

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

ALOISIO FLÁVIO FERREIRA DE ALMEIDA

**CONDICIONANTES POLÍTICOS DAS REFORMAS TRIBUTÁRIAS NA
AMÉRICA LATINA**

SÃO PAULO
2015

ALOISIO FLÁVIO FERREIRA DE ALMEIDA

**CONDICIONANTES POLÍTICOS DAS REFORMAS TRIBUTÁRIAS NA
AMÉRICA LATINA**

Tese apresentada à Escola de Administração de
Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio
Vargas, como requisito para a obtenção do título de
Doutor em Administração Pública e Governo.

Campo de conhecimento:
Política e Economia do Setor Público

Orientador: Prof. Dr. Ciro Biderman

SÃO PAULO

2015

Almeida, Aloisio Flávio Ferreira de.
Condicionantes Políticos das Reformas Tributárias na América Latina /
Aloisio Flávio Ferreira de Almeida. - 2015.
187 f.

Orientador: Ciro Biderman.
Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São
Paulo.

1. Administração tributária. 2. Economia. 3. Reforma tributária. 4.
Tributos. 5. Política tributária. I. Biderman, Ciro. II. Tese (doutorado) - Escola
de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 35.073.6

ALOISIO FLÁVIO FERREIRA DE ALMEIDA

**CONDICIONANTES POLÍTICOS DAS REFORMAS TRIBUTÁRIAS NA
AMÉRICA LATINA**

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para a obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo.

Campo de conhecimento:
Política e Economia do Setor Público

Data da aprovação: 24/02/2015

Banca examinadora:

Prof. Dr. Ciro Biderman
(ORIENTADOR)
FGV – EAESP

Prof. Dr. George Avelino
FGV - EAESP

Prof. Dr. Isaias Coelho
FGV – Direito SP

Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio
FGV - EAESP

Prof. Dra. Fabiana Fontes Rocha
FEA - USP

AGRADECIMENTOS

Muitos contribuíram direta ou indiretamente para o termo desta modesta contribuição. Por isso, agradecemos a todos os professores e funcionários da EAESP – FGV, em especial, ao professor orientador Ciro Biderman, cujo apoio foi fundamental. Também não podemos deixar de mencionar os professores George Avelino, Isaias Coelho (FGV Direito SP), Fernando Abrucio e Fabiana Rocha (USP), que compuseram a banca, por seus valiosos comentários. Agradecemos a todos os colegas da EAESP – FGV, em particular, a Joice Godói Garcia, pelo apoio. Ao Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIAT), que nos forneceu dados, literatura e informações, em especial a Márcio Verdi e Miguel Pecho. Aos colegas da Receita Federal, em especial, a Jorge Rachid, Mauro Bogéa, Carlos Alberto Barreto, José Roberto Mazarin e Antonio Roberto Martins. Aos professores James Levinhson, James Mahon, pelos dados fornecidos, e Carlos Almeida, pelos gentis comentários. Aos grandes personagens da Ciência e Filosofia, que nos inspiram à superação: Kepler, Newton, Galileu, Descartes, Bruno, Gauss, Rivail, entre outros. A minha família e a Flávia Santos pelo apoio e paciência, e acima de tudo a Deus, fonte de toda Ciência, que nos guia amorosamente.

RESUMO

Seriam as reformas tributárias condicionadas por fatores políticos? Verificando a escassez de trabalhos empíricos sobre o tema, elaboramos definição própria de reforma tributária e adotamos uma tipologia para esses fenômenos. Em seguida, compilamos a *base de dados de reformas tributárias* a partir das respostas aos formulários da pesquisa de campo IPES 2006, realizada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, com apoio do Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIAT). Esses formulários foram preenchidos por funcionários especialistas dos ministérios de finanças latino-americanos, que reportaram reformas entre 1990 e 2004. Depois, construímos os *índices de reformas tributárias*, que foram utilizados como variáveis dependentes em nossos modelos. Os índices contribuem para o desenvolvimento de estudos quantitativos sobre reformas tributárias, portando flexibilidade para testar diversas hipóteses. Eles tornaram possível analisar separadamente os determinantes das reformas da tributação da renda e do consumo, das reformas gerais e direcionadas, das reformas tendentes a aumentar ou reduzir tributos. Nos testes, destacou-se a influência da lista fechada, indicando que a disciplina parlamentar é importante para aprovar reformas. Em menor número de especificações, foram também relevantes a magnitude distrital, o bicameralismo, o poder de decreto do presidente da república e seu ciclo eleitoral. Não captamos evidência de fatores políticos conjunturais, como a ideologia partidária e maioria do governo no parlamento. Do mesmo modo, a influência dos poderes presidenciais de agenda e veto não se confirmou. O domínio de um partido na coalizão de governo foi relevante somente quando vinculado à lista fechada nas eleições. Em geral, os resultados confirmam o impacto de fatores político-institucionais sobre reformas tributárias, não se observando o mesmo para fatores político-conjunturais. Além disso, foram observadas diferenças nos condicionantes políticos que definem reformas na tributação da renda e do consumo, direcionadas e gerais, expansivas e redutoras (incentivos). O estudo contribui para análise quantitativa dos condicionantes políticos das reformas tributárias na América Latina e fornece dados antes indisponíveis. Oferece evidência empírica, considerando diferentes tipos de reformas e de fatores políticos. O estudo conclui pela necessidade de incorporar as variáveis políticas nas análises que envolvam reformas tributárias, até então marcadas pelo domínio dos argumentos econômicos. Além disso, sugere que o aperfeiçoamento das instituições políticas é importante para melhorar as decisões de política tributária na América Latina.

PALAVRAS-CHAVE: instituições políticas, economia política, reforma tributária, tributação da renda, tributação do consumo.

ABSTRACT

Are tax reforms conditioned by political factors? Checking the scarcity of empirical studies on the subject, we define tax reform and adopt a typology for these phenomena. We then compiled the *tax reforms database*, obtained from the responses to forms of the IPES 2006, a survey held by the Inter-American Development Bank with support from the Inter-American Center of Tax Administrations (CIAT). These forms were completed by expert officials from the ministries of finances of Latin American countries, who reported tax reforms between 1990 and 2004. We then built the indexes of tax reforms, which were used as dependent variables in our regression models. The indices contribute to the development of quantitative studies on tax reforms in Latin America. They allow us to separately analyze the determinants of reform of the taxation of income and consumption, as well as general and targeted reforms, and those reforms aimed at the increase or decrease of public revenues. The tests highlighted the influence of the closed list in proportional representation electoral systems, indicating that the parliamentary discipline is important to adopt reforms. For some specifications, district magnitude, bicameralism, the power of decree of the president of the republic and its electoral cycle, all showed some relevance to tax reforms. We do not collect evidence of short-term political factors, such as the government party ideology and government majority in parliament. Similarly, the influence of presidential powers of agenda and veto was not confirmed. The domain of a party in the coalition government was relevant only when linked to the closed list. Overall, the results confirm the impact of political-institutional factors on tax reforms. The same cannot be said for political-situational factors. In addition, differences were observed in the political constraints that define reforms in taxation of income and consumption, targeted and general reforms, expansive reforms and fiscal incentives. The study contributes to quantitative analysis of the political constraints of tax reforms in Latin America and provides data previously unavailable. It shows empirical evidence, considering different types of reform and political factors. It concludes by the need to incorporate the political variables in studies involving tax reforms, previously marked by the dominance of economic arguments. It also suggests that better political institutions are important to improve tax policy decisions in Latin America.

KEY WORDS: political institutions, political economy, tax reform, income taxation, consumption taxation.

Lista de ilustrações

Gráfico 2.1: Evolução da arrecadação de impostos em relação ao PIB (%) América Latina - 1990 a 2004	40
Gráfico 2.2: Número de alterações tributárias por tributo - América Latina - 1990 a 2004	43
Gráfico 2.3: Alterações tributárias por tributo e impacto orçamentário - América Latina - 1990 a 2004	45
Gráfico 2.4: Número balanceado de reformas e receitas tributárias % PIB	46
Gráfico 2.5: Número de reformas tributárias por ano e base de incidência	47
Gráfico 2.6: Número de reformas tributárias amplas anuais - América Latina - 1990 a 2004	48
Gráfico 2.7: Número de reformas tributárias expansivas e redutoras - América Latina - 1990 a 2004	48
Gráfico 2.8: Número de reformas tributárias expansivas de base e alíquotas - América Latina - 1990 a 2004	49
Gráfico 2.9: Número de reformas tributárias redutoras de base e alíquotas - América Latina - 1990 a 2004	50
Gráfico 2.10: Número de reformas tributárias por jurisdição - América Latina - 1990 a 2004	53
Gráfico 2.11: Número de reformas tributárias por jurisdição - América Latina - 1990 a 2004	57
Figura 3.1: Exemplo ilustrativo da preferência pelo <i>status quo</i>	75

Lista de tabelas

Tabela 2.1: Alterações tributárias por classe - América Latina - 1990 a 2004	36
Tabela 2.2: Reformas tributárias por classe - América Latina - 1990 a 2004	36
Tabela 2.3: Reformas tributárias direcionadas - América Latina - 1990 a 2004	51
Tabela 2.4: Sumário das reformas tributárias na América Latina por jurisdição – 1990 a 2004	54
Tabela 2.5: reformas brasileiras – 1990 a 2004	58
Tabela 3.1: Sistemas Eleitorais na América Latina	68
Tabela 4.1: Extrato da base de alterações tributárias	92
Tabela 4.2: Códigos das Alterações Tributárias	92
Tabela 4.3: Classes de alterações tributárias – por tributo	94
Tabela 4.4: Extrato da base de alterações tributárias com códigos e classes	94
Tabela 4.5: Construção dos índices binários de reformas tributárias	97
Tabela 4.6: Índices binários de reformas tributárias - sumário estatístico	100
Tabela 4.7: Variáveis políticas conjunturais - sumário estatístico	103
Tabela 4.8: Variáveis da legislatura - sumário estatístico	105
Tabela 4.9: Variáveis presidenciais - sumário estatístico	108
Tabela 4.10: Controles - sumário estatístico	109
Tabela 6.1: Efeitos de fatores políticos sobre reformas tributárias na América Latina -1990 a 2004 - Tributação do consumo geral - todas as reformas	139
Tabela 6.2: Efeitos de fatores políticos sobre reformas tributárias na América Latina -1990 a 2004 - Tributação do consumo geral - reformas direcionadas	140
Tabela 6.3: Efeitos de fatores políticos sobre reformas tributárias na América Latina -1990 a 2004 - Tributação do consumo geral - reformas expansivas	141
Tabela 6.4: Efeitos de fatores políticos sobre reformas tributárias na América Latina -1990 a 2004 - Tributação do consumo geral - reformas direcionadas e	142
Tabela 6.5: Efeitos de fatores políticos sobre reformas tributárias na América Latina -1990 a 2004 - Tributação da renda - todas as reformas	143
Tabela 6.6: Efeitos de fatores políticos sobre reformas tributárias na América Latina -1990 a 2004 - Tributação da renda - reformas direcionadas	144
Tabela 6.7: Efeitos de fatores políticos sobre reformas tributárias na América Latina -1990 a 2004 - Tributação da renda - reformas expansivas	145
Tabela 6.8: Efeitos de fatores políticos sobre reformas tributárias na América Latina -1990 a 2004 - Tributação da renda - reformas direcionadas redutoras (incentivos)	146

Lista de quadros

Quadro 2.1: Tipologia das reformas tributárias	34
Quadro 4.1: Resumo das especificações de teste	99
Quadro 4.2 Poderes institucionais do presidente	107
Quadro 4.3 Fontes e definições de variáveis	110

Lista de siglas

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

Cepal – Comissão Econômica para América Latina e o Caribe

CIAT – Centro Interamericano de Administrações Tributárias

Cofins – Contribuição para o financiamento da seguridade social

CSLL – Contribuição sobre o lucro líquido

FMI – Fundo Monetário Internacional

ICMS – Imposto sobre a circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação

IPI – Imposto sobre produtos industrializados

IPU – Organização Internacional dos Paramentos

IRPF – Imposto de renda da pessoa física

IRPJ – Imposto de renda da pessoa jurídica

ISS – Imposto sobre serviços de qualquer natureza

IVA – Imposto sobre o valor agregado

PDBA – Banco de dados de instituições políticas das Américas

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PIS – Programa de Integração Social

PME – Pequenas e médias empresas

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PWC – PriceWaterhouse Coopers

RFB – Secretaria da Receita Federal do Brasil

SUMÁRIO

1	Introdução	12
2	Reformas tributárias.....	24
2.1	Conceitos.....	24
2.1.1	Antecedentes	24
2.1.2	Alterações tributárias - definição e classificação.....	26
2.1.3	Elementos de contorno	28
2.1.4	Definição de reforma tributária.....	30
2.2	Tipologia das reformas tributárias.....	31
2.2.1	Classificação das reformas tributárias	31
2.3	Reformas tributárias na América Latina – 1990 a 2004	34
2.3.1	Perfil das reformas tributárias na América Latina	35
2.3.2	As reformas tributárias e o comportamento das receitas fiscais latino-americanas	39
2.3.3	Distribuição das alterações tributárias por tributo	42
2.3.4	Distribuição das reformas tributárias no tempo.....	45
2.3.5	Reformas direcionadas.....	51
2.3.6	Reformas tributárias – análise por jurisdição	52
3	Condicionantes políticos das reformas tributárias.....	59
3.1	Fatores institucionais	59
3.1.1	Os poderes do executivo	61
3.1.2	Instituições da legislatura.....	67
3.2	Fatores conjunturais	73
3.2.1	A tendência ao <i>status quo</i>	74
3.2.2	Influência partidária.....	78
3.2.3	Grupos de interesse.....	80
3.3	Hipóteses de teste	86

4	Dados e variáveis	88
4.1.	Variáveis dependentes	89
4.1.1.	A base de alterações tributárias	90
4.1.2	Codificação e classificação das alterações tributárias	92
4.1.3.	Índices de reformas tributárias.....	94
4.1.4	Especificações para testes	98
4.2.	Variáveis políticas	102
4.2.1.	Variáveis de conjuntura política	102
4.2.2.	Variáveis institucionais.....	103
4.3	Controles	108
4.4.	Fontes de dados	109
5.	Modelo empírico	111
5.1	Estimadores de efeitos fixos.....	113
5.1.1	Exogeneidade e independência.....	115
5.1.2	Consistência e normalidade assintótica.....	117
5.2	Modelo dinâmico: variáveis defasadas e primeiras diferenças.....	118
5.2.1	O estimador de Arellano-Bond.....	119
6	Resultados.....	121
6.1	Fatores políticos e tributação do consumo	121
6.1.1.	Testes com toda a base consumo.....	121
6.1.2.	Reformas tributárias direcionadas – base consumo	123
6.1.3.	Reformas tributárias expansivas – base consumo	123
6.1.4.	Reformas redutoras e direcionadas – base consumo.....	124
6.2	Fatores políticos e tributação da renda.....	124
6.2.1	Testes com toda a base renda	125
6.2.2.	Reformas tributárias direcionadas - base renda	125
6.2.3.	Reformas tributárias expansivas - base renda.....	126

6.2.4. Reformas direcionadas e redutoras - base renda	126
6.3. Análise dos condicionantes políticos das reformas tributárias.....	127
6.3.1 Instituições da legislatura e reformas tributárias	127
6.3.2 Instituições da presidência da república	130
6.3.3 Conjuntura política e reformas tributárias	133
6.4 Limitações dos estimadores: discussão	135
6.5 Tabelas de resultados.....	138
7 Conclusão	147
Referências bibliográficas	157
Anexo A – Base de alterações tributárias relevantes na América Latina, 1990 a 2004.	166
Anexo B – Questionário (em branco) da pesquisa de campo iped (bid, 2006)	178

1 INTRODUÇÃO

...tax reforms depend much more on the political process that affect their passage into law than on their technical design. Consequently, a major future challenge is to understand and improve this political process, rather than to propose technically perfect reforms with little possibility of being passed, and that, in fact, may introduce more distortions and administrative difficulties. (LORA, 2007)

Seriam as reformas tributárias condicionadas por fatores políticos? Essa questão abriu-nos o campo de estudos que desenvolvemos neste trabalho. A resposta parece simples e imediata ao senso comum: sim (e nossos resultados a confirmam). Todavia, como obter evidência? O que entendemos por política e por reforma tributária? Se o senso comum nos responde afirmativamente, por que razão as propostas de reformas tributárias são desenhadas com base em argumentos puramente econômicos, sem levar a política em consideração? Seria essa a razão do fracasso de várias propostas de reformas aparentemente bem delineadas? Quando informalmente comentamos sobre essa ou aquela proposta de reforma tributária que não vingou, é comum ouvirmos até mesmo de especialistas a justificativa “falta de vontade política”, mas, rigorosamente, o que isso significa?

Ao refletir sobre essas questões, observamos grande dificuldade em caracterizar reforma tributária, assim como influência política. Tratemos da primeira. A expressão reforma tributária é usada até mesmo por renomados autores sem preocupação com a respectiva definição. A literatura é muito pobre quando se trata de definir reforma tributária, apesar da grande quantidade de textos em que essa expressão é utilizada. Sem dúvida, reforma tributária não é uma panaceia, mas talvez as minudências que envolvem cada reforma, as disposições várias que modificam impostos, contribuições, alíquotas, bases de incidência, contribuintes, prazos, declarações, penalidades, garantias etc., fizeram com que até mesmo especialistas evitassem definição formal para algo que aparentemente todos sabem o que seja.

Não nos aquietamos, porém. Descobrimos definições de reforma tributária nos trabalhos de Morley, Machado e Pettinato (1999), Mahon (2004) e Castanheira, Nicodème e Profeta (2012). Tais definições, porém, limitavam-se ao escopo dos respectivos trabalhos e aos dados disponíveis, *i.e.*, não

poderiam caracterizar reformas tributárias em todas as situações, mas apenas em cenários muito específicos. Por exemplo, Castanheira et al. (2012) incluem os impostos sobre a renda das pessoas físicas na definição de reforma tributária, mas excluem os impostos sobre consumo, propriedade e vários outros. Outros autores, como Souza (2013) e Samayoa (2011), intentaram definições abrangentes, cabíveis em diversas situações, mas, ao examiná-las, verificamos que não nos satisfaziam.

Decidimos, portanto, apresentar conceito próprio de reforma tributária, que reservamos para o capítulo 2. Entendemos que nossa definição é abrangente o bastante para utilização em futuros estudos e, ao mesmo tempo, suficientemente delimitada para o modelo empírico deste trabalho. No capítulo 2, discutimos o que nos levou a enunciá-la e estabelecemos seus contornos e restrições. Introduzimos o conceito de *alteração tributária*, que serviu como “pedra fundamental” da definição de reforma tributária, assim como o átomo constitui elemento base das substâncias.

Antes de prosseguir, é importante ressaltar que não fazemos juízo de valor quanto ao ato de reformar. Sem analisar os efeitos de uma reforma, não podemos dizer se ela é boa ou ruim. Isso não faz parte do escopo deste trabalho. Este estudo busca identificar os condicionantes políticos das reformas tributárias e baseia-se em evidência empírica para dizer se determinado fator político possui ou não impacto sobre reformas tributárias. A partir de nossos resultados, que devem ser vistos com cautela no estágio ainda incipiente da literatura, poderão os formuladores de política tributária e mesmo os revisores constitucionais propor novos estudos para melhorar a qualidade das reformas e das instituições políticas, se assim desejarem. Nosso intuito primordial é constatar e não recomendar. Nossa abordagem é positiva e não normativa.

De posse da definição de reforma tributária, estávamos prontos para coletar os dados. Como obtê-los, porém? Muito pertinente a colocação de Focanti, Hallerberg e Scartascini (2013) quando constatam que a maioria dos estudos sobre reformas tributárias utilizou dados de arrecadação de tributos. Mahon (2004) foi pioneiro ao estudar reformas tributárias a partir de alterações legislativas. Nosso desejo foi nesse mesmo sentido, entendendo que a

associação entre reformas e variáveis políticas deveria considerar o momento em que as mudanças ocorrem na legislação tributária. Dados de arrecadação são mais fáceis de coletar, mas seriam apenas *proxies* imperfeitas para reformas tributárias, com resultados duvidosos ante a questão que desejamos investigar.

Para coletar dados, havíamos de delimitar o espaço das reformas. Elegemos a América Latina, por inserir o Brasil e por ter sido palco de grandes transformações, nas últimas décadas. Transição de regimes autoritários para a democracia e mudanças institucionais com foco na economia de mercado são alguns exemplos (LORA, 2007). Contudo, a região ainda apresenta índices de desenvolvimento inferiores a outras regiões do mundo, merecendo especial atenção a capacidade de financiamento público de seus países.

Uma vez estabelecida a região, verificamos que dados sobre reformas tributárias não constam de bancos oficiais na América Latina. Mahon (2004) e Focanti et al. (2013) nos antecederam e produziram dados de alterações legislativas para a região, porém não pudemos contar com seus dados. A pesquisa de Mahon (2004) obteve dados entre 1977 e 1995, distante da atualidade, e utilizou definição de reforma tributária diferente da nossa. Por exemplo, Mahon (2004) inclui a eliminação de selos, bem como medidas tributárias de caráter administrativo, enquanto exclui reduções de base ou de alíquota do imposto sobre o valor agregado (IVA), bem assim de outros impostos sobre o consumo geral, que nós utilizamos. Mahon (2004) exclui também impostos sobre a propriedade, sobre transações financeiras e somente considera simplificação e ampliação dos impostos sobre a renda. Nossa definição de reforma tributária não inclui selos, nem medidas administrativas, mas inclui mais alterações sobre tributos em geral.

Com relação a Focanti et al. (2013), seus dados foram tomados de arquivos da Pricewaterhouse Coopers, compreendendo o período entre 1990 e 2004. Embora sem enfatizar a definição de reforma tributária, esses autores colheram dados bastante abrangentes e propuseram uma classificação para as reformas tributárias, algo realmente inovador. Eles a utilizaram para segregar os efeitos das variáveis explicativas, assumindo efeitos diferentes conforme o

tipo de reforma tributária. Seus dados, porém, reuniram grande número de alterações tributárias de pequeno escopo, enquanto certas alterações que entendemos deveriam ter maior peso foram esquecidas. Isso concluímos quando comparamos o banco de dados de Focanti et al. (2013) com o que já havíamos construído.

Obtivemos dados de reformas tributárias com apoio do Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIAT), que gentilmente nos deu acesso aos questionários da pesquisa de campo realizada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para a realização do relatório IPES 2006.¹ Esses questionários foram respondidos por funcionários especialistas em legislação tributária, pertencentes aos quadros dos ministérios de finanças latino-americanos. Esses especialistas identificaram as reformas tributárias ocorridas em seus respectivos países. Utilizando nossa definição de reforma tributária e a tipologia que propomos no capítulo 2, organizamos, classificamos, codificamos e compilamos os dados desses questionários, chegando à *base de dados de reformas tributárias*, que disponibilizamos no anexo A. Acreditamos que essa base possa contribuir para futuros estudos sobre reformas tributárias na América Latina, preenchendo a lacuna de dados oficiais. Os dados estão limitados ao período entre 1990 e 2004, que corresponde à consolidação democrática na região.²

Com os dados assim obtidos, o próximo passo foi construir um índice numérico para reformas tributárias. Índices anteriores haviam sido construídos por Morley et al. (1999), Mahon (2004), Focanti et al. (2013) e Castanheira et al. (2012). Morley et al. (1999) consideram mudanças nas alíquotas de alguns tributos como *proxies* para reformas tributárias e, portanto, não colheram alterações legislativas. Mahon (2004) o fez, mas ao atribuir pontos a reformas tributárias, na construção do índice numérico, incorreu em certa subjetividade por ele mesmo assumida. Focanti et al. (2013) trabalharam com o número de reformas em determinado ano, enquanto Castanheira et al. (2012) propuseram a ideia de um índice binário para reformas ocorridas na Europa.

¹ *Informe de Progreso Económico y Social en América Latina* (BID, 2006).

² Infelizmente, não pudemos acessar dados mais recentes, algo que exigiria recursos de que não dispúnhamos para realizar novas coletas.

Optamos pelo índice binário, que assume valor um, se em determinado ano e país ocorreu reforma tributária (ou determinado tipo de reforma tributária) e zero, na ausência de reforma. Reservamos para o capítulo 4 a discussão a respeito dos índices e as razões de nossa escolha. Por ora, desejamos realçar que nosso índice deve suprir a escassez de dados para análise quantitativa das reformas tributárias na América Latina. Como bem observaram Focanti et al. (2013) e Lledo et al. (2004), o desenvolvimento de pesquisa quantitativa sobre o tema esbarrou, principalmente, na dificuldade de tratar os dados sobre alterações legais de caráter tributário. Enfrentamos o desafio, buscando oferecer um índice superior aos anteriores e ao mesmo tempo simples de obter. Acreditamos que o processo de construção que propomos pode ser replicado, facilitando a sistematização. A separação entre os conceitos de reforma e alteração tributárias, inexistente em obras anteriores, deriva em maior consistência dos índices. Nossa tipologia de reformas favorece índices mais acurados e, conseqüentemente, testes mais precisos.³ Similarmente, os critérios de codificação e classificação das alterações tributárias que sugerimos conduzem à agregação mais homogênea das alterações, aperfeiçoando as contribuições anteriores. Até então, índices de reformas tributárias reuniram fenômenos bastante heterogêneos, algo que procuramos mitigar. Finalmente, o índice binário na variável dependente leva ao modelo de probabilidade linear (WOOLDRIDGE, 2011), permitindo a interpretação dos coeficientes de regressão como probabilidades de reforma tributária.

Dessa forma, obtivemos as variáveis dependentes de nosso modelo empírico: os índices de reformas tributárias. Do outro lado da equação, estão as variáveis explicativas, *i.e.*, os condicionantes políticos.

³ Focanti et al. (2013) já haviam realizado testes por tipos de reformas, mas agora acrescentamos novos tipos e verificamos outras hipóteses.

Objetivos e hipóteses

O estudo partiu dos seguintes objetivos: (i) testar a hipótese de influência de condicionantes políticos sobre reformas tributárias; (ii) conceituar reforma tributária e obter sua tipologia, bem como observar se os condicionantes variam em função do tipo de reforma; (iii) discutir as implicações que os condicionantes políticos podem ter sobre a política tributária, considerando as evidências dos testes. Nas linhas anteriores, abordamos o segundo objetivo, restando esclarecer os demais. O terceiro objetivo decorre da necessidade de análise dos resultados dos testes e está reservado aos últimos capítulos. Concentremo-nos, dessa forma, no primeiro objetivo.

Existem fatores políticos com influência relevante sobre reformas tributárias? Quais seriam? Com que impactos? Verificamos na literatura grande quantidade de obras que apontam a influência de fatores políticos sobre reformas tributárias, porém, não há consenso ou teoria consagrada. Autores como Souza (2013) e Mahon (2004) identificam vários fatores atinentes à América Latina, concedendo-nos ponto de partida para verificação empírica. Buscando a sistematização do material encontrado, dividimos os fatores políticos em *institucionais* e *conjunturais*. Os primeiros compreendem as instituições e regras do sistema político de cada país: o sistema eleitoral, os poderes presidenciais, a organização das casas legislativas etc. Os últimos abrangem as forças políticas momentâneas: se o partido de governo tem maioria no parlamento, a concentração partidária nas coalizões governistas, a representação de interesses regionais, rurais ou nacionalistas, a ideologia dominante, entre outros. Entendemos que essa divisão tende a facilitar eventuais recomendações sobre melhorias nos processos decisórios de reformas tributárias ao permitir distinção entre o que depende de mudança no desenho institucional e o que pode ser articulado com o cenário político vigente.

Tratemos de elucidar primeiramente os fatores político-institucionais. Na América Latina, reformas tributárias podem ser entendidas como resultado do processo político, que tem por protagonistas o presidente da república e o parlamento, em relações mais ou menos conflituosas, mais ou menos

harmoniosas. Assim, reformulamos a questão inicial: *qual o impacto sobre reformas tributárias (i) da presidência da república? (ii) Das legislaturas?*

Os poderes presidenciais foram examinados por Samuels e Shugart (2003) e Montero (2008), por exemplo. Essa autora afirma que a configuração dos poderes presidenciais de agenda, veto e decreto pode determinar o sucesso ou fracasso das propostas legislativas de iniciativa do presidente. Pelas respostas da pesquisa IPES (BID, 2006), assumimos que o poder executivo seja o principal mentor das propostas de reformas tributárias. Tomando as conclusões do modelo de Baron e Ferejohn (1989) sobre os poderes de agenda e decreto, e de Tsebelis (2002) sobre o poder de veto, resolvemos testar a influência dessas variáveis. Contudo, não havia dados sobre esses poderes disponíveis. Atualizamos os dados de Samuels e Shugart (2003), dispostos até 2001, recorrendo ao texto constitucional dos países. Depois, codificamos esses dados para obtenção de variáveis binárias indicativas desses poderes presidenciais. No capítulo 4, apresentamos os detalhes dessa construção.

Outra variável presidencial de interesse é o ciclo eleitoral. Diversos autores têm estudado a questão da influência dos ciclos eleitorais na política fiscal⁴, entre eles Alesina e Drazen (1991) e Barberia e Avelino (2011). Mahon (2004) e Castanheira et al. (2012) encontraram alguma evidência da influência de ciclos eleitorais em reformas tributárias. Por isso, resolvemos testar essa variável, cujos dados foram obtidos indiretamente da base de dados de instituições políticas do Banco Mundial a DPI 2012.

A influência das legislaturas foi concebida pela conformação dos sistemas eleitorais e da organização em uma ou duas câmaras. Com relação ao sistema eleitoral, partimos da suposição de que as regras eleitorais moldam o comportamento dos agentes políticos. Sustentamos esse argumento inspirados nos modelos⁵ de competição eleitoral dispostos em Persson e Tabellini (2000).

⁴ A política fiscal abrange as receitas e os gastos do governo (MANKIW, 2003). A política tributária pode ser entendida como o ramo da política fiscal que trata somente dos tributos.

⁵ Para ilustrar, lembramos o modelo de competição eleitoral de Downs (1957), em que a eleição é decidida pelo voto do eleitor mediano. As políticas adotadas dependem das preferências desse eleitor. Outra contribuição importante foi o *voto probabilístico* (HINICH, LEDYARD e ORDERSHOOK, 1972; LINDBECK E WEIBULL, 1987), realçado por

Esses modelos teóricos, entretanto, seriam incipientes e pouco explicativos (CRUTZEN e SAHUGUET, 2009). Para aplicação neste trabalho, suas principais limitações seriam: (i) não se dedicam exclusivamente à tributação ou apresentam descrição muito superficial dos sistemas tributários, (ii) ausência de comparação entre os efeitos tributários de diferentes instituições políticas, (iii) viés majoritário dos modelos, quando a representação proporcional predomina na América Latina.

Lijphart (1999) define duas grandes famílias de sistemas eleitorais: os sistemas majoritários e os sistemas de representação proporcional. A maioria dos países da América Latina utiliza a representação proporcional⁶ nas eleições para a câmara baixa. No entanto, a literatura confere ao sistema majoritário melhor governabilidade (MAINWARING e SHUGART, 1997). Isso não implica em aprovar mais reformas, pois a representação proporcional permite a manifestação de interesses que não teriam voz no sistema majoritário. Gostaríamos de testar a influência da representação proporcional sobre reformas tributárias, mas esbarramos na dificuldade de definir o grupo de controle, visto que a representação proporcional está presente em todos os sistemas eleitorais latino-americanos. Assim mesmo, resolvemos incluir uma *dummy* indicadora da maioria das cadeiras eleitas por representação proporcional na câmara baixa, uma vez que há sistemas eleitorais mistos, ou seja, o contrafactual seria representado pelo grupo de países em que a maioria das cadeiras da câmara baixa é definida pela regra majoritária. Aproveitamos para também testar se a diferenciação das listas de votação entre lista fechada e aberta é relevante. Os dados foram colhidos diretamente na DPI 2012.

Outra característica importante dos sistemas eleitorais é a magnitude distrital (M), que indica o número de cadeiras de cada distrito eleitoral. Segundo Nicolau (2010), nos sistemas majoritários, é comum a existência de distritos uninominais ($M = 1$), enquanto na representação proporcional a magnitude

Castanheira et al. (2012). Os modelos teóricos indicam haver relação entre tributação e as regras eleitorais, mas nenhum deles responde satisfatoriamente à questão de quais fatores políticos influenciam reformas tributárias.

⁶ Marengo (2012) assinala sistemas mistos na Bolívia, Panamá, Venezuela e México, países em que as cadeiras do parlamento são preenchidas parte pela regra da representação proporcional e parte pela regra majoritária.

deve ser no mínimo igual a dois. Resolvemos testar a influência dessa variável sobre reformas tributárias, admitindo, em síntese, que menor magnitude distrital favorece a aprovação de reformas tributárias. Esse raciocínio assume que em distritos menores os partidos exercem mais controle sobre os parlamentares (PEREIRA e MUELLER, 2006). Os dados estavam disponíveis na DPI 2012.

Com respeito à existência de uma ou duas câmaras, as legislaturas latino-americanas são geralmente bicamerais e questionamos se isso tem algum impacto sobre reformas tributárias. Baseados em Cutrone e McCarty (2009), formulamos a hipótese de que o regime bicameral dificulta a aprovação de reformas tributárias. Os dados foram obtidos da DPI 2012 e de pesquisa no sítio eletrônico do IPU (*Inter-parliamentary Union*).

Certas reformas parecem ocorrer em função de uma combinação de condições momentâneas, não apenas institucionais. De fato, as mesmas instituições estão presentes em situações em que reformas ocorrem e não ocorrem, levando-nos a supor a existência de outros determinantes. Nesse sentido, parece óbvio supor que governos com maioria no parlamento aprovem reformas mais facilmente. Uma questão que se apresenta diz respeito à relação entre a formação de coalizões e reformas tributárias. Se o partido do governo domina a coalizão, os ensinamentos de Baron e Ferejohn (1989) sobre os poderes do *agenda setter* nos fazem pensar que reformas tributárias seriam mais facilmente aprovadas. Castanheira et al. (2012) encontram evidências nesse sentido. Por isso, resolvemos testar a influência de maiorias parlamentares e de concentração partidária nas coalizões governistas sobre reformas tributárias, com dados obtidos da DPI 2012.

A ideologia dominante no governo é outro aspecto sujeito à discussão. A incerteza inerente aos processos de reforma tributária geralmente cria resistência de certos grupos e indivíduos que não sabem se sairão vencedores ou perdedores. Essa resistência é apontada na literatura como a tendência ao *status quo*, espécie de “inércia” que os processos de reforma devem vencer. Assim, quanto mais distante estiver a proposta de reforma do *status quo*, mais difícil seria sua aprovação. Com base nesse argumento, Cukierman e Tommasi

(1998) asseguram que reformas tributárias seriam mais prováveis em governos centristas, pois os governos de forte traço ideológico tenderiam a propor reformas mais distantes do *status quo*. De modo semelhante ao que Castanheira et al. (2012) fizeram para a Europa, resolvemos testar a influência da ideologia do partido de governo para reformas tributárias, com dados da DPI 2012.

A influência de grupos de interesse específicos também foi lembrada. Testamos se a presença de grupos nacionalistas, ruralistas e regionais nas coalizões de governo seria determinante para aprovar reformas tributárias. Também lembrando Castanheira et al. (2012), testamos esses indicadores no cenário da América Latina, com dados da DPI 2012.

Dessa forma, coletamos em diferentes obras da literatura de Ciência Política e de Economia Política fatores políticos de provável influência sobre reformas tributárias. Ao reconhecer a divisão entre os poderes executivo e legislativo, ponderamos que esses fatores podem estar vinculados à presidência, como os poderes de agenda, veto e decreto e o ciclo eleitoral do presidente; ou à legislatura, como o bicameralismo e as variáveis do sistema eleitoral: magnitude distrital, representação proporcional e lista fechada. Supomos, também, que há fatores conjunturais de influência. No caso, resolvemos testar a influência de maioria parlamentar, concentração partidária nas coalizões de governo, grupos de interesse e ideologia. Os testes provavelmente não esgotam a lista de fatores políticos de caráter institucional e conjuntural com influência sobre reformas tributárias, mas, certamente, esses são fatores de grande peso na conformação dos sistemas políticos.

Organização textual

O texto foi organizado em sete capítulos, compreendendo esta introdução e a conclusão. Os dois próximos capítulos são conceituais e revisam a literatura. Seguindo a esta introdução, o capítulo 2 aborda as reformas tributárias, examinando conceitos e contextualizando o leitor. Nele inserimos a definição de reforma tributária, bem como sua tipologia. Além disso, o texto oferece uma visão panorâmica das reformas ocorridas na América Latina entre 1990 e 2004. Em sucessivos gráficos, visualizamos as reformas tributárias latino-americanas sob diferentes ângulos, realçando os tributos, as jurisdições, o impacto orçamentário, a incidência, as bases, as alíquotas, a distribuição de reformas ao longo do tempo. O capítulo 3 discorre sobre os fatores políticos institucionais e conjunturais, revisando a literatura teórica e consolidando as hipóteses de teste. O capítulo 4 é referente aos dados, apresentando a construção da base de reformas, os índices de reformas tributárias, as especificações da variável dependente, as variáveis políticas, suas definições e estatísticas. O capítulo 5 apresenta o modelo empírico. Os testes foram realizados utilizando regressões que consideraram a existência de efeitos fixos intrínsecos aos países. Utilizamos dois métodos para eliminação de tais efeitos e estimação dos coeficientes de regressão: diferenciação por centralização na média, ou estimadores intragrupo, e primeiras diferenças com uso de variáveis instrumentais defasadas. O capítulo 6 apresenta e analisa os resultados, seguindo-se a conclusão.

Em síntese, constatamos maior importância de fatores político-institucionais para aprovar reformas tributárias. A persistência dos resultados com a lista fechada nos testes nos fez supor a influência de variável não-observável, que indicamos por disciplina parlamentar. Seria, portanto, essencial o controle dos partidos governistas sobre os parlamentares para aumentar a probabilidade de aprovação de reformas tributárias. Outros fatores da legislatura, como a representação proporcional, a magnitude distrital e o bicameralismo foram também significantes para determinados tipos de reformas. Das variáveis da presidência, o poder de decreto e o ciclo eleitoral destacaram-se. As evidências mostram que o presidente com poder de decreto é propenso à redistribuição da carga tributária, mas não podemos afirmar que o

faça visando à equidade. Por sua vez, evidências de maior probabilidade de reformas tributárias nos primeiros anos de governo confirmam as conclusões de outros autores. Em outra perspectiva, pouca ou nenhuma evidência houve para as variáveis de conjuntura política. Nada captamos sobre diferenças de ideologia, reforçando as ideias de Cukierman e Tommasi (1998), *i.e.*, reformas seriam mais prováveis em governos centristas. A existência de interesses específicos nacionalistas, ruralistas e regionais na coalizão governista também não foi significativa. Maioria governista no parlamento tampouco apresentou clara e consistente evidência de impacto. O destaque ficou por conta da existência de um partido dominante na coalizão de governo, que foi significativa e relevante quando interagindo com a lista fechada, realçando a importância das condições institucionais.

Além das conclusões que evidenciam a influência de variáveis políticas, este estudo oferece outras importantes contribuições aos debates em Ciência Política e Finanças Públicas. Ao separar as reformas por tipos, reconhecemos empiricamente que os condicionantes variam conforme o tipo de reforma. Fatores de impacto nas reformas na tributação da renda diferem dos que influenciam as reformas da tributação do consumo. O estudo abre a agenda de pesquisas sobre os condicionantes de reformas direcionadas (que se aplicam a determinados grupos de contribuintes), reformas expansivas (que visam ao aumento de tributos) e incentivos tributários. Os testes realçaram fatores de influência diferentes, quando se diferenciam as reformas. A influência de alguns fatores econômicos, como a taxa de inflação, que tanto ocupou as páginas de Mahon (2004) e Focanti et al. (2013), mostrou-se significativa, com efeito contrário a reformas tributárias do consumo, principalmente, as expansivas. Também testamos a influência da taxa de crescimento do PIB e do resultado primário, obtendo significância apenas para esse último, somente nas reformas do consumo. No geral, os resultados indicam a necessidade de não apenas considerar fatores econômicos quando da elaboração de propostas de reformas tributárias, mas também de pesar os fatores políticos que apresentam evidência de impacto.

2 REFORMAS TRIBUTÁRIAS

Reformas tributárias representam as variáveis dependentes de nosso modelo de pesquisa. Fornecemos, neste capítulo, os elementos conceituais e o contexto de observação das reformas tributárias latino-americanas. A seção 2.1 abre a discussão conceitual e culmina com a definição de reforma tributária. A seção 2.2 apresenta a tipologia das reformas tributárias, levando em conta, por exemplo, as bases de incidência e o impacto orçamentário. A seção 2.3 traça um panorama das reformas tributárias ocorridas na América Latina, entre 1990 e 2004.

2.1 Conceitos

2.1.1 Antecedentes

Ainda não existe definição consolidada de reforma tributária na literatura de finanças públicas. A ideia parece ser de simples compreensão, pois vários autores a utilizam ostensivamente, sem preocupação com o estabelecimento de uma definição prévia. Em realidade, a variedade de elementos em uma reforma tributária torna complexa a tarefa de estabelecer um conceito universal e ao mesmo tempo preciso. Por essa razão, alguns autores preferem defini-la em função dos respectivos testes empíricos. Por exemplo, Castanheira et al. (2012) consideram reformas tributárias as mudanças na tributação da pessoa física e nas contribuições sociais de empregados e empregadores, ocorridas entre 2000 e 2007, em 27 países da União Europeia. Para Mahon (2004), reforma tributária é toda alteração legislativa que compreenda um ou mais dos seguintes eventos: a introdução ou expansão do imposto sobre o valor agregado (IVA), a eliminação de taxas sobre selos e outras imposições de menor expressão, a simplificação ou expansão dos impostos sobre ativos e renda (pessoa física e jurídica), a revisão do código tributário com a finalidade de aperfeiçoar a administração de tributos ou de impor punições criminais contra a evasão tributária.⁷

⁷ Evasão tributária é toda ação contrária à lei praticada com intuito de evitar o pagamento de tributo (SLEMOD; BAKIJA, 2004).

As diferenças entre essas duas definições são claras. Alterações no IVA seriam computadas por Mahon (2004), mas não por Castanheira et al. (2012), enquanto que mudanças nas contribuições sociais seriam percebidas pelo segundo, mas não pelo primeiro. Ademais, nenhuma das duas computaria as alterações nos impostos seletivos, ou sobre propriedade, por exemplo. Ambas são definições limitadas aos respectivos escopos de pesquisa, sem intuito de generalidade; *i.e.*, não são apropriadas a uma abordagem conceitual genérica, de modo a abranger inúmeros casos.

Outros autores conceituaram reforma tributária de modo teórico e demasiadamente abrangente. Souza (2013) a define como a “passagem legislativa de iniciativas destinadas à revisão do sistema fiscal⁸, ao aumento da receita fiscal e à promoção da equidade fiscal, ou uma combinação desses objetivos”. Samayoa (2011) afirma que reforma tributária é “a mudança intencional no sistema tributário vigente em um país, caracterizada por mudanças sistêmicas nos parâmetros dos impostos, formuladas mediante a modificação dos objetivos de política tributária e dos meios de implementação”. Samayoa acrescenta que isso pode ocorrer por mudanças na estrutura tributária, por introdução de novos impostos, pela modificação intencional nos elementos que causam impacto na incidência tributária, pelas mudanças na carga tributária e pela otimização da administração tributária. Se comparadas às definições de Mahon (2004) e de Castanheira et al. (2012), as de Souza (2013) e Samayoa (2011) são inegavelmente mais abrangentes, mas perdem em precisão. Com efeito, se tentássemos seguir Samayoa (2011) teríamos dificuldade em caracterizar as referidas mudanças sistêmicas, assim como os parâmetros por ele mencionados.

Na falta de doutrina consagrada, decidimos discutir o conceito de reforma tributária de modo próprio. Afinal, que devemos entender por reforma tributária? De início, reconhecemos que somente somos capazes de observar objetivamente as *alterações nos sistemas tributários*, mas não propriamente reformas tributárias. Para estabelecer se uma alteração (ou conjunto de

⁸ O sistema fiscal pode abranger não apenas os tributos, mas também os gastos do governo. Além disso, o uso do termo “revisão” abre demasiadamente o campo de observação.

alterações) no sistema tributário⁹ é uma reforma tributária, precisamos, necessariamente, de uma definição para reforma tributária. Mesmo que certos atos legais sejam denominados “reforma tributária”, não podemos aceitá-los sem exame, porque a denominação dada por legisladores de diferentes jurisdições não se baseia nos mesmos critérios. Por outro lado, há alterações que não receberam rótulos, mas poderiam ser identificadas como reformas tributárias. Dessa forma, o caminho para reconhecermos uma reforma tributária passa pela análise das alterações tributárias passíveis de observação, selecionando as que preenchem os requisitos de uma definição prévia de reforma tributária. Entretanto, como podemos chegar a essa definição?

Assim como a construção de um edifício ergue-se dos fundamentos ao acabamento, a proposição de uma definição para reforma tributária deve ser precedida de discussão conceitual a respeito dos seus elementos constitutivos e das condições de contorno. Nesse ponto, parece-nos razoável conceituar alterações tributárias, que são observáveis, agregar elementos de contorno para, então, definir reforma tributária.

2.1.2 Alterações tributárias - definição e classificação

O que distingue uma reforma tributária de uma simples alteração no sistema impositivo? Podemos entender que apenas o aumento da alíquota do imposto seletivo sobre cigarros é uma reforma tributária? E se a pergunta dissesse respeito ao incremento da alíquota geral do IVA? Pela definição de Souza (2013), o aumento isolado da alíquota do IVA poderia ser uma reforma tributária, pois, afinal, tenderia a aumentar a arrecadação. O critério de Mahon (2004) admitiria que sim, mas não o de Castanheira et al. (2012). A definição de Samayoa (2011) oferece-nos pouca segurança para responder. Como então distinguir?

Propomos que todas as alterações tributárias devam ser examinadas, porque, *a priori*, todas teriam potencial para fazer parte de uma reforma

⁹ Musgrave (1976) define sistema tributário como “o complexo orgânico formado pelos tributos instituídos em um país ou região autônoma e os princípios e normas que os regem”. O sistema tributário, com seu conjunto de leis, princípios e atos, é o objeto de observação para identificação de reformas tributárias.

tributária.¹⁰ Tratamos, então, da definição de ***alteração tributária***, que seria ***qualquer dispositivo formalmente estabelecido que introduz alguma modificação no sistema tributário até então vigente***. Alterações tributárias seriam observáveis, pois a cada edição de um novo ato legal ou administrativo podemos verificar se o mesmo contém ou não dispositivo atinente a tributo. Uma vez que identificamos uma alteração tributária, precisamos de *critérios para selecioná-la e classificá-la*, visando caracterizá-la ou não como reforma tributária.

Certamente, a ausência de parâmetros gera dificuldades para a caracterização de uma reforma tributária. A mencionada mudança da alíquota do imposto seletivo sobre cigarros pode ser uma alteração tributária pontual e de menor importância para uma economia grande, cujo sistema tributário seja composto de vários tributos, alguns de grande peso econômico e social. Entretanto, a mesma alteração pode ter capital importância em uma economia pequena, que se baseie fundamentalmente no comércio tabagista. No primeiro caso, essa alteração isolada provavelmente não seria considerada reforma tributária, mas que dizer do segundo caso? A importância de tal alteração para uma economia incipiente poderia levá-la a ser considerada uma reforma tributária? Sobre quais parâmetros estaríamos desenvolvendo nosso julgamento?

Esse exemplo reforça-nos a necessidade de critérios para classificar as alterações tributárias, pois, até aqui, ainda não sabemos o que é reforma tributária. Existe uma ampla variedade de modificações nos sistemas tributários, fato que dificulta o estabelecimento de critérios para classificação de alterações. Para obter simplicidade, Mahon (2004) esboçou uma classificação¹¹ levando em conta três aspectos: a simplificação do sistema, a ampliação da base tributária e medidas administrativas. No caso, preferimos classificar as alterações tributárias segundo o efeito que produzem no sistema tributário.

¹⁰ Note que essa discussão antecede à criação de uma base de dados de reformas tributárias e refere-se à fase anterior à coleta de dados. Com efeito, é necessário caracterizar conceitualmente o dado a ser colhido, antes de efetuar a coleta.

¹¹ Diferente de nós, Mahon (2004) não fez distinção entre alterações e reformas, classificando os eventos que coletou como reformas tributárias.

Portanto, classificamos as alterações tributárias da seguinte forma: (i) criação de tributo, (ii) revogação de tributo, (iii) expansão de base de incidência¹², (iv) aumento de alíquota¹³, (v) redução de base de incidência, (vi) redução de alíquota e (vii) outras medidas tributárias, que incluem medidas administrativas e ajustes diversos no sistema tributário.¹⁴ Esse critério para classificar as alterações tributárias está vinculado à configuração do sistema tributário, pois cada alteração gera uma nova configuração sistêmica. Permite, dessa forma, examinar as diferentes configurações resultantes, favorecendo a avaliação posterior do impacto econômico de uma medida, por exemplo. Essa distinção de tipos facilita a construção de uma base de dados para testes com maior objetividade, lembrando que Mahon (2004) assumiu que a dificuldade em reproduzir seu exercício estava justamente na subjetividade com que pautou a construção de sua base de dados.

2.1.3 Elementos de contorno

Havendo definido alteração tributária e estabelecido sua classificação, falta-nos agregar elementos de contorno necessários para definir se uma determinada alteração é ou não uma reforma tributária ou parte de uma reforma tributária. Esses elementos são a caracterização por atos formais, o tempo e o local de observação.

¹² A base de incidência de determinado tributo é o agregado que compreende o montante passível de ser tributado. Por exemplo, a base de incidência do imposto sobre importação em determinado ano corresponde ao total das importações naquele ano, exceto pelas isenções e deduções a determinados produtos e contribuintes.

¹³ Alíquota é o percentual ou valor por unidade de medida aplicável sobre a base de cálculo para obter o valor do respectivo tributo.

¹⁴ As medidas jurídico-administrativas de caráter tributário são aquelas que tratam de aspectos jurídicos e administrativos do sistema tributário, sem alterar bases de incidência ou alíquotas de tributos. Exemplos: reformas do código tributário, reformas do sistema de penalidades por descumprimento de obrigações tributárias, mudanças nas garantias de que goza o Estado na realização de créditos tributários etc. Essas medidas usualmente trazem alterações que importam mudanças nos custos de administração do sistema tributário, bem como nos custos de cumprimento de obrigações de mesma natureza por parte dos contribuintes. Embora importantes e recorrentes, não são tratadas como reformas tributárias neste estudo.

Caracterização das alterações tributárias por atos formais

Alterações tributárias têm origem nos atos formais das autoridades competentes. Ainda que possam ter influência de costumes e princípios, é por meio de normas escritas que passamos a observá-las. Vários atores praticam atos tributários, dentre eles estão o chefe do executivo, os líderes dos parlamentos, juízes e autoridades tributárias. Entretanto, vamos selecionar apenas as alterações tributárias que ocorrem por ato de autoridade investida da competência de sancionar ou promulgar leis, que tenham sido submetidas ao processo político, em país democrático. Uma vez que reformas tributárias são identificadas a partir das alterações tributárias que selecionamos, concluímos ser condição necessária (mas não suficiente) para uma reforma tributária a existência de ato formal do chefe do poder executivo, quando sanciona e faz publicar leis ou expede decretos. Alternativamente; admitimos ato do chefe do poder legislativo, quando, por uma resolução de amplo alcance ou ratificação de tratado internacional, estabelece mudança significativa na configuração do sistema tributário então vigente.¹⁵

Limites temporais e espaciais

O espaço geográfico das alterações tributárias limita-se à jurisdição onde são válidas, *i.e.*, o município, estado, província ou país. É, portanto, condição necessária, mas não suficiente, para haver reforma tributária a observação de alteração nas leis que dizem respeito aos tributos de determinada jurisdição.

Com relação ao tempo, muito embora as alterações legislativas sejam marcadas por data, reformas tributárias não devem possuir limites fixos. Isso porque a forma de alterar os sistemas impositivos varia muito entre jurisdições. O Paraguai, por exemplo, concentrou as alterações tributárias, tendo promovido reformas em 1991 e 2004 (ZÁRATE, 2010).¹⁶ No intervalo entre esses anos, praticamente não houve alteração tributária importante. Já a Argentina, que está permanentemente alterando seu sistema tributário,

¹⁵ Esses atos são referenciados no texto simplesmente como “leis”, ainda que a nomenclatura oficial seja diversa.

¹⁶ Em 2012, o Paraguai reformou o imposto de renda da pessoa física.

espalhou cinquenta alterações tributárias no período compreendido entre 1990 e 2004. Esse padrão gradual é condizente com as predições de Dewatripont e Roland (1993 e 1995). Segundo esses autores, alguns governos procuram dividir as reformas em etapas para que possam vencer a oposição gerada pelas incertezas inerentes a esses processos. Nesses casos, é difícil identificar uma grande reforma, mas é fundamental não desprezar as alterações pontuais, pois, ao longo do tempo, podemos identificar configurações bastante distintas de um sistema tributário que tenha sofrido diversas alterações de menor expressão.

2.1.4 Definição de reforma tributária

Após essa discussão, estão presentes os elementos para definirmos ***reforma tributária como toda e qualquer alteração (ou conjunto de alterações) de natureza tributária, selecionada por determinado critério de relevância, prevista em lei de determinada jurisdição, que importe mudança de base de incidência ou de alíquota de tributo, ou, ainda, a definição de novos tributos ou extinção de tributos existentes.***

Restrições

A definição anterior precisa ser delimitada para utilização neste trabalho empírico. A primeira restrição diz respeito à fonte de dados. Neste estudo, compilamos as respostas aos questionários da pesquisa de campo IPES-2006 do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, 2006), dadas por especialistas em tributação de cada país pesquisado. Outra ressalva diz respeito à extinção de tributos. Consideramos que todas as extinções de tributos de nossa base foram irrelevantes, porque contá-las levaria à multiplicidade de contagem. Revogações foram acompanhadas da inserção quase imediata de um novo tributo ou de expansão de tributos existentes. Ocasionalmente, concorrem para a eliminação de vários tributos de pouca expressão arrecadatória. A introdução do IVA na Guatemala, em 1992, foi acompanhada da revogação de diversos pequenos impostos.

Também excluimos as alterações coletadas em *tributos sobre comércio exterior*. São eles os impostos sobre importação e exportação, direitos

alfandegários de diversa ordem e outros tipos de menor expressão. Observamos que esses tributos modificam-se segundo uma dinâmica quase sempre muito distinta, pois as alterações¹⁷ não costumam seguir o rito legislativo, como nos demais tributos. Elas seguem predominantemente as variações nos fluxos de comércio exterior. Geralmente, o poder executivo tem liberdade para promover alterações de alíquotas. Em contrapartida, alterações em tributos internos seguem-se normalmente a intensos debates políticos.

Finalmente, nossa definição assume como reforma tributária tanto alterações isoladas como em conjunto. Essa flexibilidade, aliada à tipologia de reformas tributárias, assunto da próxima seção, nós a utilizamos para conceber as especificações de teste, como veremos no capítulo 4.

2.2 Tipologia das reformas tributárias

É raro encontrar referência explícita aos tipos de reformas tributárias, exceção feita a Lerda (2002), cuja tipologia abrange aspectos administrativos, estruturais e arrecadatários. Reformas tributárias são muitas vezes fenômenos complexos, que podem ser melhor estudados se desagregados em tipos mais simples. Do ponto de vista empírico, é razoável testar a hipótese de que as causas diferem conforme os tipos. Além disso, é importante uniformizar os termos usados neste estudo. Assim como a falta de uma definição de reforma tributária pode levar a comparar resultados divergentes, da mesma forma, a confusão na determinação dos tipos pode comprometer as pesquisas.

2.2.1 Classificação das reformas tributárias

A classificação proposta a seguir compila observações próprias e dos autores Focanti et al. (2013) e Castanheira et al. (2012).

1. Quanto aos tributos alterados e bases de incidência

¹⁷ Geralmente, o poder executivo pode alterar alíquotas..

Podemos classificar as reformas tributárias em função dos tributos que modificam e das respectivas bases de incidência.¹⁸

- Reformas tributárias sobre a base renda: compreendem as alterações em um ou mais dos seguintes tributos e seus assemelhados: imposto sobre a renda da pessoa física, imposto sobre a renda da pessoa jurídica, impostos sobre ativos e sobre a renda presumida.¹⁹
- Reformas tributárias sobre a base consumo: compreendem as alterações em um ou mais dos seguintes tributos e seus assemelhados: imposto geral sobre vendas, imposto sobre o valor agregado, impostos seletivos, impostos sobre transações bancárias e financeiras.²⁰
- Reformas tributárias sobre a base propriedade: compreendem alterações nos tributos sobre a propriedade.
- Reformas sobre bases específicas: compreendem alterações em outras bases (por exemplo: tributos sobre folha de salários).
- Reformas de múltiplas bases: as que combinam duas ou mais das bases anteriores.²¹

II. Quanto à relevância orçamentária

Segundo Focanti et al.. (2013), as reformas podem ser:

- Reformas maiores: aquelas que abrangem tributos de maior relevância arrecadadora (IVA e IR).
- Reformas menores: aquelas que abrangem tributos de menor relevância arrecadadora.

III. Quanto à multiplicidade e variedade das alterações

¹⁸ Essa classificação baseia-se em *Government Finance Statistics Manual* (FMI, 2014).

¹⁹ Os impostos sobre ativos, muito comuns na América Latina, funcionam como substitutos imperfeitos do imposto sobre a renda, quando há dificuldade em determiná-la. Na mesma situação encontram-se os impostos sobre a renda presumida.

²⁰ São tributos sobre o consumo geral de bens e serviços: o imposto sobre vendas e o imposto sobre o valor agregado. Impostos seletivos, impostos sobre transações bancárias e financeiras são tributos sobre o consumo específico de bens e serviços.

²¹ Bases específicas e múltiplas bases não se encontram em *Government Finance Statistics Manual*. Esses tipos foram introduzidos para uso neste trabalho.

- Reformas amplas: aquelas que abrangem mais de um tributo, incluem as bases renda e consumo e mais de duas alterações, uma pelo menos de caráter geral (não direcionadas).
- Reformas reduzidas ou minirreformas: as que se referem a um único tributo ou poucos tributos de menor relevância e poucas alterações.

Reformas amplas concentram alterações em determinado período de tempo, que assumimos ser de um ano.

IV. Quanto à incidência

- Gerais: as que incidem sobre todos os contribuintes do(s) tributo(s) envolvido(s).
- Direcionadas (targeted): as que incidem sobre parte dos contribuintes ou grupos, que geralmente podem abranger um setor econômico, uma classe profissional etc.

V. Quanto ao impacto orçamentário

- Expansivas: são as alterações que buscam aumentar as receitas;
- Contracionistas ou redutoras: aquelas que impõem redução de receitas com objetivos diversos: estimular determinada indústria, redistribuir a carga fiscal etc.
- Neutras: são as que não buscam aumentar nem reduzir receitas, mas promovem mudanças no sistema sem intenção de alterar a carga tributária. Esse tipo de reforma geralmente comporta várias alterações, algumas com efeito expansivo e outras com efeito redutor, de modo que as alterações tendem a se compensar. O quadro 2.1 resume os tipos apresentados.

Quadro 2.1 - Tipologia das reformas tributárias

Categoria	Tipos de reformas
1. Base de incidência	(i) reforma da tributação da renda, (ii) reforma da tributação do consumo, (iii) reforma da tributação da propriedade, (iv) reforma de base específica
2. Relevância orçamentária	(i) maiores e (ii) menores reformas
3. Multiplicidade das alterações	(i) amplas e (ii) reduzidas
4. Incidência	(i) gerais e (ii) direcionadas
5. Impacto orçamentário	(i) expansivas, (ii) redutoras e (iii) neutras
Elaboração própria.	

2.3 Reformas tributárias na América Latina – 1990 a 2004

Vários estudos existem a respeito das reformas tributárias na América Latina, muitos apontando as deficiências dos sistemas tributários e indicando prescrições normativas. Eles guardam enfoque distinto do que estamos propondo: observar quantitativamente as reformas tributárias na região e verificar o impacto de instituições políticas sobre elas. Há, porém, ao menos dois estudos cujo enfoque assemelha-se ao que propomos: Mahon (2004) e Focanti et al. (2013). Mahon (2004) foi pioneiro ao realizar teste empírico envolvendo quinze países da América Latina, com dados de 1977 a 1995. Mahon (2004) observa elementos comuns nas reformas tributárias da região: redução da progressividade nas alíquotas, redução das alíquotas estatutárias marginais máximas do imposto de renda, redução das isenções, ampliação das bases dos tributos, inserção do IVA e aumento de suas alíquotas, redução e eliminação de tarifas alfandegárias, fortalecimento das administrações tributárias e aplicação de mais severas penalidades para coibir a evasão.

Mais tarde, Focanti et al. (2013) retomam o trabalho de Mahon (2004). Com suporte em publicações da Pricewaterhouse Coopers, compilam uma base de dados de reformas tributárias para a América Latina, tomando o período entre 1990 e 2004. Os autores repetem os índices de Mahon (2004) e criam novas especificações de testes, classificando as reformas de acordo com

os tributos envolvidos. Eles também usam códigos para evidenciar as reformas expansivas e redutoras de receitas, bem como reformas gerais e direcionadas.

Nosso estudo difere de Mahon (2004) e de Focanti et al. (2013), pois construímos base própria de dados de alterações tributárias²² na América Latina, a partir das respostas aos questionários da pesquisa de campo IPES-2006 do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, 2006). A construção dessa base é assunto do capítulo 4, porém vamos agora utilizá-la para obter um resumo das alterações e reformas tributárias ocorridas entre 1990 e 2004.

2.3.1 Perfil das reformas tributárias na América Latina

Tomando os dados de nossa base, que computou as alterações tributárias em dezesseis países²³ da América Latina, obtivemos a tabela 2.1. Os números mostram que a maior parte das medidas visou ao aumento da tributação, condizente com o esforço fiscal dos governos da região, que buscaram aumentar receitas no período (LORA, 2007; MELO, PEREIRA e SOUZA, 2010). A criação de tributos (14,4% das alterações) superou a retirada de tributos dos sistemas (5,8% das alterações), ao passo que alterações para aumentar tributos (45,8% das alterações) foram mais frequentes que as que objetivaram reduzir tributos (24,7% das alterações). As alterações de alíquotas (43,6%) foram mais regulares que as de base de incidência (26,9%), algo esperado, se considerarmos que a boa técnica tributária (SEVILLA, 2004) recomenda as alterações de alíquotas para ajustes nos sistemas impositivos. No entanto, a expansão de base de incidência (21,5%) foi substancial. No total, foram captadas 312 alterações, consideradas relevantes pelos especialistas que responderam aos questionários do BID.²⁴

²² Obtivemos a base de reformas tributárias a partir da base de alterações tributárias, nos termos da definição de reforma tributária de 2.1.4.

²³ Os países da base de alterações tributárias são Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, México, Nicarágua, Peru, Panamá, Paraguai, Uruguai, Venezuela.

²⁴ A contagem de alterações tomou por base apenas os tributos do governo central, exceto para o Brasil. O sistema tributário brasileiro é o único que possui um imposto sobre consumo geral com características de IVA (ICMS) de competência das unidades federadas. As respostas da pesquisa IPES não captaram as alterações de base e alíquotas do ICMS dos 26 estados e do Distrito Federal, mas captaram grandes alterações, como foi o caso da Lei Kandir.

Tabela 2.1 - Alterações tributárias
América Latina - 1990 a 2004

Tipo de alteração	freq.	%
introdução/criação de tributos	45	14,4%
revogação de tributos	18	5,8%
aumento de tributos	143	45,8%
expansão de base	67	21,5%
aumento de alíquota	76	24,4%
redução de tributos	77	24,7%
redução de base	17	5,4%
redução de alíquota	60	19,2%
medidas administrativas/outras provisões	29	9,3%
Total	312	100,0%

Fonte: questionários da pesquisa IPES do BID (2006).

Tabela 2.2 - Reformas tributárias por tipos
América Latina - 1990 a 2004

Tipo de reforma	freq.	%
Por base de incidência	246	100,0%
renda	124	50,4%
consumo	111	45,1%
propriedade	2	0,8%
bases específicas	9	3,7%
Por relevância orçamentária	246	100,0%
maiores reformas	175	71,1%
reformas menores	71	28,9%
Por impacto orçamentário	246	100,0%
Expansivas	181	73,6%
Redutoras	65	26,4%
Por multiplicidade de alterações	98	100,0%
Amplas	23	23,5%
minirreformas	75	76,5%
Por incidência	246	100,0%
gerais	165	67,1%
direcionadas	81	32,9%

Fonte: questionários da pesquisa IPES do BID (2006)

Os números mostram, também, a coerência da definição que propomos para reformas tributárias em 2.1.4. Tomando apenas os casos de criação de tributos e de aumento/redução de bases e alíquotas, temos 85,4% das 312 alterações captadas. Esse corte tem a vantagem de evitar o mergulho na miscelânea de medidas tributárias de cunho administrativo e pouca expressão econômica, e de desprezar a revogação de tributos, que, como dissemos em

2.1.4, implicaria em multiplicidade de contagem de reformas. Expurgando da base das alterações as revogações, as medidas administrativas/outras provisões e as alterações relativas a comércio exterior, obtivemos a base de reformas tributárias – América Latina, 1990 a 2004.

A tabela 2.2 mostra a frequência de reformas por tipos. Foram 246 reformas, exceto na contagem por multiplicidade de alterações, que identificou 98 reformas. A diferença deve-se ao fato de que nas primeiras consideramos cada alteração uma reforma, enquanto que na última, agregamos as alterações por ano e país. Ambas as contagens satisfazem a definição de reforma tributária de 2.1.4.²⁵

Quando vislumbramos a classificação por base de incidência, verificamos que as modificações nas bases renda e consumo respondem por cerca de 95% das reformas. Por outro lado, menos de 1% das reformas dedicou-se à propriedade, mostrando o decréscimo de importância de tributos sobre propriedade na região, durante o período das observações. Em outro prisma, as reformas maiores (que alteraram o imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas ou o IVA) computaram 71% das reformas contra 29% de reformas em tributos de menor importância arrecadatória. Esse indicador, porém, é impreciso, pois os especialistas que responderam aos questionários da pesquisa de campo IPES do BID, realizada em 2006, puderam responder livremente sobre as alterações que consideravam mais relevantes. Acreditamos que esse “limiar de relevância” possa variar entre os especialistas, principalmente, no caso de alterações em tributos de menor expressão econômica. Com efeito, para Focanti et al. (2013), que utilizaram dados²⁶ da Pricewaterhouse Coopers, as reformas maiores somaram 142 contra 185 reformas menores. Comparando com nossos dados, ainda que as fontes sejam diferentes, vemos que é maior a diferença entre as reformas menores, como esperado.

²⁵ Na tabela 2.2, preferimos, por simplicidade, a relação unívoca entre alteração e reforma, exceção feita à caracterização de reformas amplas, que necessariamente exige que se olhe para um conjunto de alterações, no período de um ano-calendário.

²⁶ A amostra desses autores compreende o mesmo período e apenas acrescenta El Salvador, que teve apenas duas reformas maiores e três menores, e Honduras, com 6 maiores e 3 menores.

O indicador referente à expectativa de impacto orçamentário registrou 181 reformas expansivas contra 65 reformas redutoras. Esclarecemos que o enquadramento nesses tipos levou em conta tão simplesmente a descrição que os especialistas respondentes da pesquisa IPES 2006 do BID obtiveram dos textos legais. Por exemplo, se a medida estivesse descrita como “*aumento da alíquota de IVA de 10% para 15%*”, nós a classificaríamos como expansiva, pela expectativa de um aumento de receitas. Com efeito, a real verificação²⁷ do impacto orçamentário exigiria que a medida fosse avaliada *a posteriori*, algo fora do escopo deste estudo e que demandaria grande esforço. Os dados corroboram a afirmação de Lora (2007) de que a maior preocupação dos governos da região no período foi reformar para aumentar receitas ou pelo menos para evitar a deterioração das mesmas.

Identificamos 23 reformas amplas contra 75 minirreformas. Esses dados parecem indicar que é mais difícil reformar amplamente os sistemas tributários. O argumento de Dewatripont e Roland (1992, 1995) sobre reformas graduais encontra nesses dados algum mérito. Nesse sentido, não devemos desprezar minirreformas, que ao longo do tempo modificam substancialmente os sistemas tributários. Assim como reformas amplas, elas também passam por debates no poder legislativo e submetem-se à aprovação do poder executivo. Por outro lado, também não podemos tomar o gradualismo como regra. Os dados sobre reformas amplas confirmam a ocorrência das mesmas, não se sabendo, contudo, sob quais condições são adotadas e preferidas às reformas graduais.

Encontramos 27% de direcionamento nas reformas tributárias da América Latina, em contraste com Castanheira et al. (2012), que afirmaram ser a maioria das reformas, na Europa, direcionadas. Esse tipo de reforma é conhecido na literatura como *targeted reforms*, ou seja, *reformas direcionadas*, que foram desenhadas para beneficiar ou gravar certos grupos sociais. Supondo que o sistema tributário esteja balanceado, reformas direcionadas podem afetar negativamente a equidade do sistema. O *princípio da equidade horizontal* estabelece que indivíduos em posições iguais devem receber o

²⁷ De fato, a classificação por impacto orçamentário (expansivas e redutoras), assim como por incidência (gerais e direcionadas), baseia-se no teor descritivo dos atos de reforma e não em avaliação posterior dos efeitos das reformas.

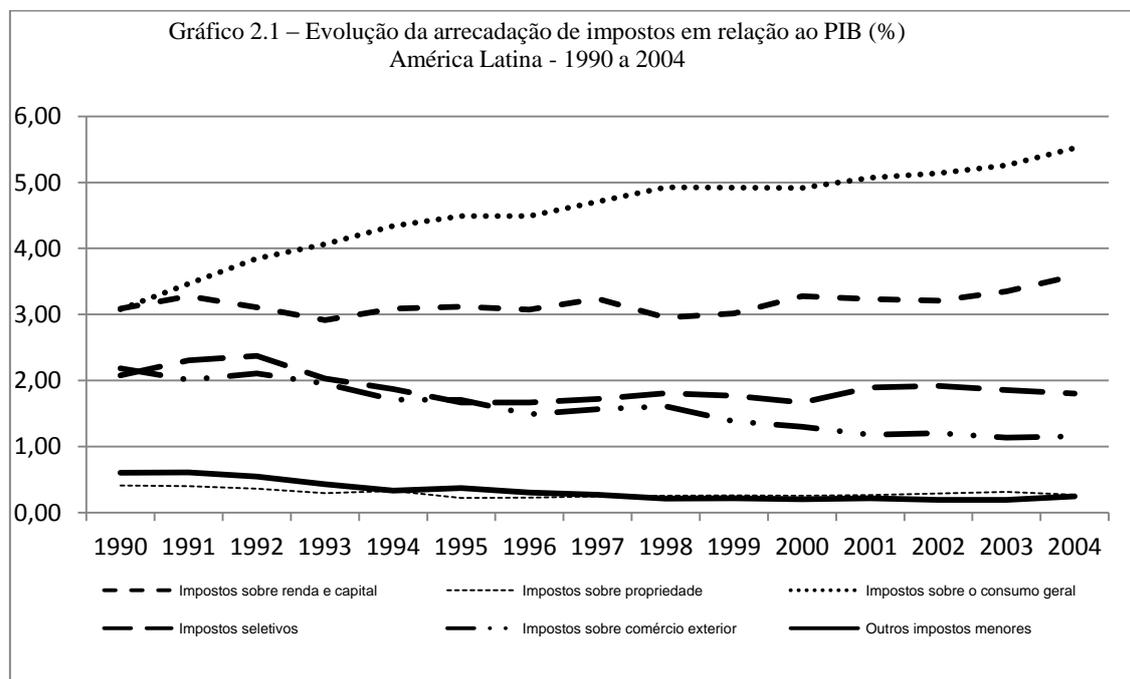
mesmo tratamento tributário (ROSEN, 2005). Logo, o risco do direcionamento é justamente o de ferir esse princípio, na medida em que diferencia certos grupos ou indivíduos.

2.3.2 As reformas tributárias e o comportamento das receitas fiscais latino-americanas

Dissemos que para Lora (2007) o principal objetivo dos governos da região ao promoverem reformas tributárias entre 1990 e 2004 foi o de aumentar ou preservar receitas. No limiar da década de 90, a média da arrecadação de impostos na região em relação ao PIB era de 11,4%. O cenário econômico latino-americano durante os anos 80 era de alta inflação e baixo crescimento. Ao final da década de 80 e início dos anos 90, praticamente todos os países da região empreenderam reformas estruturais com intuito de iniciar uma agenda econômica positiva, com inflação controlada e maiores taxas de crescimento. Além disso, os governos eram cobrados por mais investimentos na área social. Era evidente a necessidade de garantir receitas públicas para melhorar a governança. Todavia, os governos latino-americanos encontravam outro obstáculo: a globalização. A pressão de multinacionais estrangeiras por baixas alíquotas sobre o capital e a onda de abertura do comércio exterior, com redução das taxas alfandegárias, fizeram com que os governos empreendessem reformas tributárias para obter recursos de outras fontes (LORA, 2007). Dessa forma, mesmo com o esforço dos países da região em reformar seus sistemas impositivos, o percentual médio das receitas em relação ao PIB subiu para apenas 12,6% no ano 2004.

O gráfico 2.1 mostra o comportamento das receitas tributárias latino-americanas entre 1990 e 2004. Ainda que a relação entre receitas e reformas tributárias não seja direta, vale a pena buscar correlacioná-las. Observamos que os tributos sobre o consumo geral foram os que mais cresceram, saindo de patamar próximo a 3% do Produto Interno Bruto (PIB) em 1990 e atingindo cerca de 5,5% do PIB em 2004. Da tabela 2.2, temos que a base consumo (geral e específico) respondeu por 45,1% das reformas tributárias. O IVA aumentou a capacidade de financiamento dos governos e possibilitou que esses empreendessem melhorias na área social (LORA, 2007). As alíquotas

foram inicialmente propostas em 10%, subindo para 15% na maioria dos países, ao final do período.



Fonte: CIAT Data.

A arrecadação de tributos sobre a renda manteve-se estável em torno de 3% do PIB até 1999, com ligeira elevação e queda no início dos anos 90. A partir do ano 2000 começa uma tendência de alta, crescendo a cerca de 3,7% do PIB em 2004.²⁸ Apesar disso, a média esteve longe da média dos países desenvolvidos para a tributação da renda, que era de cerca de 12% (LORA, 2007). A dificuldade de tributar a renda na América Latina é uma das principais críticas dos especialistas em finanças públicas (TANZI, 2007). Mesmo assim, não se pode dizer que a região permaneceu estagnada. Da tabela 2.2, vimos que 50,4% das reformas ocorreu sobre a base renda. No imposto de renda da pessoa jurídica (IRPJ), os países latino-americanos seguiram a tendência internacional por redução das alíquotas máximas. Elas beiravam 40% no limiar dos anos 90 e decresceram para 30%, em média, após o ano 2000. Outra novidade foi a presunção da renda, caso dos impostos sobre ativos e da tributação mínima presumida, que se espalharam na região no início dos anos 90 para depois declinar. No imposto de renda da pessoa física (IRPF), a queda

²⁸ De acordo com CIAT Data, a média de arrecadação dos impostos sobre a renda continuou subindo entre 2004 e 2010, chegando a cerca de 5% do PIB.

das alíquotas máximas foi ainda mais acentuada: de 50% para 30%, no mesmo período.

O efeito das reformas sobre a progressividade do imposto de renda na América Latina é incerto. Para Lora (2007), a progressividade da tributação da renda melhorou, principalmente para o IRPF. Os limites de isenção foram elevados de cerca de 60% do PIB per capita no início do período a 230% em 2001, reduzindo o universo de contribuintes de baixa renda e facilitando o controle das administrações tributárias sobre os demais. Além disso, a queda das alíquotas máximas favoreceu o ingresso de recursos. Antes, as alíquotas máximas do IRPF eram aplicadas a rendas cerca de 120 vezes o PIB per capita e, após as reformas, passaram a ser aplicadas a cerca de 20 vezes o PIB per capita em 2001. Várias isenções foram canceladas, conquanto novas concessões tenham surgido ao final do período. No entanto, para Figari e Gandullia (2007) essas alterações não melhoraram a progressividade, mantendo-se a estrutura do imposto de renda na América Latina próxima da proporcionalidade, sendo insignificante seu efeito redistributivo.

Os demais tributos apresentam tendência de queda de ingressos, principalmente as tarifas de comércio exterior, cuja participação caiu de 2% do PIB em 1990 para próxima de 1% (redução pela metade). Acompanhando a tendência global pela liberação do comércio, as tarifas de comércio exterior caíram de cerca de 49%, em média, no início do período, para 13%, em média, ao final dos anos 90 (LORA, 2007). Mesmo sem incluir as alterações em tarifas do comércio exterior entre as reformas tributárias, optamos por manter a evolução da arrecadação das mesmas no gráfico 2.1, porque essa havia sido uma base importante de ingressos para vários países latino-americanos (TANZI, 2007). Em Honduras, por exemplo, a arrecadação de ingressos sobre o comércio exterior em relação ao PIB correspondia a 5,7% em 1991, superando o IVA (2,9%) e os impostos sobre a renda (2,5%). Essa participação caiu para cerca de 2% do PIB em 2001, compensada pelo aumento significativo da participação da tributação sobre o consumo, que passou a ser de 4,5% para o IVA.

A participação dos impostos seletivos também caiu e ficou próxima de 2% do PIB, um pouco abaixo. Alguns impostos seletivos foram extintos, restando basicamente os impostos sobre combustíveis, tabaco e bebidas alcoólicas. Segundo Lora (2007), reformas nos impostos seletivos atraem grandes resistências de grupos de interesses organizados.

Os impostos sobre a propriedade beiram a inexpressividade arrecadatória e praticamente não foram reformados (tabela 2.2). Isso pode indicar não apenas a manutenção de elites rurais na América Latina, mas quiçá a preferência dos fiscos e governos pela extração de receitas por meio de tributos de custo operacional mais baixo. Afinal, tributar a propriedade adequadamente exige a atualização permanente de cadastros, bem como a capacidade de garantir a liquidez dos créditos tributários (TANZI, 2007).

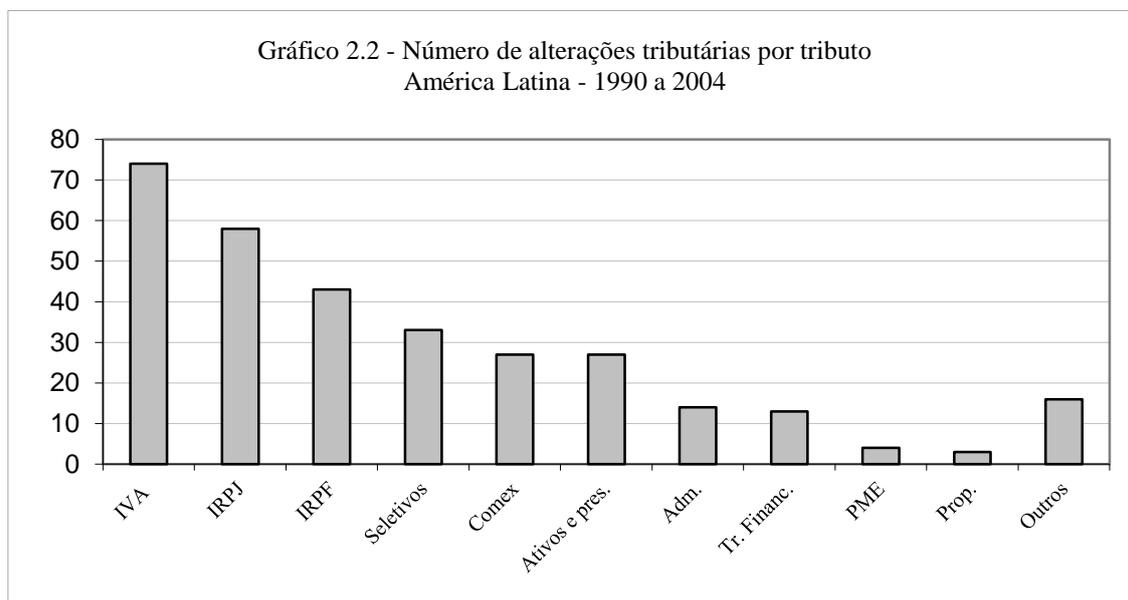
Outros impostos apresentaram participação muito baixa na arrecadação, mas é justo mencionar que os governos latino-americanos fizeram esforços criativos no período (LLEDO, SCHNEIDER e MOORE, 2004). É o caso, por exemplo, da onda de reformas que introduziu os impostos sobre transações bancárias e os regimes especiais para microempresas e pequenos negócios.

Em resumo, é notória a tendência de expansão da tributação sobre a base consumo e o potencial para aumento da participação da tributação da renda na América Latina. Praticamente, essas duas bases sustentam a arrecadação dos sistemas tributários da região e são também as que mais sofreram reformas (cerca de 95% dos casos, de acordo com a tabela 2.2). Por outro lado, observa-se o declínio da participação dos tributos sobre propriedade, impostos seletivos e de comércio exterior.

2.3.3 Distribuição das alterações tributárias por tributo

A tabela 2.2 forneceu informações sobre a distribuição das reformas tributárias por bases de incidência. Agora desejamos desagregar os dados por tributos e aprofundar a análise. Preferimos desagregar as alterações tributárias (em vez de reformas) para não perder informação sobre tributos de comércio exterior e medidas administrativas e poder compará-las com as demais

medidas. Ao distribuir as alterações tributárias por tributos, obtivemos o seguinte gráfico.



Fonte: questionários da pesquisa IPES do BID (2006).

Como esperado, o IVA²⁹ foi o campeão de alterações, seguido do imposto de renda da pessoa jurídica (IRPJ) e do imposto de renda da pessoa física (IRPF), confirmando que houve mais alterações nos tributos de maior arrecadação e de maior importância econômica. Em patamar mais baixo, aparecem os impostos seletivos (Seletivos), seguidos dos impostos sobre o comércio exterior (Comex) e dos impostos sobre ativos e aqueles baseados na renda presumida (Ativos e pres.), cada qual em patamar próximo de 30 alterações no período. Com menor frequência, perto de 10 alterações ou menos, estão os impostos sobre transações financeiras (Tr. Financ.), impostos sobre a propriedade (Prop.) e regimes simplificados voltados para pequenas e médias empresas (PME). Finalmente, aparecem alterações de caráter

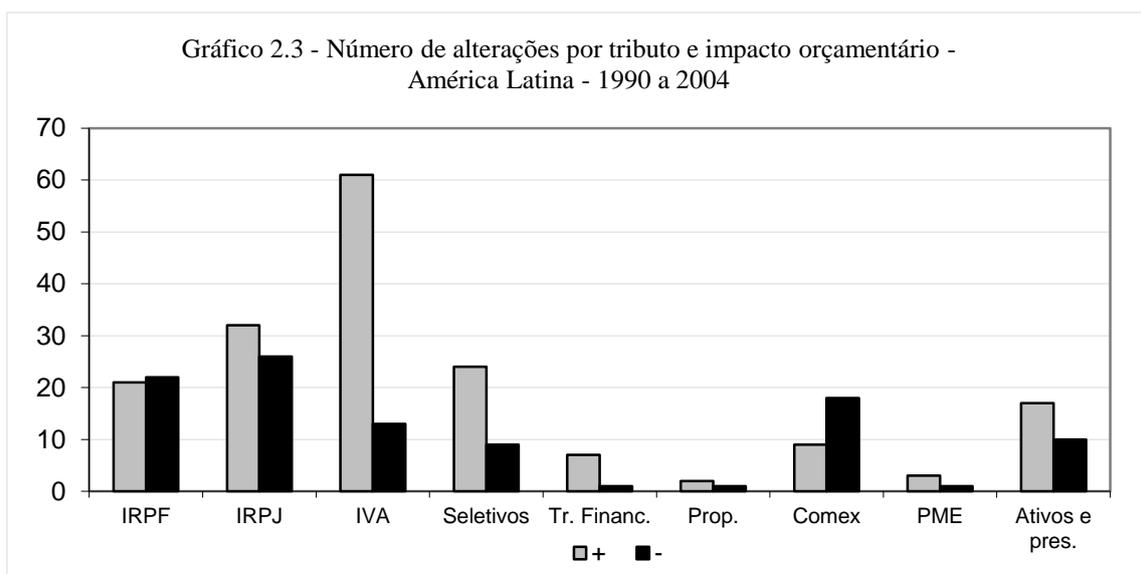
²⁹ O IVA está presente em todos os países da América Latina (TANZI, 2007), ainda que com diferentes denominações: Panamá e El Salvador adotam o imposto sobre transferência de bens móveis e prestação de serviços – ITBMS e ITBMPS, respectivamente. República Dominicana adota o imposto sobre transferência de bens industrializados e serviços – ITBIS. Peru e Costa Rica adotam o imposto geral sobre vendas – IGV.

administrativo (Adm.), sendo que a rubrica “outras” inclui alterações importantes nos códigos tributário e aduaneiro.³⁰

Comparando o gráfico 2.2 com o gráfico 2.1, observamos alguma relação entre a arrecadação de tributos e alterações tributárias empreendidas na região. No gráfico 2.1, vimos que as maiores participações na arrecadação são dos impostos sobre o consumo e a renda, justamente os que sofreram mais alterações, de acordo com o gráfico 2.2. Alterações nos impostos seletivos e sobre o comércio exterior foram menos frequentes e não evitaram a queda na participação desses tributos na arrecadação. Finalmente, os tributos menos alterados foram também os que menos participação tiveram na arrecadação, caso dos impostos sobre a propriedade e sobre transações financeiras.

Contudo, as evidências podem ser mais claras se caracterizarmos as alterações como expansivas ou redutoras do orçamento público. O gráfico 2.3 apresenta a distribuição das alterações tributárias por tributo, porém distinguindo as que buscavam expandir receitas das que buscavam reduzi-las ou possuíam efeito incerto sobre o orçamento público. Para aumentar receitas, os governos latino-americanos sistematicamente buscaram fazê-lo com o IVA e os impostos sobre o consumo geral. O maior número de alterações expansionistas no IVA é coerente com a observação de maior participação arrecadatória dos tributos sobre o consumo. No imposto de renda, os movimentos foram mais equilibrados, observando-se que o IRPJ apresenta leve superioridade para as reformas expansivas, enquanto o IRPF mostra o contrário: o movimento para reduzir bases e alíquotas desse imposto foi superior. Esses dados estão em consonância com as observações sobre a baixa capacidade arrecadatória do imposto de renda na América Latina, pois observamos uma relação quase de um para um entre o número das alterações expansivas e redutoras.

³⁰ Para exemplificar, a Bolívia institucionaliza a administração tributária com a lei nº 2166/2000 e publica um novo código tributário em 2003 (lei nº 2.492/2003). Contamos a primeira na rubrica “Adm.” e a segunda medida em “Outras”.

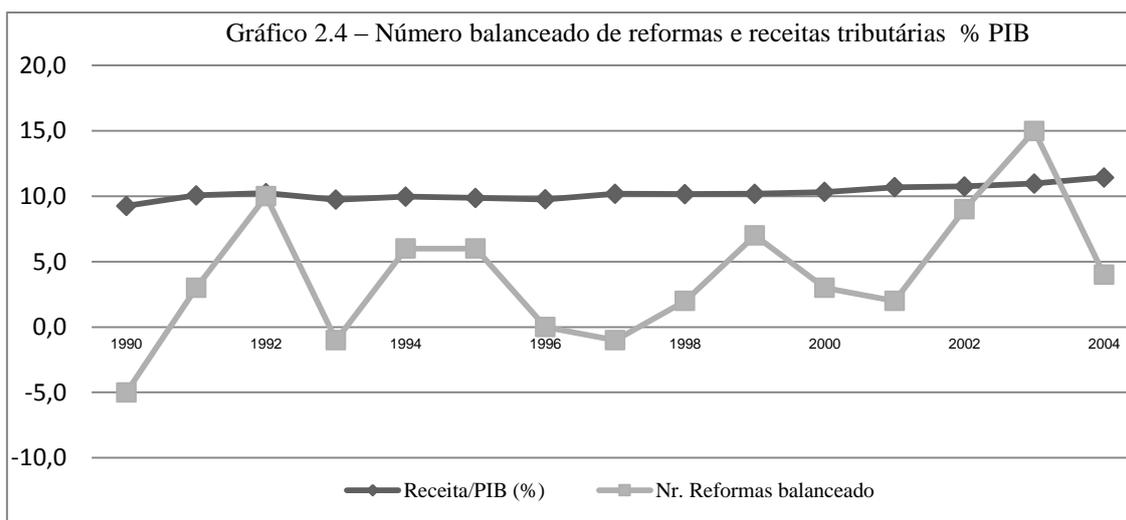


Fonte: questionários da pesquisa IPES do BID (2006).

Essas observações, entretanto, merecem cautela. Aumento ou redução de alíquotas estatutárias e bases de incidência legais pode não corresponder a aumento ou redução efetiva de receitas, visto que importa considerar as alíquotas efetivas e a incidência real. Dessa forma, a redução das alíquotas máximas do imposto de renda, muito comum no período, pode mesmo ter gerado efeito positivo sobre a arrecadação, desde que tenha ocorrido aumento da base de incidência do imposto.

2.3.4 Distribuição das reformas tributárias no tempo

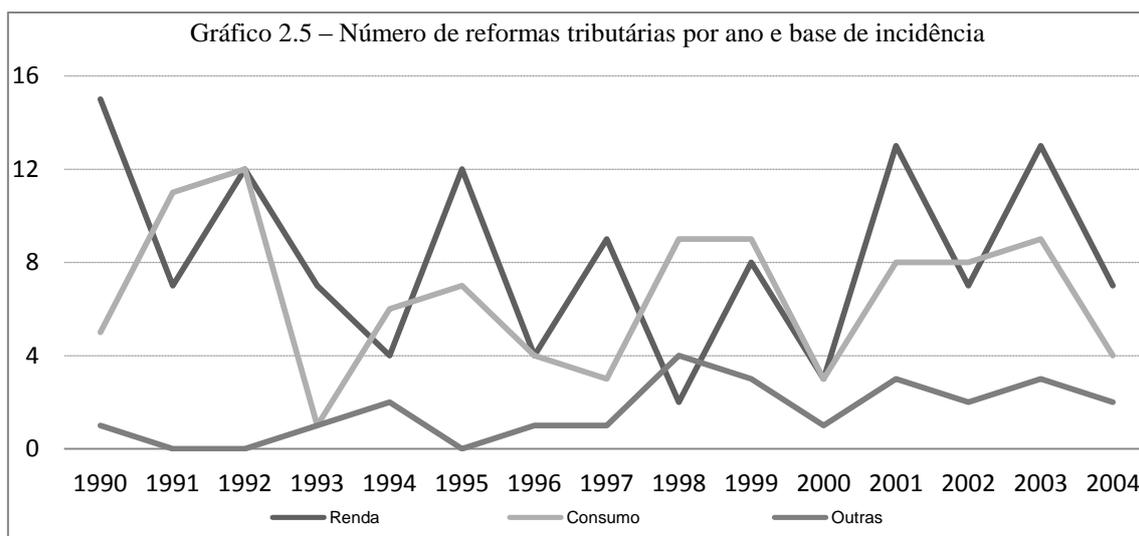
Dissemos que até o início dos anos 90, a América Latina vivia um período de alta inflação e baixo crescimento. Os governos enfrentavam as ameaças da globalização às bases tributárias e a arrecadação de tributos estava em declínio. Nesse cenário, era de se esperar um grande número de reformas, no início dos anos 90. O gráfico seguinte compara a evolução das reformas e das receitas tributárias.



Fonte: questionários da pesquisa IPES do BID (2006).

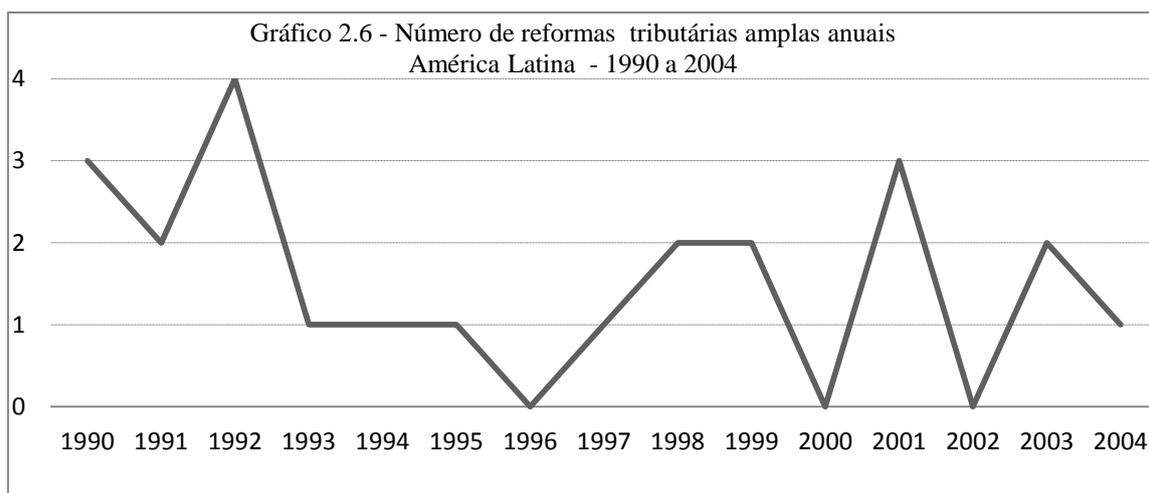
A linha escura representa a evolução das receitas (médias por países) em relação ao PIB, partindo de 9,3% em 1990 e subindo lentamente a 11,4% do PIB em 2004, ressalvando que não foram incluídas as receitas de tributos de comércio exterior. A linha clara indica o número de reformas expansivas menos o número de reformas redutoras. Observamos que essa linha move-se praticamente acima de zero em quase todo o período e torna-se francamente positiva após 1997, quando o número de reformas expansivas passa a superar o de redutoras. Esse padrão é acompanhado por um aumento suave das receitas, indicando possível correlação entre receitas e reformas. Contudo, outros fatores devem ter impacto sobre as receitas e, por isso, o esforço reformista não se faz acompanhar de aumento de receitas na mesma proporção.

Desagregando as reformas pelas bases consumo e renda, o gráfico 2.5 apresenta a distribuição ao longo do período entre 1990 e 2004. O número de reformas na tributação do consumo geral foi mais alto em 1991 e 1992. Depois, houve picos em 1998, 1999 e 2003, mas sem ultrapassar 10 reformas em cada um desses anos. Na tributação da renda, os picos ocorreram em 1990 e 1992 e depois em 1995, 2001 e 2003. Reformas sobre outros tributos foram mais frequentes após 1998, quando os governos latino-americanos buscavam variar o leque de receitas, criando impostos sobre transações bancárias e impostos sobre ativos.



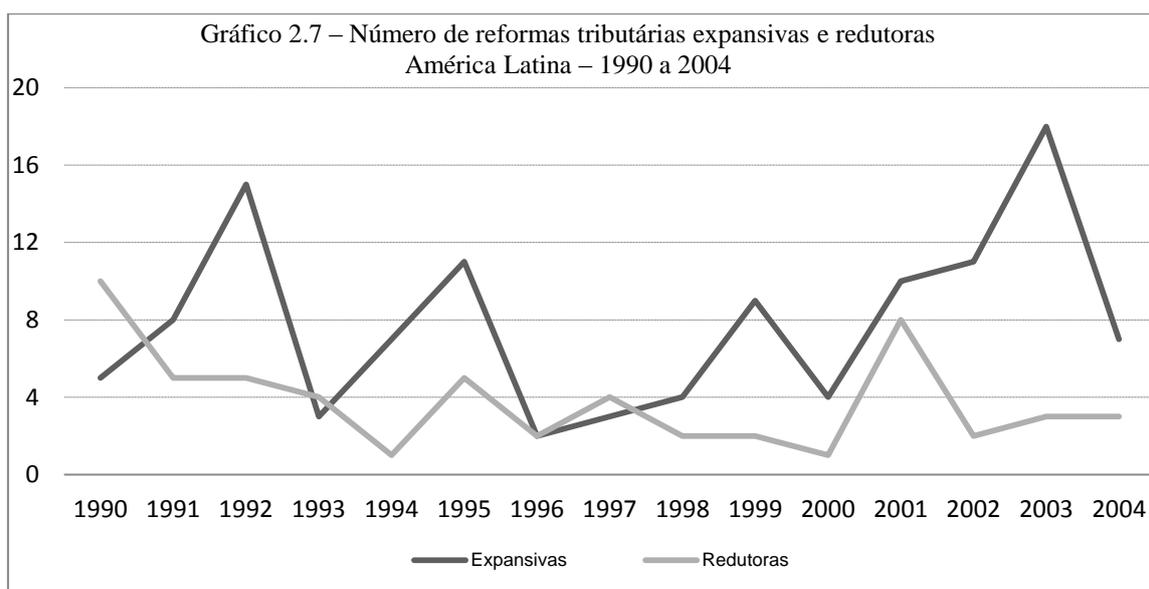
Fonte: questionários da pesquisa IPES do BID (2006).

Ao considerar apenas reformas amplas (gráfico 2.6), observamos que o ímpeto reformador realmente foi maior no início dos anos 90, como esperado, decrescendo até 1996 e oscilando a partir de 1998 até 2004. Da tabela 2.2, recordamos que o número de reformas amplas, as que alteram várias disposições do sistema tributário, corresponde a 23,5% do total de reformas. Significa dizer que a probabilidade de ocorrência de reformas amplas é menor. A razão deve estar atrelada à dificuldade de obter consenso político em torno de muitas questões tributárias, caracterizando o que no capítulo 3 vamos tratar como a tendência ao *status quo*. Consequentemente, deve haver mérito nas conclusões de Dewatripont e Roland (1992, 1995) sobre a preferência dos legisladores pela introdução de várias reformas graduais, em vez de amplas reformas. Esse padrão, todavia, não é único. Ao que parece, a Argentina, que reformou mais vezes, aproxima-se mais da opção pelo gradualismo das reformas, enquanto o Paraguai, que demora a reformar, parece adotar comportamento distinto.



Fonte: questionários da pesquisa IPES do BID (2006).

Com relação ao impacto orçamentário, classificamos as reformas em expansivas e redutoras. O gráfico seguinte mostra o comportamento de ambas no tempo.

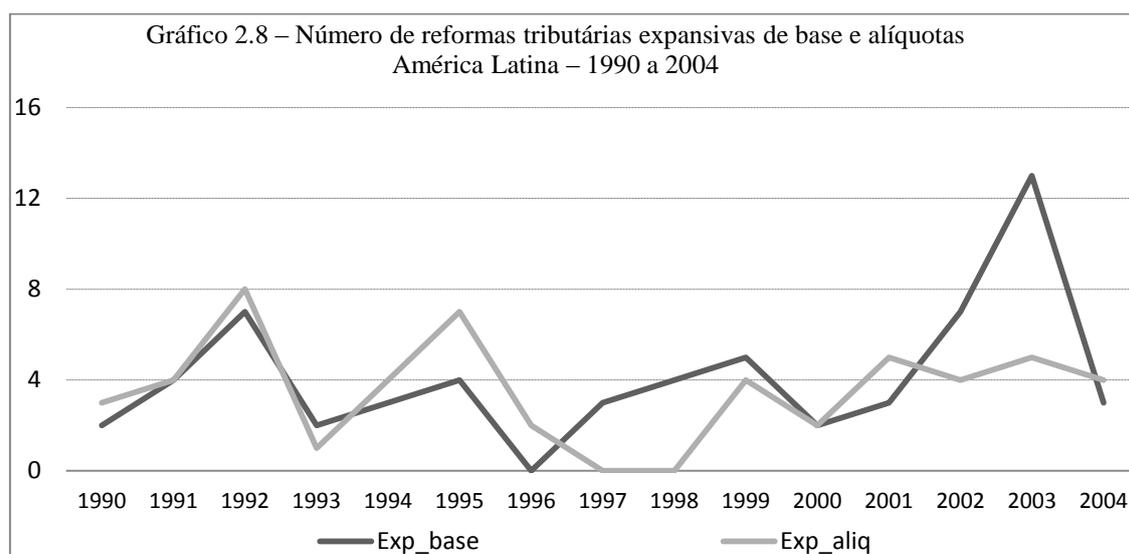


Fonte: questionários da pesquisa IPES do BID (2006).

As reformas tendentes ao aumento de receitas tiveram picos em 1992 e 1995, e declínio até 1996. A partir de então, há uma tendência ascendente das reformas expansivas, com pico em 2003. Essa tendência é coerente com o aumento da arrecadação tributária, demonstrado no gráfico 2.4, a partir de 1999. Quanto às reformas redutoras, que compreendem simplificações e incentivos, notamos maior número em 1990 com tendência de queda até o ano 2000. O pico nos anos 90 está associado ao esforço pela simplificação dos

sistemas tributários, com redução de faixas e quedas de alíquotas máximas nos impostos sobre a renda, corte de incentivos, além da eliminação de gravames de menor expressão. Essa tendência pela melhoria da qualidade dos sistemas tributários sofre reversão no início do ano 2000 com o retorno de alguns incentivos, seguindo-se nova estabilização em 2003 e 2004.

Ao separar as expansões entre aumentos de bases e expansão das alíquotas, observamos:

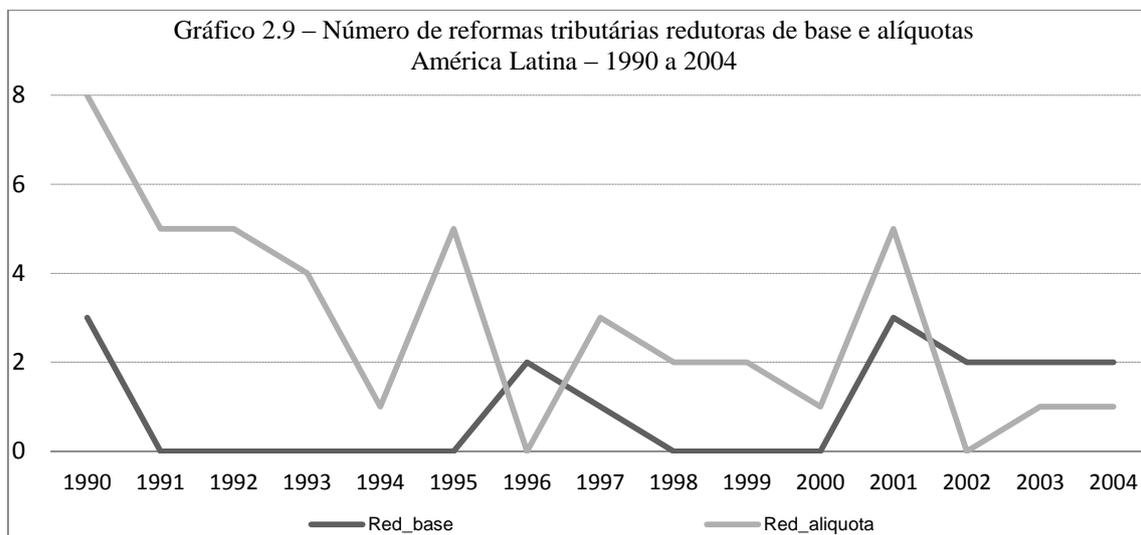


Fonte: questionários da pesquisa IPES do BID (2006).

O gráfico 2.8 mostra que os números de alterações para expansão de base e de alíquota foram muito próximos até 1993, com tendência ascendente de 1990 a 1992, quando houve pico, indicando, de fato, o apetite reformador por receitas no início dos anos 90. Entre 1993 e 1996, houve mais alterações de alíquotas. O comportamento das curvas continuou semelhante, com mais um pico de alterações em 1995, seguido de queda em 1996. A partir de então, inicia-se uma tendência ascendente por alterações expansivas nas bases, que foi acompanhada pela expansão das alíquotas a partir de 1998. Notoriamente, foram mais frequentes as mudanças de bases, com pico extremo em 2003.

As alterações redutoras nas alíquotas mostram-se muito mais frequentes que nas bases, no início dos anos 90 (gráfico 2.9). Contração de base ocorreu apenas em 1990, acompanhando a busca por simplificação dos sistemas. Depois, praticamente não houve alteração de bases, com exceção de ligeiro

pico em 1996. A partir do ano 2000, porém, há uma ascensão no número de alterações redutoras de bases, que Lora (2007) atribui ao retorno dos incentivos fiscais. Com relação às alíquotas, o número de alterações redutoras oscilou bastante. Houve declínio até 1996, seguindo-se ligeira expansão e pico em 2001.



Fonte: questionários da pesquisa IPES do BID (2006).

Em síntese, entre 1990 e 2004, a América Latina assistiu a várias reformas em seus sistemas tributários ao mesmo tempo em que consolidava a democracia. A saída dos regimes autoritários parece ter aumentado o ímpeto reformador no início da década de 90, quando observamos maior número de reformas amplas, que julgamos ser de difícil consenso político. Vemos, também, maior número de reformas expansivas em relação ao número de reformas redutoras, com aumento de receitas gradual e suave. Maior número de alterações ocorreu nas bases renda e consumo, essa acompanhada de franco incremento arrecadatário.

2.3.5 Reformas direcionadas

O estudo das reformas direcionadas é algo novo e desafiador, despontando a partir dos estudos de Crutzen e Sahuguet (2009), Castanheira et al. (2012) e Focanti et al. (2013). Com elas podemos aprender sobre o comportamento dos agentes políticos e conhecer melhor o perfil das reformas tributárias. A tabela 2.3 traça um perfil das reformas direcionadas na América Latina entre 1990 e 2004.

Tabela 2.3 - Reformas tributárias direcionadas
América Latina - 1990 a 2004

Ano	IVA	IRPF	IRPJ	EXP	RED
1990	1	0	2	2	3
1991	4	0	0	5	0
1992	2	1	0	5	1
1993	0	0	1	1	0
1994	1	0	0	1	0
1995	1	0	1	3	0
1996	1	0	2	2	2
1997	1	1	1	2	2
1998	4	0	1	7	2
1999	2	0	1	6	2
2000	1	0	0	2	0
2001	4	2	1	4	4
2002	4	1	2	6	2
2003	7	2	2	10	1
2004	3	0	2	4	2
Total	36	7	16	60	21
Média	2,4	0,5	1,1	4	1,4

Fonte: questionários da pesquisa IPES do BID (2006).

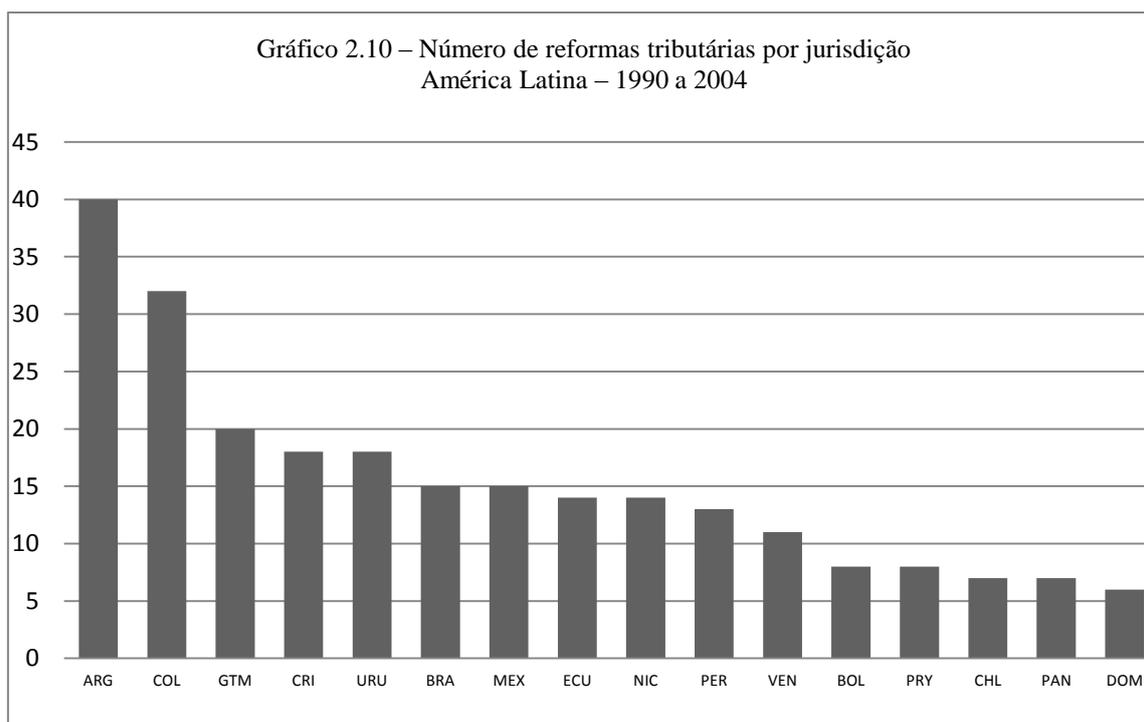
Vemos que o IVA é mais propenso ao direcionamento que os impostos sobre a renda. Em relação às reformas na tributação do consumo, as reformas direcionadas do IVA representam 32% contra 19% das reformas direcionadas de IRPF e IRPJ em relação ao total de reformas da base renda. A razão está, possivelmente, nas diferenças entre as discussões que precedem reformas do IVA e do imposto de renda nos parlamentos. Castanheira et al. (2012) afirmam que o debate sobre o imposto de renda da pessoa física é mais visível ao eleitorado que o debate sobre o IVA. Este, por sua vez, é identificado por Grossman e Helpman (2001) nas discussões de grupos de interesses econômicos, assim como o IRPJ. Esses estudos, porém, não se reportaram à América Latina.

Ao longo do tempo, confirmando os escritos de Lora (2007), as reformas direcionadas parecem ter declinado na década de 90. No entanto, após o ano 2000, voltam a crescer os incentivos e diferenciações no tratamento tributário. Do ponto de vista da expansão e redução de receitas, embora o número de reformas direcionadas expansivas supere o de reformas direcionadas redutoras, quando as consideramos em relação ao total de reformas expansivas e redutoras, respectivamente, o percentual de ambas é praticamente o mesmo: 33% para reformas direcionadas expansivas e 32% para reformas direcionadas redutoras. A semelhança das proporções pode indicar que de alguma forma as reformas tributárias manterão algum grau de direcionamento, seja para aumentar receitas, seja para dar incentivos. Se assim for, haverá implicações normativas, cabendo aos formuladores de política tributária controlar o direcionamento.

2.3.6 Reformas tributárias – análise por jurisdição

O gráfico seguinte apresenta a distribuição das reformas tributárias por jurisdição. De imediato, notamos diferenças acentuadas entre os países, alguns reformando bem mais que outros. O país que mais reformou foi a Argentina, com 40 eventos e o que menos reformou foi a República Dominicana, com 6 alterações. A Colômbia também demonstrou forte apetite reformador, com mais de 30 alterações, seguindo-se Guatemala, Costa Rica e Uruguai com mais de 15 alterações. Depois, aparecem vários países na faixa entre 10 e 15 alterações: Brasil, Equador, México, Nicarágua, Peru e Venezuela. Os mais estáveis foram Bolívia, Chile, República Dominicana, Panamá e Paraguai, com menos de dez alterações. Em média, houve 15,4 reformas tributárias por país, na América Latina, em todo o período. A média por país e por ano foi de 1,0 reforma.³¹

³¹ Focanti et al. (2013) utilizaram dados da PriceWaterhouse Coopers e apresentam alguma variação. No total, foram contabilizadas 317 alterações, o país que mais reformou foi mesmo a Argentina, com 33 alterações, e o que menos reformou foi a Nicarágua, com 8 alterações. Em média, houve 18,2 alterações por país na América Latina, no mesmo período, e a média por país e por ano foi de 1,2.



Fonte: questionários da pesquisa IPES do BID (2006).

A tabela 2.4 apresenta o resumo das reformas tributárias na América Latina, por países. Seguimos a tipologia apontada na seção 2.2, separando os dados por número de reformas, relevância orçamentária, impacto orçamentário e incidência, como mostra a primeira linha. Cada uma dessas divisões deu origem a três índices, que estão dispostos na segunda linha, em doze colunas. A última coluna apresenta a relação entre as receitas tributárias, como percentuais do PIB, no final e no início do período, sendo um indicador do crescimento das receitas.

As três primeiras colunas numéricas referem-se ao número de reformas em cada jurisdição, à média anual de reformas e ao número de anos sem reformas, respectivamente. Apesar da esperança de ao menos uma reforma por ano na região, os países ficaram, em média, 9 anos sem reformas, não necessariamente sucessivos, no período de 15 anos. Panamá, Paraguai, República Dominicana e Chile são os mais estáveis, com mais de dez anos, em média, sem reformas nos respectivos sistemas tributários. Argentina, Colômbia e Costa Rica estão entre os que menos esperam e também entre os que mais reformam. Em geral, os dados mostram bastante dispersão.

Tabela 2.4 - Sumário das reformas tributárias na América Latina por jurisdição – 1990 a 2004

País	Nr. Reformas			Ref. p/ relevância orçamentária			Ref. p/ impacto orçamentário			Ref. p/ incidência			Receitas
	Nr. Reformas	Ref./ano	Anos s/ ref.	Ref. Maiores	Ref. Menores	Mai/Men	Ref. Exp.	Ref. Redut.	Exp/Red	Ref. Gerais	Ref. Direc.	Direc./Geral	2004/1991
Argentina	40	2,7	6	24	16	1,5	27	13	2,1	19	21	1,1	1,8
Bolívia	8	0,5	10	4	4	1,0	7	1	7,0	6	2	0,3	1,7
Brasil	15	1,0	9	10	5	2,0	11	4	2,8	13	2	0,2	1,3
Chile	7	0,5	11	7	0	-	5	2	2,5	6	1	0,2	1,0
Colômbia	32	2,1	7	25	7	3,6	26	6	4,3	16	16	1,0	1,2
Costa Rica	18	1,2	7	10	8	1,3	18	0	-	9	9	1,0	1,3
Rep. Dominicana	6	0,4	12	5	1	5,0	2	4	0,5	5	1	0,2	1,3
Equador	14	0,9	6	10	4	2,5	8	6	1,3	13	1	0,1	1,6
Guatemala	20	1,3	9	16	4	4,0	18	2	9,0	17	3	0,2	1,4
México	15	1,0	7	13	2	6,5	8	7	1,1	13	2	0,2	0,9
Nicarágua	14	0,9	9	11	3	3,7	7	7	1,0	10	4	0,4	1,0
Panamá	7	0,5	12	7	0	-	3	4	0,8	5	2	0,4	0,9
Peru	13	0,9	11	8	5	1,6	10	3	3,3	7	6	0,9	1,2
Paraguai	8	0,5	13	5	3	1,7	7	1	7,0	4	4	1,0	1,3
Uruguai	18	1,2	8	10	8	1,3	15	3	5,0	11	7	0,6	1,0
Venezuela	11	0,7	9	10	1	10,0	9	2	4,5	11	0	0,0	0,7
Médias	15,4	1,0	9,1	10,9	4,4	2,5	11,3	4,1	2,8	10,3	5,1	0,5	1,2
Desvio padrão	9,3	0,6	2,2	6,1	4,0	2,5	7,5	3,2	2,6	4,6	5,8	0,4	0,3

Fonte: questionários da pesquisa IPES do BID (2006).

Quanto à relevância para o orçamento (as três colunas seguintes), esse critério parece guiar grande parte das reformas, pois, em média, a relação entre reformas maiores e menores (indicada na terceira coluna dessa subdivisão) é de duas vezes e meia, mas há grande dispersão. Argentina, Uruguai, Costa Rica e Bolívia costumam empreender relativamente bastantes reformas de menor relevância orçamentária. Isso pode ser um indício de que nesses países nem sempre o desejo de aumentar receitas guia as reformas tributárias. Deve, pois, haver outros objetivos que norteiam a política tributária, embora não os possamos determinar com esses dados. Em situação distinta está o México, que possui relação de seis vezes e meia entre reformas maiores e menores, mas é um país de receita tributária praticamente estável, mostrando que esse indicador não deve ser analisado isoladamente.

Com relação ao impacto orçamentário, indicado nas sétima, oitava e nona colunas numéricas, reformas expansivas superam as redutoras, como já visto. As maiores relações expansivas/redutoras (nona coluna numérica) pertencem a Guatemala, Bolívia, Paraguai e Uruguai, países que tiveram a relação entre as receitas tributárias em relação ao PIB³², no período entre 1990 e 2004, compreendida entre 1,0 e 1,7. Panamá e República Dominicana geraram mais reformas redutoras que expansivas, mas se no Panamá houve queda ligeira de receitas, na República Dominicana ocorreu o oposto: houve aumento no percentual das receitas em relação ao PIB. Uma vez que o comportamento das receitas tributárias (e da participação que guardam em relação ao PIB) depende de vários fatores e não apenas do número de reformas tributárias, os dados da República Dominicana não surpreendem.³³

A classificação de reformas por incidência em gerais e direcionadas aparece nas três colunas seguintes. O índice que reflete a relação entre

³² Carga tributária é a expressão usualmente utilizada na literatura para expressar a relação entre as receitas tributárias e o PIB em determinado ano. Nós a evitamos ao longo do texto por entender que nossos dados referem-se à arrecadação de tributos do governo central apenas, exceto para o Brasil, que inclui a arrecadação do ICMS, principal imposto arrecadador, mas de competência estadual.

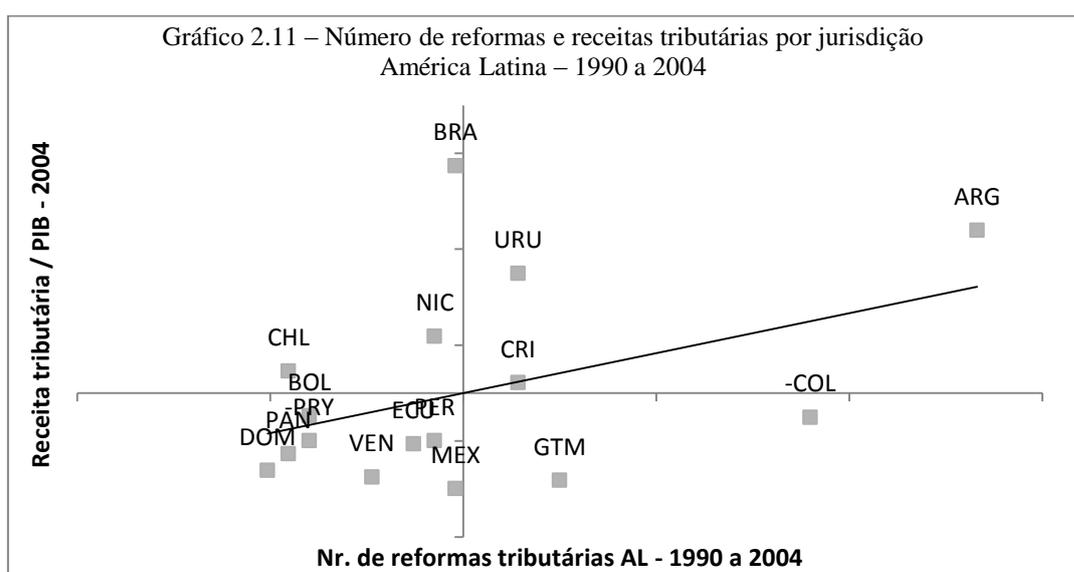
³³ Rosen (2008) esclarece que a incidência real do tributo desvincula-se da incidência legal esperada. Esse pode ser um dos motivos de diferenças entre a arrecadação esperada e a observada na República Dominicana. Além disso, há outros fatores não controlados, por exemplo, a entrada de novos contribuintes na base, o surgimento de novos produtos que geraram novas hipóteses de incidência etc.

reformas direcionadas e reformas gerais aparece na décima-segunda coluna numérica. Os grandes reformadores Argentina, Colômbia e Costa Rica aparecem entre os que mais produzem reformas direcionadas, indicando a presença de intensos debates políticos em matéria tributária, além de possível melhor organização de grupos de interesses específicos (*lobbies*). A Guatemala diverge, pois apesar de também ter produzido muitas reformas, houve pouco direcionamento, talvez porque o poder seja mais concentrado e os grupos de interesse menos organizados. O Paraguai, um dos países que menos reformas produziu, possui índice de direcionamento elevado (igual a 1, *i.e.*, para cada reforma geral, há uma direcionada).

A última coluna mostra a relação entre as receitas, como percentual do PIB, no final e no início do período. Países que reformaram bastante, como Argentina, Colômbia e Guatemala, tiveram aumento significativo de receitas. Todavia, houve também países que pouco reformaram e que tiveram incremento substancial de ingressos, como é o caso da Bolívia e do Paraguai, mas devemos considerar que esses países tinham receitas muito baixas no início do período e, portanto, um incremento relativo tende a ser mais visível. Por outro lado, o México empreendeu tantas reformas como o Brasil e suas receitas caíram ligeiramente. A que devemos atribuir isso? Segundo Alvarez (2007), as receitas tributárias mexicanas responderam por cerca de 67% da receita total do governo federal, entre 1990 e 2000. As demais receitas são basicamente de origem petrolífera. Devido à grande participação das receitas de origem não-tributária, o México teria pouco estímulo para ampliar suas receitas tributárias. De fato, enquanto o México possui uma relação unitária entre as reformas expansivas e redutoras, essa relação é de cerca de três vezes mais reformas expansivas que redutoras no Brasil, país que detém a maior relação entre receitas e PIB na região. No geral, a relação entre quantidade de reformas e arrecadação não se mostrou linear.

O gráfico seguinte ilustra como os países estão distribuídos em função das reformas que operaram e da receita tributária, em percentual do PIB, no ano de 2004, termo final de nossas observações. O eixo vertical representa a receita tributária, em relação ao PIB, normalizada, *i.e.*, os valores de cada país subtraídos da média desse indicador e divididos pelo desvio-padrão,

considerando todos os países e os dados do ano de 2004. O eixo horizontal representa o número de reformas tributárias, entre 1990 e 2004, com escala também normalizada. A linha de tendência mostra uma relação positiva entre reformas e receitas, com coeficiente de correlação de 0,42. Em geral, a região apresenta uma característica conservadora, pois o gráfico mostra que muitos países empreenderam poucas reformas, considerando valores normalizados. Destacam-se como reformadores Argentina, Colômbia, Costa Rica, Guatemala e Uruguai, todos com valores superiores à média da região no que tange ao número de reformas tributárias. Brasil e México estão praticamente na média, em cima do eixo vertical, mas apresentam receitas diametralmente opostas: Brasil é o país de maior relação receita-PIB e o México é o menor. O quadrante superior esquerdo apresenta dois países de receitas acima da média, mas que reformam pouco. É o caso do Chile e da Nicarágua. Finalmente, o quadrante inferior esquerdo concentra a maioria dos países latino-americanos, com reformas e receitas abaixo da média. Apesar de observarmos que a relação entre reformas e receitas não é direta, se o objetivo for aumentar receitas, os países desse quadrante devem adotar reformas. Obviamente, porém, não basta apenas reformar, mas reformar com sensibilidade para alterar as variáveis do sistema tributário que realmente elevem as receitas e superem as tendências erosivas, sem, no entanto, perder de vista os demais princípios de tributação: eficiência, equidade e simplicidade.



Fonte: questionários da pesquisa IPES do BID (2006).

Reformas tributárias no Brasil

Entre 1990 e 2004, o Brasil já havia promulgado sua nova Constituição e alicerçava os rumos da democracia. No início do período, a hiperinflação ainda era a principal preocupação do governo. Com a estabilidade monetária, após 1994, o País intensificou reformas em seu sistema tributário, acompanhadas por incremento real da arrecadação. A carga tributária brasileira, que beirava os 25% em 1990, subiu para 29%, em 1998, e superou os 30% depois da crise financeira que abalou o Real, em 1999. Mais significativas foram as reformas na tributação da renda, com marco em 1995, primeiro ano do governo Fernando Henrique Cardoso. Houve alteração de bases e alíquotas, introdução da legislação sobre preços de transferência, gravame das operações com paraísos fiscais, isenção a dividendos, além de diversas outras disposições, alcançando tanto pessoas físicas como jurídicas. As leis nº 9.249/95 e nº 9.250/95, originárias do Poder Executivo, tramitaram como projetos de lei em regime de urgência, no Congresso. As mudanças acabaram por gerar mais receitas, posicionando o Brasil acima da média da América Latina na arrecadação de impostos sobre a renda (Em 2004, Brasil: 5,4% do PIB, América Latina: 3,3% do PIB, OCDE 12,2% do PIB). Podemos citar, também, a criação da CPMF e do Simples, que seguiram a tendência latino-americana por tributar transações bancárias e facilitar o pagamento de impostos pelas pequenas empresas. Na tributação do consumo, as propostas de emendas constitucionais para simplificação de tributos e criação do IVA federal não prosperaram. O sucesso das aprovações na tributação da renda não se repetiu, diferindo na necessidade de maioria qualificada, bem como na repartição das competências tributárias entre os entes federados. Realçamos, todavia, as alterações nas contribuições sobre faturamento PIS e Cofins, ambas de competência da União, que acabaram por ampliar significativamente a participação na arrecadação tributária brasileira, saindo de valores ínfimos em 1990 e alcançando 5,49% do PIB em 2004. A seguir, as principais alterações tributárias brasileiras no período citado.

Tabela 2.5 - Reformas brasileiras - 1990 a 2004

1991	Lei Complementar nº 70/91 cria a Cofins com alíq. 2% s/ faturamento, substituindo o Finsocial.
1993	Criação IPMF - imposto provisório sobre transações bancárias.
1995	IRPF - redução alíquotas, corte deduções, trib. bases mundiais
1995	IRPJ - redução alíquotas, trib bases mundiais, preços transferência, juros cap. próprio, percentuais lucro presumido
1996	Lei Kandir - isenção ICMS exportações e bens de capital.
1996	Criação SIMPLES - regime simplificado para pequenas empresas.
1999	Aumento geral alíquota COFINS.
1999	Aumento geral alíquota CSLL.
1999	Aumento geral alíquota CPMF.
1999	Aumento geral alíquota contribuição sobre folha de salários.
2002	PIS s/ valor agregado, alíquota subiu.
2002	EC 37 alíquota mínima ISS 2%
2003	Cofins s/ valor agregado, alíquota subiu.
2003	EC 42 desonera do ICMS exportações e serviços de radiodifusão de recepção livre
2004	Expansão da base de PIS/COFINS a importações.

Fonte: questionários da pesquisa IPES do BID (2006)

3 CONDICIONANTES POLÍTICOS DAS REFORMAS TRIBUTÁRIAS

Neste capítulo, revisamos a literatura concernente às variáveis explicativas de nosso modelo empírico: as variáveis políticas. Por ora, nosso objetivo é formular as hipóteses para teste, sem descrever as variáveis em detalhe, algo que reservamos para o capítulo 4. Separamos em duas ordens os condicionantes políticos das reformas tributárias: institucionais e conjunturais. A seção 3.1 trata dos primeiros, *i.e.*, das instituições políticas de nosso interesse: o sistema eleitoral, os poderes presidenciais, o ciclo eleitoral do presidente, a organização do poder legislativo em uma ou duas câmaras. Geralmente, tais instituições estão gravadas em dispositivos constitucionais e, por isso, tendem a ser mais estáveis. Os últimos são dispostos na seção 3.2 e referem-se a configurações políticas momentâneas, por exemplo, a dominância do partido de governo em sua coalizão, a obtenção de maioria no parlamento, a ideologia dominante, a representação de interesses específicos. Esses fatores conjunturais seriam menos estáveis, caracterizam certo momento político e não se insculpem em normas. Antes, modificam-se periodicamente, por exemplo, após as eleições. Inicialmente, admitimos que fatores políticos institucionais e conjunturais influem, ambos, sobre reformas tributárias. Isso é o que desejamos testar empiricamente. Ao final deste capítulo (seção 3.3), apresentamos as hipóteses que formulamos.

3.1 Fatores institucionais

Já dissemos que Mahon (2004) foi um dos primeiros a testar a influência de fatores políticos nas reformas tributárias da região. Ele observa que mesmo diante de fatores exógenos, como a pressão internacional ou crise externa, a decisão sobre quando e como reformar cabe aos governantes, que podem ter graus variados de tolerância a crises e pressões. Por isso, ele conclui que a política doméstica deve ser um importante fator explicativo, mas questiona quais características do sistema político seriam relevantes. Ao buscar responder a essa questão, Mahon (2004) compara as reformas tributárias a “contratos fiscais”, prevendo que haja negociação entre os agentes políticos,

que agiriam sob certas condições institucionais. Conclui, dessa forma, que reformas seriam mais viáveis quando essas condições (institucionais) se mostrassem favoráveis.

Mahon (2004), porém, não se preocupou apenas com fatores políticos. Suas conclusões deram ênfase à influência da inflação e das recomendações do Fundo Monetário Internacional (FMI) sobre reformas tributárias. Quanto a fatores políticos, Mahon (2004) encontrou impacto débil da representação proporcional, da lista fechada e do número de partidos no parlamento. Seu período de observações deu-se entre 1977 e 1995, passando dos regimes autoritários para a transição democrática.

Diferentemente, nossa abordagem toma observações no período de consolidação democrática na América Latina, entre 1990 e 2004. Nosso modelo dedica-se apenas a variáveis políticas e inclui variáveis não utilizadas por Mahon (2004). Certamente, esperamos captar melhor o funcionamento das instituições democráticas, devido ao período mais recente de observações.³⁴

Outro pioneiro na identificação de fatores políticos influentes sobre reformas tributárias foi Hays (2003). Seu trabalho remete apenas à tributação do capital e, assim como Mahon, admitiu a influência da política doméstica, sem evidenciar que instituições ou aspectos exerceriam influência. Estendemos o escopo de Hays, pois observamos não apenas reformas do capital, mas todas as reformas. Diferimos na abordagem, pois Hays (2003) coletou dados das alíquotas do capital, enquanto observamos a passagem legislativa de reformas. Além disso, aprofundamos a análise das instituições políticas, procurando identificar quais dessas instituições impactam as reformas tributárias.

Desejamos dar continuidade aos estudos desses pioneiros e identificar os fatores políticos de influência sobre reformas tributárias na América Latina.

³⁴ Focanti et al. (2013) repetiram o exercício de Mahon (2004) para o mesmo período de 1990 a 2004. Para esses autores, as conclusões de Mahon (2004) sobre a influência da inflação e dos acordos com o FMI nas reformas tributárias da América Latina não se sustentaram no período democrático. Em termos de variáveis políticas, apenas o número de partidos no parlamento obteve evidência. Nosso estudo difere de Focanti et al. (2004) nos dados, metodologia e resultados. No capítulo 4, elucidamos algumas dessas diferenças.

Recentemente, Castanheira et al. (2012) formularam algumas hipóteses sobre a influência de instituições políticas sobre reformas tributárias na Europa. Embora as diferenças para a América Latina sejam muitas, esses autores nos ajudam a estabelecer um ponto de partida para essa análise: os poderes executivo e legislativo, uma vez que ambos interagem no processo de elaboração de leis tributárias.

3.1.1. Os poderes do executivo

Em 2012, o Centro de Negócios e Tributação da Universidade de Oxford promoveu conferência sobre o processo de política tributária, contando com a presença de vários especialistas. O documento base da conferência foi o relatório de Wales, C. P. e Wales, C. J. (2012), que compilou as práticas de dez³⁵ países. Por meio de entrevistas com diversos atores envolvidos nesses processos, além de consultas a fontes governamentais e secundárias, os autores observaram alguns padrões similares e afirmam que, em geral, o poder executivo detém o poder de agenda sobre reformas tributárias.

Os dados da América Latina não são muito diferentes. Segundo a pesquisa IPES do BID (2006), os grandes mentores das propostas de reforma tributária na América Latina são os ministros de finanças, subordinados aos respectivos presidentes da república. Ou seja, mesmo com uma diferença crucial entre os países da amostra de Wales, C. P. e Wales, C. J. (2012) e da América Latina, *i.e.*, os primeiros são em maior parte parlamentaristas e os segundos presidencialistas, ambos têm nos ministérios de finanças o ponto de partida da grande maioria das propostas tributárias. Mesmo que o poder legislativo possa iniciar essas propostas, a prática mostra que o poder executivo é o maior proponente de alterações tributárias.

Sendo assim, cabe investigar a relevância dos poderes institucionais dos presidentes latino-americanos nos processos de reforma tributária. Alcántara e

³⁵ Os países da amostra foram Austrália, Finlândia, França, Alemanha, Irlanda, Jései, Nova Zelândia, Suécia, Reino Unido, Estados Unidos. Os autores consideraram apenas as instituições do governo central, mesmo reconhecendo a importância de entes subnacionais na política tributária em várias circunstâncias. A amostra contém apenas países parlamentaristas, com exceção dos EUA. Além disso, são países de alta renda e devido a esses fatores é difícil estabelecer padrões generalizáveis.

Montero (2008) realizaram estudo minucioso do sucesso legislativo de iniciativas dos presidentes na América Latina, destacando que quanto maiores os poderes presidenciais, maiores as chances de suas propostas tornarem-se leis. Os autores investigaram vários índices criados para refletir os poderes institucionais presidenciais, dentre eles o ILIP (índice de poder institucional legislativo) de Montero (2008), o índice de Shugart e Carey (1992), Samuels e Shugart (2003), PNUD (2005) e Stein et al. (2006).

A construção desses índices difere basicamente na cesta de poderes presidenciais. Samuels e Shugart (2003) propuseram um índice baseado nos poderes de veto, agenda e decreto. O ILIP de Montero (2008), porém, incorpora diversos outros poderes. Dividindo o processo legislativo em ordinário e extraordinário, identifica no segundo os poderes de decreto e de convocação de sessões extraordinárias, e, no primeiro, os de iniciativa exclusiva, agenda, pedido de urgência, interferência nos trabalhos dos comitês de análise de projetos de lei, veto total e veto parcial.

Os poderes presidenciais mereceram destaque também de Pereira e Mueller (2006) e Figueiredo e Limongi (2007). Ao observar o Brasil, ambos afirmam que os poderes presidenciais e as regras internas do Congresso influem sobremaneira nas políticas públicas. Além dos poderes de agenda e veto, Pereira e Mueller (2006) são contundentes a respeito do poder que o presidente brasileiro tem de distribuir recursos orçamentários. Segundo os autores, esse poder, somado à edição de medidas provisórias e pedidos de urgência, garantiria a governabilidade do presidencialismo brasileiro. Os autores, no entanto, não olhavam especificamente para a política tributária.

A legitimidade do presidente é assunto abordado por Lora (2007) e Payne e Perusia (2007). A preocupação com a legitimidade, em uma região marcada por frequentes conflitos políticos, levou quase todos os sistemas de eleições presidenciais da América Latina a migrarem da votação por maioria simples para eleições em dois turnos, com exigência de maioria absoluta ou qualificada. Assim, os presidentes latino-americanos passaram a gozar do respaldo popular que supostamente lhes permitiria governar. Alie-se a

possibilidade de reeleição, que também foi uma tendência³⁶ na região, e verifica-se a intenção de fortalecer a presidência.

Se os poderes institucionais do presidente aumentam a chance de aprovação de uma reforma tributária, como se daria a influência desses poderes? A literatura pode nos ajudar a compreender esses supostos mecanismos de influência. Tratamos de estudar as características dos poderes de agenda e veto do presidente da república.

Poder de agenda

O modelo de Baron e Ferejohn (1989) marcou o campo de estudos sobre negociação legislativa, persistindo até hoje como referência entre diversos autores (PERSSON e TABELLINI, 2000). Eles examinaram o poder de agenda em um jogo de negociação legislativa com as seguintes características: a legislatura é composta de políticos racionais que agem não-cooperativamente e um desses políticos (ou partidos) recebe o poder de agenda, isto é, o poder de encaminhar proposta sua ao exame da legislatura. A proposta reflete qualquer política pública unidimensional. Surgem então duas regras possíveis: fechada ou aberta. A regra fechada indica que a proposta deve ser votada sem emendas. Se não for aprovada permanece o *status quo*. A regra aberta admite emendas. Baron e Ferejohn (1989) mostram que o equilíbrio sob a regra fechada é tal que o partido que detém o poder de agenda fica com a maior parte dos benefícios, cabendo o restante aos políticos da coalizão vencedora. Estes, por sua vez, recebem apenas o suficiente para ter o mesmo que o *status quo*. Os políticos da oposição minoritária nada recebem. Com regra aberta, as emendas reduzem o poder inicial de agenda, de forma que a distribuição dos benefícios tende a ser mais equânime, inclusive para os membros da minoria.

Certamente, o modelo possui limitações, mas legou uma importante mensagem: aquele que detém o poder de agenda deve possuir vantagem estratégica. Se esse poder couber ao presidente quando do encaminhamento

³⁶ Argentina, Brasil, Colômbia, Rep. Dominicana e Venezuela passaram a permitir reeleição imediata; Costa Rica e Equador admitiram-na, mas não imediata; e o Paraguai proibiu a reeleição.

de proposta de reforma tributária, *ceteris paribus*, podemos supor que haverá maior chance de tê-la aprovada. Shugart e Carey (1992) e Figueiredo e Limongi (2007) afirmaram o mesmo.

Baron e Ferejohn (1989) evidenciam que as emendas enfraquecem o *agenda setter*. Com efeito, no parlamentarismo britânico, onde vigora o sistema de regra fechada (ALT et al., 2010), *i.e.*, emendas não são permitidas, as propostas de reforma tributária iniciam-se no Gabinete e não sofrem qualquer restrição. Nos países da América Latina, é comum a possibilidade de emendar (regra aberta), que seria contrária ao esforço do poder executivo pela aprovação de suas propostas. Logo, os resultados não são facilmente previsíveis. Além disso, supõe-se que o poder de agenda seja enfraquecido, se a coalizão de governo tiver dificuldade em disciplinar seus parlamentares.

Na prática, os governantes acabam recorrendo a outros recursos para sobrepor dificuldades institucionais. Pereira e Mueller (2006) argumentam que a discricionariedade do presidente brasileiro em conceder recursos orçamentários é vital para a governabilidade. A negociação casada de propostas legislativas, o clientelismo e a patronagem, ainda que sejam práticas discutíveis, podem também ocorrer (AMES, 1995; PEREIRA e MUELLER, 2006). Em se tratando de política tributária, a concessão de isenções e incentivos desvirtuados de razão econômica para atender a necessidades políticas terá supostamente custo social elevado, podendo gerar externalidades negativas, atentar contra a equidade horizontal, constituir focos de ineficiência produtiva e contribuir para o déficit orçamentário.

Como o presidente exerce seu poder de agenda é outra questão importante. Na realidade, identificamos na literatura uma variedade de formas, algumas mais brandas e outras mais incisivas, *i.e.*, capazes de potencializar o poder do presidente (SHUGART e CAREY, 1992; MAINWARING e SHUGART, 1997; FISH e KROENIG, 2011; MORGENSTERN, 2002; MONTERO, 2008). O poder de decreto³⁷ com força de lei é uma regra bastante incisiva, visto que o

³⁷ Em termos teóricos, consideramos o poder de decreto uma ramificação do poder de agenda. Nos testes, porém, separamos o poder de decreto em uma variável isolada do poder de agenda para captar seu efeito específico. Tratamos da definição das variáveis políticas na seção 4.2.

presidente coloca diretamente sua proposta já com validade no mundo real para exame posterior do parlamento, que pode rejeitá-la. Similarmente, o pedido de urgência, que retira propostas do exame dos comitês técnicos para exame em plenário em prazo limitado é também incisivo. Mais branda é a capacidade de influir na nomeação dos diretores das casas parlamentares, visto que muito embora esses possam controlar a agenda de votação, nem sempre eles podem manter-se fiéis ao poder executivo.

Em suma, o poder de agenda não é dicotômico, mas admite gradação, pois em cada jurisdição o presidente poderá ter uma cesta de regras que lhe permite influenciar a agenda legislativa. Ao olhar vários países, veremos diferentes cestas e, conseqüentemente, diferentes níveis diferentes de poder de agenda presidencial.

Poder de veto presidencial

O poder de veto tem sido visto como um poder reativo do presidente em defesa do *status quo* (PEREIRA e MUELLER, 2006). Montero (2008) realiza estudo detalhado dos poderes de veto dos presidentes latino-americanos, enquanto Tsebelis (2002) fundamenta que a dispersão dos atores com poder de veto no parlamento explica o sucesso ou fracasso de propostas legislativas do poder executivo. Merece destaque a afirmação de Samuels e Shugart (2003), que veem no poder de veto importante instrumento de negociação nas mãos do chefe do executivo.

Com efeito, poderíamos imaginar que o poder de veto presidencial não teria influência nas propostas legislativas do poder executivo, que, como visto, incluem as medidas tributárias. Afinal, por que o presidente vetaria proposta sua? Em realidade, havendo possibilidade de emendas, o projeto de lei que chega às mãos presidenciais pode não mais configurar-se como iniciado. Por isso, o veto faz sentido. Além disso, pode ser que o chefe do executivo negocie a aprovação de uma lei com a ameaça de veto em outra. Do ponto de vista do parlamentar, a possibilidade de emendar pode ficar restrita quando se sabe da possibilidade de veto presidencial. Ainda que o parlamento possa levantar o

veto presidencial, que pode ser total ou parcial, a insistência pode ter algum custo político.

Dessa forma, é razoável supor que maior poder de veto aumenta a probabilidade de sucesso nas propostas legislativas do presidente e, assim, de aprovação de reformas tributárias. O poder de veto admite gradação, como mostra Montero (2008). No Equador, não há possibilidade de insistência para o veto total, logo, o veto presidencial é muito forte. Nos demais países, a insistência requer maioria qualificada, geralmente de dois terços, sendo que, no Peru, a maioria absoluta é suficiente para a derrubada do veto.

Ciclo eleitoral do presidente da república

O ciclo eleitoral do presidente é também um fator a considerar. Estudos de Rogoff e Sibert (1988), Alesina (1988) e Barberia e Avelino (2011) sugerem que para aumentar a chance de reeleição ou de fazer sucessão no poder, os incumbentes costumam explorar o ciclo eleitoral. Logo antes das eleições, eles (elas) adotariam medidas fiscais expansionistas, visando, por exemplo, ao aumento do emprego. Tais medidas costumam impactar as contas públicas, gerando mais gastos antes das eleições e arrocho fiscal logo após. No campo tributário, reformas expansivas tenderiam a ocorrer logo após as eleições, enquanto a concessão de incentivos poderia ser mais frequente no ano eleitoral. Castanheira et al. (2012) testaram essa hipótese e não encontraram influência do ciclo eleitoral do presidente nas reformas tributárias europeias. Mahon (2004), por sua vez, encontrou evidência de que mais reformas ocorrem no primeiro ano do mandato presidencial, na América Latina.

Em síntese, admitimos que as instituições da presidência da república teriam algum impacto sobre as reformas tributárias. Não as esgotamos, mas, de acordo com a literatura, elegemos os poderes de agenda e veto, bem como o ciclo eleitoral presidencial como fatores de interesse.

3.1.2. Instituições da legislatura

O sistema eleitoral

O sistema eleitoral é “o conjunto de regras que define como em uma determinada eleição o eleitor pode fazer suas escolhas e como os votos são computados para serem transformados em mandatos” (NICOLAU, 2010). Há vários aspectos que caracterizam um sistema eleitoral, dos quais elegemos para análise apenas três: a família a que pertencem, a forma de organização das listas de candidatos nas eleições e a magnitude distrital.

Lijphart (1999) identifica duas grandes famílias desses sistemas: os sistemas de distritos uninominais e regra de maioria, presentes nas democracias majoritárias, e os sistemas de representação proporcional das democracias consensuais.

No sistema de maioria (também chamado majoritário ou plural), a jurisdição é dividida em distritos, cada distrito podendo eleger um único representante (uninominal). A escolha desse representante dá-se geralmente por maioria simples, ou seja, o “vencedor leva tudo”, ainda que não possua o apoio de mais de 50% do eleitorado. Na representação proporcional, há várias regras para determinar a distribuição de cadeiras a partir dos votos, mas a filosofia é garantir a representação de maiorias e minorias, proporcionalmente. A preferência pela representação proporcional na América Latina é atestada por Marengo (2012), como ilustrado na tabela 3.1.

Tabela 3.1 - Sistemas Eleitorais na América Latina

País	Sistema Eleitoral	Ano	Anterior
Argentina	RP lista fechada	1963	Autoritário
Bolívia	Misto	1994	RP lista fechada
Brasil	RP lista aberta	1988	Autoritário
Chile	RP lista aberta	1989	Autoritário
Colômbia	RP lista aberta	2003	RP lista subpartidária fechada
Costa Rica	RP lista fechada	1953	Autoritário
Equador	RP lista aberta	1998	RP lista fechada
El Salvador	RP lista fechada	1963	Autoritário
Guatemala	RP lista fechada	1944	Autoritário
Honduras	RP lista fechada	1966	Maj
México	Misto	1963	Maj
Nicarágua	RP lista fechada	1984	Autoritário
Panamá	Misto	1983	Autoritário
Paraguai	RP lista fechada	1993	Autoritário
Peru	RP lista aberta	1993	Autoritário
República Dominicana	RP lista fechada	1966	Autoritário
Uruguai	RP voto preferencial	1934	Autoritário
Venezuela	Misto	1989	RP lista fechada

Fonte: Marengo (2012) e Keefer, World Bank, DPI (2012).

Nos sistemas mistos, algumas cadeiras são preenchidas segundo a regra majoritária e o restante por representação proporcional. Nos sistemas de lista fechada, a cédula de votação oferece ao eleitor as listas dos partidos em que os candidatos aparecem ordenados. Ou seja, o eleitor não pode alterar a ordem dos candidatos e se o partido obtiver votos suficientes para eleger representantes, o primeiro da lista será o primeiro a ocupar uma cadeira, repetindo-se o processo enquanto os votos recebidos forem suficientes para ocupar cadeiras. Nos sistemas de lista aberta, o eleitor pode escolher o candidato e a ordem disposta nas listas dos partidos não vincula o eleitor. Os votos recebidos pelos candidatos da lista são somados para definir o número de cadeiras conquistadas pelo partido, sendo estas ocupadas pelos candidatos mais votados (NICOLAU, 2010).

A literatura reconhece maior governabilidade nos sistemas majoritários que na representação proporcional (MAINWARING e SHUGART, 1997). A situação seria ainda pior nos sistemas de lista aberta, como no Brasil, pela dificuldade que teriam os partidos em disciplinar os parlamentares (SHUGART e CAREY, 1992; AMES, 1995; PEREIRA e MUELLER, 2006). Dessa forma,

poderíamos supor que, tudo mais constante, sistemas majoritários aprovariam reformas tributárias mais facilmente que sistemas de representação proporcional. Adicionalmente, para aprovação de reformas tributárias, sistemas de representação proporcional com lista fechada seriam melhores que sistemas de lista aberta, nas mesmas condições.

Esse argumento, porém, é questionável, quando verificamos que nos sistemas de representação proporcional há geralmente mais interesses representados no parlamento. Ainda que a disciplina parlamentar dificulte a convergência em torno das propostas do governo, é possível esperar mais propostas, visto que as minorias representadas também se manifestam, buscando impor alguns de seus projetos em troca do apoio que possam oferecer. Nesse sentido, sistemas de representação proporcional poderiam superar os majoritários na aprovação de reformas tributárias, supondo que mais propostas sejam analisadas e debatidas.

A lista fechada, porém, garante certa disciplina parlamentar (PEREIRA e MUELLER, 2006), favorecendo o governo em suas propostas. Nesse caso, o incentivo do sistema político para agradar minorias diminui, pois o parlamentar que votar contra as propostas do governo pode não mais figurar nas listas das próximas eleições. Supondo que reformas tributárias para obtenção de mais recursos sejam as mais difíceis de obter, é razoável supor que a lista fechada tenda a favorecê-las.

Outro aspecto diz respeito à magnitude do distrito eleitoral. Segundo Nicolau (2010), distrito eleitoral é a unidade territorial onde os votos são computados e a magnitude distrital corresponde ao número de representantes de cada distrito. Cox (2005) admite que a magnitude distrital é um parâmetro essencial na caracterização de sistemas eleitorais, porque define a proporção de votos necessários dentro do distrito para garantir um assento no parlamento. Logo, quanto maior a magnitude distrital, menor seria o “tamanho” da aliança política necessária para conquista de uma cadeira (COX, 2005).³⁸

³⁸ Cox (2005) fala da magnitude distrital efetiva, pois em alguns sistemas eleitorais, as unidades territoriais para contagem de votos podem ir além dos distritos, ou seja, existem níveis territoriais, que iriam dos distritos (primeiro nível) aos segmentos (último nível, que

Ora, nos sistemas majoritários, os distritos são geralmente uninominais, *i.e.*, cada distrito elege apenas um representante. Nos sistemas de representação proporcional, os distritos são plurinominais. Nas eleições para deputado federal no Brasil, por exemplo, os estados correspondem aos distritos e a magnitude distrital varia atualmente entre 8 e 70.

A influência da magnitude distrital sobre a governabilidade pode ser assim descrita: nos sistemas de magnitude distrital baixa, o número de cadeiras sendo pequeno desestimularia o comportamento hiperpersonalístico (PEREIRA e MUELLER, 2006). Os partidos teriam, assim, mais controle sobre os candidatos que iriam concorrer. Conseqüentemente, maior a disciplina partidária. Pereira e Mueller (2006) argumentam que o Chile, embora adote a representação proporcional de lista aberta, não teria problemas de hiperpersonalismo devido à baixa magnitude distrital (igual a 2). Nos sistemas de magnitude distrital alta e lista aberta, o político não precisaria realizar grandes alianças para ser eleito (COX, 2005). A melhor estratégia seria favorecer certos grupos que lhe garantissem a mínima proporção de votos necessária para eleger-se. Haveria, então, incentivo ao comportamento hiperpersonalístico em detrimento da disciplina parlamentar. Portanto, maior magnitude distrital deve prejudicar a aprovação das propostas do governo.

Bicameralismo

A existência do senado é comum na maioria dos países latino-americanos. As exceções são Costa Rica, Nicarágua e Panamá, que já adotavam regimes unicamerais, além de Peru e Venezuela, que eliminaram a câmara alta e consolidaram seus parlamentos em apenas uma câmara (Lora, 2007). Haveria nisso algum ganho para os processos de reforma tributária? Em princípio, podemos imaginar que o regime bicameral evitaria a concentração de poderes em democracias. No entanto, a literatura apresenta a questão sob variados aspectos.

englobaria vários distritos). Não tratamos dessa complexidade neste trabalho, bastando-nos, por ora, uma primeira aproximação da magnitude distrital.

Tsebelis e Money (1997) sustentam que a origem do bicameralismo nas colônias britânicas deu-se por necessidade de proteger as classes mais altas da sociedade, pois a câmara alta teria tendência aristocrática e poder de veto sobre certas matérias. Outra fundamentação decorre da estrutura federativa. Nesse caso, a câmara alta costuma representar os interesses das unidades federativas, enquanto a câmara baixa dedica-se aos interesses da população em geral (CUTRONE e McCARTY, 2009). Exemplos são Alemanha, Estados Unidos e Brasil. Riker (1992) ressalta a função do bicameralismo para estabilidade das políticas públicas e Lijphart (1999) verifica haver correlação positiva entre o grau de federalismo e descentralização e os regimes bicamerais.

Esse mesmo autor discute as diferenças entre as câmaras legislativas. Primeiro, questiona a classificação dicotômica, que somente distingue entre unicameralismo e bicameralismo, pois as legislaturas de Noruega e Islândia, esta antes de 1991, teriam características mescladas. Segundo, identifica variedades no bicameralismo, segundo as possíveis diferenças existentes entre as câmaras, tanto nos atributos e poderes de cada uma, quanto na forma como se constituem. Câmaras simétricas teriam poderes iguais ou semelhantes, casos de Colômbia e Brasil, enquanto as assimétricas distinguem-se por mais poderes a uma delas, geralmente, a primeira câmara, ou câmara baixa, que usualmente representa toda população. Exemplos seriam Espanha e Canadá. Quanto à forma constitutiva, as câmaras seriam incongruentes, quando diferem no processo constitutivo, e congruentes, quando utilizam o mesmo método para alocação das cadeiras. Terceiro, Lijphart (1999) discute o fenômeno da desigualdade da representação nas câmaras altas (*malapportionment*), em que parcelas pequenas da população, geralmente associadas a unidades federativas, obtêm, proporcionalmente, maior número de cadeiras no parlamento.

Essas diferenças, desde que refletidas na identidade e preferências das câmaras, seriam fundamentais para justificar teoricamente o bicameralismo, pois, se ambas as câmaras fossem iguais, não haveria razão para tê-las separadas (CUTRONE e McCARTY, 2009). A passagem da mesma matéria por mais de uma câmara supõe novo exame e mais atores com poder de veto. A

aprovação de uma reforma tributária dependeria de obter maioria em ambas as casas. Cutrone e McCarty (2009) apresentam um modelo³⁹ baseado no teorema do eleitor mediano para o regime bicameral. Supondo (i) que a câmara baixa teria N_1 elementos e a câmara alta, N_2 , sendo N_1 e N_2 ímpares; (ii) que as preferências dos parlamentares x_i estariam distribuídas monotonicamente no espectro ideológico; e (iii) que os parlamentares m_1 e m_2 , da câmara e do senado, respectivamente, possuiriam o voto de pivô, por serem os eleitores medianos de cada casa; então a aprovação de uma reforma tributária teria que agradar tanto m_1 como m_2 . Logo, se o *status quo* estiver no intervalo $[\min(x_{m_1}, x_{m_2}), \max(x_{m_1}, x_{m_2})]$ qualquer tentativa de reforma seria rechaçada por pelo menos uma das casas. Esse resultado levou os teóricos a acreditarem que o regime bicameral conduziria a maior estabilidade das políticas públicas.⁴⁰

Isso seria positivo, se a qualidade das reformas aprovadas efetivamente comprovasse a capacidade de melhor filtrar propostas com duas câmaras do que com apenas uma. No entanto, é preciso considerar os incentivos que o sistema político oferece aos parlamentares. Estes não agem sempre motivados por ideologia ou pela vontade de executar políticas públicas, mas também por seus próprios interesses eleitorais. Significa dizer que aplicar mais um filtro sobre as propostas de reforma tributária deve acarretar a necessidade de contemplar mais interesses.

No Brasil, propostas de legislação unificada para o ICMS ou de federalização desse imposto não se concretizaram. Possivelmente, tais propostas não agregam os interesses de todos os entes federados⁴¹, que detêm o poder de legislar sobre esse tributo. Imaginamos que a revisão de propostas desse teor no Senado, que representa os estados, tenha sido objeto

³⁹ O modelo supõe que as preferências dos parlamentares estariam distribuídas ao longo de um espaço unidimensional ideológico, seriam simétricas e com um único pico (*single-peaked*). Nessas condições, o resultado de uma escolha em votação por maioria possui um vencedor de Condorcet e recai sobre a preferência do eleitor mediano (PERSSON e TABELLINI, 2000).

⁴⁰ Cutrone e McCarty (2009) chegam a argumentar que bicameralismo congruente e unicameralismo trariam os mesmos resultados para a condução de políticas públicas, mas alertam que outros autores acreditam que tais assertivas não poderiam desprezar o papel dos partidos políticos.

⁴¹ Ainda que estejam de acordo com o interesse da maioria da população, situação observada por Stepan (1999).

de intensa negociação. Para abrir mão do poder de legislar sobre tributo de tamanha importância arrecadatória, aos entes federados deveria ser oferecida uma compensação, que, na prática, mostrou-se difícil de obter. Tal situação teria respaldo no que Pereira e Mueller (2006) admitiram como “elevado custo político” e inviabilizaria ou dificultaria reformas.⁴²

Com efeito, Heller (1997) argumenta que o impasse causado pelo bicameralismo seria compensado por maiores gastos públicos. Para chegar a essa conclusão, Heller (1997) testou 17 regimes parlamentaristas entre 1965 e 1990 e observou maiores déficits públicos nos regimes bicamerais. Contudo, seu estudo não levou em conta a possibilidade de maiores déficits estarem associados não apenas a mais gastos, mas também a menos receitas.

De toda forma, Cutrone e McCarty (2009) não encontraram respaldo teórico para justificar duas câmaras. Se o objetivo constitucional for garantir maior estabilidade às políticas públicas, a exigência de maioria qualificada para aprovação das matérias de interesse em apenas uma só câmara teria o mesmo efeito. Além disso, empiricamente, não se tem demonstrado diferença essencial nas preferências das câmaras, algo que seria vital para justificá-las.

3.2. Fatores conjunturais

Uma vez examinados alguns fatores institucionais, desejamos agora investigar se uma determinada configuração do parlamento pode impactar positiva ou negativamente a viabilidade de reformas tributárias. Ao rever a literatura, Souza (2013) identificou restrições de natureza política às reformas tributárias, das quais destacamos: (i) apoio eleitoral, (ii) alianças partidárias, e (iii) influência das elites. Esses fatores sugerem a existência de aspectos transitórios a considerar. Por exemplo, a conformação do parlamento em dado momento garantiria maior ou menor apoio eleitoral a determinada proposta de reforma? Esse apoio adviria de ter o governo maioria no parlamento? O mesmo

⁴² Curiosamente, Pereira e Muller (2006) afirmam que o Brasil não teria problemas de governança. Entretanto, o próprio modelo que propõem permite-nos antever problemas de governança quando o custo político de aprovação de determinadas medidas torna-se muito alto. É o caso, por exemplo, da reforma tributária do ICMS no Brasil. Assim, podemos teorizar que problemas de governança são desprezíveis, ou contornáveis, quando o custo político de mover a política do *status quo* para outro ponto seja baixo.

raciocínio pode ser usado para ilustrar a influência das alianças partidárias e das elites.

Preliminarmente, imaginamos que governos com maioria no parlamento aprovem reformas mais facilmente. Mahon (2004) encontrou alguma evidência do impacto das maiorias parlamentares. Contudo, Alemán e Calvo (2008) contestam tal evidência ao estudar alterações legislativas na Argentina. De fato, Amorim Neto (2006) argumenta que maiorias parlamentares podem não ser estáveis nos governos presidencialistas da América Latina. Dessa forma, a formação de maiorias parlamentares em torno de propostas de reformas tributárias deve resultar de processos que gerem certo grau de consenso. Caso contrário, deve permanecer o *status quo*.

3.2.1. A tendência ao *status quo*

Propostas de reformas não encontram ambiente político isento, pois os atores representam interesses dos que ganham e dos que perdem. Fernandez e Rodrik (1991) argumentam que a incerteza inerente aos processos de reforma explicaria parcialmente a tendência ao *status quo*. Castanheira et al (2012) acrescentam um exemplo ilustrativo: em uma sociedade dividida, os grupos G e L (figura 3.1) representam 46% e 54% da população, respectivamente. Surge, então, uma proposta de reforma em que o grupo G ganha e L perde. A reforma, em tese, alteraria a composição dos grupos, prometendo 64% em G e 36% em L. Haveria, portanto, um ganho agregado de eficiência em relação ao *status quo*, porque mais pessoas seriam beneficiadas que na condição inicial (o grupo G teria 64% de pessoas beneficiadas, enquanto na situação inicial L tem 54%). Porém, os membros do grupo L não sabem quem irá passar para o grupo G. Essa incerteza pode bloquear a proposta *ex-ante*, mesmo que os resultados *ex-post* produzissem ganhos. Isso porque o grupo L possui maioria antes da reforma e a maioria vota em proposta de seu interesse. Note que esse resultado contrasta com a tradição do *welfare economics*, em que a opção pela política seria justificada com base em ganhos de Pareto. Ao introduzir a política, percebemos que os ganhos de eficiência são uma condição necessária, mas não suficiente, para justificar a adoção de reformas (CASTANHEIRA et al., 2012). Nesse sentido, para que uma proposta

vença o *status quo* seria necessário afastar a incerteza dos que ganham, que assim comporiam maioria para aprovação.

Figura 3.1. Exemplo ilustrativo da preferência pelo *status quo*

Antes da reforma		Depois da reforma
Grupo G: 46%	46% permaneceriam em G e ganham c/ a reforma.	Grupo G: 64%
Grupo L: 54%	18% mudariam de setor e ganhariam com a reforma.	
		36% permanecem em L e perderiam com a reforma.

Adaptado de Castanheira et al. (2012).

Para superar a tendência ao *status quo*, Pereira e Mueller (2006) propõem um modelo espacial, em que o presidente com poder de agenda apresenta propostas à legislatura. Para ter sucesso, a proposta deve bater o *status quo*. Imaginemos que as propostas e o *status quo* estejam distribuídos ao longo de um espaço unidimensional de políticas e que as preferências dos parlamentares possuem um único pico. O presidente deve propor algo próximo de seu *bliss point*, *i.e.*, do ponto de sua preferência, mas que a legislatura considere pelo menos indiferente em relação ao *status quo*. Se não for capaz de fazê-lo, a legislatura deve preferir o *status quo* e a reforma não seria aprovada. De certo, esse quadro indica limitações às propostas de reformas, pois evidencia restrições à liberdade do presidente.

Nesse sentido, podemos imaginar que a tendência ao *status quo* seja uma variável não observável, mas que esteja correlacionada à ausência de reformas. Não podemos, de fato, mensurá-la, mas podemos associá-la a falta de evidência em certas variáveis pró-reforma. Maioria do governo no parlamento, por exemplo, deve estar associada à aprovação de reformas, mas se isso não puder ser comprovado nos testes, podemos supor que tais maiorias são instáveis, que há incerteza na composição delas e que os grupos com poder de veto sobrepõem os reformistas.

Hipótese semelhante pode ser formulada para atenuar os poderes presidenciais. Se Pereira e Mueller (2006) estiverem certos, ainda que o presidente detenha o poder de agenda, uma forte tendência ao *status quo* pode impedir a aprovação de reformas. Isso se o presidente não aproximar suas propostas do *bliss point* da maioria.

Outra suposição é de que reformas amplas e gerais estão geralmente distantes do *status quo* e, por isso, seriam mais difíceis de passar. Dewatripont e Roland (1995) teorizam que em vez de reformas amplas, gerais e concentradas, seria mais provável que reformas graduais, pontuais e direcionadas fossem executadas, vez que o gradualismo e o direcionamento teriam por fim evitar oposição sistemática e ganhar suporte aos poucos, ainda que com certa perda de eficiência (CASTANHEIRA et al. , 2012). A esse modo de reformar, os autores chamam tática de “dividir para legislar” (*divide-and-rule tactics*). De fato, no capítulo 1, observamos que reformas amplas são bem menos frequentes que reformas pontuais. Além disso, vimos que há grande quantidade de alterações pontuais na Argentina.

Em contraposição, Martinelli e Tommasi (1997) e Alesina e Drazen (1991), afirmam que o gradualismo seria ineficiente em ambientes de muitos grupos com poder de veto. Nesses casos de *atrito excessivo*, seria mais provável observar um longo tempo de discussões, seguindo-se uma crise (ou choque externo) e uma reforma ampla. Embora não tenhamos evidência da presença de grupos com poder de veto no Paraguai, a recente introdução do IRPF após anos de discussão, logo após a crise que depôs o presidente Lugo, parece confirmar essa hipótese.

A aprovação de reformas que revogam incentivos⁴³ tributários também pode sofrer forte resistência devido à tendência ao *status quo*, nesse caso, associada à atuação de grupos de interesse. Para exemplificar, imagine que uma reforma tributária proponha o cancelamento de incentivos fiscais em um parlamento em que existem grupos de interesse contrários e com poder de veto. Esse quadro foi observado por Alt et al. (2010), quando estudaram os

⁴³ De acordo com a tipologia que definimos no capítulo 1, essas reformas seriam expansivas e direcionadas.

incentivos fiscais no Reino Unido. Os autores verificaram que, antes de serem instituídos os incentivos fiscais, não havia grupos de interesse atuando contrariamente a reformas. Entretanto, uma vez instituído o incentivo, grupos de interesse formaram-se em torno dele, buscando blindar a política original contra alterações. Essa dificuldade de reformar encontra amparo também em Tsebelis (2002), que realça o poder de veto de certos atores como forma de manter o *status quo*.

Portanto, podemos formular a hipótese de que incentivos tributários são mais difíceis de reformar na presença de grupos de interesse. É difícil testá-la, porque não temos estatísticas de grupos de interesse. Podemos, porém, verificar se a presença de grupos nacionalistas, ruralistas e regionalistas influi na aprovação desse tipo de reformas, uma vez que dispomos dessa estatística.

De certa forma, vimos no capítulo 2 que a maioria dos países latino-americanos apresenta comportamento conservador no que diz respeito a reformas tributárias. Seria isso associado à tendência ao *status quo*? No Brasil, podemos associá-la às inúmeras propostas fracassadas que tentaram reformar a tributação geral sobre o consumo. A introdução do imposto sobre o valor agregado (IVA) federal ou de legislação uniforme no território nacional fracassou em diversas ocasiões: em 1988, quando da proposta da Comissão de Reforma Tributária e Descentralização Administrativa; em 1992, quando da proposta da Comissão Executiva da Reforma Fiscal; em 1995, quando da proposta de emenda constitucional (PEC) nº 175/95; em 2003, quando da PEC nº 41/2003. Em contraposição, o Brasil promoveu uma reforma silenciosa da renda em meados dos anos 90, alterando substancialmente vários dispositivos da legislação tributária. Seria a renda menos suscetível à tendência ao *status quo*? Por quê? Haveria, na tributação do consumo, distanciamento das propostas presidenciais em relação ao *bliss point* do Congresso? E se o governo deteve maioria em diversas ocasiões, por que não reformou o sistema tributário no consumo, uma vez que encaminhou propostas? Não temos respostas sem evidências. Podemos apenas supor que as explicações para o fenômeno podem ter suporte na teoria da incerteza de Fernandez e Rodrik (1991), bem como nos grupos de interesse com poder de veto de Alt et al.

(2010) e Tsebelis (2002) ou, ainda, no modelo espacial de Pereira e Mueller (2006) ou em uma combinação dessas teorias.

Em resumo, a tendência ao *status quo* não é observável, mas contribui para bloquear reformas. Ela pode ser a chave para explicar a falta de evidência de impacto de algumas variáveis políticas sobre reforma tributárias.⁴⁴

3.2.2. Influência partidária

É razoável esperar que a composição momentânea do parlamento possa influenciar a viabilidade de reformas? Cukierman e Tommasi (1998) argumentam que governos mais polarizados teriam mais dificuldade de reformar que governos centristas. Para eles, governos mais à direita ou à esquerda no espectro ideológico encontrariam mais resistência a seus planos de reforma. O argumento baseia-se na hipótese de que o *status quo* está geralmente mais próximo do centro e, assim, a distância das propostas de reforma de partidos centristas para o *status quo* tenderia a ser menor que a distância das propostas polarizadas de esquerda ou direita.

Persson e Tabellini (2000) utilizam um modelo simples de finanças públicas para derivar a influência partidária sobre políticas públicas. Tendo por base o teorema do eleitor mediano e supondo votação por maioria, os autores mostram que se apenas dois partidos ideologicamente distintos concorrem e fixam suas plataformas antes das eleições, sem que possam alterá-las *a posteriori*, o equilíbrio ocorre com a convergência dos partidos para a mesma política pública. Esse resultado, porém, advém de um modelo muito limitado da realidade.

Esse mesmo modelo pode ser aperfeiçoado, usando-se o voto probabilístico, em vez da competição eleitoral downsiana.⁴⁵ Supondo

⁴⁴ Uma variável omitida causa viés nos estimadores que obtemos por regressão e que vamos descrever no capítulo 3. A presença de viés prejudica os testes de hipóteses.

⁴⁵ Em Persson e Tabellini (2000), encontramos detalhada explicação sobre os modelos de competição eleitoral downsiana e de voto probabilístico. Em síntese, no modelo de Downs (1957) a competição eleitoral é decidida pelo voto do eleitor mediano, enquanto no voto probabilístico a eleição é decidida pelos *eleitores móveis*, cujas preferências vinculam-se às propostas dos candidatos e não à ideologia. Dos trabalhos pioneiros sobre voto probabilístico destacamos Hinich et al. (1972) e Lindbeck e Weibull (1987).

novamente que as promessas de campanha não seriam alteradas após as eleições (um argumento frágil, obviamente), Persson e Tabellini (2000) mostram que os resultados também indicam convergência de plataformas, com a diferença de que agora os grupos menos vinculados à ideologia seriam os mais favorecidos. De fato, lembramos que Castanheira et al. (2012) suportam as conclusões do modelo de voto probabilístico ao afirmar que políticos nunca deveriam propor reformas equitativas e que a tendência pelas reformas direcionadas seria intrínseca ao sistema democrático.

Usando métodos econométricos, Mahon (2004) rejeita a hipótese de que a existência de partidos mais institucionalizados favoreceria as reformas tributárias. O número de partidos na coalizão governista apresentou fraca relação positiva, enquanto a polarização partidária, ao contrário, indicou relação negativa e débil. Para Mahon (2004), a existência de um partido dominante favorece reformas tributárias, enquanto maior proporcionalidade parece desaprová-las.

Em resumo, os modelos de economia política evoluem no sentido de explicar a tributação, encontrando tendência ao direcionamento nas reformas tributárias. Além disso, a influência dos partidos sobre essas reformas estaria menos relacionada à ideologia partidária, como reforçaram Cukierman e Tommasi (1998). Contudo esses modelos são limitados. Primeiro porque decorrem de premissas nem sempre válidas, como, por exemplo, monotonicidade de preferências, votação por maioria e promessas de campanha de cumprimento obrigatório. Segundo, porque desprezam a influência de grupos de interesse. Terceiro, tomam as instituições como exógenas e costumam apresentar o equilíbrio como resultado da competição eleitoral. Nesse sentido, a política tributária seria resultante da plataforma a ser implementada pelo partido vencedor. Ocorre, porém, que essa implementação pós-eleições não é automática e depende das instituições do Estado. Por isso, é possível que as condições institucionais que envolvam a política tributária sejam mais relevantes que determinada conjuntura político-partidária.

3.2.3. Grupos de interesse

Os estudos clássicos sobre grupos de interesse remontam a Olson (1965), seguidos mais tarde por Becker (1983) e Grossman e Helpman (1994). Lijphart (1999) aborda o assunto e distingue entre corporativismo e pluralismo, atribuindo aos países em desenvolvimento uma tendência a este último. Em Persson e Tabellini (2000) encontramos um modelo que pode ser resumido assim: vários grupos organizam-se e apresentam suas promessas de contribuições ao governo no intuito de direcionar a política a seu favor. Eles agem não-cooperativamente e apresentam suas promessas simultaneamente, com objetivo de maximização do bem-estar de seus membros. O governo fixa a política para maximização de determinada função de utilidade social, levando em conta as contribuições do *lobby*⁴⁶. No equilíbrio, grupos organizados recebem mais e grupos não organizados recebem menos. A política que determina o ótimo social é possível em apenas três situações: quando o governo não recebe contribuições do *lobby*, quando não há *lobbies*, ou quando todos os grupos são organizados. Ora, supondo que haja *lobbies* em atividade e que é impraticável a organização de todos os grupos, o resultado será sub-ótimo, a menos que o governo ignore as contribuições dos lobistas.

O modelo de grupos de interesse de Persson e Tabellini (2000) coloca-nos diante de interessante discussão. A democracia representativa pressupõe que os interesses da sociedade possam estar contemplados no parlamento. Entretanto, se nem todos os interesses obtiverem representação, então o parlamento representará grupos sociais e não toda a sociedade. Supondo que grupos organizados tenham mais chances de se verem representados, as políticas públicas não seriam ótimas, pois os grupos organizados definiriam políticas em benefício de seus membros, em detrimento da maioria da população.

Essa conclusão parece ter forte respaldo na realidade. Supor que não há grupos de interesse organizados contraria as evidências, ao passo que supor

⁴⁶ A legislação de alguns países latino-americanos proíbe “lobismo”, mas isso não significa que grupos de interesse não existam e não atuem nesses países. Ao contrário, há diversas referências na imprensa latino-americana sobre a atuação desses grupos.

que todos os grupos sociais seriam organizados não é razoável, ressalvadas a organização e influência potencial dos partidos.

Em outro prisma, podemos admitir que o governo ignora as contribuições de lobistas? Essa é uma questão delicada, porém, não podemos aceitar essa hipótese sem exame. Parece-nos, então, razoável a suposição de que haja *lobbies*, restando-nos verificar que influência exercem sobre a política tributária. A complexidade do assunto exigiria estudo à parte. Contudo, podemos fazer algumas inferências. Entre os extremos do modelo de Persson e Tabellini (2000), *i.e.*, entre a inexistência de grupos de interesse organizados politicamente e a ideia de que toda a sociedade seria composta por grupos organizados, deve haver um ponto de equilíbrio intermediário, considerando cada política pública. Nas políticas redistributivas (a política tributária é sem dúvida redistributiva), há situações em que estão em discussão os interesses de grandes grupos, como, por exemplo, os trabalhadores, os consumidores, os contribuintes de impostos, os eleitores, os usuários do sistema de saúde pública. Persson e Tabellini (2000) classificam tais situações em *políticas redistributivas de caráter geral*, não sendo correto aqui tratar de grupos de interesse. Por outro lado, há situações em que a discussão recai sobre benefícios a serem obtidos por grupos sociais menores e específicos, sendo os custos diluídos por toda a sociedade. Esse tipo de decisão em política econômica é que atrai o interesse de grupos politicamente organizados. São as chamadas *políticas redistributivas de interesse específico* (PERSSON e TABELLINI, 2000). São essas políticas que acarretam benefícios a pequenos grupos organizados e custos para toda a sociedade ou para a maioria. Toda vez que isso ocorre, os grupos beneficiados terão incentivo para influenciar a formulação de políticas públicas, enquanto a maioria ficaria alheia ao processo. Essa separação teórica entre políticas de interesse geral e específico parece fazer sentido, porém a dificuldade está em traçar a linha divisória, ou seja, que tamanho deve ter um grupo organizado? Como exatamente separar interesses gerais de específicos? Há situações em que grandes grupos influenciam políticas, recolhem benefícios e empurram custos para grupos ainda maiores? Essas são questões ainda pouco exploradas.

Em política tributária, o interesse de grupos organizados pode estar associado ao pagamento de menos tributos ou à obtenção de subsídios (BECKER, 1983). O pagamento a menor é contrário ao interesse da maioria na medida em que o governo não esteja disposto a reduzir a carga tributária. Conseqüentemente, se um grupo deve pagar menos, a renúncia de receita deve ser custeada pelos demais contribuintes de impostos. Subsídios e incentivos têm o mesmo efeito, ou seja, devem ser compensados pelo pagamento de tributos de toda sociedade.

Dentre os estudiosos dessas questões, Dixit (1996) observou que a tributação ótima de bens e serviços, tal como proposta por Ramsey (1927), não ocorre quando grupos de interesse organizados atuam na esfera política. Dixit (1996) foi além ao prever que os tributos recairiam sobre a produção e não sobre o consumo, ainda que as prescrições de Diamond e Mirless (1971) alertassem sobre a ineficiência de se tributar a produção de bens e serviços. Para Dixit (1996), o que define interesses de grupos específicos na tributação de bens e serviços não são as preferências dos consumidores, mas o diferencial de renda que esses grupos podem obter em função da tributação.

De fato, consumidores são um enorme grupo e não costumamos vê-los nos corredores do ministério das finanças ou dos parlamentos a defenderem menos impostos. Por outro lado, grupos empresariais de todas as origens estão sempre representados por associações e comparecem com frequência aos órgãos públicos para discutir a tributação de seus produtos. Em tese, a tributação do consumo deve recair sobre os consumidores, seriam eles os contribuintes desses tributos. Por que razão, então, vemos tantos produtores lutando por menores impostos sobre o consumo? Em essência, a resposta deve-se à diferença de custos que pode levar os empresários a vantagens concorrenciais. Os impostos, ainda que na etapa final sejam repassados aos consumidores, integram o preço dos produtos e esse preço nem sempre é competitivo quando se enfrenta concorrência global. Além disso, ainda que a lei defina o consumidor como contribuinte de fato, a incidência econômica do tributo depende da elasticidade-preço e, portanto, parte dos tributos pode, sim, estar sendo suportada pelos produtores. Portanto, a previsão de Dixit (1996) possui fundamentação teórica e ampara-se na prática.

Outra contribuição vem de Becker (1983), que afirma serem grupos pequenos (em relação à sociedade) os mais capazes de obterem subsídios. Becker (1983) também ilumina a influência dos grupos de interesse, ampliando a visão sobre esses grupos. Em vez das contribuições previstas no modelo de Persson e Tabellini (2000), Becker admite que os indivíduos fazem parte de grupos sociais, que estão sempre buscando influência política. Becker (1983), entretanto, não deixou claro em sua teoria a situação dos excluídos e marginalizados. As formas de exercer tal influência são diversas e não apenas mediante contribuições. Para Becker (1983) a estrutura tributária e de subsídios resulta da competição entre os diversos grupos sociais por influência política. Hays (2003) aproveita as proposições de Becker em um modelo explicativo da tributação sobre o capital, prevendo a competição entre dois grupos: assalariados e acionistas.

Todavia, podemos dizer que os ensaios teóricos esclarecem pouco dessa influência na política tributária. Se pudermos assumir que os grupos de interesse específicos organizam-se mais facilmente quando as decisões em política tributária envolvem benefícios pontuais e custos diluídos (Persson e Tabellini, 2000), podemos inferir que os impostos seletivos sobre o consumo seriam os mais atrativos para grupos organizados. Impostos sobre combustíveis, tabaco e bebidas, por exemplo, são palco de disputa das respectivas indústrias, que se organizam para influenciar suas alíquotas e bases de incidência. Raramente os consumidores desses produtos manifestam o mesmo interesse. O governo, porém, nem sempre cede às propostas desses grupos. Nesse ponto, faz sentido a proposição de Becker (1983), que vê a política pública como resultado da competição de grupos de interesse, pois se o governo recebe influência dos grupos organizados, por outro lado considera outros interesses, por exemplo, a necessidade de preservar receitas para aplicação em investimentos e programas sociais. O comportamento do governo, portanto, pode variar em determinada configuração política, sendo mais ou menos benevolente e mais ou menos propenso aos apelos desses grupos.

Consumo ou renda ?

Nos tributos gerais sobre o consumo, os incentivos para benefícios pontuais seriam menores, porque a incidência recai sobre todos os consumidores. É o caso, por exemplo, dos impostos cobrados no varejo, como o *Retail Sales Tax* americano, em que praticamente todos os produtos sujeitam-se a mesma alíquota, que normalmente é baixa, entre 5% e 6%, dependendo da unidade da federação. A pulverização da imposição tributária uniforme por consumidores e indústrias dificultaria o surgimento de grupos organizados, voltados primordialmente para obter diferenciação tributária. Pode haver, sim, mais dificuldade de controle no varejo e oportunidades para evasão, mas essa é questão fora de nosso escopo. Por outro lado, nos impostos cobrados nas etapas de produção, como o IVA, admitimos que surjam mais oportunidades para diferenciação que nos impostos gerais sobre varejo. Indústrias com mais influência política tenderiam a buscar a redução das alíquotas incidentes sobre seus produtos, ainda que na etapa final sejam preservadas as alíquotas normais. Podem, também, buscar a diferenciação nos créditos dos produtos que adquirem.

De fato, é comum haver diferenciação de alíquotas nos IVA latino-americanos, sem falar nas disposições atinentes a créditos presumidos e bases diferenciadas. Há, sim, oportunidades para influência política. Nesse sentido, reformas direcionadas seriam esperadas quando grupos de interesse possuem poder político. Todavia, diferentemente dos impostos seletivos, as discussões com impostos gerais sobre o consumo envolverão mais atores e será mais difícil acomodar interesses variados. A influência da conjuntura política tende a ser menor que nos impostos seletivos, visto que se houver predisposição do governo para atendimento a certos grupos, há também a necessidade de enfrentar os apelos dos demais grupos pelo mesmo tratamento.

Na tributação da renda, podemos imaginar que os incentivos para formação de grupos de interesse específicos seriam ainda menores, porque as regras costumam ser gerais, aplicáveis a todos os contribuintes. Mais provável é que o corporativismo identificado em Lijphart (1999) seja atuante, *i.e.*, o debate sobre a tributação da renda seria mais suscetível de atrair os grandes

sindicatos, as grandes associações, não apenas de patrões e empregados, mas de várias frentes sociais que almejam resultados redistributivos, nos campos variados das políticas públicas: saúde, educação, meio ambiente etc. Além disso, os impostos sobre a renda são mais transparentes e mais facilmente sentidos pelo contribuinte eleitor. O risco de punição eleitoral deve ser maior e, por isso, seria também maior o incentivo para que o político buscasse melhor imagem junto ao eleitorado, algo que dificultaria a penetração de pequenos grupos de interesse. O direcionamento das reformas tributárias mais viria da necessidade de agradar eleitores móveis do que da influência de grupos específicos, como no caso dos impostos seletivos.

Isso não significa que a tributação da renda esteja blindada da influência de grupos de interesse. Há também situações específicas, que geram oportunidades para influência política. Por exemplo, a tributação diferenciada de ganhos com ações e rendimentos de renda fixa, a depreciação acelerada de bens, os incentivos para pesquisa e desenvolvimento são algumas dessas situações. Na América Latina, ainda é comum a diferenciação das rendas por categorias, algo que também deve introduzir oportunidades para atuação de grupos de interesse. O afastamento da tributação cedular da renda para a renda global favorece a eliminação de oportunidades para tratamento diferenciado, mas mesmo nos países que adotam o conceito de renda global, há certas diferenciações, por exemplo, para dividendos e ganhos de capital. De certa forma, podemos imaginar que quanto mais gerais e transparentes as regras de tributação, menos oportunidades haverá para atuação de grupos de interesse específicos.

Na literatura empírica, a influência de grupos de interesse nas reformas tributárias é realçada por Castanheira et al. (2012), que testaram empiricamente a hipótese de que o direcionamento está vinculado aos grupos de interesse. Os autores verificaram que o número de reformas cresce proporcionalmente com o número de partidos na coalizão de governo, tomado como *proxy* do número de grupos de interesse.⁴⁷ O trabalho de Castanheira et

⁴⁷ A ideia do número de partidos como *proxy* dos grupos de interesse parece-nos imperfeita, pois o efeito pode estar vinculado ao multipartidarismo.

al.(2012) tomou por base as reformas dos impostos sobre a renda e das contribuições à seguridade social na Europa, não fazendo referência a reformas de tributos sobre o consumo, como o Imposto sobre Valor Agregado (IVA).

Em resumo, admitimos a hipótese de que a influência de grupos de interesse específicos (lobbies) é mais provável nas decisões sobre impostos seletivos do consumo, impostos gerais do consumo e impostos sobre a renda, nesta ordem. Em geral, tal influência levaria a reformas tributárias direcionadas e tendentes a reduzir a eficiência do sistema tributário, bem como gerar mais complexidade e custos de administração.

3.3. Hipóteses de teste

Da revisão da literatura e análise das características dos condicionantes políticos que identificamos, podemos propor as seguintes hipóteses a respeito das reformas tributárias na América Latina.

Hipóteses sobre a presidência da república

Hipótese 1: *quanto maiores os poderes institucionais do presidente da república, maiores as chances de aprovação de uma reforma tributária*, seguindo a argumentação de Montero (2008). De acordo com as respostas da pesquisa IPES (BID, 2006), o presidente da república é o principal mentor das propostas de reformas tributárias na América Latina.

Hipótese 2: *reformas tributárias são mais prováveis nos primeiros anos do mandato presidencial*. A influência do ciclo eleitoral sobre reformas tributárias foi ressaltada por Mahon (2004) e Castanheira et al. (2012).

Hipóteses sobre a legislatura

Hipótese 3: nos sistemas eleitorais de representação proporcional, a lista fechada e baixa magnitude distrital aumentam as chances de aprovação de reformas tributárias. Segundo Pereira e Mueller (2006), ambas favorecem a disciplina partidária em torno das propostas do governo. Mahon (2004) havia encontrado alguma evidência da lista fechada.

Hipótese 4: os regimes bicamerais reduzem a probabilidade de reformas tributárias que contemplem aumento de tributos, *vis-à-vis* regimes unicamerais – Segundo Cutrone e McCarty (2009), aprovar reformas tributárias significa vencer a tendência ao *status quo* nas duas câmaras. Supondo que as câmaras sejam incongruentes, haverá necessidade de acomodação de mais interesses. O custo político pode tornar-se tão alto que a reforma não se torne viável. Reformas gerais para aumento da tributação exigem que os parlamentares desagradem grande parte do eleitorado, ainda que necessárias ao equilíbrio financeiro das contas públicas.

Hipóteses sobre a conjuntura política

Hipótese 5: *maioria do governo no parlamento e existência de partido dominante na coalizão governista aprovam reformas tributárias mais facilmente* – supondo que o governo seja o principal mentor das reformas tributárias, esta hipótese parece óbvia. Mahon (2004) obteve alguma evidência do impacto das maiorias parlamentares e da concentração partidária. Entretanto, Amorim Neto (2006) questiona a estabilidade das maiorias parlamentares nos sistemas presidencialistas latino-americanos.

Hipótese 6: *reformas tributárias seriam mais prováveis em governos centristas e menos prováveis em governos de forte tendência ideológica* – de acordo com o argumento de Cukierman e Tommasi (1998), governos mais polarizados teriam mais dificuldade de reformar que governos centristas. Mahon (2004), todavia, encontrou fraca relação entre polarização partidária e reformas tributárias.

Hipótese sobre o processo decisório

Hipótese 7: *os condicionantes de alterações tributárias em tributos sobre a renda e o consumo não são necessariamente os mesmos, nem possuem o mesmo impacto sobre ambas as bases* – em torno das discussões envolvendo a tributação da renda e do consumo, atores comuns e atores distintos tendem a agregar-se. Alterações na tributação do consumo tendem a ser percebidas rapidamente por grupos de interesse específicos.

4 DADOS E VARIÁVEIS

Estamos interessados nas relações entre variáveis políticas e reformas tributárias. No capítulo anterior, dissemos que as variáveis políticas podem ser conjunturais ou institucionais. Por variáveis conjunturais tomamos a concentração partidária da coalizão de governo, maioria no parlamento, ideologia do partido do governo e presença de grupos de interesses regionalistas, ruralistas ou nacionalistas na coalizão de governo. Entre as variáveis políticas institucionais estão as da legislatura e as da presidência da república. As variáveis da legislatura referentes ao sistema eleitoral são: maioria dos assentos da câmara baixa eleitos no sistema de representação proporcional, uso das listas fechadas dos partidos nas eleições e a magnitude distrital média. Há ainda uma variável indicativa da organização legislativa em duas câmaras. As variáveis da presidência da república expressam os poderes de agenda, veto e decreto e o ciclo eleitoral.

Dessa forma, empreendemos a coleta de dados sobre reformas tributárias e sobre as variáveis políticas que mencionamos. Para as primeiras, construímos base própria de dados a partir das respostas aos questionários da pesquisa de campo IPES, realizada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 2006. Essa base está disponível no anexo A. Para as segundas, a principal fonte de informação foi a base de dados de instituições políticas do Banco Mundial (DPI 2012). Na seção 4.2, relacionamos as demais fontes dessas variáveis. Após a coleta, organizamos os dados em um painel de 240 observações anuais, tomadas sobre dezesseis países da América Latina, entre 1990 e 2004.⁴⁸

Este capítulo está organizado da seguinte forma: a seção 4.1 traz informações sobre as variáveis dependentes: os índices de reformas tributárias. Reformas tributárias não são diretamente observáveis como valores numéricos, obrigando-nos a tratar os dados coletados. Dessa forma, compilamos os dados coletados na base de alterações tributárias da América Latina, 1990 a 2004 (anexo A). Depois, realizamos a codificação das

⁴⁸ Os questionários do BID são de 2006 e permitem acessar reformas tributárias somente até 2004.

alterações, constituímos as amostras anuais e construimos os índices binários para utilização econométrica. Na seção 4.2, apresentamos as variáveis independentes (variáveis políticas): seus nomes, descrições e estatísticas. A seção 4.3 traz a definição dos controles, enquanto a seção 4.4 apresenta as fontes de dados.

4.1. Variáveis dependentes

As observações de reformas tributárias foram coletadas em dezesseis países da América Latina, no período entre 1990 e 2004. Esse período foi limitado⁴⁹ pela disponibilidade de dados, de acordo com as respostas aos formulários da pesquisa IPES (BID, 2006) e corresponde à consolidação democrática na região (Focanti et al., 2013). Diferente dos dados sobre altura e peso de indivíduos, que são facilmente medidos, não temos medições de reformas tributárias. A indisponibilidade de dados prontos para uso empírico constitui uma das principais dificuldades apontadas por Focanti et al. (2013) para justificar a escassez de trabalhos sobre esse tema. Além da dificuldade de acesso, inexistem metodologia consolidada de tratamento dos dados.

As próximas subseções descrevem o processo de construção dos índices de reformas tributárias, que são as variáveis dependentes do modelo empírico. No item 4.1.1, tratamos da construção da base de alterações tributárias na América Latina. A definição de alterações tributárias foi estabelecida no capítulo 2 e devemos ressaltar que somente alterações são observáveis e que reformas são definidas a partir das alterações (item 2.1.4). No item 4.1.2, descrevemos a codificação e classificação das alterações tributárias. Essas operações são fundamentais para limpar a base e segregar eventos que não contribuem para os índices de reformas tributárias. Além disso, permitem a construção de variados índices para testes, em função dos tipos de reformas que desejamos estudar. No item 4.1.3, tratamos da construção dos índices de reforma tributária. Nossos índices são binários e assumem os valores um e zero para indicar a ocorrência ou não de reforma tributária, respectivamente. No item

⁴⁹ A complementação dos dados até os dias de hoje requer novos questionários e consulta a especialistas latino-americanos, nos moldes realizados pelo BID em 2006. Seria um processo muito dispendioso, que não tivemos condição de realizar.

4.1.4., descrevemos as especificações dos testes de hipóteses, variando os índices e os tipos de reforma.

4.1.1. A base de alterações tributárias

Apesar das muitas discussões envolvendo o tema, a ausência de bases de dados oficiais e atualizadas sobre reformas tributárias na América Latina é um fato curioso. Anteriormente, a base utilizada por Mahon (2004) registrou apenas alguns eventos⁵⁰, em amostras colhidas entre 1977 e 1995. Em 2013, Focanti et al. (2013) construíram base mais ampla, com dados da Pricewaterhouse Coopers.⁵¹

Em nosso caso, utilizamos dados de reformas tributárias colhidos nos questionários da pesquisa de campo IPES⁵² do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), realizada em 2006 e disponibilizada pelo Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIAT).⁵³ Foram vinte e oito perguntas dirigidas a especialistas de todos os países da América Latina, com intuito de conhecer os processos de reforma tributária na região. Previamente, o BID havia coletado nos arquivos do Fundo Monetário Internacional (FMI) as principais alterações tributárias ocorridas em cada país da América Latina, encaminhando esses dados para ratificação e complementação pelos especialistas, nos próprios questionários.

Ao compilar os dados, reconhecemos diferenças entre as respostas, obrigando-nos ao esforço de uniformização de linguagem e de critérios de seleção. Para assegurar a integridade dos dados, recorremos a textos de outros autores (BÈS, 2007; AFONSO e BARROSO, 2007; COMINETTA, 2007; LORA, 2007; BERNARDI, FUMAGALLI e FUMAGALLI, 2007; ALVAREZ, 2007;

⁵⁰ Mahon (2004) registrou apenas os eventos correspondentes a sua definição bastante restritiva de reforma tributária. Essa definição foi apresentada no início do capítulo 2.

⁵¹ Focanti et al. (2013) esforçaram-se por construir uma base abrangente, que captasse a maior parte das alterações tributárias relevantes. Eles obtiveram 318 alterações. No entanto, eventos que consideramos importantes não constaram na base de Focanti et al. (2013), por exemplo, as alterações nas alíquotas de IRPF e IRPJ no Chile, em 1993.

⁵² *Informe de Progreso Económico y Social de América Latina* (IPES) é um relatório periodicamente apresentado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, 2006).

⁵³ Os questionários foram respondidos por funcionários especialistas dos ministérios de finanças latino-americanos. Eles não foram publicados no IPES, mas serviram de apoio ao relatório de 2006. Obtivemos acesso aos questionários por meio do Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIAT).

FERRARIO, 2007), páginas dos governos e do CIAT, com objetivo de avaliar se as principais alterações tributárias, em cada país, realmente estiveram refletidas. Em certos casos, acessamos o texto das leis para observar o real sentido das medidas elencadas.

Dessa forma, tomamos as respostas aos questionários da pesquisa de campo preparatória para o relatório IPES (BID, 2006) para montamos a *base de alterações tributárias*, disponível no Anexo A. Listamos todas⁵⁴ as alterações tributárias identificadas pelos especialistas com os seguintes elementos: descrição sucinta da alteração, ano e jurisdição. Para isso, realizamos a análise léxico-semântica das observações textuais nos questionários, separando, comparando e compilando as alterações. Ressaltamos que essas não estão em correspondência unívoca com as alterações legais, pois, uma mesma lei pode produzir várias alterações tributárias. Outro ponto a realçar é que somente foram consideradas alterações dos governos centrais..⁵⁵ Certamente, nem todas as alterações do mundo real foram captadas, mas assumimos que os especialistas descreveram as alterações tributárias mais relevantes no contexto respectivo de seus países. Para dar uma ideia da organização dessa base, reproduzimos na tabela 4.1 trecho que ilustra algumas das alterações tributárias captadas na Colômbia (código COL), nos anos 2002 e 2003.

Juntamente com a base apresentada por Focanti et al. (2013)⁵⁶, nossa base vem suprir a necessidade de dados para estudos sobre reformas

⁵⁴ O leitor pode estar questionando por que uma base de alterações tributárias e não de reformas tributárias. Recomendamos a leitura da seção 2.1, em que constam as definições de alterações tributárias e reformas tributárias. As primeiras são elementos constitutivos das últimas. Por isso, preferimos montar a base com todas as alterações coletadas para delas extrair as reformas tributárias. Lembramos que somente observamos alterações e não reformas (seção 2.1).

⁵⁵, Exceto para o Brasil, devido à importância econômica do ICMS, de competência dos estados federados. Na América Latina, o Brasil é atípico ao instituir tributo sobre o consumo de competência estadual e grande peso arrecadatório: o ICMS. Vale ressaltar que nossa base computou somente duas alterações do ICMS, ambas debatidas no Congresso Nacional.

⁵⁶ Enquanto nossa base teve por fonte as respostas da pesquisa IPES-2006 do BID, o trabalho de Focanti et al. (2013) baseou-se nas publicações da Pricewaterhouse Coopers. Ambas as bases cobrem o período de 1990 a 2004.

tributárias na América Latina.⁵⁷ Seu uso permite acessar o momento em que as medidas ocorreram e conjugar essa informação com o cenário político-institucional de cada país à época das decisões governamentais.⁵⁸

Tabela 4.1 – Extrato da base de alterações tributárias

Ano	País	Descrição da alteração
2002	COL	Concessão de isenções do IRPJ a diversas atividades: energia eólica e de biomassa, transporte fluvial etc.
2002	COL	Limitações aos tratamentos preferenciais e à isenção de renda laboral (IRPF).
2003	COL	Diversas prescrições reguladoras da diretiva nº 863/2003.
2003	COL	Eliminação de diversas isenções de IRPF: lucros imobiliários, juros e serviços técnicos nas zonas francas, outros.
2003	COL	Eliminação da isenção de IRPJ a diversos ramos: empresas pequenas de energia, empresas comunitárias, outros.
2003	COL	Aplicação de sobretaxa de 10% no IRPF.
2003	COL	Isenção IVA para sementes de café.

Elaboração própria.

4.1.2 Codificação e classificação das alterações tributárias

Procedemos a codificação de todas as alterações tributárias registradas em nossa base segundo a tabela 4.2. Criamos esses códigos para obter extrações da base que nos facultassem testes de hipóteses por tipo de reforma.

Tabela 4.2 – Códigos das Alterações Tributárias

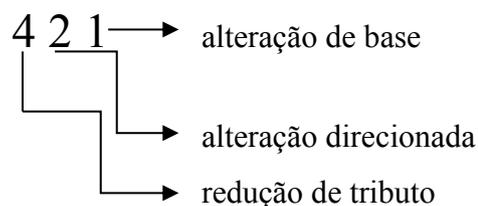
Código	Descrição do tipo de alteração
100	criação tributo
200	revogação tributo
311	aumento geral base
321	aumento direcionado base
312	aumento geral alíquota
322	aumento direcionado alíquota
411	redução geral de base
421	redução direcionada de base
412	redução geral alíquota
422	redução alíquota direcionada
500	outras provisões

Elaboração própria

⁵⁷ A título de ilustração, na Europa, a base *Labref* registra as reformas legislativas nos impostos sobre a renda e nas contribuições sociais de 27 países da União Europeia.

⁵⁸ Alternativamente, poderíamos usar a arrecadação em relação ao PIB ou as alíquotas estatutárias como *proxies*, assumindo que estão fortemente correlacionadas com reformas tributárias. Esses indicadores são mais fáceis de coletar e menos sujeitos a erros de seleção, porém são mais propensos à influência de choques econômicos e não refletem o momento das alterações legislativas.

Essa codificação dá ênfase ao impacto orçamentário das reformas tributárias. Esse é um aspecto essencial no desenho dessas políticas, pois o aumento de base de incidência ou de alíquota deve impactar as contas do governo, com reflexos no equilíbrio macroeconômico e na redistribuição da carga tributária. A codificação pode auxiliar a construção de algoritmos computacionais, bem como na elaboração de filtros para facilitar a extração de dados da base. O primeiro dígito, da esquerda para a direita, indica a natureza da operação: (1) introdução de um novo tributo, (2) eliminação de tributo existente, (3) aumento base ou alíquota de tributo, (4) redução de base ou alíquota de tributo, e (5) outras provisões tributárias. O segundo dígito indica o direcionamento das medidas tributárias, sendo (1) para medidas de caráter geral e (2) para medidas direcionadas. O terceiro dígito é indicativo de alteração de base (1) ou de alíquota (2). O algarismo zero no segundo e no terceiro dígitos não carrega informação. Um exemplo esclarece a atribuição de códigos.



Essa codificação permite realizar extrações de alterações da base sob vários ângulos. Pode-se recuperar informações qualitativas e testar diversas hipóteses sobre reformas tributárias, variando as especificações de teste. Por exemplo, é possível segregar reformas (i) expansivas e redutoras e (ii) gerais e direcionadas. Pode-se, ainda, diferenciar alterações em bases e alíquotas e efetuar combinações de tipos de reformas (exemplo: reformas expansivas de base, redutoras de alíquota etc.). A seguir, classificamos cada alteração tributária na base em função dos tributos respectivos.

Tabela 4.3 – Classes de alterações tributárias – por tributo

Classe	Tributo
A	Imposto de renda da pessoa física – IRPF
B	Imposto de renda da pessoa jurídica – IRPJ
C	Imposto geral sobre o consumo e imposto sobre o valor agregado –
D	Impostos seletivos
E	Impostos sobre transações financeiras ou movimentação bancária
F	Impostos sobre propriedade
G	Impostos sobre o Comércio Exterior
H	Regimes simplificados para pequenas empresas
I	Impostos sobre ativos
J	Impostos sobre a renda presumida
K	Medidas administrativas
L	Outras provisões

Elaboração própria

A aparência da base após os processos de codificação e classificação é ilustrada a seguir.

Tabela 4.4 – Extrato da base de alterações tributárias com códigos e classes

Ano	País	Descrição da alteração	Cód/Classe
2002	COL	Concessão de isenções do IRPJ a diversas atividades: energia eólica e de biomassa, transporte fluvial etc.	421B
2002	COL	Limitações aos tratamentos preferenciais e à isenção de renda laboral (IRPF).	321A
2003	COL	Diversas prescrições reguladoras da diretiva nº 863/2003.	500L
2003	COL	Eliminação de diversas isenções de IRPF: lucros imobiliários, juros e serviços técnicos nas zonas francas, outros.	321A
2003	COL	Eliminação da isenção de IRPJ a diversos ramos: empresas pequenas de energia, empresas comunitárias, outros.	321B
2003	COL	Aplicação de sobretaxa de 10% no IRPF.	312A
2003	COL	Isenção IVA para sementes de café.	421C

Elaboração própria.

4.1.3. Índices de reformas tributárias

Índices de reforma tributária anteriores foram construídos por Morley, Machado e Pettinato (1999) e Mahon (2004) para a América Latina, no período entre 1977 e 1995. A partir de dados da PriceWaterhouse Coopers, Focanti et al. (2013) publicaram recentemente novos índices para o período entre 1990 e 2004. O índice de Morley, Machado e Pettinato (MMP) é composto pela média simples dos seguintes elementos: alíquota marginal máxima de imposto de renda da pessoa jurídica e da pessoa física (cuja redução contava positivamente para o índice), alíquota do IVA e a eficiência do IVA, definida

como a razão entre a alíquota do IVA dividida pela arrecadação do IVA como proporção do PIB. Esse índice (chamado MMP e posicionado entre zero e um) tem como desvantagem não captar diretamente as mudanças legislativas que nos interessam no estudo dos condicionantes políticos. Vale lembrar que muitos países adotam dispositivos que retardam a vigência das leis tributárias, de modo que é comum observar os efeitos de determinada lei somente após certo tempo.

O índice de Mahon (2004) dá ênfase à mudança legislativa, porém, como ele mesmo diz, “ao custo da elegância matemática e capacidade de reprodução”. Contam para o índice: a criação do IVA, a expansão do IVA, a eliminação de selos e outras obrigações tributárias de menor expressão, a simplificação e ampliação dos impostos sobre a renda (pessoa jurídica e pessoa física) e sobre ativos, a revisão do código tributário (em sentido amplo) para promover reformas abrangentes na administração de tributos e impor penalidades criminais para evasão fiscal (MAHON, 2004). O índice situa-se entre zero e um, recebendo valores próximos de um os anos em que todos ou quase todos os elementos descritos estiveram presentes. Se apenas um ou dois dos elementos descritos estiveram presentes, uma pontuação de 0,2 foi atribuída. Incrementos na tributação por normas de alcance limitado receberam pontuação 0,1. Grandes cortes de tributos ou a presença de várias isenções contaram negativamente -0,1. Portanto, nota-se que cada alteração legislativa está sujeita a certa subjetividade na atribuição de pontos, tornando o índice de Mahon difícil de reproduzir. Apesar disso, o trabalho de Mahon é reconhecidamente pioneiro na investigação dos condicionantes das reformas tributárias.

Focanti et al. (2013) destacam a escassez de trabalhos sobre o tema devido à dificuldade em coletar dados sobre reformas tributárias e transformar a informação contida nos dispositivos legais em variáveis apropriadas à análise quantitativa. Por isso, dedicaram-se a organizar uma base de dados⁵⁹ de

⁵⁹ Alvaredo et al (2013) construíram uma base de reformas e propostas de reformas tributárias ocorridas na Argentina. Nesse estudo inovador, os autores buscam observar o processo legislativo e verificar como as propostas de reformas tributárias são aprovadas ou rejeitadas.

reformas tributárias na América Latina, com respaldo nas publicações tributárias da PriceWaterhouse Coopers (PwC) para o período entre 1990 e 2004. O método que usaram foi inspirado no trabalho de Mahon (2004). Após relacionar todas as reformas que encontraram, eles as classificaram em uma das quinze categorias seguintes: reformas generalizadas; criação, alteração de base ou alíquota do IVA; alteração de base ou alíquota do imposto de renda da pessoa física (IRPF); alteração de base ou alíquota do imposto de renda da pessoa jurídica (IRPJ); reformas administrativas; reformas em tributos sobre transações financeiras; reformas em tributos seletivos; reformas em outros tributos; incentivos tributários; reformas em contribuições à seguridade social; reformas menores e de difícil classificação. O próximo passo foi separar as reformas conforme visassem ao aumento ou redução das receitas fiscais. Por exemplo, o aumento de uma alíquota seria uma medida com vistas a aumentar receitas, enquanto a redução de base tributária faria o contrário. Eles também separaram as reformas em “gerais” e “particulares”, ou “non-targeted” e “targeted reforms”. Ao todo, eles coletaram 328 reformas tributárias⁶⁰ em 18 países da América Latina entre 1990 e 2004. Com isso, construíram um índice baseado no número de reformas por ano, no tipo da reforma e na direção desta quanto ao orçamento, *i.e.*, aumento ou redução de receitas. Esse índice foi utilizado como variável dependente em regressão que reproduziu o exercício de Mahon (2004), encontrando resultados algo semelhantes, algo divergentes.

Diferente dos anteriores, Castanheira et al. (2012) propuseram uma variável binária, que assume o valor um em ano em que houve reforma e zero, caso contrário. O conceito de reforma desses autores é bastante restritivo, pois somente foram observadas as alterações de base ou de alíquota nos impostos sobre a renda e contribuições sobre salários, na Europa. Apesar disso, a concepção de uma variável dependente binária possui a vantagem de conduzir a interpretação dos coeficientes de regressão como probabilidades no *modelo de probabilidade linear* (WOOLDRIDGE, 2011).

⁶⁰ Focanti et al. (2013) não fazem distinção entre alteração tributária e reforma tributária.

Na sequência, descrevemos a construção dos nossos índices de reforma tributária. Antes de obtê-los, excluímos da base os eventos de revogação de tributos (código 200) e os relativos a comércio exterior (classe G), de acordo com as restrições do item 2.1.4., que define reforma tributária.

Construção de índices binários de reformas tributárias

Exemplificamos, a seguir, a construção de índices binários. O extrato baseia-se nas alterações ocorridas na Argentina entre 1990 e 1994.

Tabela 4.5 - Construção dos índices binários de reformas tributárias

Ano	País	Alterações	IB 1	IB 2	IB 3	IB 4	IB 5	IB 6	IB 7	IB 8
1990	ARG	311C, 321C, 412A, 412B	1	1	1	1	1	1	0	0
1991	ARG	100I	1	0	1	0	1	0	0	1
1992	ARG	312C, 321C, 311A, 311B, 312B	1	1	1	1	1	0	0	1
1993	ARG	x	0	0	0	0	0	0	0	0
1994	ARG	x	0	0	0	0	0	0	0	0

Elaboração própria

Legenda:

IB 1 - todas as alterações

IB 5 - reformas expansivas

IB 2 - reformas do consumo

IB 6 - reformas redutoras

IB 3 - reformas da renda

IB 7 - reformas redutoras do consumo geral

IB 4 - reformas direcionadas

IB 8 - reformas expansivas da renda

Os índices aqui apresentados são apenas exemplificativos e servem para ilustrar o método de construção.⁶¹ O índice binário IB1 assume o valor um nos anos 1990, 1991 e 1992, pois houve alteração nesses anos, e valor zero em 1993 e 1994, quando não houve alteração. O índice binário IB2 assume valor um em 1990 e 1992, anos em que computamos alterações na classe C. Nos demais anos, IB2 assume zero. O índice binário IB3 computa reformas na renda (classes A, B, I e J)⁶² e assume valor um em 1990, 1991 e 1992 e zero em 1993 e 1994. O índice IB4 reúne as reformas direcionadas (segundo dígito do código igual a dois); IB5, as reformas expansivas (primeiro dígito igual a 1 ou 3); e IB6, as reformas redutoras (primeiro dígito igual a e ou 4). O índice IB7 combina as reformas redutoras do consumo geral (primeiro dígito igual a 4 e

⁶¹ No item 3.1.4, daremos as especificações das variáveis dependentes realmente utilizadas.

⁶² A base renda abrange as classes A, B, I e J, que correspondem ao IRPF, IRPJ, impostos sobre ativos e impostos sobre a renda presumida, respectivamente.

classe C) e IB8, as expansivas da renda (primeiro dígito igual a 1 ou 3 e classes A, B, I e J).

Os índices binários possuem vantagens em relação aos índices anteriores MMP, Mahon (2004) e Focanti et al. (2013). Primeiro, a interpretação dos coeficientes é associada à probabilidade de ocorrência de reforma tributária.⁶³ Segundo, o processo de construção é fácil e pode ser automatizado. A desvantagem fica por conta da perda de informação, pois note que os índices IB1, IB3 e IB5 são idênticos, mesmo possuindo definições diferentes. Ademais, apesar de haver 4 alterações em 1990 e apenas uma em 1991, IB1 assumiu o valor um nos dois casos.

4.1.4 Especificações para testes

Construímos os índices de acordo com os testes que desejamos empreender. Dividimos os testes os em dois grupos: (i) testes das reformas sobre o consumo (índices C1 a C5) e (ii) testes das reformas sobre a renda (especificações I1 a I4).

Reformas da tributação do consumo

Nesse grupo, computamos somente as reformas da tributação do consumo geral (classe C). Elas abrangem, principalmente, o IVA. Obtivemos os índices de reformas tributárias aplicando o processo de construção descrito em 3.1.3., de acordo com as seguintes especificações:

C1– todas as reformas na tributação do consumo geral: classe C e todos os códigos;

C2 – reformas direcionadas na tributação do consumo geral: classe C e códigos 321, 322, 421 e 422;

C3 – reformas expansivas na tributação do consumo geral: classe C e códigos 100 e 3XX;

C4 – reformas redutoras e direcionadas na tributação do consumo geral: classe C e somente os códigos 421 e 422;

⁶³ O modelo de probabilidade linear (WOOLDRIDGE, 2009) possui a variável dependente binária. Na subseção 4.1.4 tratamos do assunto.

Reformas da tributação da renda

Nesse grupo, computamos reformas nas classes A, B, I e J. Os índices possuem as especificações I1, I2, I3 e I4, que correspondem, respectivamente, a reformas em geral, reformas direcionadas, reformas expansivas e reformas redutoras e direcionadas. As especificações são:

I1– todas as reformas na tributação da renda: classes A, B, I e J e todos os códigos;

I2 – reformas direcionadas na tributação da renda: classes A, B, I e J e códigos 321, 322, 421 e 422;

I3 – reformas expansivas na tributação da renda: classes A, B, I e J e códigos 100 e 3XX;

I4 – reformas redutoras e direcionadas na tributação da renda: classes A, B, I e J e somente os códigos 421 e 422.

O quadro 4.1 apresenta o resumo das especificações dos índices usados nas regressões e testes de hipóteses.

Quadro 4.1 – Resumo das especificações de teste

Espec.	Grupo	Tipo de teste	Códigos	Classes
C1	Consumo	reformas em geral	Todos	C
C2	Consumo	reformas direcionadas	321, 322, 421, 422	C
C3	Consumo	reformas expansivas	100, 311, 312, 321, 322	C
C4	Consumo	reformas direcionadas e redutoras	421, 422	C
i1	Renda	reformas em geral	Todos	A, B, I, J
i2	Renda	reformas direcionadas	321, 322, 421, 422	A, B, I, J
i3	Renda	reformas expansivas e redutoras	100, 311, 312, 321, 322	A, B, I, J
i4	Renda	reformas direcionadas e redutoras	421, 422	A, B, I, J

Elaboração própria.

4.1.5 Propriedades estatísticas dos índices binários

A representação binária registra apenas a ocorrência ou não de reforma tributária em determinado ano e país. Ela pode ser tomada em função de uma variável latente não observável y_i^* , associada à decisão racional dos atores

políticos em reformar o sistema tributário. Dessa forma, o país i efetivamente reforma seu sistema tributário se a variável latente ultrapassar determinado limite, normalizado em zero:

$$\begin{aligned} y_i &= 1, \text{ se } y_i^* > 0 \\ y_i &= 0, \text{ se } y_i^* \leq 0 \end{aligned} \quad (5)$$

Quando plugamos y_i no modelo⁶⁴ empírico (que descrevemos no capítulo 5), seu valor esperado, condicional nas variáveis explicativas do modelo (X_i), é igual à probabilidade de sucesso (WOOLDRIDGE, 2011).

$$P(y_i = 1 | X_i) = E[y_i | X_i] = \beta_1 X_{i1} + \beta_2 X_{i2} + \dots + \beta_k X_{ik} \quad (6)$$

Os coeficientes β_j expressam a mudança na probabilidade de ocorrência de reforma tributária para uma mudança marginal no regressor X_j , mantendo todos os demais fatores fixos. Esse modelo é dito modelo de probabilidade linear (WOOLDRIDGE, 2011). A tabela 4.6 mostra o sumário estatístico dos índices especificados.

Tabela 4.6 – Índices binários de reformas tributárias - sumário estatístico

Índ.	Descrição	Grupo	N. Obs.	E(.)	D.P.	Mín	Máx
c1	índice binário reformas em geral	consumo geral	240	0,229	0,421	0	1
c2	índice binário reformas direcionadas	consumo geral	240	0,117	0,322	0	1
c3	índice binário reformas expansivas	consumo geral	240	0,192	0,394	0	1
c4	índice binário reformas direcionadas redutoras	consumo geral	240	0,033	0,180	0	1
i1	índice binário reformas em geral	renda	240	0,246	0,431	0	1
i2	índice binário reformas direcionadas	renda	240	0,075	0,264	0	1
i3	índice binário reformas expansivas	renda	240	0,163	0,370	0	1
i4	índice binário reformas direcionadas redutoras	renda	240	0,050	0,270	0	1

Elaboração própria, usando Stata versão 10.

Na média, houve mais reformas na tributação renda que no IVA. Entretanto, quando miramos as reformas expansivas, as médias da tributação do consumo superam as da renda. Corroborando o fato de que a arrecadação dos

⁶⁴ A descrição do modelo empírico está reservada ao capítulo 5.

tributos sobre o consumo cresceu mais que proporcionalmente à dos tributos sobre a renda, entre 1990 e 2004, como mostramos no gráfico 2.1 (capítulo 2). As reformas direcionadas foram também mais frequentes na tributação do consumo, porém quando se trata de alívio tributário a determinados grupos, a renda superou o consumo.

Podemos ver os índices binários \hat{y} como estimadores de uma variável populacional binária y , não observada. Vamos supor que seja $P(y)$ a distribuição populacional das reformas tributárias, com valor esperado μ . Vamos também supor que o índice amostral possui valor esperado \bar{y} e que nossa amostra é suficientemente grande (podemos recorrer à lei dos grandes números)⁶⁵. Se nossos índices forem bons estimadores, então o viés será:

$$E(\hat{y} - y) = \bar{y} - \mu \cong 0 \text{ e } \bar{y} \cong \mu \quad (7)$$

Estamos assumindo que o valor esperado dos nossos índices deve ser próximo da respectiva média populacional. Para uma variável populacional y binária, seu valor esperado coincidiria com a probabilidade de sucesso $P(y=1)$. Por outro lado, a frequência de sucessos corresponde ao valor esperado amostral. Considerando, por exemplo, que o valor esperado do índice $c1$ na tabela 4.6 é de 0,2291, estaríamos estimando que a probabilidade de ocorrer uma reforma na tributação do IVA⁶⁶ seria de 22,9% em países da América Latina, em qualquer ano entre 1990 e 2004. Transpondo o raciocínio para as reformas na tributação da renda, a probabilidade de ocorrência seria quase de 25%.⁶⁷

⁶⁵ Não vamos aqui apresentar a lei dos grandes números formalmente. Em síntese, segundo essa lei, numa amostragem aleatória da população, quando o número de amostras cresce, os momentos amostrais convergem para os momentos populacionais (ANGRIST e PISCHKE, 2009).

⁶⁶ Por simplicidade, referimo-nos apenas ao IVA, que é o tributo mais importante na classe de tributos sobre o consumo geral (classe C).

⁶⁷ Usando Stata versão 10.0, observamos a decomposição da variação entre países e dentro de cada país (no tempo) para as variáveis $c1$ e $i1$. Verificamos que a dispersão foi cerca de quatro vezes maior ao longo do tempo.

4.2. Variáveis políticas

Dividimos as variáveis políticas em conjunturais e institucionais, seguindo a divisão que propusemos no capítulo 3.

4.2.1. Variáveis de conjuntura política

As variáveis conjunturais são *herfgov*, *maj*, *left*, *right* e *govspec*. Elas expressam situações momentâneas do poder e tiveram relevância no trabalho de Castanheira et al. (2012). *herfgov* é o índice de Herfindahl e mede a concentração partidária na coalizão de governo. Um índice próximo de um significa a existência de partido dominante na coalizão governista, que, em tese, deveria controlar a agenda legislativa e, portanto, favorecer a aprovação de reformas. *maj* é o número de cadeiras da coalizão governista dividido pelo número total de cadeiras do parlamento. Quanto maior a coalizão governista (*maj* próximo de um), maior, em tese, seu poder de impor a agenda e, portanto, mais chances de aprovar reformas tributárias. Nesse caso, admitimos que tanto o partido de governo como a coalizão de governo apóiam as propostas do presidente da república e que este é o principal responsável pelas propostas de reformas tributárias. *left* e *right* são variáveis binárias que indicam a preferência do partido do governo em termos de política econômica, *i.e.*, se de esquerda ou de direita, respectivamente. Tradicionalmente, poder-se-ia esperar que os governos de esquerda empreendessem reformas que favorecessem os mais pobres e os de direita, o capital. Entretanto, de acordo com os estudos de Cukierman e Tommasi (1998), reformas teriam mais chance de aprovação em governos centristas e, portanto, não deveríamos esperar forte impacto dessas variáveis.⁶⁸ Propostas de posições extremas, tanto de direita como de esquerda, tendem a afastar-se do *status quo*, exigindo maior esforço para aprovação. *govspec* é outra variável binária (*dummy*) que indica a presença de interesses políticos de natureza nacionalista, regionalista ou ruralista na coalizão de governo. Caso se mostre significativa, essa variável indicaria a influência de grupos com esses interesses sobre reformas tributárias.

⁶⁸ Lembrar que para ter sucesso a proposta de reforma deve oferecer aos parlamentares pelo menos a mesma utilidade que o *status quo*.

A tabela seguinte apresenta o sumário estatístico dessas variáveis. O valor médio da concentração partidária na coalizão de governo - *herfgov* - foi de 0,72 e indica que os partidos governistas geralmente dominaram as coalizões. O valor médio da variável indicativa de maioria do governo no parlamento - *maj* - foi de 0,53 e indica que os governos latino-americanos geralmente obtiveram maioria nos parlamentos. Esses dois indicadores caracterizam um cenário positivo para a governança na América Latina, entre 1990 e 2004. Consequentemente, o quadro para aprovação de reformas, em princípio, não seria crítico. Os dados também mostram o predomínio dos governos de direita, embora a preferência pela esquerda tenha se acentuado no final do período, além de presença relevante de interesses nacionalistas, regionalistas ou ruralistas nas coalizões de governo. Todas as variáveis conjunturais foram obtidas da base de instituições políticas do Banco Mundial (DPI 2012).⁶⁹

Tabela 4.7 – Variáveis políticas conjunturais - sumário estatístico

Var.	Descrição	N.	Média	DP	Mín.	Máx.
herfgov	índice de Herfindahl da concentração partidária na coalizão de governo	240	0,7247	0,2976	0,07	1
maj	percentual de cadeiras da coalizão de governo no parlamento	240	0,5379	0,1715	0,11	1
left	indicador de governo de esquerda	240	0,25	0,4339	0	1
right	indicador de governo de direita	240	0,4917	0,5009	0	1
govspec	indicador de interesses ruralistas, nacionalistas e regionalistas no gov.	240	0,6333	0,4829	0	1

Elaboração própria.

4.2.2. Variáveis institucionais

O próximo conjunto de variáveis políticas reflete fatores institucionais. Tratamos das instituições da legislatura e da presidência da república, nessa ordem.

⁶⁹ Por considerar que a base DPI 2012 não os tinha corretos, ajustamos os seguintes dados: (i) Argentina, anos 98 e 99, variáveis *herfgov* e *maj* - corrigimos o valor original de 0,5 para 1, por entender que o Partido Justicialista (PJ) era dominante e com maioria no governo; (ii) Nicarágua, anos 91 a 96, pois a coalizão *União Nacional Opositora* (UNO), que venceu as eleições de 1990 e levou Violeta Chamorro ao poder, desestabilizou-se e, por isso, estimamos *herfgov* assumindo iguais os *seat share* de cada um dos 14 partidos da antiga UNO, obtendo o valor 0,07, que indica coerentemente baixa concentração de poder durante o governo Chamorro; (iii) Colômbia, anos 96 a 98, cujos valores de *maj* estavam nulos, mas divergiam do critério fixado pelos autores da DPI 2012, que seria a divisão de *numgov* por *totalseats*, variáveis da mesma base.

Instituições da legislatura

As variáveis da legislatura são indicativas da representação proporcional (*pr_house*), da lista fechada (*cl*), da magnitude distrital média (*mdmh*) e da presença da câmara alta (*bicameral*). As três primeiras variáveis vinculam-se ao sistema eleitoral. A variável *pr_house* é binária que assume o valor um se a maioria dos membros da câmara baixa é eleita segundo o sistema de representação proporcional, e zero, segundo o sistema majoritário. Na América Latina predominam os sistemas de representação proporcional, mas nem sempre foi assim. Ao longo do tempo, alguns países migraram dos sistemas majoritários para a representação proporcional e alguns assumiram sistemas eleitorais mistos (MARENCO, 2012). Julgamos, inicialmente, que a influência dos sistemas de representação proporcional sobre as reformas tributárias seria negativa, pois a literatura reconhece maior governabilidade aos sistemas majoritários (SAMUEL e SHUGART, 2003). A magnitude distrital média da câmara baixa é expressa por *mdmh*, podendo-se supor que alta magnitude distrital reduz a probabilidade de obter disciplina partidária e deveria prejudicar a aprovação de propostas de reformas tributárias. Os valores para *mdmh* variaram substancialmente e, por isso, optamos por usar seu logaritmo natural nas regressões. A variável *cl* é outra *dummy* que assume o valor um se, no sistema eleitoral de representação proporcional, a cédula eleitoral oferecer ao eleitor uma lista fechada de candidatos, ordenados previamente pelos partidos, e zero, caso contrário.⁷⁰ Como vimos, a lista fechada deve aumentar a probabilidade de obter reformas tributárias pela capacidade de os partidos obterem disciplina dos parlamentares. Na lista aberta, supõe-se que ocorra o oposto.

Importante observar que embora a lista fechada exista somente em sistemas de representação proporcional, a variável *cl* não reproduz um subconjunto de *pr_house*. Esta computa situações em que a maioria das cadeiras da câmara baixa é eleita por representação proporcional, enquanto a primeira computa situações onde simplesmente existe representação

⁷⁰ O contrafactual da lista fechada, no caso, não se resume à lista aberta, mas também inclui os sistemas majoritários.

proporcional de lista fechada, ainda que esse sistema não eleja a maioria das cadeiras.

A tabela seguinte apresenta sumário estatístico para essas variáveis. A representação proporcional é maioria nas câmaras baixas e a lista fechada dominou os sistemas eleitorais, embora haja uma tendência pela lista aberta nos anos recentes. A dispersão dos valores da magnitude distrital chama atenção. O Peru, por exemplo, no governo Fujimori, teve todo o seu território como distrito eleitoral único, numa tentativa de enfraquecer as oposições e concentrar o poder (SOLDEVILLA, 2012).

Tabela 4.8 – Variáveis da legislatura - sumário estatístico

Variável	Descrição	N.	Média	DP	Mín.	Máx.
pr_house	Indicador de rep. proporcional como maioria câmara baixa	240	0,7042	0,4573	0	1
cl	presença de representação proporcional de lista fechada	240	0,8708	0,336	0	1
mdmh	magnitude distrital média	237	11,0667	19,684	1,7	118
bicam.	indicador da presença da câmara alta ou senado	240	0,6250	0,4851	0	1

Elaboração própria.

A variável binária *bicameral* indica a presença do senado ou câmara alta. Uma vez que aumenta o número de *veto players*, ou seja, possíveis revisores e debatedores com poder de veto, devemos esperar que tenha influência negativa sobre a probabilidade de reformas tributárias. Os únicos países que alteraram essa condição foram Peru e Venezuela, cujos congressos suprimiram as câmaras altas e passaram a operar com uma só câmara. Contudo, na média, a maioria (63%) dos países latino-americanos da amostra operou com duas câmaras.

Quanto às fontes de dados, as variáveis do sistema eleitoral foram obtidas da base de instituições políticas do Banco Mundial (DPI 2012)⁷¹ e a

⁷¹ Os valores que divergem da base original são: (i) magnitude distrital média (mdmh): Bolívia (90 a 96), Colômbia (90 e 91), Panamá (90 a 94), Peru (90 e 91), Venezuela (90 a 97); (ii) cl: Peru (90 a 94). Para Bolívia, de 1990 a 1996, estão em branco os valores de mdmh em DPI 2012. Calculamos: número de assentos, 130, segundo IPU (2014), dividido pelo número de distritos, igual a 75, segundo Soldevilla (2012). Para Colômbia, também em branco no DPI 2012, preenchemos os anos 90 e 91 com mdmh 8, obtido de Cox e Shugart (1995). Para Panamá, mdmh foi 1,8 entre 90 e 94, segundo Araúz et al. (2010). Para Peru, mdmh de 1990 e 1991 iguais a 66 (SOLDEVILLA, 2002). Para Venezuela, de 1990 a 1993, dividimos o número de assentos, igual a 201 (IPU, 2014) pelo número de distritos, igual a 96 (SOLDEVILLA, 2002), porém, entre 1994 e 1997, o número de assentos foi 203 (IPU, 2014).

variável bicameral foi obtida de consultas ao sítio eletrônico do Inter-Parliamentary Union (IPU).

Instituições da presidência da república

Segundo os respondentes da pesquisa IPES (BID, 2006), as reformas tributárias são quase sempre propostas pelo poder executivo. Dessa forma, supomos que quanto maiores os poderes institucionais do presidente da república, maiores as chances de aprovação de reforma tributária. Avaliamos os seguintes poderes do presidente: poder de agenda, poder de decreto e poder de veto. Com base na classificação de Samuels e Shugart (2003) e após atualizar os dados⁷², chegamos às informações do quadro 4.2.

Os valores atribuídos podem ser zero, um e dois, conforme crescem os poderes presidenciais, de acordo com os critérios de Samuels e Shugart (2003). O poder de veto igual a zero indica que ou o presidente não pode vetar ou que a maioria do parlamento (50% mais um) pode derrubar o veto presidencial. Poder de veto igual a um significa que para derrubar o veto é necessária maioria qualificada e superior a dois terços, mas o presidente não pode vetar proposta orçamentária. Finalmente, poder de veto igual a dois exige a mesma maioria qualificada e o veto é possível em todas as propostas de lei. O poder de agenda igual a zero indica que o presidente não dispõe de meios para controlar a agenda legislativa ou possui meios limitados a assuntos orçamentários, mas não há restrição à faculdade de os parlamentares introduzirem emendas às propostas legislativas. A preservação das emendas parlamentares está presente também quando o poder de agenda iguala um, mas dessa vez o presidente dispõe de instrumentos para propor matérias em diversas áreas. Finalmente, se o poder de agenda é igual a dois, então o presidente pode controlar a agenda legislativa e a faculdade de emendar é restrita. Quanto ao poder de decreto com força de lei, o valor zero indica que o

No caso da lista fechada (cl) no Peru, entre 90 e 94, aparece em branco na DPI 2012, mas apesar das mudanças do governo Fujimori, inclusive, com fechamento do parlamento, consideramos que a regra da lista fechada não deixou de vigir (SOLDEVILLA, 2012).

⁷² Os dados para composição dessas variáveis basearam-se em Samuels e Shugart (2003), Montero (2008) e consultas aos textos constitucionais.

presidente não dispõe dessa faculdade; o valor um significa que há previsão, mas há limitações em escopo e o congresso pode impedir a promulgação; e o valor dois indica que o presidente pode editar esses decretos para diversas matérias, sendo possível a revisão do congresso somente após o dispositivo estar em vigor, caso das medidas provisórias brasileiras.

Quadro 4.2 - Poderes institucionais do presidente

País	Veto	Agenda	Decreto
Argentina	2	0(93)2	0(93)1
Bolívia	2	0	0
Brasil	0	1	2
Chile	2	2	0
Colômbia	2(91) 0	2	2
Costa Rica	1	0	0
Rep. Dominicana	2	0	0
Guatemala	2	0	0
México	1	0	0
Nicarágua	0	0	0
Panamá	2	0	0
Paraguai	0	0	0
Peru	0(92)1	0(92)1	1
Uruguai	0	2	0
Venezuela	0	0	0(99)1

* Baseado em Samuels e Shugart (2003), Montero (2008) e constituições latino-americanas.

As variáveis *pagenda*, *pveto* e *pdecre* são variáveis binárias indicativas dos poderes de veto, agenda e decreto. Elas assumem valor zero quando, aos respectivos poderes, é atribuído o valor zero na escala do quadro 3.2. Caso contrário, assumem o valor um.

Finalmente, a variável *pciclo* representa o ciclo eleitoral do presidente. Essa variável foi obtida indiretamente da base de instituições políticas do Banco Mundial - DPI 2012.⁷³ A próxima tabela apresenta o sumário estatístico das variáveis presidenciais.

⁷³ A variável *pciclo* foi obtida da seguinte forma: primeiro realizamos a soma das variáveis *yrsoffc* (número de anos desde que o presidente assumiu o governo) e *yrscurr* (número de anos que faltam para terminar o mandato presidencial) da DPI-2012. Os valores foram conferidos com dados dos mandatos efetivos, tendo sido necessárias as seguintes correções: Peru (2000 a 2005), Nicarágua (1990), Guatemala (1991), Argentina (2003). Depois, dividimos os valores de *yrsoffc* pelas somas.

Tabela 4.9 – Variáveis presidenciais - sumário estatístico

Var.l	Descrição	N. .	E(.)	DP	Mín .	Máx .
pagenda	indicador do poder de agenda do presidente da república	240	0,3708	0,484	0	1
pveto	indicador do poder de veto do presidente da república	240	0,6208	0,486	0	1
pdecre	indicador do poder de decreto do presidente da república	240	0,3167	0,466	0	1
pciclo	Ciclo eleitoral do presidente	240	0,6099	1,564	1	10

Elaboração própria.

Notamos que 62% dos presidentes latino-americanos, em média, possuem poder de veto que exige maioria qualificada para ser derrubado. A média do poder de agenda está abaixo da mediana na distribuição, com razoável dispersão. Significa que a minoria dos presidentes latino-americanos detém esse poder e raros são os que podem restringir emendas parlamentares. Menos ainda são os que detêm o poder de decreto, com média ainda mais baixa e considerável dispersão. A duração média do mandato presidencial foi de 5,1 anos, no período.

4.3 Controles

Os controles econômicos foram *linflation*, *tx_pib* e *resprimario*. A primeira corresponde ao logaritmo da taxa de inflação, tomada como *proxy* indicativa de crises econômicas, pois, de acordo com Alesina e Drazen (1991), reformas seriam mais prováveis logo após crises. A variável *tx_pib* reflete a taxa de crescimento do PIB, ou seja, governos estariam mais propensos a reformas em função de baixas taxas de crescimento ou, ao contrário, aproveitando os excedentes dos bons momentos econômicos. A variável *resprimario* é o resultado primário no ano e reflete o equilíbrio ou desequilíbrio das contas públicas. Se houver déficit, pode-se esperar que o governo queira reformar para obter mais recursos e equilibrar suas contas. Todos esses controles foram defasados em um ano, à semelhança de Mahon (2004), admitindo-se que os processos decisórios das reformas tributárias reconhecem primeiro os indicadores econômicos para depois, após discussões e negociações, aprovar reformas.

Tabela 4.10 – Controles - sumário estatístico

Variável	Descrição	N.	E(.)	DP	Mín.	Máx.
linflation	logaritmo natural da taxa de inflação anual	237	2,4962	1,5906	-1,83	8,967
tx_pib	taxa anual de crescimento do PIB	240	3,3525	3,7086	-10,89	12,82
resprimario	resultado primário do governo central - anual	234	0,5112	2,0893	-6,86	8,29

Elaboração própria.

4.4. Fontes de dados

A principal fonte de dados políticos foi *Database of Political Institutions* (DPI 2012), que é mantida pelo Banco Mundial (KEEFER, 2007). Essa base contém informações sobre a composição política de vários países do mundo entre 1975 e 2012. Houve, porém, algumas lacunas, que preenchemos após consulta aos sítios eletrônicos do *Inter-Parliamentary Union* (IPU) e da Georgetown University (*PDBA – Political Database of the Americas*), principalmente. Para variáveis econômicas e sociais, recorremos ao *World Development Indicators* do Banco Mundial. O quadro 4.3 apresenta as variáveis políticas, os controles e respectivas fontes principais.⁷⁴

⁷⁴ A organização federativa esteve entre os fatores que desejávamos testar. Contudo, a variável que obtivemos da DPI 2012 não teve variação temporal e foi eliminada nas regressões por diferenciação.

Quadro 4.3 – Fontes e definições de variáveis

Var.	Descrição	N	E(.)	D.P.	Mín	Máx	Fonte
c1	índice de reformas da tributação do consumo geral	240	0,23	0,42	0,00	1,00	compilado dos questionários IPES (BID, 2006)
c2	índice de reformas direcionadas da tributação do consumo geral	240	0,12	0,32	0,00	1,00	compilado dos questionários IPES (BID, 2006)
c3	índice de reformas expansivas da tributação do consumo geral	240	0,19	0,39	0,00	1,00	compilado dos questionários IPES (BID, 2006)
c4	índice de reformas redutoras e direcionadas - tributação do consumo geral	240	0,03	0,18	0,00	1,00	compilado dos questionários IPES (BID, 2006)
i1	índice de reformas da tributação da renda	240	0,25	0,43	0,00	1,00	compilado dos questionários IPES (BID, 2006)
i2	índice de reformas direcionadas da tributação da renda	240	0,08	0,26	0,00	1,00	compilado dos questionários IPES (BID, 2006)
i3	índice de reformas expansivas da tributação da renda	240	0,16	0,37	0,00	1,00	compilado dos questionários IPES (BID, 2006)
i4	índice de reformas redutoras e direcionadas tributação da renda	240	0,05	0,27	0,00	1,00	compilado dos questionários IPES (BID, 2006)
herfgov	índice de Herfindahl da concentração partidária na coalizão de governo	240	0,72	0,30	0,07	1,00	DPI 2012
maj	percentual de cadeiras da coalizão de governo no parlamento	240	0,54	0,17	0,11	1,00	DPI 2012
left	indicador de governo de esquerda	240	0,25	0,43	0,00	1,00	compilado de DPI 2012
right	indicador de governo de direita	240	0,49	0,50	0,00	1,00	compilado de DPI 2012
govspec	indicador de interesses ruralistas, nacionalistas e regionalistas no governo	240	0,63	0,48	0,00	1,00	DPI 2012
pr_hous e	representação proporcional é maioria na câmara baixa	240	0,70	0,46	0,00	1,00	DPI 2012
cl	presença de representação proporcional de lista fechada	240	0,87	0,34	0,00	1,00	DPI 2012
mdmh	magnitude distrital média	237	11,07	19,68	1,7	118	compilado de DPI 2012
bicamera l	indicador da presença da câmara alta ou senado	240	0,63	0,49	0,00	1,00	IPU website
pagenda	indicador do poder de agenda do presidente da república	240	0,37	0,48	0,00	1,00	adaptado de Samuel e Shugart (2003)
pveto	indicador do poder de veto do presidente da república	240	0,62	0,49	0,00	1,00	adaptado de Samuel e Shugart (2003)
pdecre	indicador do poder de decreto do presidente da república	240	0,32	0,47	0,00	1,00	adaptado de Samuel e Shugart (2003)
pciclo	ciclo eleitoral presidencial	240	0,619	0,28	0,17	1,00	compilado de DPI 2012
linflation	logaritmo natural da taxa de inflação anual	237	2,50	1,59	-1,83	8,97	adapatado de World Development Indicators
tx_pib	taxa anual de crescimento do PIB	240	3,35	3,71	-	12,82	World Development Indicators - Banco Mundial
resprima rio	resultado primário do governo central - anual	234	0,51	2,09	-6,86	8,29	Cepal

Elaboração própria.

5. MODELO EMPÍRICO

Estamos interessados nas relações entre variáveis políticas e reformas tributárias. Particularmente, desejamos saber se as primeiras influenciam as segundas. Seja y_i um índice que represente as reformas tributárias no país i e seja X_i o vetor de k variáveis políticas. Formalmente, desejamos conhecer $E[y_i | X_i]$, a esperança condicional da ocorrência de reformas tributárias, dado um conjunto de variáveis políticas. Admitindo-se a esperança uma função linear, então, segundo o *teorema da linearidade da função esperança condicional*, a variável dependente y_i pode ser expressa pela função de regressão populacional a seguir (ANGRIST; PISCHKE, 2009).

$$y_i = \beta X_i + \eta_i \quad (1)$$

Nessa equação, β é um vetor de k coeficientes que representam os efeitos que desejamos estimar e η_i representa a perturbação, *i.e.*, o componente das reformas tributárias que não pode ser explicado pelas variáveis políticas. Ao substituir o vetor X_i por cada uma das variáveis explicativas de interesse (x_{ik}) no modelo populacional da equação (1), devemos estimar os coeficientes da seguinte equação de regressão múltipla:

$$y_i = \beta_1 x_{i1} + \beta_2 x_{i2} + \dots + \beta_k x_{ik} + \eta_i \quad (2)$$

No capítulo anterior, descrevemos as variáveis populacionais e indicamos a forma como obtivemos e tratamos os dados. Para as reformas tributárias, construímos base própria de dados (anexo A), a partir das respostas aos questionários da pesquisa de campo IPES, realizada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em 2006. Dados de reformas foram codificados e compilados nos *índices de reformas tributárias*, as variáveis dependentes de nosso modelo empírico. Para variáveis políticas, a principal fonte de informação foi a base de dados de instituições políticas do Banco Mundial (DPI 2012), como já descrevemos no capítulo anterior. Organizamos os dados em um painel curto⁷⁵ de 240 observações anuais, tomadas sobre

⁷⁵ Em um painel curto, o número de amostras anuais T é considerado fixo, enquanto o número de indivíduos (países) N cresce indefinidamente (CAMERON e TRIVERDI, 2009). Nosso painel é fortemente balanceado e possui N e T pequenos e muito próximos ($N = 16$, $T = 15$).

dezesseis países⁷⁶ da América Latina, entre 1990 e 2004.⁷⁷ A disposição dos dados em painel exige que alteremos o modelo anterior para incluir os índices de tempo t .

$$y_{it} = \alpha_i + \beta X_{it} + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

O termo η_i foi decomposto em dois novos termos. O termo α_i representa o *efeito fixo*, que é intrínseco a cada país e não varia no tempo. Admitimos que cada país possui características não observáveis, como capacidade institucional e nível de moral tributária da população, que não variam no tempo e podem estar correlacionadas aos regressores X_i .⁷⁸ O termo α_i também representa o intercepto na equação de regressão 3, com a particularidade de se ter um intercepto para cada país.

O termo ε_{it} é o *erro idiossincrático* e representa fatores não observados de cada país, que podem variar no tempo. Para consistência dos estimadores, assumimos, inicialmente, que o erro idiossincrático é independente e identicamente distribuído (i.i.d.) e que qualquer correlação dos regressores X_i com a parte não sistemática está concentrada no termo α_i . Note que agora incluímos, na equação 3, o índice t referente à variação temporal.

O erro idiossincrático pode ser decomposto para incluirmos controles de ordem econômica (taxa de inflação, resultado primário e taxa de crescimento do PIB), definidos no capítulo anterior. Acreditamos que esses fatores possam também explicar parcialmente a ocorrência de reformas tributárias. Seja W_{it} o vetor de variáveis de controle, cujo vetor de coeficientes é representado por γ . A nova equação passa a ser:

$$y_{it} = \alpha_i + \beta X_{it} + \gamma W_{it} + u_{it} \quad (4)$$

⁷⁶ Esses países são Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, Guatemala, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

⁷⁷ Os questionários do BID são de 2006 e permitem acessar reformas tributárias somente até 2004.

⁷⁸ Outras variáveis não observadas podem ser: a propensão à reforma tributária, a disciplina parlamentar, a atuação de grupos de interesse específicos, a rigidez ou flexibilidade do processo decisório, a instabilidade das coalizões partidárias.

Os dados amostrados resultam de um experimento natural não controlado.⁷⁹ Estimamos os coeficientes de regressão da equação linear 4 após eliminar os efeitos fixos, como passamos a descrever.

5.1 Estimadores de efeitos fixos

Dissemos que α_i representa o efeito fixo não observável, que capta as idiosincrasias dos países, mas não varia no tempo. Na equação 4, o termo de erro u_{it} abrange outros fatores não observados, mas que variam no tempo e entre países. Assumimos que o termo de erro não é correlacionado com o efeito fixo e nem com os regressores (X_{it}). Porém, admite-se correlação entre estes e o efeito fixo.

$$E [u_{it} | \alpha_i, X_{it}] = 0 \quad (5)$$

$$E [X_{it} | \alpha_i,] \neq 0 \quad (6)$$

As equações (5) e (6) nos dizem que o modelo empírico admite alguma endogeneidade nos regressores, desde que eles estejam correlacionados apenas com o efeito fixo e não com o erro idiosincrático u_{it} .⁸⁰

Estamos interessados na estimação dos parâmetros β , que denotam o impacto das variáveis políticas (X_{it}) sobre a variável dependente (y_{it}). A

⁷⁹ Se houvésemos de encontrar o efeito causal do tratamento de alguma covariável política na ocorrência de reformas tributárias, o modelo populacional acima deveria exercer severo controle sobre fatores não observados para garantir a independência condicional (em observáveis) no experimento. Todas as variáveis explicativas relevantes deveriam estar presentes no modelo. Felizmente, podemos relaxar a hipótese de causalidade, pois estamos simplesmente buscando associações entre as variáveis dependentes e independentes, por meio de testes de hipóteses.

⁸⁰ Uma das vantagens da estimação por efeitos fixos é admitir alguma endogeneidade nos regressores. Os estimadores de efeitos aleatórios e os MQO agrupados (*pooled* ou *population-averaged*) requerem todos os regressores exógenos. Ainda que os estimadores de efeitos fixos levem em conta apenas a variação intragrupo (no tempo), em contraposição aos estimadores agrupados e de efeitos aleatórios, que teoricamente seriam mais precisos ao incorporar a variação entre indivíduos (no caso, países), os estimadores de efeitos fixos permitem eliminar a endogeneidade, algo que os outros estimadores citados não satisfazem. Rodamos no Stata, versão 10.0, o modelo *pooled* MQO com *dummies* para países para segregar os efeitos fixos. Para Cameron e Triverdi (2009), esse é o modelo *least-squares dummy-variable* (LSDV), cujos estimadores coincidem com os estimadores de efeitos fixos por centralização na média (*within estimators*). De fato, como esperado, esses estimadores coincidiram com os estimadores de efeitos fixos, mas os erros-padrão foram em geral maiores. Cameron e Triverdi (2009) explicam que os erros padrão do modelo de efeitos fixos são preferíveis para painéis curtos, como é o caso.

dificuldade, porém, reside em também estimar os parâmetros incidentais α_i , não observáveis, cujo número cresce à medida que crescem os países da amostra ($N \rightarrow \infty$). Felizmente, é possível eliminar os efeitos fixos aplicando-se os métodos de (i) *primeiras diferenças* e, alternativamente, (ii) *centralização na média* (WOOLDRIDGE, 2011).

Basicamente, os estimadores de primeiras diferenças resultam da aplicação da regressão de mínimos quadrados ordinários (MQO) sobre as variáveis obtidas da diferença entre as equações lineares de variáveis contemporâneas e defasadas em uma unidade de tempo. Por exemplo:

$$y_{it} = \alpha_i + \beta X_{it} + u_{it} \quad (a)$$

$$y_{i,t-1} = \alpha_i + \beta X_{i,t-1} + u_{i,t-1} \quad (b)$$

Subtraímos (a) de (b) e obtemos:

$$(y_{it} - y_{i,t-1}) = \beta (x_{it} - x_{i,t-1}) + (u_{it} - u_{i,t-1}) \quad (7)$$

$$\text{Ou} \quad \Delta y_{it} = \beta \Delta x_{it} + \Delta u_{it} \quad (7a)$$

A centralização na média realiza um também um processo de diferenciação para eliminar o efeito fixo, porém utiliza as médias das variáveis em cada i .

$$(y_{it} - \bar{y}_i) = \beta (x_{it} - \bar{x}_i) + (u_{it} - \bar{u}_i) \quad (8)$$

Primeiramente, eliminamos o efeito fixo por centralização na média⁸¹ e aplicamos a regressão de MQO às variáveis diferenciadas. Nas hipóteses que

⁸¹ Cameron e Triverdi (2009) definem esses estimadores como os estimadores intragrupo (*within estimators*), pois utilizam apenas a variação no tempo e desconsideram a variação entre países. Obtivemos esses estimadores utilizando o comando `xtreg` com a opção `fe` no Stata versão 10.0. Cameron e Triverdi (2009) apontam como desvantagens desses estimadores a impossibilidade de estimar parâmetros invariáveis no tempo e a imprecisão decorrente quando estimamos parâmetros de pouca variação temporal, como é o caso da maioria das variáveis institucionais de natureza política. No caso, a estimação linear do modelo da equação 4 com o MQO agrupado (*pooled*) em painel curto não conduziu a menores erros-padrão, como dissemos.

assumimos, os estimadores de MQO não possuem viés e são os mais eficientes.⁸²

5.1.1 Exogeneidade e independência

A estimação por efeitos fixos centralizada na média resulta em estimadores lineares, eficientes e não-enviesados, desde que algumas hipóteses sejam satisfeitas (WOOLDRIDGE, 2011). Em primeiro lugar, assumimos linearidade nos parâmetros e decomposição do termo de erro em efeito fixo e erro idiossincrático, de acordo com o modelo populacional que descrevemos na equação (4). Segundo, nossa amostragem das variáveis dependentes baseou-se nas respostas dos especialistas à pesquisa IPES. Essas respostas foram codificadas e compiladas para gerar os índices de reformas tributárias que descrevemos no capítulo 4. É possível que tenham ocorrido diferenças nos critérios de seleção de alterações dos respondentes da pesquisa IPES, bem como variações espúrias no processo de codificação. Porém, assumimos que eventuais erros na determinação da variável dependente (como fonte de endogeneidade) foram intrínsecos aos países e incluídos apenas nos efeitos fixos, sendo, portanto, eliminados, sem prejuízo dos resultados.

De modo semelhante tratamos os erros na amostragem das variáveis explicativas. Ou seja, eventuais erros de medição estão vinculados aos países e foram eliminados com os efeitos fixos. Em princípio, assumimos que os dados reproduziram as condições políticas dos países da América Latina ao tempo das observações. A maioria dessas variáveis foi expressa em valores zero e um para indicar a presença ou ausência de determinada característica qualitativa, evitando a subjetividade nas observações. Apenas o índice de Herfindahl (*herfgov*), a expressão de maioria no parlamento (*maj*), a magnitude distrital média (*mdmh*) e o ciclo eleitoral presidencial (*pciclo*) fogem à especificação binária, mas suas fórmulas de obtenção foram devidamente expressas no capítulo 4. Assumimos que os valores captados são verdadeiros e foram objetivamente apurados, segundo características facilmente

⁸² Significa dizer que apresentam as menores variâncias dos erros, nas hipóteses que assumimos, se comparados a outros estimadores.

observáveis. Outra ressalva diz respeito aos dados referentes aos poderes presidenciais de agenda, veto e decreto, que não foram colhidos diretamente. Na seção 4.2, descrevemos como atribuímos índices binários a essas variáveis, em função da presença ou ausência de características observáveis.

Assumimos amostragem suficientemente grande para um painel curto.⁸³ Recorremos ao teorema do limite central para admitir a normalização assintótica dos momentos populacionais. A normalidade amostral do erro garante a aplicação das estatísticas t e F nos testes de hipóteses. Todas as variáveis apresentaram variação amostral e nenhuma delas decorreu de relações lineares perfeitas com outros regressores.

Supondo que os erros idiossincráticos u_{it} são independentes e identicamente distribuídos (i.i.d.), anulamos a possibilidade de correlação serial e de heteroscedasticidade e garantimos a validade das estatísticas t e F nos testes de hipóteses. Para cada período amostral, o valor esperado do erro idiossincrático u_{it} é igual a zero, condicionado no efeito fixo e nas variáveis políticas de quaisquer períodos de tempo.

$$E [u_{it} | \alpha_i, X_{it}] = 0 \quad (5)$$

Essa condição é conhecida como exogeneidade estrita dos regressores, que somente podem estar correlacionados com o efeito fixo não observável.

Admitindo como válidas essas hipóteses, nossos estimadores de efeitos fixos são eficientes e não enviesados, *i.e.*, o valor esperado de nossos estimadores coincide com os respectivos momentos populacionais.

$$E(\beta_j) = \beta_j, \quad j = 0, 1, 2 \dots k \quad (9)$$

Na próxima subseção, concedemos certa flexibilidade a essas hipóteses.

⁸³ Em painéis longos (N fixo, $T \rightarrow \infty$), os efeitos fixos individuais podem ser obtidos com os estimadores de MQO agrupados (*pooled* ou *population averaged*) ao incluir no modelo *dummies* para os indivíduos (países). Barberia e Avelino (2011) utilizam esse método ao testar a influência de ciclos eleitorais na política fiscal, com dados em painel envolvendo os países da América Latina, em amostras de 1973 a 2008. Cameron e Triverdi (2009) atestam que as propriedades assintóticas desses estimadores leva à obtenção de erros menores em painéis longos.

5.1.2 Consistência e normalidade assintótica

Podemos relaxar um pouco as hipóteses anteriores e ainda assim obter estimadores consistentes assintoticamente, embora não necessariamente não viesados, tal que:

$$\text{Plim } \beta_j = \beta_j, \quad j = 0, 1, 2, \dots, k \quad (10)$$

Podemos admitir algum erro na construção⁸⁴ de variáveis dependentes, desde que haja dependência fraca entre as observações (WOOLDRIDGE, 2011). Significa dizer que as observações podem estar correlacionadas, mas assumimos que essa correlação decresce rapidamente com o tempo. Isso válido e supondo que tomamos amostras suficientes em um pequeno painel, podemos aplicar a lei dos grandes números⁸⁵ e o teorema do limite central⁸⁶ para garantir a consistência dos estimadores.

Outro ponto diz respeito à hipótese de homoscedasticidade e ausência de correlação serial.⁸⁷ É difícil admitir que a variância dos erros seja constante, condicionados nas variáveis explicativas, ainda que t seja fixo. Esse, porém, não é um problema impeditivo da estimação de efeitos fixos, bastando que utilizemos nas regressões os erros-padrão robustos e agrupados por países. Angrist e Pischke (2009) recomendam o uso desses erros, quando N não é muito grande, para correção de heteroscedasticidade e correlação serial. Eles são facilmente calculados pelo programa Stata (versão 10.0). Ainda que o cálculo de erros-padrão robustos prejudique a eficiência dos estimadores de

⁸⁴ Angrist e Pischke (2009) afirmam que o uso de variáveis instrumentais auxilia na estimação quando há erros de medida das variáveis. Na seção 5.2, introduzimos estimadores com variáveis instrumentais.

⁸⁵ Segundo a lei dos grandes números, os momentos amostrais convergem em probabilidade para os respectivos momentos populacionais, à medida que cresce o número de amostras (ANGRIST e PISCHKE, 2009).

⁸⁶ Pelo teorema do limite central, em amostras grandes, os momentos amostrais normalizados são, aproximadamente, distribuídos normalmente (ANGRIST e PISCHKE, 2009).

⁸⁷ A correlação serial compromete a condição de homoscedasticidade, que torna mais eficientes os estimadores de MQO. Ou seja, os desvios-padrão dos estimadores não podem mais ser utilizados e, conseqüentemente, o teste com a estatística t fica comprometido.

efeitos fixos, nós os consideramos necessários para garantir a robustez dos estimadores.

Em resumo, nossos estimadores de efeitos fixos por centralização na média continuam assintoticamente consistentes (convergem para os respectivos momentos populacionais) e nossos testes de hipóteses permanecem válidos, mesmo se admitirmos alguma correlação serial e heteroscedasticidade, desde que utilizemos erros-padrão robustos. Além disso, podemos relaxar a exogeneidade estrita da equação (5) para exigir apenas exogeneidade contemporânea, não impedindo que haja correlação de regressores com o erro idiossincrático, desde que apenas em períodos anteriores. Nesse caso, somente a estimação por primeiras diferenças forneceria estimadores consistentes (Cameron e Triverdi, 2009). Na próxima seção, apresentamos um modelo dinâmico em que utilizamos primeiras diferenças e instrumentos.

5.2 Modelo dinâmico: variáveis defasadas e primeiras diferenças

Na seção anterior, admitimos, inicialmente, exogeneidade estrita para depois dizer que podemos ter apenas exogeneidade contemporânea, desde que utilizemos estimadores de primeiras diferenças. Dessa forma, podemos admitir a existência de correlação serial, pois, afinal, processos de reforma tributária partem de configuração do sistema tributário que é fruto de todas as reformas anteriores. A introdução de variáveis dependentes defasadas no modelo de regressão pode melhorar a qualidade dos estimadores, admitindo que influem sobre as reformas do presente. No entanto, o modelo com variáveis defasadas introduz correlação dessas variáveis com o erro idiossincrático, exigindo métodos especiais de estimação para evitar a inconsistência. Seja o modelo definido a seguir.

$$y_{it} = \delta_1 y_{i,t-1} + \dots + \delta_p y_{i,t-p} + \beta X_{it} + \alpha_i + u_{it} \quad , \quad t = p+1, \dots, T \quad (11)$$

As variáveis defasadas $y_{i,t-1}, \dots, y_{i,t-p}$ foram incorporadas ao modelo de regressão. Nessas condições, Cameron e Triverdi (2009) afirmam que o estimador intragrupo não é consistente, devido à correlação entre a primeira diferença da variável dependente e o erro idiossincrático. Por outro lado,

estimadores de primeiras diferenças são consistentes, se admitirmos que o erro idiossincrático não é serialmente correlacionado.⁸⁸ Isso abre a possibilidade de utilizar como variáveis instrumentais as variáveis dependentes defasadas a partir de dois períodos de tempo.⁸⁹ Além disso, regressores endógenos também podem ser defasados como instrumentos. Arellano e Bond (1991) demonstraram que o uso de variáveis defasadas de várias ordens como instrumentos conduz a estimadores eficientes.

5.2.1 O estimador de Arellano-Bond

Nas equações 7 e 7a apresentamos o método de primeiras diferenças.

$$(y_{it} - y_{i,t-1}) = \beta (x_{it} - x_{i,t-1}) + (u_{it} - u_{i,t-1}) \quad (7)$$

$$\text{Ou} \quad \Delta y_{it} = \beta \Delta x_{it} + \Delta u_{it} \quad (7a)$$

Alternado a equação 7a para incluir as variáveis instrumentais defasadas, podemos descrever o estimador de Arellano-Bond da seguinte forma:

$$\Delta y_{it} = \beta \Delta x_{it} + \delta \Delta y_{i,t-1} + \Delta u_{it} \quad (12)$$

Com parâmetros $\theta = [\beta, \delta]$ e dados:

$$Y_i = \begin{bmatrix} \Delta y_{i3} \\ \Delta y_{i4} \\ \vdots \\ \Delta y_{iT} \end{bmatrix}, \quad X_i = \begin{bmatrix} \Delta x_{i3} & y_{i,2} & - & y_{i,1} \\ \Delta x_{i4} & y_{i,3} & - & y_{i,2} \\ & \vdots & & \\ \Delta x_{iT} & y_{i,T} & - & y_{i,T-1} \end{bmatrix} \quad (13)$$

Esse estimador utiliza o método dos mínimos quadrados em dois estágios (MQ2E).⁹⁰ Novamente, eliminamos o efeito fixo por diferenciação. Teoricamente, devemos obter estimadores mais precisos de β quando

⁸⁸ Note que a construção do modelo com variáveis defasadas deve retirar a correlação serial do termo de erro.

⁸⁹ No modelo de primeiras diferenças, o erro é correlacionado com a diferença até a primeira ordem, mas a hipótese de erro não correlacionado serialmente afasta a possibilidade de correlação a partir da segunda ordem. Para mais detalhes, ver Cameron e Triverdi (2009), seção 9.4.2.

⁹⁰ Comando *xtabond* no Stata, versão 10.0.

controlamos as variáveis dependentes defasadas. Além disso, devido a possíveis erros na determinação dos poderes presidenciais, consideramos essas variáveis contemporaneamente endógenas. As demais variáveis políticas, nós as tomamos como exógenas por entendermos que foram medidas corretamente e por não serem explicadas por reformas tributárias. Rodamos o modelo com erros padrão robustos, corrigindo a heteroscedasticidade nas amostras dos países.

Em síntese, partimos de um modelo populacional estático com amostras dispostas em painel curto, fortemente balanceado, de 240 observações anuais. Características intrínsecas e não observáveis dos países nos levaram a assumir a existência de efeitos fixos individuais. Portanto, admitimos a existência de alguma endogeneidade, desde que vinculada apenas aos efeitos fixos. Inicialmente, eliminamos os efeitos fixos por diferenciação centralizada na média, ou seja, utilizando os estimadores intragrupo. Assumimos hipóteses bastante restritivas, como a exogeneidade estrita dos regressores e a normalidade dos erros de regressão. Depois, relaxamos um pouco as hipóteses iniciais, verificando que os estimadores intragrupo permaneciam consistentes. Em seguida, decidimos introduzir variáveis dependentes defasadas, considerando que reformas tributárias dependem de reformas em anos passados. Essa alteração fez com que os estimadores intragrupo não mais fossem consistentes. A solução foi utilizar os estimadores descritos por Arellano e Bond (1991), que eliminam os efeitos fixos por primeiras diferenças, mas utilizam várias defasagens das variáveis endógenas como instrumentos. Dessa forma, respeitadas as hipóteses que assumimos, os estimadores assim obtidos seriam consistentes e eficientes.

A seguir, apresentamos os resultados dos testes, utilizando dois tipos de estimadores: intragrupo (modelo estático) e Arellano-Bond (modelo dinâmico).

6 RESULTADOS

Executamos os testes de acordo com as especificações da variável dependente que indicamos no capítulo 4. Como regra, estabelecemos significância mínima de 5%. Ao final deste capítulo, disponibilizamos os resultados em forma de tabela. Nas seções seguintes, descrevemos e analisamos os resultados considerando: a tributação do consumo (seção 6.1), a tributação da renda (seção 6.2) e cada variável explicativa (seção 6.3).

6.1 Fatores políticos e tributação do consumo

No capítulo 4, definimos as especificações da variável dependente C1 a C4 para testes das reformas sobre a tributação do consumo em geral (classe C). C1 abrange todas as reformas dessa base; C2, as reformas direcionadas; C3, as reformas expansivas; C4, as reformas redutoras direcionadas. Lembramos que esses testes inserem o tributo mais representativo em termos arrecadatários na América Latina: o imposto sobre o valor agregado (IVA). Além disso, a base consumo é a base mais tributada na região. Ao todo, foram 213 observações no modelo estático e 183 no modelo dinâmico para cada uma das especificações. Em todos os casos, os testes de restrições múltiplas F e *Chi* quadrado rejeitaram a hipótese nula.

6.1.1. Testes com toda a base consumo

Nos testes, nenhuma variável política conjuntural foi significativa. Esses resultados (tabela 6.1) mantiveram-se tanto para os estimadores intragrupo quanto para os estimadores de Arellano-Bond. As hipóteses de que maioria no parlamento (*maj*) e domínio do maior partido sobre a coalizão governista (*herfgov*) aumentariam a probabilidade de reformas não ficaram evidentes. O resultado pode ser atribuído à instabilidade das maiorias nos regimes presidencialistas ou à influência de grupos de interesses específicos. Em ambos os casos, essas variáveis estariam omitidas em nosso modelo. Apesar de haver um indicador de grupos de interesse nacionalistas, ruralistas e regionais, não houve evidência do impacto desses grupos. A falta de evidência das variáveis referentes à ideologia (*left* e *right*) está de acordo com Cukierman

e Tommasi (1998), que supõem reformas mais facilmente aprovadas em governos centristas.

Das variáveis da legislatura, apenas a lista fechada (cl) foi significativa, no nível de 1%, no teste com modelo estático. No modelo dinâmico, a lista fechada também foi significativa, no nível de 5%, com menor coeficiente. O resultado fortalece a hipótese de que a lista fechada favorece a disciplina parlamentar e, assim, reformas seriam mais prováveis pela maior capacidade de o governo influenciar o voto dos parlamentares de sua base. A magnitude distrital média (mdmh) foi significativa no nível de 1% no modelo dinâmico, com sinal negativo. O resultado confirma a hipótese de que menores magnitudes distritais aumentam o controle dos partidos sobre os parlamentares e favorecem a aprovação de reformas tributárias. A representação proporcional não apresentou impacto significativo. De acordo com a literatura, sistemas majoritários teriam melhor governança que os sistemas de representação proporcional, mas o efeito *ceteris paribus* da representação proporcional seria difícil de prever.

A existência de duas câmaras legislativas foi significativa no nível de 10% no teste com modelo dinâmico. O resultado, todavia, não caracteriza evidência, pois estipulamos o nível mínimo de 5% de significância.

As variáveis presidenciais não apresentaram significância em ambos os modelos, resultado que contrariou as hipóteses de que maiores poderes presidenciais teriam impacto reformista. A exceção ficou por conta do ciclo eleitoral do presidente, que obteve níveis de significância de 5% e 10%, nos testes com modelo dinâmico e estático, respectivamente. O sinal negativo confirma a hipótese de que os governantes procuram concentrar reformas tributárias no início dos respectivos mandatos. O mesmo resultado havia sido enunciado por Mahon (2004).

A falta de evidência de impacto dos poderes presidenciais pode resultar da dificuldade de caracterizar numericamente esses poderes. Com efeito, no capítulo 3, dissemos que o poder de agenda não é dicotômico, mas caracteriza-se pela existência de uma cesta de atributos presidenciais, em

cada país. Assim sendo, nossa variável binária representativa do poder de agenda pode não ter captado nuances importantes. Sob outro prisma, pode ser que, de fato, o poder de agenda não tenha influência sobre reformas da tributação do consumo. Nossos testes, porém, não permitem confirmar essa assertiva.

Nos controles, a taxa de inflação foi significativa no nível de 5%, apenas no modelo estático. O aumento da taxa de inflação seria então inibidor das reformas tributárias do consumo. O aumento de 1% na taxa de inflação reduziria a probabilidade de reforma tributária do consumo em 0,053%. Os demais controles não foram significantes.

6.1.2. Reformas tributárias direcionadas – base consumo

A tabela 6.2 apresenta os resultados desses testes. Novamente, variáveis de conjuntura política não apresentaram evidências. A magnitude distrital foi significativa no nível 1% e com sinal negativo, em ambos os modelos. O resultado indica a relevância do tamanho dos distritos eleitorais para obter reformas direcionadas na tributação do consumo. A lista fechada foi também significativa no nível 1%, mas apenas no modelo estático.⁹¹

O ciclo eleitoral do presidente obteve significância de 10% no modelo dinâmico apenas. Demais variáveis presidenciais mantiveram-se não significantes. A taxa de inflação foi também significativa em 10%, com sinal negativo, em ambos os modelos. O resultado primário mostrou-se significativo no nível de 1%, apenas no modelo dinâmico.

6.1.3. Reformas tributárias expansivas – base consumo

Testes com reformas tributárias expansivas sobre a base consumo apresentaram resultados próximos dos anteriores. As variáveis de conjuntura política não foram significantes. Nas variáveis da legislatura, foram significantes a lista fechada e a magnitude distrital média. A primeira obteve

⁹¹ O erro padrão associado à lista fechada foi muito maior no modelo dinâmico que no modelo estático. O resultado destoou das demais variáveis, que mantiveram erros padrão ligeiramente maiores no modelo dinâmico. A perda de eficiência deve decorrer da quantidade de instrumentos no modelo dinâmico.

níveis de significância de 1% e 10% para os modelos estático e dinâmico, respectivamente. A segunda foi significativa apenas com os estimadores de Arellano-Bond, sinal negativo e nível de significância de 10%. Mais uma vez, os poderes presidenciais não demonstraram evidência, exceto o poder de veto, que foi significativo no nível de 10% no modelo dinâmico. Também não houve evidência de influência do ciclo eleitoral do presidente sobre reformas expansivas da base consumo. Nos controles, a taxa de inflação e o resultado primário confirmaram evidência. A primeira manteve o sinal negativo e significância de 5% no estimador intragrupo e 10% com variáveis instrumentais defasadas. O resultado primário foi significativo em 5% no modelo dinâmico e 10%, no estático. O sinal positivo indica que reformas expansivas são mais prováveis com superávit. As demais variáveis não foram significantes.

6.1.4. Reformas redutoras e direcionadas – base consumo

Nas reformas tributárias direcionadas e redutoras sobre a base consumo, mais uma vez a lista fechada mostrou impacto reformista, aumentando a probabilidade desse tipo de reforma em 22%, no nível de significância de 1%, considerando o estimador intragrupo. No modelo dinâmico, o coeficiente é menor, assim como o nível de significância, que foi de 10%. A existência de duas câmaras também foi significativa, no nível de 10%, no modelo estático. O mesmo ocorreu com poder de decreto presidencial. As demais variáveis não foram significantes.

6.2 Fatores políticos e tributação da renda

Uma vez examinados os efeitos de variáveis políticas sobre as reformas da tributação do consumo, passamos a investigar a influência nas reformas da tributação da renda. Como vimos no capítulo 3, as especificações I1 a I4 possuem as mesmas características de C1 a C4, exceto que agora tratam exclusivamente das classes A, B, I e J, que retratam o imposto de renda da pessoa física, o imposto de renda da pessoa jurídica, os impostos sobre ativos e a tributação presumida da renda, respectivamente. Houve, também, 213 observações no modelo estático e 183 no modelo dinâmico para cada uma das especificações. Do mesmo modo que na tributação do consumo, os testes de

restrições múltiplas F e *Chi* quadrado rejeitaram a hipótese nula. Apenas o R2 nos modelos estáticos apresentaram valores inferiores aos que foram obtidos na tributação do consumo, considerando o mesmo conjunto de variáveis.

6.2.1 Testes com toda a base renda

Assim como nos testes anteriores, as variáveis de conjuntura apresentaram pouca evidência de que influem sobre as reformas tributárias da renda. Mais uma vez, o fato de ter maioria no parlamento não se mostrou determinante para a aprovação de reformas tributárias da renda e tampouco o domínio de um partido na coalizão de governo. Testamos se a presença de interesses nacionalistas, ruralistas e regionais na coalizão governista teria influência sobre as reformas da renda, mas não encontramos evidência. Mesmo assim, não podemos descartar a hipótese de influência de grupos de interesses específicos não identificados.

A lista fechada aparece significativa no nível de 1% em ambos os modelos. O resultado mostra a disciplina partidária como fomentadora das reformas sobre renda e consumo, mas com impacto maior sobre as reformas da renda. A magnitude distrital média não apresentou evidência, assim como a existência da câmara alta. A representação proporcional, porém, foi significativa no nível de 5% em ambos os modelos, com sinal positivo. Dos poderes presidenciais, o poder de agenda mostrou significância de 10% no modelo estático. A influência do ciclo eleitoral, indicando que reformas ocorrem no início dos mandatos, foi confirmada também nas reformas da renda. O nível de significância foi de 1% no modelo dinâmico e de 10%, no estático. Dos controles, apenas o resultado primário foi significativo no nível de 10%, no modelo dinâmico.

6.2.2. Reformas tributárias direcionadas - base renda

Nas reformas direcionadas da renda, apenas a variável da maioria parlamentar foi significativa no nível de 10%, com sinal negativo. Das variáveis da legislatura, foi significativo o indicador de lista fechada, no nível de 1%, no modelo estático. A representação proporcional manteve significância em ambos os modelos, mas agora no nível de 10%. Esse mesmo nível de significância foi

evidente na magnitude distrital média, nos dois estimadores, com sinal negativo, como esperado. Nenhuma outra variável ou controle mostrou significância estatística.

6.2.3. Reformas tributárias expansivas - base renda

Das variáveis de conjuntura política, nenhuma apresentou significância estatística. Das variáveis da legislatura, a lista fechada manteve-se significativa, no nível de 1%, resultado confirmado nos dois modelos. A presença da lista fechada aumenta a probabilidade de reformas expansivas da renda. A presença do senado apresentou impacto negativo sobre reformas expansivas da renda, no nível de significância de 5% para o teste com estimadores intragrupo e 10% nos estimadores de primeiras diferenças de Arellano-Bond. As demais variáveis da legislatura não se mostraram significantes. Nas variáveis da presidência, os poderes de veto e decreto emergem significantes. O poder de veto foi significativo no nível de 10%, apenas na estimação estática. O poder de decreto, por sua vez, mostrou-se significativo em 1% e 10%, considerando os modelos estático e dinâmico, respectivamente. Em ambos os casos, o sinal negativo indica que o poder de decreto reduziria a probabilidade de reforma expansiva da renda, ao contrário do esperado. Provavelmente, o presidente deve usar seu poder de decreto para limitar o aumento indiscriminado de impostos na área da renda, que poderia ocorrer por pressões de certos grupos sociais. De fato, os níveis de tributação da renda na América Latina, já o dissemos, são menores que em outras regiões do mundo e sofrem críticas de especialistas em finanças públicas. Entretanto, necessitaríamos investigar mais profundamente o mecanismo de atuação do poder de decreto para compreensão plena desse resultado, algo que deixamos para estudos futuros. Nenhuma outra variável mostrou-se significativa.

6.2.4. Reformas direcionadas e redutoras - base renda

Nesse grupo de reformas incluem-se os incentivos fiscais, as reduções de base de cálculo e do imposto devido, entre outros alívios tributários direcionados a determinados grupos sociais. A falta de evidência de influência das variáveis conjunturais manteve-se. A única novidade foi o nível de

significância de 10% na variável indicadora de maioria no parlamento, que aparece com sinal negativo. Embora o resultado contrarie a expectativa, o nível de significância do teste não nos permite inferências. Das variáveis da legislatura, a lista fechada e a presença do senado foram significantes e reformistas no teste com o modelo estático, no nível de 5%. Quanto aos poderes presidenciais, o poder de decreto foi o único significativo no nível de 1%, no teste com o modelo estático. Nenhuma outra variável ou controle foi significativa.

6.3. Análise dos condicionantes políticos das reformas tributárias

Até aqui, descrevemos os resultados por tipo de reforma. Passamos agora a analisar o efeito de cada variável política.

6.3.1 Instituições da legislatura e reformas tributárias

Segue-se a análise das variáveis institucionais da legislatura: magnitude distrital média (*mdmh*), indicador de representação proporcional (*pr_house*), indicador de lista fechada (*cl*) e de duas câmaras legislativas (*bicameral*). A variável que se mostrou significativa nos níveis de 1% e 5% em quase todos os testes foi o indicador da presença da lista fechada. Portanto, entendemos que a importância da disciplina partidária para aprovação de reformas tributárias ficou evidente nos testes.

Magnitude distrital e reformas tributárias

A magnitude média dos distritos eleitorais, *mdmh*, foi significativa principalmente nas reformas tributárias do consumo. Sua influência foi confirmada com estimadores dos modelos estático e dinâmico. O nível de significância foi de 1% nas reformas direcionadas do consumo e de 5% nas reformas do consumo em geral. O sinal negativo era esperado. Quanto menor a magnitude distrital média, maior o controle dos partidos sobre os parlamentares e maior a probabilidade de aprovar reformas tributárias do consumo. Contudo, a variável não apresentou evidência quando se trata de incentivos tributários, tanto na renda como no consumo. O resultado faz supor

que a organização da política regional em pequenos distritos favorece reformas tributárias do consumo. O mesmo não se dá na tributação da renda.

Influência da representação proporcional

A representação proporcional (*pr_house*) mostrou-se reformista nos testes com todas as reformas tributárias da renda, no nível de significância de 5%, considerando os modelos estático e dinâmico. Ou seja, quando a maioria das cadeiras no parlamento é definida pelo sistema eleitoral de representação proporcional, a probabilidade de aprovar reformas tributárias na renda aumenta. O mesmo não ocorre na tributação do consumo. É o contrário do que ocorreu com a magnitude distrital média, cuja evidência nas reformas do consumo superou as da renda.

O resultado não havia sido previsto. O efeito da representação proporcional era incerto até então. A literatura apenas confere melhor governança aos sistemas plurais ou majoritários. A provável explicação deve basear-se no fato de que a representação proporcional congrega, no parlamento, mais representantes de diversos estratos do eleitorado. Castanheira et al. (2012) associam a tributação da renda a políticas de interesse geral dos eleitores, ao passo que esses autores vinculam a tributação do consumo a grupos de interesses específicos. O efeito *ceteris paribus* da representação proporcional seria de aumento de atores em relação ao sistema majoritário: mais atores defendendo interesses distintos tenderiam a aumentar a demanda por reformas.

Por que essa demanda ocorre apenas na tributação da renda? Considerando o conjunto dos resultados e as notas de Castanheira et al. (2012), podemos supor que renda e consumo configuram cenários decisórios distintos. Se no consumo dominam grupos de interesse específicos, ou seja, representantes das indústrias ou setores afetados por determinada reforma, a atuação desses grupos estaria omitida no modelo. Em contraposição, na renda, supomos que a visibilidade perante o eleitorado envolva os interesses de mais parlamentares, *i.e.*, de mais grupos sociais que se vejam representados. Com

mais grupos no debate, haveria mais demanda por reformas e mais reformas seriam aprovadas.

O contrafactual seria maioria das cadeiras definida pelo sistema majoritário. Nesse caso, seria esperado que apenas um grupo dominante emplacasse as reformas. Portanto, o resultado indica que a probabilidade de aprovação de reformas tributárias da renda é maior em sistemas em que a maioria das cadeiras do parlamento é definida por representação proporcional, em comparação aos sistemas em que essa maioria emerge do sistema majoritário. A explicação pode ser devida ao conservadorismo de grupos majoritários na América Latina, que tenderiam a comportamentos antirreformistas e pela manutenção do *status quo*.

A lista fechada e a disciplina parlamentar

A lista fechada (*cl*) foi significativa e reformista em quase todos os testes. Apenas nos testes do modelo dinâmico as evidências foram menores para reformas direcionadas da renda e do consumo.⁹² Como *proxy* da disciplina parlamentar, a lista fechada favorece a aprovação de reformas tributárias expansivas, tanto do consumo quanto da renda, tanto gerais como direcionadas. Considerando que reformas que aumentam tributos geram mais insatisfação, acreditamos que o resultado fortalece a hipótese de que a lista fechada atua como instrumento para disciplinar os parlamentares. Ela deve permitir obter coesão em torno de propostas de reformas expansivas impopulares.

Uma ou duas câmaras?

O efeito da passagem de propostas de reformas tributárias por duas câmaras legislativas mostrou efeito significativo e contrário às reformas tributárias expansivas da renda, no nível de 5%, no teste com estimadores intragrupo. O efeito foi captado também no modelo dinâmico, mas o nível de significância foi de 10%. Nos incentivos tributários direcionados da renda, a

⁹² Os erros-padrão nos testes com o modelo dinâmico foram bem maiores que no modelo estático, no caso da lista fechada.

presença da câmara alta foi também significativa em 5%, agora com sinal positivo. Porém, esse efeito foi registrado apenas com o modelo estático. Na tributação do consumo, o efeito foi captado apenas no modelo dinâmico, no nível de significância de 10% e sinal positivo. O resultado indica que a revisão bicameral favorece incentivos direcionados, mas desaprova reformas tendentes ao aumento da tributação, ambos relacionados às reformas da renda. Seu efeito na tributação do consumo não foi evidente.

6.3.2 Instituições da presidência da república

Das instituições da presidência da república, analisamos o efeito dos poderes institucionais de veto, agenda e decreto, bem como o ciclo eleitoral do presidente sobre reformas tributárias.

Poder de agenda

Contrariando as expectativas, não houve evidência da influência do poder de agenda. Apenas no teste com estimadores intragrupo esse poder foi significativo no nível de 10%, nas reformas da tributação da renda. De acordo com o modelo de Baron e Ferejohn (1989), o detentor do poder de agenda possuiria vantagem estratégica na aprovação de seus projetos. Contudo, o modelo também prevê que a possibilidade de emendar reduz o poder de agenda. Supomos que essa seja a explicação para o resultado, *i.e.*, a capacidade de emendar está presente em todos os países latino-americanos e, por essa razão, as propostas do presidente para reformar o sistema tributário não são aprovadas, a menos que haja negociação com o parlamento para evitar que as emendas desfigurem os projetos iniciais. As maiores evidências encontradas nas variáveis da legislatura fortalecem esse raciocínio.

Poder de decreto

Podemos entender o poder de decreto como um caso especial de poder de agenda, em que o presidente impõe sua política, sob condição de revisão posterior pelo parlamento. Trata-se de um poder que garante mais força institucional ao presidente da república. Muito se tem debatido sobre a necessidade desse poder na América Latina. Nossos resultados indicam que o

poder de decreto influi na aprovação de reformas tributárias da renda, especialmente, reformas expansivas e incentivos direcionados. O efeito é semelhante ao encontrado na presença da câmara alta: contrário a reformas expansivas e favorável⁹³ a incentivos direcionados. O nível de significância de 1% foi notado com o modelo estático. No modelo dinâmico, os sinais foram mantidos, mas a significância caiu ao nível de 10%. Em contraste, a evidência sobre reformas da tributação do consumo surgiu apenas nos incentivos direcionados, cujo efeito foi também positivo, no nível de significância de 10%, no teste com o modelo estático.

Comparando os resultados da presidência com os resultados da legislatura, observamos que esta apresenta mais variáveis significantes. O poder de decreto é o único poder presidencial que se mostrou significativo nos testes. Sem ele, é provável que o presidente enfrentasse dificuldade para impor sua agenda de reformas tributárias. Nesse raciocínio, o poder de decreto deve ter sido importante para equilíbrio das forças entre os poderes executivo e legislativo, no que tange a reformas tributárias da renda, na América Latina.

Notamos que o presidente com poder de decreto, de alguma forma, busca redistribuir a carga de tributos da renda. Essa afirmação tem por base o nível de significância de 1% e sinal positivo encontrados para o poder de decreto no teste com incentivos na tributação da renda, no modelo estático. Em geral, o direcionamento tende a prejudicar a equidade do sistema tributário, exceto se a atuação presidencial levar o sistema para um ponto mais próximo da equidade. Conferir poder de decreto ao presidente, portanto, é esperar incentivos tributários aos grupos de sua escolha. É razoável supor que o presidente não seja neutro, como ator político racional, que busca manter o poder.

De fato, Castanheira et al. (2012) afirmam que propostas equitativas de reformas tributárias seriam muito improváveis. Com base nos pressupostos do

⁹³ Quando há inversão do sinal do coeficiente de regressão em função do tipo de reforma, supomos que a ausência de significância (ou baixa significância) nos testes envolvendo todas as reformas decorre do cancelamento de efeitos contrários. Com efeito, o poder de decreto e a variável do bicameralismo não foram significantes nos testes com todas as reformas, embora o tenham sido nas reformas expansivas e direcionadas-redutoras, com sinais contrários.

voto probabilístico, esses autores sustentam que o *agenda setter* (no caso, o presidente) não tem incentivo para propor reforma que agrade a todos, pois seu oponente pode ser capaz de propor algo que agrade a maioria e vencer as eleições.⁹⁴ É, pois, natural que o presidente proponha reformas direcionadas aos que lhe podem garantir apoio vital para manter-se no cargo.

Todavia, o resultado não indica a deterioração da equidade do sistema tributário. Os números não trazem evidências sobre os grupos beneficiados. Portanto, não sabemos, apenas com os resultados desse estudo, se o poder de decreto melhora distribuição da carga tributária.

No caso de reformas expansivas, o sinal negativo mostra que o poder de decreto reduz-lhes a probabilidade de ocorrência. Com efeito, se os parlamentares gozarem da livre capacidade de emendar, o presidente tem no poder de decreto um instrumento disciplinador, evitando o aumento descontrolado dos impostos.

Poder de veto

O poder de veto aparece significativo nos testes com reformas expansivas, mas o nível de significância é baixo. O sinal é positivo nas reformas expansivas do consumo e negativo nas reformas expansivas da renda. Considerando o nível de significância, não destacamos evidência do poder de veto sobre reformas tributárias.

Ciclo eleitoral presidencial

Alesina (1988), Rogoff e Sibert (1988) e Barberia e Avelino (2011) destacam a importância dos ciclos eleitorais para reformas fiscais. Mahon (2004) havia verificado indícios de que reformas tributárias seriam mais prováveis nos primeiros anos de governo. O mesmo efeito aparece em nossos testes, tanto no consumo, como na renda. O nível de significância foi de 1% no modelo dinâmico e de 10% no modelo estático. Considerando resultados de outros autores, nossos testes confirmam a influência do ciclo eleitoral do

⁹⁴ Ver Shepsle (2010) a respeito da agregação de preferências em torno de propostas fiscais.

presidente. A probabilidade de encaminhamento de reformas tributárias seria maior nos primeiros anos de mandato, possivelmente, devido ao fato de que o presidente costuma gozar de maior popularidade logo após as eleições.

6.3.3 Conjuntura política e reformas tributárias

Observamos que as variáveis políticas de conjuntura apresentam pouca evidência de impacto sobre reformas tributárias. Apenas a variável de maioria do governo no parlamento (*maj*) apresentou efeito contrário a reformas tributárias direcionadas da renda, mas com baixa significância (10%). A falta de evidência das variáveis de ideologia (*right* e *left*) era esperada, pois, de acordo com Cukierman e Tommasi (1998), reformas seriam mais prováveis em governos centristas, que estariam geralmente mais perto do *status quo*. Também não foi possível caracterizar o impacto de interesses nacionalistas, regionalistas e ruralistas (variável *govspec*) na política tributária da América Latina. A ausência de evidência quanto à influência de um partido dominante na coalizão de governo (*herfgov*) não era esperada.

No entanto, ao criarmos interação entre essa variável (*herfgov*) e a variável da lista fechada, os resultados mudaram.⁹⁵ Regredimos novamente ambos os modelos. Nas reformas tributárias do consumo, encontramos significância em 5% e 10%, nos modelos dinâmico e estático, respectivamente. O sinal foi positivo nos termos de interação. Ou seja, o domínio de um partido na coalizão governista é relevante para as reformas da tributação do consumo, quando há lista fechada. A variável isolada (*herfgov*, sem interação), agora se refere ao grupo de observações em que não há lista fechada. Ela também foi significativa nos níveis de 5% e 1%, considerando os modelos estático e dinâmico, respectivamente. O sinal, porém, foi negativo nos dois casos. Significa dizer que com lista aberta o espalhamento partidário na coalizão governista aprova mais reformas tributárias do consumo, se comparado ao domínio de um só partido. A qualidade dessas reformas, porém, não foi objeto desses testes. Todavia, a interação não acrescenta evidência quanto a reformas da tributação da renda.

⁹⁵ Repetimos a interação entre a lista fechada e maioria no parlamento, mas os resultados não foram diferentes em significância, em ambos os modelos.

Alguns fatos oferecem suporte à falta de evidência da conjuntura política, principalmente quanto a reformas da tributação da renda. Durante os anos 90, a política tributária latino-americana foi marcada pela convergência nos grandes temas. Em geral, os países buscaram aumentar a arrecadação, reduzir incentivos (ou concedê-los pontualmente), privilegiar o controle, a administração e a retenção da renda na fonte. Quase todos alteraram o imposto sobre o valor agregado (IVA), reduziram alíquotas máximas de imposto de renda e aumentaram os limites de isenção desse imposto para pessoas físicas, além de criar regimes tributários próprios para os pequenos negócios. Essa convergência ocorreu mesmo com diferenças nas preferências dos governantes latino-americanos e das respectivas coalizões (pois seria improvável que todos os governantes e parlamentares de vários países mantivessem as mesmas preferências em política tributária). Se as preferências partidárias prevalecessem, haveríamos de observar divergências graves nas reformas tributárias em diferentes jurisdições. Como as mesmas decisões foram tomadas por políticos racionais, supomos que assim procederam por considerar as vantagens potenciais que lhes permitissem a manutenção do poder. Essas supostas vantagens decorrem das regras do jogo político, considerando as restrições institucionais que lhes cercaram o comportamento.

A semelhança das medidas tributárias em diferentes países também faz supor a influência de fatores externos propulsores das mesmas ideias. Nesse diapasão, as inovações em política tributária seriam originárias das recomendações de organismos internacionais, como, por exemplo, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, corroborando a visão de Stewart (2007) e de Wales e Wales (2012). De fato, os baixos valores de R2 nos testes com reformas da tributação da renda podem indicar variáveis omitidas. Não comprovamos, contudo, se tais variáveis encontram respaldo na política externa. Apenas notamos diferença crucial entre os valores de R2 nas reformas da renda e do consumo. Como os testes foram realizados com o mesmo conjunto de variáveis e hipóteses, inferimos que a tributação do consumo é mais suscetível ao debate político interno que a tributação da renda, ao menos com as variáveis políticas que testamos.

Um fato curioso e ilustrativo foi a proposta de adoção do imposto de renda da pessoa física no Paraguai, um dos últimos países da região a adotar esse imposto. A proposta havia sido encampada pelo governo de Nicanor Duarte, do Partido Colorado, em 2003, com forte apoio do Ministério de Finanças paraguaio. Na ocasião, o Partido Liberal liderava a oposição e foi contra a reforma, que não prosperou no congresso. Em 2008, com a eleição de Fernando Lugo para a presidência, o Partido Liberal tornou-se governo como parte da coalizão vencedora e passou a apoiar a reforma, que antes rejeitava. O Partido Colorado, agora na oposição, tornou-se contrário à reforma, que anos antes havia proposto. Ainda que não possamos generalizar as evidências de um caso, que, por sua vez, possui particularidades que não relatamos, os fatos indicam que a conjuntura política não foi determinante para a aprovação de reformas tributárias da renda no Paraguai. Ao que parece, os atores políticos agiram de acordo com as condições institucionais que encontraram.

Em resumo, houve pouca evidência empírica da influência de fatores políticos conjunturais sobre reformas tributárias na América Latina, entre 1990 e 2004. Em geral, não foram significantes a ideologia dos partidos de governo, nem a presença de grupos de interesse nacionalistas, ruralistas e regionais. Maioria governista no parlamento mostrou-se significativa e contrária a reformas direcionadas da renda, mas os resultados não caracterizam evidência, devido à baixa significância. A presença de partido dominante na coalizão de governo foi significativa e relevante para reformas da tributação do consumo, mas apenas quando associada ao sistema eleitoral de lista fechada. Ao contrário, nos sistemas de lista aberta, o espalhamento partidário na coalizão de governo é que se mostrou significativa e deve aprovar mais reformas tributárias do consumo.

6.4 Limitações dos estimadores: discussão

No capítulo 5, assumimos que os regressores estiveram correlacionados aos efeitos fixos, mas não ao termo de erro nas regressões. Todavia, é importante discutir algumas limitações. O índice de Herfindhal foi obtido da base de instituições políticas do Banco Mundial (DPI 2012) e foi calculado pela soma dos quadrados das participações dos partidos do governo no parlamento.

Conquanto seja bastante respeitável a base utilizada, Amorim Neto (2006) alerta sobre a aplicação do conceito de coalizão na literatura de Ciência Política, ressaltando que nos regimes presidencialistas não basta contar o número de partidos recrutados para os ministérios. A contagem de partidos nos gabinetes seria adequada aos regimes parlamentaristas, que dominam os países europeus. Amorim Neto (2000) sugere que em regimes presidencialistas as negociações entre os presidentes e os partidos são mais dinâmicas, levando-nos a inferir que tais relações são menos estáveis que nos regimes parlamentaristas. Se esse raciocínio for correto, nossa variável de concentração partidária na coalizão de governo, medida com o índice de Herfindahl, poderia não espelhar a realidade.

Raciocínio semelhante podemos aplicar à maioria do governo no parlamento (*maj*). A DPI 2012 calcula esse índice dividindo o número de cadeiras do governo no parlamento pelo número total de cadeiras do parlamento. Da mesma forma que no índice de Herfindahl, a DPI 2012 supõe que os partidos de governo são os que compõem os ministérios, à semelhança da formação dos gabinetes parlamentaristas. Ocorre que no presidencialismo latino-americano, a composição da coalizão governista pode não ser estável. Nossos testes utilizaram o conceito de maiorias fixas durante todo o mandato presidencial, porém, de acordo com a discussão proposta por Amorim Neto (2006), as maiorias poderiam variar de acordo com a pauta em discussão e com as características institucionais de cada país. Da mesma forma que o índice de concentração partidária na coalizão de governo, se essa discussão for correta, então a variável da maioria parlamentar (*maj*) admitiria algum erro de medida.⁹⁶

Apesar dessas advertências, supomos que os valores obtidos foram os melhores encontrados para essas variáveis. Os resultados se sustentam na hipótese de que eventuais erros de medida dos regressores foram correlacionados apenas aos efeitos fixos e, dessa forma, eliminados.

⁹⁶ O nível de significância dessa variável foi de 10% em alguns testes.

Outra possível limitação seria admitir erro de especificação do modelo ou imprecisão nos testes de hipóteses. No primeiro caso, a hipótese de variáveis omitidas com influência sobre reformas tributárias não foi descartada. Vimos que a literatura é incipiente nos modelos teóricos, dificultando-nos a concepção do modelo empírico. Nos testes, os valores de R² foram baixos. Se considerarmos que o R² expressa o poder explicativo do modelo de efeitos fixos, os valores oscilaram entre 0,057 e 0,0931, na tributação da renda, e 0,085 e 0,125, nas reformas do consumo. É razoável supor que fatores não observáveis como disciplina parlamentar, atuação de grupos de interesse, influência externa, capacidade institucional e instabilidade das coalizões tenham influência sobre reformas tributárias. A ausência dessas variáveis no modelo gera viés nos estimadores, proporcional ao valor da correlação entre a variável de interesse e a variável omitida. Ou seja, o viés seria zero no caso de não haver correlação. Além disso, o viés não seria crítico, pois, no capítulo 5, descrevemos os modelos com estimadores assintoticamente consistentes.

Quanto à imprecisão dos testes, acreditamos que os erros padrão robustos calculados pelo Stata podem ter sido maiores que os erros padrão verdadeiros.⁹⁷ Contudo, é imprescindível recorrer a erros robustos para correção da heteroscedasticidade (ANGRIST e PISCHKE, 2009). De Cameron e Triverdi (2009), sabemos que o modelo de efeitos fixos não é absolutamente preciso para variáveis de pouca variação temporal em painéis curtos. Contudo, na presença de endogeneidade associada aos países, os mesmos autores afirmam que esse modelo é preferível aos modelos agrupados e de efeitos aleatórios. Mesmo assim, buscamos aperfeiçoar a estimação, utilizando o modelo dinâmico: introduzimos variáveis instrumentais defasadas e os estimadores de Arellano-Bond, com descrevemos no capítulo 5. Os resultados indicaram estimadores menores, mas os erros-padrão foram, em geral, maiores.⁹⁸

Em resumo, eventuais fontes de endogeneidade foram previstas e tratadas. Utilizamos os modelos que dariam as melhores estimativas dos

⁹⁷ O erro padrão superavaliado reduz a significância dos testes estatísticos t.

⁹⁸ Nas regressões com o modelo dinâmico também usamos erros-padrão robustos.

momentos populacionais. Nas hipóteses assumidas, nossos modelos geraram estimadores consistentes. Buscamos também a eficiência dos estimadores, sem abrir mão das correções necessárias.

6.5 Tabelas de resultados

A seguir estão dispostas as tabelas com os resultados dos testes que acabamos de descrever e analisar. São oito tabelas, cada uma correspondendo a uma especificação da variável dependente: reformas do consumo e da renda, que se subdividem em todas as reformas, reformas direcionadas, reformas expansivas e incentivos direcionados. Cada tabela apresenta duas colunas com os resultados dos testes dos estimadores de efeitos fixos. A primeira coluna (EF) indica resultados do modelo estático, ou seja, dos estimadores intragrupo, que eliminam os efeitos fixos pela diferenciação centralizada na média. A segunda coluna (2SLS) mostra os resultados do modelo dinâmico, que introduziu variáveis instrumentais defasadas e utilizou o método de primeiras diferenças de Arellano-Bond, com mínimos quadrados em dois estágios. Nas linhas estão dispostas as variáveis explicativas e controles. Não reportamos as variáveis defasadas do modelo dinâmico, embora tenham sido significantes em todos os testes. Ao final das tabelas, apresentamos os valores de R² do modelo estático, das estatísticas F e Chi quadrado. Os asteriscos indicam o nível de significância, conforme legenda ao final das tabelas.

Tabela 6.1 - Efeitos de fatores políticos sobre reformas tributárias na América Latina -1990 a 2004				
Tributação do consumo geral - todas as reformas				
Variáveis explicativas			EF	2SLS
Variáveis de conjuntura				
	índice Herfindahl	herfgov	-0,0399 (0,2171)	0,032 (0,2903)
	maioria gov. no parlamento	maj	-0,0473 (0,1843)	-0,038 (0,2536)
	indicador governo de esquerda	left	0,0716 (0,1341)	0,079 (0,1352)
	indicador governo de direita	right	-0,1308 (0,0967)	-0,212 (0,1035)
	indicador grupos interesse	govspec	0,0873 (0,0843)	0,012 (0,0980)
Variáveis da legislatura				
	magnitude distrital média	mdmh	-0,0011 (0,0008)	-0,133** (0,0008)
	representação proporcional	pr_house	0,0919 (0,1241)	0,099 (0,1431)
	lista fechada	cl	0,4808*** (0,0771)	0,202** (0,0746)
	duas câmaras	bicameral	0,2406 (0,1533)	0,428* (0,1803)
Variáveis da presidência				
	poder de veto	pveto	-0,0564 (0,3961)	0,636 (0,3138)
	poder de agenda	pagenda	0,0699 (0,1049)	-0,0790 (0,1108)
	poder de decreto	pdecre	0,0606 (0,1413)	0,072 (0,2164)
	ciclo eleitoral presidencial	pciclo	-0,3061 * (0,1077)	-0,178** (0,1008)
Controles				
	taxa de inflação	linflation	-0,0531** (0,0143)	-0,137 (0,0263)
	taxa de crescimento do PIB	tx_pib	-0,0081 (0,0080)	0,018 (0,0065)
	resultado primário	resprimario	0,0155 (0,0163)	0,077 (0,0202)
N			213	183
R2			0,1120	
F			4034	
Chi2				6059
Erros padrão robustos entre parênteses, * significante em 10%, ** significante em 5%, *** significante em 1%				
1 - EF estimação com eliminação do efeito fixo por centralização na média (within estimation).				
2 - 2SLS - estimador de Arellano-Bond (<i>one step, first difference</i>) do modelo dinâmico com duas variáveis dependentes defasadas como instrumentos.				

Tabela 6.2 - Efeitos de fatores políticos sobre reformas tributárias na América Latina -1990 a 2004				
Tributação do consumo geral - reformas direcionadas				
Variáveis explicativas			EF	2SLS
Variáveis de conjuntura				
	índice Herfindahl	herfgov	-0,0247 (0,1301)	0,001 (0,1578)
	maioria gov. no parlamento	maj	-0,1976 (0,1896)	-0,135 (0,2026)
	indicador governo de esquerda	left	-0,0342 (0,0604)	0,022 (0,0668)
	indicador governo de direita	right	-0,0028 (0,0590)	-0,057 (0,0697)
	indicador grupos interesse	govspec	-0,0071 (0,0426)	0,012 (0,0515)
Variáveis da legislatura				
	magnitude distrital média	mdmh	-0,0031*** (0,0007)	-0,243*** (0,0011)
	representação proporcional	pr_house	0,0541 (0,0459)	0,12 (0,0748)
	lista fechada	cl	0,3360*** (0,0389)	0,21 (0,1154)
	duas câmaras	bicameral	0,0183 (0,0487)	-0,0060 (0,0988)
Variáveis da presidência				
	poder de veto	pveto	-0,1261 (0,1141)	0,225 (0,1892)
	poder de agenda	pagenda	0,0403 (0,0611)	-0,035 (0,0816)
	poder de decreto	pdecre	0,0803 (0,1108)	0,102 (0,1700)
	ciclo eleitoral presidencial	pciclo	-0,1712 (0,0843)	-0,151* (0,0817)
Controles				
	taxa de inflação	linflation	-0,0479* (0,0185)	-0,245* (0,0269)
	taxa de crescimento do PIB	tx_pib	0,0027 (0,0073)	0,017 (0,0055)
	resultado primário	resprimario	0,0252 (0,0122)	0,19*** (0,0090)
N			213	183
R2			0,113	
F			6928,42	
Chi2				5749 E07
Erros padrão robustos entre parênteses, * significativa em 10%, ** significativa em 5%, *** significativa em 1%.				
1 - EF estimação com eliminação do efeito fixo por centralização na média (within estimation).				
2 - 2SLS - estimador de Arellano-Bond (<i>one step, first difference</i>) do modelo dinâmico com duas variáveis dependentes defasadas como instrumentos.				

Tabela 6.3 - Efeitos de fatores políticos sobre reformas tributárias na América Latina -1990 a 2004				
Tributação do consumo geral - reformas expansivas				
Variáveis explicativas			EF	2SLS
Variáveis de conjuntura				
	índice Herfindahl	herfgov	-0,0623 (0,2045)	0,008 (0,2878)
	maioria gov. no parlamento	maj	0,045 (0,2002)	-0,014 (0,2711)
	indicador governo de esquerda	left	-0,0347 (0,1119)	-0,051 (0,1136)
	indicador governo de direita	right	-0,0946 (0,0879)	-0,207 (0,1021)
	indicador grupos interesse	govspec	0,0854 (0,0975)	0,077 (0,1070)
Variáveis da legislatura				
	magnitude distrital média	mdmh	-0,0019 (0,0011)	-0,168* (0,0014)
	representação proporcional	pr_house	0,0612 (0,0973)	0,062 (0,1123)
	lista fechada	cl	0,4615*** (0,0814)	0,219* (0,1158)
	duas câmaras	bicameral	0,1808 (0,1458)	0,436 (0,1781)
Variáveis da presidência				
	poder de veto	pveto	-0,0441 (0,3690)	0,826* (0,3190)
	poder de agenda	pagenda	-0,0014 (0,1037)	-0,192 (0,1050)
	poder de decreto	pdecre	-0,0737 (0,1297)	0,081 (0,1733)
	ciclo eleitoral presidencial	pciclo	-0,1886 (0,0981)	-0,118 (0,0878)
Controles				
	taxa de inflação	linflation	-0,0611** (0,0151)	-0,177* (0,0192)
	taxa de crescimento do PIB	tx_pib	-0,0027 (0,0078)	-0,068 (0,0078)
	resultado primário	resprimario	0,0267* (0,0124)	0,209** (0,0145)
N			213	183
R2			0,0849	
F			38802	
Chi2				2843
Erros padrão robustos entre parênteses, * significativa em 10%, ** significativa em 5%, *** significativa em 1%				
1 - EF estimação com eliminação do efeito fixo por centralização na média (within estimation).				
2 - 2SLS - estimador de Arellano-Bond (<i>one step, first difference</i>) do modelo dinâmico com duas variáveis dependentes defasadas como instrumentos.				

Tabela 6.4 - Efeitos de fatores políticos sobre reformas tributárias na América Latina -1990 a 2004				
Tributação do consumo geral - reformas direcionadas e redutoras (incentivos)				
Variáveis explicativas			EF	2SLS
Variáveis de conjuntura				
	índice Herfindahl	herfgov	-0,0453 (0,0867)	-0,133 (0,0908)
	maioria gov. no parlamento	maj	-0,1048 (0,1005)	0,143 (0,2260)
	indicador governo de esquerda	left	0,0279 (0,0401)	0,052 (0,0579)
	indicador governo de direita	right	-0,0717 (0,0410)	-0,413 (0,0820)
	indicador grupos interesse	govspec	-0,0031 (0,0278)	0,124 (0,0468)
Variáveis da legislatura				
	magnitude distrital média	mdmh	0,0009 (0,0004)	0,102 (0,0007)
	representação proporcional	pr_house	0,046 (0,0378)	0,285 (0,1301)
	lista fechada	cl	0,2199*** (0,0346)	0,830* (0,1912)
	duas câmaras	bicameral	0,1491* (0,0523)	-0,244 (0,1875)
Variáveis da presidência				
	poder de veto	pveto	-0,1115 (0,0822)	-1,219 (0,3744)
	poder de agenda	pagenda	0,0799 (0,0499)	0,705 (0,2455)
	poder de decreto	pdecre	0,2148* (0,0908)	-0,633 (0,2452)
	ciclo eleitoral presidencial	pciclo	-0,0277 (0,0285)	-0,076 (0,0480)
Controles				
	taxa de inflação	linflation	-0,0141 (0,0098)	-0,291 (0,0287)
	taxa de crescimento do PIB	tx_pib	0,0093 (0,0045)	0,167 (0,0051)
	resultado primário	resprimario	-0,0141 (0,0087)	-0,1640 (0,0112)
N			213	183
R2			0,1254	
F			1,58E+05	
Chi2			72481	
Erros padrão robustos entre parênteses, * significativo em 10%, ** significativo em 5%, *** significativo em 1%				
1 - EF estimação com eliminação do efeito fixo por centralização na média (within estimation).				
2 - 2SLS - estimador de Arellano-Bond (one step, first difference) do modelo dinâmico com duas variáveis dependentes defasadas como instrumentos.				

Tabela 6.5 - Efeitos de fatores políticos sobre reformas tributárias na América Latina -1990 a 2004				
Tributação da renda - todas as reformas				
Variáveis explicativas			EF	2SLS
Variáveis de conjuntura				
	índice Herfindahl	herfgov	-0,1788 (0,1798)	-0,0200 (0,2800)
	maioria gov. no parlamento	maj	-0,0226 (0,2306)	0,046 (0,2533)
	indicador governo de esquerda	left	-0,0674 (0,0931)	-0,128 (0,1076)
	indicador governo de direita	right	-0,0991 (0,0813)	-0,176 (0,0816)
	indicador grupos interesse	govspec	-0,02 (0,0925)	-0,030 (0,1281)
Variáveis da legislatura				
	magnitude distrital média	mdmh	0,0011 (0,0008)	0,056 (0,0013)
	representação proporcional	pr_house	0,1845** (0,0536)	0,336** (0,1173)
	lista fechada	cl	0,6981*** (0,0533)	0,387*** (0,0850)
	duas câmaras	bicameral	-0,007 (0,1596)	-0,024 (0,2242)
Variáveis da presidência				
	poder de veto	pveto	-0,272 (0,3615)	0,416 (0,4380)
	poder de agenda	pagenda	0,2587* (0,0902)	-0,039 (0,1758)
	poder de decreto	pdecre	-0,3385 (0,1609)	-0,133 (0,1953)
	ciclo eleitoral presidencial	pciclo	-0,2985* (0,1071)	0,221*** (0,0931)
Controles				
	taxa de inflação	linflation	-0,0247 (0,0183)	-0,059 (0,0256)
	taxa de crescimento do PIB	tx_pib	-0,0126 (0,0138)	-0,170 (0,0134)
	resultado primário	resprimario	0,0229 (0,0146)	0,200* (0,0202)
N			213	183
R2			0,093	
F			1,47 E+06	
Chi2				24858
Erros padrão robustos entre parênteses, * significante em 10%, ** significante em 5%, *** significante em 1%				
1 - EF estimação com eliminação do efeito fixo por centralização na média (within estimation).				
2 - 2SLS - estimador de Arellano-Bond (<i>one step, first difference</i>) do modelo dinâmico com duas variáveis dependentes defasadas como instrumentos.				

Tabela 6.6- Efeitos de fatores políticos sobre reformas tributárias na América Latina -1990 a 2004				
Tributação da renda - reformas direcionadas				
Variáveis explicativas			EF	2SLS
Variáveis de conjuntura				
	índice Herfindahl	herfgov	-0,0338 (0,1200)	-0,014 (0,1612)
	maioria gov. no parlamento	maj	-0,1902 (0,1105)	-0,144* (0,0964)
	indicador governo de esquerda	left	-0,0135 (0,0643)	-0,068 (0,0829)
	indicador governo de direita	right	-0,0399 (0,0472)	-0,076 (0,0822)
	indicador grupos interesse	govspec	-0,0297 (0,0460)	-0,056 (0,0602)
Variáveis da legislatura				
	magnitude distrital média	mdmh	-0,0019* (0,0008)	-0,142* (0,0009)
	representação proporcional	pr_house	0,0830* (0,0381)	0,129* (0,0369)
	lista fechada	cl	0,3057*** (0,0391)	-0,029 (0,1430)
	duas câmaras	bicameral	0,0834 (0,0454)	0,094 (0,1337)
Variáveis da presidência				
	poder de veto	pveto	-0,1147 (0,0738)	0,066 (0,3062)
	poder de agenda	pagenda	0,0841 (0,0657)	0,134 (0,1654)
	poder de decreto	pdecre	0,1621 (0,1034)	0,172 (0,2216)
	ciclo eleitoral presidencial	pciclo	0,0236 (0,0618)	-0,024 (0,0531)
Controles				
	taxa de inflação	linflation	-0,0172 (0,0175)	-0,118 (0,0199)
	taxa de crescimento do PIB	tx_pib	0,004 (0,0075)	0,023 (0,0082)
	resultado primário	resprimario	-0,0001 (0,0086)	0,122 (0,0133)
N			213	183
R2			0,057	
F			537100	
Chi2				6128
Erros padrão robustos entre parênteses, * significativo em 10%, ** significativo em 5%, *** significativo em 1%				
1 - EF estimação com eliminação do efeito fixo por centralização na média (within estimation).				
2 - 2SLS - estimador de Arellano-Bond (<i>one step, first difference</i>) do modelo dinâmico com duas variáveis dependentes defasadas como instrumentos.				

Tabela 6.7 - Efeitos de fatores políticos sobre reformas tributárias na América Latina -1990 a 2004				
Tributação da renda - reformas expansivas				
Variáveis explicativas			EF	2SLS
Variáveis de conjuntura				
	índice Herfindahl	herfgov	-0,041 (0,1812)	0,101 (0,1896)
	maioria gov. no parlamento	maj	-0,0466 (0,1741)	-0,0570 (0,2084)
	indicador governo de esquerda	left	-0,0620 (0,0760)	-0,107 (0,0881)
	indicador governo de direita	right	-0,0474 (0,0725)	-0,078 (0,0877)
	indicador grupos interesse	govspec	-0,0951 (0,0723)	-0,225 (0,0968)
Variáveis da legislatura				
	magnitude distrital média	mdmh	0,0000 (0,0008)	0,011 (0,0010)
	representação proporcional	pr_house	0,1479 (0,1253)	0,260 (0,1390)
	lista fechada	cl	0,5915*** (0,0405)	0,284*** (0,0893)
	duas câmaras	bicameral	-0,2667** (0,0695)	-0,491* (0,1898)
Variáveis da presidência				
	poder de veto	pveto	-0,3577* (0,1357)	-0,073 (0,1517)
	poder de agenda	pagenda	0,0714 (0,0586)	-0,0870 (0,0849)
	poder de decreto	pdecre	-0,4346*** (0,1059)	-0,481* (0,1866)
	ciclo eleitoral presidencial	pciclo	-0,1125 (0,1165)	-0,106 (0,1082)
Controles				
	taxa de inflação	linflation	-0,0237 (0,0149)	-0,085 (0,0190)
	taxa de crescimento do PIB	tx_pib	-0,0059 (0,0115)	-0,117 (0,0109)
	resultado primário	resprimario	-0,0155 (0,0160)	0,033 (0,0230)
N			213	183
R2			0,0588	
F			57955	
Chi2				4547
Erros padrão robustos entre parênteses, * significativo em 10%, ** significativo em 5%, *** significativo em 1%				
1 - EF estimação com eliminação do efeito fixo por centralização na média (within estimation).				
2 - 2SLS - estimador de Arellano-Bond (<i>one step, first difference</i>) do modelo dinâmico com duas variáveis dependentes defasadas como instrumentos.				

Tabela 6.8 - Efeitos de fatores políticos sobre reformas tributárias na América Latina -1990 a 2004				
Tributação da renda - direcionadas redutoras (incentivos)				
Variáveis explicativas			EF	2SLS
Variáveis de conjuntura				
	índice Herfindahl	herfgov	0,0596 (0,1012)	0,213 (0,2056)
	maioria gov. no parlamento	maj	-0,2538* (0,1029)	-0,315* (0,2056)
	indicador governo de esquerda	left	0,0648 (0,0652)	0,143 (0,0785)
	indicador governo de direita	right	0,0438 (0,0545)	0,244 (0,1127)
	indicador grupos interesse	govspec	-0,0255 (0,0550)	-0,044 (0,0941)
Variáveis da legislatura				
	magnitude distrital média	mdmh	0,0004 (0,0009)	-0,129 (0,0023)
	representação proporcional	pr_house	0,0951 (0,0453)	0,170 (0,0697)
	lista fechada	cl	0,0988** (0,0264)	0,043 (0,1452)
	duas câmaras	bicameral	0,1234** (0,0318)	0,562 (0,2069)
Variáveis da presidência				
	poder de veto	pveto	0,0273 (0,0592)	0,691 (0,2767)
	poder de agenda	pagenda	0,0021 (0,0410)	-0,151 (0,1167)
	poder de decreto	pdecre	0,2134*** (0,0393)	0,248 (0,1648)
	ciclo eleitoral presidencial	pciclo	-0,0642 (0,0804)	-0,095 (0,0849)
Controles				
	taxa de inflação	linflation	-0,0111 (0,0170)	-0,141 (0,0157)
	taxa de crescimento do PIB	tx_pib	-0,0038 (0,0043)	0,081 (0,0062)
	resultado primário	resprimario	0,0075 (0,0079)	0,167 (0,0150)
N			213	183
R2			0,061	
F			1,66E06	
Chi2				19398
Erros padrão robustos entre parênteses, * significativo em 10%, ** significativo em 5%, *** significativo em 1%				
1 - EF estimação com eliminação do efeito fixo por centralização na média (within estimation).				
2 - 2SLS - estimador de Arellano-Bond (<i>one step, first difference</i>) do modelo dinâmico com duas variáveis dependentes defasadas como instrumentos.				

7 CONCLUSÃO

Ao iniciar este trabalho, questionamos se havia fatores políticos com influência relevante sobre reformas tributárias. Inquirimos se esses fatores variavam conforme os tipos de reformas e nos propusemos a discutir o papel das instituições políticas nas reformas tributárias. Identificando lacunas na literatura, enunciámos conceito próprio de reforma tributária e definimos seus tipos no capítulo 2. No capítulo 3, revisamos a literatura com intuito de formular as hipóteses de teste, assim resumidas:

- (i) os poderes do presidente da república, o sistema eleitoral de lista fechada e baixa magnitude distrital teriam maior probabilidade de aprovar reformas tributárias;
- (ii) reformas tributárias tenderiam a ocorrer nos primeiros anos do ciclo eleitoral presidencial;
- (iii) maioria do governo no parlamento, dominância de um partido na coalizão governista e governos centristas aprovariam mais reformas;
- (iv) a organização legislativa em duas câmaras aprovaria menos reformas tributárias, em comparação a uma só câmara;
- (v) reformas da renda não teriam os mesmos condicionantes que as reformas do consumo.

Realizamos as regressões segundo dois modelos empíricos. Ambos admitiram a existência de efeitos fixos caracterizados por idiosincrasias dos países. O modelo estático eliminou esses efeitos por diferenciação centralizada na média das amostragens de cada país. Depois, procedemos à regressão linear por mínimos quadrados ordinários, com erros-padrão robustos e agrupados para correção da heteroscedasticidade. No modelo dinâmico, introduzimos variáveis instrumentais defasadas para reformas ocorridas no passado. Nesse caso, utilizamos os estimadores de Arellano-Bond, que eliminam os efeitos fixos por primeiras diferenças em regressões por mínimos quadrados em dois estágios.

Em ambos os modelos, buscamos evidência de associações entre variáveis políticas e reformas tributárias. Reconhecemos a possibilidade de haver variáveis

influentes não observadas, tais como: a propensão à reforma tributária em determinado país, a atuação de grupos de interesse específicos não identificados, a rigidez ou flexibilidade do processo decisório (por exemplo, com a exigência de maioria simples ou qualificada para aprovação de reformas), a instabilidade das coalizões partidárias, entre outras. Entretanto, supomos que eventuais variáveis omitidas não estiveram correlacionadas aos nossos regressores, como explicamos no capítulo 5.

Testamos as hipóteses com dados compilados dos questionários da pesquisa IPES, elaborada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, 2006). Esses questionários foram respondidos por funcionários dos ministérios de finanças de dezesseis países da América Latina, no período entre 1990 e 2004. Separamos as alterações legislativas reportadas e construímos a *base de reformas tributárias da América Latina*. Em seguida, codificamos as alterações para desenvolvimento dos *índices de reformas tributárias*, as variáveis dependentes dos nossos modelos. Tanto os índices como a base suprem a carência de dados empíricos sobre reformas tributárias na América Latina e podem ser reproduzidos em futuros estudos. Em especial, os índices oferecem representação numérica para reformas tributárias, algo que Focanti et al. (2013) apontam como a maior dificuldade para desenvolvimento de estudos empíricos sobre o tema até o presente. Embora índices anteriores tenham sido propostos por Mahon (2004) e Focanti et al. (2013), introduzimos método diferente de construção, buscando garantir simplicidade, sistematização, vinculação ao momento da mudanças legislativas, aplicabilidade econométrica, adequabilidade aos objetivos da pesquisa, bem como replicação futura. Para variáveis políticas e controles, utilizamos dados internacionais, após criticarmos os valores em mais de uma fonte, às vezes recorrendo aos textos constitucionais. Os resultados evidenciam a relevância das instituições políticas para as reformas tributárias na América Latina. Podemos enunciá-los a seguir.

Impacto das instituições da legislatura

As instituições das legislaturas foram as que apresentaram maior impacto sobre reformas tributárias na América Latina. O destaque ficou por conta da lista

fechada, que foi significativa em quase todos os testes. Segundo afirmam Pereira e Mueller (2006), a lista fechada estabelece maior controle dos partidos sobre os parlamentares. Isso porque se o parlamentar apresentar comportamento hiperpersonalístico, votando de acordo com suas preferências, o partido pode excluí-lo da próxima lista de votação. Para Pereira e Mueller (2006), o hiperpersonalismo é incentivado com lista aberta, pois o candidato tem a chance de agradar grupos de eleitores para obter votos. Supondo que os agentes políticos ajam racionalmente e visem ao sucesso eleitoral, inferimos que a disciplina parlamentar é relevante para aprovação de reformas tributárias. Ou seja, supomos que a lista fechada melhora a disciplina partidária, que assim favorece a agregação de preferências em torno das propostas de reformas do governo.

A representação proporcional apresentou impacto consistentemente reformista nas reformas da renda, mas não do consumo. Entretanto, não houve evidência de impacto em reformas expansivas da tributação da renda. Tampouco encontramos evidência em incentivos direcionados. Em contraste, a magnitude distrital média apresentou maior evidência na tributação do consumo, principalmente nas reformas direcionadas. Tudo o mais constante, quanto menor o tamanho dos distritos eleitorais, mais chances há de aprovar reformas direcionadas da tributação do consumo. Acreditamos que isso ocorra porque menores distritos favorecem o controle dos partidos sobre os parlamentares. Porém, maior probabilidade de reformas direcionadas indica que menores distritos enfatizam as preferências de políticos regionais. Constatamos, também, que a magnitude distrital favorece o direcionamento na tributação do consumo, não se observando o mesmo na tributação da renda. Em resumo, as escolhas da representação proporcional e da magnitude distrital apresentaram alguma evidência de impacto sobre reformas tributárias na América Latina, fortalecendo a convicção de que as regras dos sistemas eleitorais influenciam o comportamento dos políticos. Isso, por sua vez, teria impacto tanto na aprovação de reformas tributárias, como na qualidade dessas reformas.

A presença do senado apresentou efeito contrário e significativo sobre as reformas expansivas da renda. Tudo o mais constante, a introdução da câmara alta

é contrária à aprovação de reformas que aumentem a tributação da renda. A presença do senado também apresentou evidência favorável à criação de incentivos tributários direcionados na tributação da renda. Conjugando a evidência contrária ao aumento de tributos com o favorecimento a incentivos, ambos na renda, podemos supor que os senados ajudam a explicar o baixo nível de receitas da tributação da renda na América Latina, em comparação com outras regiões do mundo, como identificamos no capítulo 2. Essas evidências também indicam que os senados não possuem preferências idênticas às da câmara baixa, ao menos no que se refere aos impostos sobre a renda. Na tributação do consumo, não houve evidência consistente de divergência entre as câmaras alta e baixa. Se as preferências das câmaras fossem as mesmas, poderíamos questionar por que manter duas câmaras, mas os resultados não indicam claramente essa convergência. Entretanto, podemos questionar se esperamos dos senadores o favorecimento aos incentivos direcionados na tributação da renda e se o efeito contrário ao aumento de tributos da renda ocorre para melhoria do sistema tributário (*i.e.*, se favorece ou não a equidade e melhor distribuição da renda). Por outro lado, devemos também questionar por que as mesmas evidências não se replicaram na tributação do consumo. Como casa revisora, esperávamos que as preferências do senado fossem distintas das da câmara baixa e que as evidências também aflorassem na tributação do consumo. Possivelmente, haveria algum cálculo eleitoral vinculado à tributação da renda que não se repete no consumo. Em resumo, a evidência de influência do senado sobre reformas tributárias mostrou-se contrária à elevação de impostos sobre a renda e favorável à expansão dos incentivos tributários na mesma base. Essas evidências não se replicaram nas reformas do consumo.

Impacto da presidência da república

Todos os países latino-americanos adotam o presidencialismo, que vem se fortalecendo nos últimos anos. Essa tendência de maior legitimidade confirma-se com os sistemas de eleições em dois turnos e com a possibilidade de reeleição em países da região. Portanto, era esperado impacto relevante das variáveis presidenciais sobre reformas tributárias. Não foi, porém, o que ocorreu com o poder de agenda do presidente da república, que praticamente não apresentou evidência

de impacto sobre reformas tributárias. Conjugando essa falta de evidência com os impactos da legislatura, tudo o mais constante, acreditamos que o poder de agenda presidencial é enfraquecido pelas emendas parlamentares, tal como prevê o modelo de Baron e Ferejohn (1989). Portanto, imaginamos que as propostas de reformas tributárias dos presidentes latino-americanos somente são aprovadas após intensa negociação com os parlamentares.

O quadro se altera quando se concede ao presidente o poder de decreto. Esse poder foi significativo e contrário a reformas expansivas da renda. Nas reformas que determinam incentivos, reduções, deduções e alívios tributários a grupos específicos, o poder de decreto do presidente teve impacto positivo e significativo. Isso, porém, ocorreu apenas nas reformas que envolvem os tributos da renda. Não houve evidência de impacto nas reformas da base consumo. Os efeitos foram semelhantes aos que ocorreram com a introdução da câmara alta (senado) e, tudo o mais constante, devem reduzir as receitas da tributação da renda.⁹⁹ Não temos explicação imediata na literatura para esses fenômenos, sendo necessário desenvolver estudos a respeito das diferenças entre os processos decisórios das reformas da renda e do consumo.¹⁰⁰ Em síntese, verificamos que o poder de decreto do presidente não apresenta impacto uniforme sobre as reformas tributárias. O efeito sobre incentivos direcionados mostra que o presidente com poder de decreto não é neutro e promove alguma redistribuição da carga tributária, sem que os testes identifiquem se essa redistribuição melhora (ou não) a equidade do sistema tributário.

Os resultados envolvendo o ciclo eleitoral do presidente corroboram as previsões de Alesina (1988) e confirmam Mahon (2004): reformas são mais prováveis nos primeiros anos de governo. O impacto de ciclos eleitorais sobre a

⁹⁹ Poder de decreto esteve presente em Argentina, Brasil, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela.

¹⁰⁰ A tributação do consumo é chamada de “indireta” por alguns autores em finanças públicas, realçando o fato de que o contribuinte dos impostos nem sempre é o responsável pelo recolhimento. Consequentemente, podemos supor que incentivos gerais na tributação do consumo não seriam facilmente compreendidos como benefícios pelo eleitorado, tanto quanto um incentivo geral no imposto de renda. A hipótese, porém, merece estudos mais aprofundados.

política fiscal é também observado por Barberia e Avelino (2011), embora com dados e escopo diferentes.

Efeito da conjuntura política

Traduzida pela maioria do governo no parlamento, ideologia do partido de governo quanto à condução econômica e presença de interesses ruralistas, nacionalistas e regionais na coalizão de governo, a conjuntura política mostrou-se pouco relevante para a aprovação de reformas tributárias. Entretanto, a presença de um partido dominante na coalizão de governo, que identificamos com o índice de Herfindahl de concentração partidária, mostrou efeito positivo sobre reformas do consumo, quando interagindo com a lista fechada. A presença de um partido dominante havia sido considerada relevante por Mahon (2004) e Castanheira et al. (2012). Com lista aberta, ocorre o oposto: quanto maior o espalhamento na coalizão de governo, maior a probabilidade de reformas do consumo. Não detectamos, porém, qualquer efeito da conjuntura política na tributação da renda.

Dessa forma, não bastaria que o partido do presidente dominasse a coalizão de governo para aprovar uma agenda de reformas tributárias. É preciso que as instituições favoreçam a agregação de preferências. Tampouco deve bastar a maioria no parlamento pela leitura dos resultados. Com efeito, há tempos Arrow (1951) teorizou sobre a dificuldade de agregação de preferências em regimes democráticos, na ausência de instituições.

Talvez essa seja uma das razões para a dificuldade de reformar a tributação do consumo no Brasil. Caracterizadas pelo regime presidencialista, sistema eleitoral de representação proporcional de lista aberta, alta magnitude distrital e bicameralismo, as instituições brasileiras parecem exigir maior esforço para a aprovação de reformas tributárias, de acordo com nossos resultados.¹⁰¹ Elas podem dificultar a agregação das preferências em torno de uma reforma que exige grande consenso. De fato, foram várias tentativas sem sucesso, como identificamos no capítulo 2.

¹⁰¹ A lista fechada esteve presente em todos os países que promoveram reformas amplas, destacando-se entre 1990 e 2004: Argentina (5 reformas), Colômbia (3 reformas) e Guatemala (3 reformas).

Muitos aplaudiram a ideia do imposto sobre valor agregado substituindo os vários tributos que incidem sobre o consumo: PIS, Cofins, IPI, ISS, ICMS, além de terminar com a guerra fiscal entre estados. As propostas tiveram apoio de economistas experientes e não se pode afirmar que foram rechaçadas por deficiência técnica. Entretanto, nenhum acordo foi possível entre os tomadores de decisão. Supondo que os agentes políticos não abriram mão de suas preferências em favor da reforma para garantir sucesso eleitoral, obviamente, não podemos condená-los por isso. Todavia, podemos rediscutir o desenho institucional que promova melhor governança.

Nesse sentido, como desenhar um sistema político favorável à governabilidade democrática? Sistemas que aprovam mais reformas seriam preferíveis aos que aprovam menos? Não necessariamente. A estabilidade pode ser preferível em certas ocasiões. No entanto, a literatura carece de elementos para avaliação dos efeitos dos sistemas políticos sobre as reformas tributárias que promovem ou deixam de promover.

Em resumo, os resultados identificaram papel importante nas instituições da legislatura (sistema eleitoral e regime bicameral) para aprovação de reformas tributárias, na América Latina, entre 1990 e 2004. Não houve evidência consistente de influência dos poderes de veto e agenda presidenciais, mas os testes detectaram impacto do poder decreto, desfavorável ao aumento da tributação da renda e favorável aos incentivos tributários direcionados, na mesma base. Variáveis de conjuntura política, como a ideologia partidária e maioria no parlamento, não se mostraram relevantes. Entretanto, a concentração partidária na coalizão de governo foi relevante, considerando as configurações eleitorais: lista aberta ou fechada. Os resultados fortalecem a influência de instituições políticas nas reformas tributárias, evidenciando que nem todas as instituições atuam com mesmo impacto sobre os diversos tipos de reformas e caracterizam diferenças entre as decisões envolvendo reformas da tributação da renda e do consumo, entre reformas gerais e direcionadas, entre reformas que aumentam tributos e as que os reduzem.

Portanto, reformas tributárias não prescindem da análise política. Propor reformas tecnicamente corretas do ponto de vista da equidade e da eficiência econômica não é suficiente. A aprovação de reformas tributárias na América Latina mostrou-se sensível às instituições políticas, principalmente as da legislatura.

De volta à literatura

Que fatores condicionam reformas tributárias na América Latina? Autores como Lora (2007), Lledo et al. (2004) e Bernardi et al. (2007) concluíram pela necessidade de incorporar fatores políticos ao conhecimento sobre reformas tributárias na região. Souza (2013) promoveu cuidadosa revisão da literatura para indicar uma série de possíveis condicionantes políticos: apoio eleitoral, alianças partidárias, influência das elites, legitimidade política e sobrevivência política. À análise desses autores deve seguir-se comprovação empírica. Foi esse nosso intuito, embora reconhecendo que observamos apenas alguns aspectos dos sistemas políticos e que os estudos sobre o tema muito ainda devem avançar.

Na literatura empírica, Mahon (2004) fez o primeiro exercício com dados entre 1977 e 1995, repetido mais tarde por Focanti et al. (2013) para o período de 1990 a 2004. Em Mahon (2004), a lista fechada foi significativa nas especificações com variáveis políticas, resultado que confirmamos. Também confirmamos a influência do ciclo eleitoral do presidente, verificando que reformas são mais prováveis nos primeiros anos do governo. Mahon (2004) não encontra evidência de impacto dos poderes presidenciais e nós também não, exceto o poder de decreto, não testado por Mahon (2004). Por outro lado, Mahon (2004) encontra alguma evidência de impacto de variáveis de conjuntura, como a polarização partidária, a concentração partidária no governo e maioria do governo no parlamento, que nós não confirmamos. Repetindo o exercício de Mahon (2004) e utilizando o número de reformas como variável dependente, Focanti et al. (2004) não obtiveram as mesmas conclusões, mostrando que a análise é sensível aos dados utilizados e aos métodos de estimação.

Essas diferenças aparentemente confundem os resultados empíricos. Contudo, é preciso levar em conta alguns aspectos. Primeiro, o exercício de Mahon (2004) foi

levado a efeito em um período em que as instituições estavam em transição do período autoritário para democracia na América Latina. Para Focanti et al. (2013), é natural que variáveis políticas antes influentes tenham deixado de sê-lo após a consolidação democrática. Segundo, variáveis que buscaram representar os mesmos fenômenos tiveram definições diferentes nos trabalhos de Mahon (2004) e Focanti et al. (2013). É o caso, por exemplo, da polarização partidária, da concentração partidária no governo e dos poderes presidenciais. Terceiro, nossos resultados derivam de índices de reformas tributárias que aperfeiçoaram as ideias anteriores. Eles retiraram a subjetividade na atribuição de pontos, como em Mahon (2004), e partiram de definição de reforma tributária cuidadosamente preparada, ausente nos trabalhos anteriores.

Vale lembrar que uma das principais conclusões de Mahon (2004) diz respeito à taxa de inflação, muito elevada à época. Assim como Mahon (2004) e Focanti et al. (2013) testaram o efeito da taxa de inflação, também o fizemos. Em alguns testes, a taxa de inflação mostrou impacto negativo somente sobre reformas tributárias do consumo. Não encontramos efeito positivo e relevante como em Mahon (2004). Concordamos com Focanti et al. (2013) quando afirmam que a inflação deixou de ser crítica no período que observamos. Repetimos o teste sobre a taxa de crescimento econômico e não obtivemos evidência de impacto relevante sobre reformas tributárias, assim como Mahon (2004) e Focanti et al. (2013). A novidade é que detectamos relação positiva entre superávits orçamentários e reformas tributárias do consumo, tanto direcionadas, quanto expansivas.

Novos horizontes para pesquisa

Futuras pesquisas terão amplo espectro de assuntos a explorar: (i) até que ponto os modelos teóricos podem ratificar os efeitos empíricos aqui descritos? (ii) Como se pode apresentar uma abordagem normativa a partir da abordagem positiva que oferecemos? (iii) Se instituições políticas restringem opções ao financiador público, como incorporar tais restrições para aperfeiçoamento das prescrições em finanças públicas, em especial, como obter melhores propostas de reformas tributárias, dadas as restrições de ordem política, que agora começamos a

desnudar? (iv) Se reformas tributárias atestam ineficiência nas instituições políticas, como redefini-las para garantir melhores processos decisórios? Como comparar a influência de variáveis políticas com as de natureza econômica em reformas tributárias?

Se a democracia é uma conquista da América Latina, desejamos que as instituições democráticas realmente funcionem em obediência aos desejos do principal: o povo. O quadro que obtivemos neste estudo constatou a influência das instituições políticas latino-americanas sobre os sistemas tributários. Se esses carregam iniquidade, complexidade e ineficiência, urge reformá-los. Entretanto, dependendo das condições políticas podemos encontrar maior propensão a reformas direcionadas em detrimento da equidade; à expansão de tributos sem preocupação com o ótimo social; à complexidade dos sistemas tributários, entre outros efeitos. Como disse Eduardo Lora, “nosso maior desafio é compreender e melhorar esses processos políticos” para que sejam tomadas melhores decisões, não apenas em política tributária, mas em todo o universo das políticas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, J. R.; BARROSO, R. Brazil. In BERNARDI, L.; BARREIX, A. MARENZI, A. PROFETA, P. **Tax Systems and Tax Reforms in Latin America**. Società italiana di economia pubblica. Università di Pavia. Working paper n. 587, 2007.
- ALCÁNTARA, M.; MONTERO, M.G. Institutions and politicians: an analysis of the factors that determine presidential legislative success. Kellogg Institute. Working paper n. 348, Washington D.C. 2008.
- ALESINA, A. Macroeconomics and Politics. In: FISCHER, S. (ed.) **NBER Macroeconomics Annual**. Cambridge: MIT Press. 1988.
- _____; DRAZEN, A. Why are stabilizations delayed? **American Economic Review**. n.81, v.5. p. 1170-1188., 1991.
- ALVAREZ, D. Mexico. In BERNARDI, L.; BARREIX, A. MARENZI, A. PROFETA, P. **Tax Systems and Tax Reforms in Latin America**. Società italiana di economia pubblica. Università di Pavia. Working paper n. 587, 2007.
- ALVAREDO, J.; BONVECCHI, A.; CALVO, E.; CARRILLO, M. C.; SABAINI, J. C. Measuring the Political Economy of Tax Law Making: a methodology and evidence from Argentina. Inter-american Development Bank, 2013.
- ALT, James; PRESTON, Ian; SIBIETA, Luke. The Political Economy of Tax Policy. In: MIRRLEES, J. et al. Dimensions of Tax Design: **The Mirrlees Review**: Oxford University Press, v.1, cap. 13, p.1204-1315. 2010.
- AMES, B. Electoral strategy under open-list proportional representation. **American Journal of Political Science**. V.39, n. 2. p.406-433. 1995.
- AMORIM NETO. The presidential Calculus, Executive Policy Making and Cabinet Formations in the Americas. *Comparative Political Studies*, v. 39, n. 4. 2006.
- ANGRIST, J. D. e PISCHKE, J. S. **Mostly Harmless Econometrics** – an empiricist’s companion. Princeton University Press. 2009.

- ARAÚZ, H. B. et al. **Las reformas electorales en Panamá**: claves de desarrollo humano para la toma de decisiones. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2010.
- ARROW, K. **Social Choice and Individual Values**. Nova Iorque: John Wiley and Sons. 1951.
- BÈS, M. Argentina. In BERNARDI, L.; BARREIX, A. MARENZI, A. PROFETA, P. **Tax Systems and Tax Reforms in Latin America**. Società italiana di economia pubblica. Università di Pavia. Working paper n. 587, 2007.
- BID (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO). **Informe de Progreso Económico y Social en América Latina – IPES 2006**. Washington D.C., BID, 2006.
- BANCO MUNDIAL - World Development Indicators – diversos acessos <http://databank.worldbank.org> . 2014.
- BARON, D.P.; FOREJOHN, J. A. Bargaining in Legislatures. **The American Political Science Review**, v.83, n.4, p.1181-1206. Dez. 1989.
- BARREIX, A.; ROCA, J. Uruguai. In BERNARDI, L.; BARREIX, A. MARENZI, A. PROFETA, P. **Tax Systems and Tax Reforms in Latin America**. Società italiana di economia pubblica. Università di Pavia. Working paper n. 587, 2007
- BECK, T.; CLARKE, G.; GROFF, A.; KEEFER, P.; WALSH, P. New tools in comparative political economy: the Database of Political Institutions. **World Bank Economic Review** v. 15 n. 1, pp. 165-176 (set.). 2001.
- BECKER, G. A theory of competition among pressure groups for political influence. **The Quarterly Journal of Economics**, n.98, v. 3, p. 371-400. Agosto. 1983.
- BERNARDI, L.; FUMAGALLI, L.; FUMAGALLI, E. Colombia. In BERNARDI, L.; BARREIX, A. MARENZI, A. PROFETA, P. **Tax Systems and Tax Reforms in Latin America**. Società italiana di economia pubblica. Università di Pavia. Working paper n. 587, 2007.

- CALVO, E.; ALEMÁN, E. Analyzing Legislative Success in Latin America: the case of democratic Argentina. In O'DONNELL, G.; TULCHIN, J. S.; VARAS, A. *New Voices in the Study of Democracy in Latin America*, Woodrow Wilson Center Reports in the Americas, n. 19, Outubro, 2008.
- CAMERON, C.; TRIVERDI, P. K. **Microeconometrics Using Stata**. Stata Press. 2009.
- CASTANHEIRA, M.; NICODÈME, G.; PROFETA, P. On the political economics of tax reforms: survey and empirical assessment. **International Tax and Public Finance**, Springer, v. 19, n.4, p.598-624. Agosto 2012.
- CEPAL (COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE) – diversos acessos <http://interwp.cepal.org> .
- CIAT (Centro Interamericano de Administrações Tributárias. CIAT Data. Diversos acessos em www.ciat.org .2013, 2014.
- _____. Informativo eCIAT. Diversos acessos em www.ciat.org .2013, 2014.
- COELHO, I. Um novo ICMS – Princípios para reforma da tributação do consumo. RBCE. 2014.
- COMINETTA, M. Chile. In BERNARDI, L.; BARREIX, A. MARENZI, A. PROFETA, P. **Tax Systems and Tax Reforms in Latin America**. Società italiana di economia pubblica. Università di Pavia. Working paper n. 587, 2007.
- COX, G. W. Electoral Institutions and Political Competition; Coordination, Persuasion, and Mobilization. In: Menard, Claude & Shirley M.M., eds. **Handbook of New Institutional Economics**. Springer. 2005.
- _____.; SHUGART, M. S. In the absence of voting pooling: nominations and vote allocation errors in Colombia. **Electoral Studies**. V. 14, n.4. pp. 441-460. Elsevier, Reino Unido, 1995.
- CRUTZEN, B.; SAHUGUET, N. Redistributive Politics with Distortionary taxation. **Journal of Economic Theory**, v.144, n.1 p.1-23. Jan. 2009.

- CUKIERMAN, A.; TOMMASI, M. When does it take a Nixon to go to China? **American Economic Review**. n.88,v. 1. p 180-197, 1998.
- CUTRONE, M.; McCARTY, N. Does bicameralism matter? In: Wittman, D.; Weingast, B. (eds.) The **Oxford Handbook of Political Economy** (online). Sep. 2009.
- DEWATRIPONT, M.; ROLAND, G. Economic reform and dynamic political constraints. **Review of Economic Studies**, v.85, n.5, p. 1207-1223. 1992.
- DEWATRIPONT, M.; ROLAND, G. The design of reform packages under uncertainty. **American Economic Review**, v.85, n.5, p. 1207-1223. 1995.
- DIAMOND, P. A.; MIRRLEES, J. A. Optimal taxation and public production. **American Economic Review**. Mar-set. 1971.
- DIXIT, A. Special-interest lobbying and endogenous commodity taxation. **Eastern Economic Journal**. V. 22. n. 4. 1996.
- DOWNS, A. **An Economic Theory of Democracy**. Nova Iorque: Harper and Row. 1957.
- FERNANDEZ, R.; RODRIK, D. Resistance to reform: *status quo* bias in the presence of individual specific uncertainty. **American Economic Review**, 81, 1146–1155. 1991.
- FERRARIO, C. Paraguai. In BERNARDI, L.; BARREIX, A. MARENZI, A. PROFETA, P. **Tax Systems and Tax Reforms in Latin America**. Società italiana di economia pubblica. Università di Pavia. Working paper n. 587, 2007.
- FIGARI, F. e GANDULLIA, L. An Outline of Tax Systems and Tax Reforms. In BERNARDI, L.; BARREIX, A. MARENZI, A. PROFETA, P. **Tax Systems and Tax Reforms in Latin America**. Società italiana di economia pubblica. Università di Pavia. Working paper n. 591, 2007
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, C.;

- ALCÁNTARA, M. (orgs.). **A democracia brasileira**: balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: UFMG, 2007.
- FISH, M.; KROENING, M. **The Handbook of National Legislatures** – a global survey. Cambridge University Press. 2011.
- FOCANTI, D.; HALLERBERG, M.; SCARTASCINI, C. **Tax Reforms in Latin America in an Era of Democracy**. BID Working Paper Series. n. 457. Dez. 2013.
- FMI (FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL) – Government Financial Statistics Manual (draft). Washington D.C. 2014.
- GEORGETOWN UNIVERSITY. Political Database of the Americas (PDBA). Diversos acessos pdba.georgetown.edu. 2014.
- GROSSMAN, G.; HELPMAN, E. Protection for sale. **American Economic Review**, n. 84, p. 833–50. 1994.
- HAYS, J. C. Globalization and capital taxation in consensus and majoritarian democracies. **World Politics**, v.56, n.1, p.79-113. Out. 2003.
- HELLER, W.B. Bicameralism and Budget Deficits: The Effect of Parliamentary Structure on Government Spending. **Legislative Studies Quarterly**. 12(4): 485-516. 1997.
- HINICH, M. J.; LEDYARD, J. O.; ORDERSHOOK, P. C. Nonvoting and the existence of equilibrium under majority vote. **Journal of Economic Theory**, n. 44. p. 144–53. 1972.
- IPU (Inter-Parliamentary Union) – diversos acessos a www.ipu.org 2014.
- KEEFER, P. DPI 2012. **Database of Political Institutions**. Banco Mundial, disponível em www.econ.worldbank.org . 2012.

- LERDA, J. **Mobilização de recursos a través de reformas tributarias en América Latina**. Documento apresentado no III Encontro Regional CIAT/ONU/SRF sobre tributação, Ministério da Fazenda, Brasil, Brasília. 2002.
- LIJPHART, A. **Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries**. Publius. 1999.
- LINDBECK, A.; WEIBULL, W.W. Balanced –budget redistribution as the outcome of political competition. **Public Choice**, v.52, p.273-297. 1987.
- LLEDO, V.; SCHNEIDER, A.; MOORE, M. **Governance, taxes and tax reform in Latin America**. Institute of Development Studies - IDS Working Paper. Sussex, England. Mar. 2004.
- LIZZERI, A.; PERSICO, N. The provision of public goods under alternative: electoral Incentives. **The American Economic Review**, v.91, n.1, p.1-39. Mar. 2000.
- LORA, E. La reforma del Estado en América Latina: una revolución silenciosa. In: LORA et al. **El Estado de las Reformas del Estado en América Latina**. Banco Mundial e Mayol Ediciones. Washington/Bogotá. 2007.
- MAHON, J. E. Causes of Tax Reform in Latin America. **Latin America Research Review**, v.39, n.1, p.3-30. Feb. 2004.
- MAINWARING, S.; SHUGART, M.S. (eds). **Presidentialism and Democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press. 1997.
- MANKIW, G. **Macroeconomics**. Worth Pub. Nova Iorque. 2003.
- MARENCO, A. Reformas Eleitorais na América Latina: grandes expectativas, poucos casos, resultados perversos. **Sociologias**. Porto Alegre: n.31, p. 238-268. Sep/Dec., 2012.
- MARTINELLI, C.; TOMMASI, M. . Sequencing of economic reforms in the presence of political constraints. **Economics and Politics**, 9(2), pp. 115–131. 1997.

- MELO, M.; PEREIRA, C.; SOUZA, S. **The political economy of fiscal reform in Brazil: the rationale for the suboptimal equilibrium.** Inter-American Development Bank, 2010.
- MONTERO, M.G. Instituciones y actividades legislativas en América Latina. **Documento Cidob.** N.23. Cidob, Ed. Barcelona, 2008.
- MORLEY, S. A.; MACHADO, R. ; PETTINATO, S. Indexes of Structural Reform in Latin America. Serie **Reformas Económicas.** N. 12, ECLAC. Santiago: UN-ECLAC. 1999.
- MUSGRAVE, R. **The Theory of Public Finance.** Nova Iorque, McGraw Hill, 1959.
- MYERSON, Roger B. Incentives to Cultivate Favored Minorities Under Alternative: Electoral Systems. **The American Political Science Review,** v.87, n.4, p. 856-869. Dez. 1993.
- NICOLAU, J. **Sistemas Eleitorais,** 5ª ed. Rio de Janeiro, FGV editora, 2010.
- OLSON, M. **The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups.** Cambridge: Harvard University Press. 1965.
- PAYNE , J.M.; PERUSIA, J. C. La reforma política: cambiando las reglas del juego. In: : LORA et al. **El Estado de las Reformas del Estado en América Latina.** Banco Mundial e Mayol Ediciones. Washington/Bogotá. 2007.
- PEREIRA, C.; MUELLER, B. Regras Eleitorais e Poderes do Presidente no Congresso. Duas Dimensões Complementares da Capacidade Governativa. In: SOARES, G.; RENNÓ, L.(orgs.) **Reforma Política: Lições da História Recente.** Rio de Janeiro, Ed. FGV. 2006.
- PERSSON, T.; TABELLINI, G. **Political Economics: explaining economic policy.** MIT Press. 2000.

- PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). **La democracia en América Latina**: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Disponível on line em <http://democracia.undp.org/Informe> . 2005.
- RAMSEY, F. P. A contribution to the theory of taxation. **Economic Journal**. N. 37. p 47-61. 1927.
- ROGOFF, K.; SIBERT, A. Elections and Macroeconomic Policy Cycles. **Review of Economic Studies**, v. 55, p.1-16. 1988.
- ROSEN, H. **Public Finance**. McGraw Hill/Irwin, 7ª ed. 2008.
- SABAINI, J. C. G.; MARTNER, R. Taxation Structure and Main Tax Policy Issues. In BERNARDI, L.; BARREIX, A. MARENZI, A. PROFETA, P. **Tax Systems and Tax Reforms in Latin America**. Società italiana di economia pubblica. Università di Pavia. Working paper n. 591, 2007.
- SAMAYOA, D. J. **Estudio de las Reformas Tributarias Recientes en América Central**. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales -ICEFI. Guatemala, 2011.
- SAMUELS, D. J.; SHUGART, M. S. Presidentialism, elections and representation. **Journal of Theoretical Politics**. 15 (1). 33-60. Sage pub. Londres, 2003.
- SEVILLA, J.V. **Política y Técnica Tributarias**. Instituto de Estudios Fiscales, Madri, 2004.
- SHEPSLE, K. **Analyzing Politics**. Rationality, behavior and institutions. Norton and Co. Nova Iorque, 2ª ed. 2010.
- SHUGART, M.S.; CAREY, **Presidents and Assemblies**: Constitutional design and electoral dynamics. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1992.
- SOLDEVILLA, F. T. La circunscripción electoral: Peru y la región andina. In: **Seminario de discusión, análisis y formación en cartografía electoral de los países andinos**. Documento de trabajo de la serie ONPE, Lima, 2002.

SOUZA, S. **The Political Economy of Tax Reform in Latin America**: a critical review. Wilson Center, 2013. Disponível em: <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Political%20Economy%20of%20Tax%20Reform.pdf>. Acesso em: 21 mai. 2013.

STEIN, E.; TOMMASI, M.; ECHEBARRÍA, K.; LORA, E.; PAYNE, M. The Politics of Policies. **Economic and Social Progress in Latin America 2006 Report**. Washington: Inter-American Development Bank, David Rockefeller Center for Latin America Studies e Harvard University. 2006.

STEPAN, A. Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos. **Dados**, vol. 42, nº 2, pp. 197-251. 1999.

TANZI, V. Foreword: Tax Systems and Tax Reforms in Latin America. In BERNARDI, L.; BARREIX, A. MARENZI, A. PROFETA, P. **Tax Systems and Tax Reforms in Latin America**. Società italiana di economia pubblica. Università di Pavia. Working paper n. 591, 2007.

TSEBELIS, G. **Veto Players – How Political Institutions Work**. New York. Russel Sage and Princeton University Press. 2002.

_____.; MONEY, J. **Bicameralism**. New York: Cambridge University Press. 1997.

WALLES, C. J.; WALLES, C. P. **Structures, process and governance in tax policy making: an initial report (draft)**. Center for Business and Taxation. Univ. Oxford. UK.. 2012.

WOOLDRIDGE, J. M. **Introdução à Econometria** - uma abordagem moderna. Cengage Learning. 2011.

ZÁRATE, W.A. **Efectividad de la política tributaria en Paraguay** – antes y después de la reforma. CADEP. Assunção, 2010.

ANEXO A – BASE DE ALTERAÇÕES TRIBUTÁRIAS RELEVANTES NA AMÉRICA LATINA, 1990 A 2004.

Ano	País	Descrição
1990	ARG	Expansão do IVA aos serviços.
1990	ARG	Corte de isenções de IVA, exceto para leite, livros, pão, jornais e outros produtos.
1990	ARG	Alíquota do IRPJ passa de 33% para 20% para empresas domésticas e de 45% p/36% para empresas estrangeiras.
1990	ARG	Alíquota do IRPF passa de 35% para 30% e o número de faixas cai de 8 para 6.
1990	ARG	Revogação do imposto sobre ganhos de capital e sobre patrimônio líquido.
1990	ARG	Aumento da alíquota do imposto de exportação sobre produtos agrícolas de 20% para 30%.
1990	COL	Isenção de IRPJ sobre ações (ganhos de capital).
1990	COL	Redução da alíquota do IRPJ de 20% para 12% no caso de lucros no exterior.
1990	COL	Aumento da alíquota de IVA de 10% para 12%.
1990	CRI	Aumento do imposto de exportação de bananeiras a 80%.
1990	DOM	Revogação de isenções da tarifa de importação de vários produtos.
1990	DOM	Estabelecimento de regime ad valorem entre 5% e 35% para as tarifas.
1990	ECU	Reestruturação do IRPF - redução de faixas e eliminação de isenções.
1990	ECU	Reestruturação do IRPF - queda das alíquotas máximas, redução de faixas.
1990	ECU	Reestruturação do IRPJ - redução de faixas e eliminação de isenções.
1990	ECU	Reestruturação do IRPJ - queda das alíquotas máximas.
1990	MEX	Redução da alíquota máxima de IRPJ de 37% para 35%.
1990	MEX	Redução da alíquota máxima de IRPF de 40% para 35%.
1990	NIC	Indexação dos tributos à "córdoba de ouro" para evitar corrosão inflacionária.
1990	NIC	Criação de um imposto seletivo sobre cerca de 700 produtos.
1990	NIC	Aumento da alíquota do IVA de 10% a 15%.
1990	NIC	Redução da alíquota máxima de IRPJ de 68% para 38,5%.
1990	NIC	Limitação da tarifa máxima a 20% sobre importações.
1990	URU	Criação do imposto sobre comissões.

1990	URU	Criação do imposto sobre ativos das empresas bancárias.
1990	URU	Aumento da alíquota do IRPJ de 30% a 40% (provisional)
1990	URU	Limites às deduções do imposto sobre patrimônio.
1990	URU	Redução das alíquotas do imposto sobre patrimônio.
1991	ARG	Criação do "Impuesto sobre los bienes personales no incorporados al proceso económico".
1991	ARG	Eliminação do imposto sobre transferências de títulos e valores.
1991	ARG	Criação do imposto sobre combustíveis líquidos e gás natural.
1991	ARG	Eliminação de impostos menores.
1991	ARG	Outras provisões.
1991	CRI	Sobretaxa provisional sobre importações de 10%.
1991	CRI	Alíquota do imposto geral sobre vendas (IGV) sobe de 10% para 13% (provisional).
1991	CRI	IGV passa a gravar energia elétrica e combustíveis.
1991	GTM	Criação do imposto único sobre ativos das empresas.
1991	GTM	Anistia tributária, com aumento espúrio da arrecadação.
1991	MEX	Redução da alíquota máxima de IVA de 15% para 10%.
1991	MEX	Unificação do IVA fronteiro.
1991	PAN	Reestruturação do IRPJ - somente duas alíquotas (30% e 34%) restariam.
1991	PAN	Reestruturação do IRPF - faixas cairiam de 20 para 11 e as alíquotas ficariam entre 4% e 30% (antes 2,5% e 56%).
1991	PAN	IVA sobre bebidas e cigarros teve alíquota majorada de 5% para 10%.
1991	PAN	Redução de tarifas máximas sobre importações (manufaturados de 100% para 60% e agroind. De 140% para 90%)
1991	PRY	Criação do IVA.
1991	PER	Reforma administrativa.
1991	PER	Eliminação de vários tributos.
1991	URU	Aumento de vários impostos seletivos.
1991	URU	Aplicação de sobretaxa de 1% no IVA (temporária).
1991	URU	Eliminação de isenções do IVA.
1991	VEN	Criação do IVA a 10%.
1991	VEN	Criação do imposto sobre ativos brutos das empresas a 1%.

1991	VEN	Redução das alíquotas máximas do IRPF de 50% para 30%.
1991	VEN	Redução das alíquotas máximas do IRPJ de 50% para 30%.
1992	ARG	IRPF adota critério da renda mundial .
1992	ARG	IRPJ adota critério da renda mundial.
1992	ARG	Alíquota do IVA passa de 16% a 18%.
1992	ARG	Eliminação de isenções de IVA, gravando serviços de transporte de carga, empréstimos bancários, entre outros.
1992	ARG	Redução de tarifas de importação de diversos produtos.
1992	ARG	Alíquota de IRPJ passa de 20% a 30%.
1992	ARG	Revogação do imposto sobre débitos em contas correntes.
1992	BOL	Aumento da alíquota de IVA de 10% para 13%.
1992	CHL	Aumento da alíquota de IVA de 15% a 18%.
1992	CHL	Redução das tarifas de importação para 11% em média.
1992	COL	Aumento da alíquota de IVA para 14%.
1992	COL	Encargo adicional sobre todas as rendas (provisório).
1992	COL	Encargo adicional sobre todas as rendas (provisório).
1992	COL	Aumento de impostos seletivos.
1992	CRI	Eliminação de várias isenções do IGV .
1992	CRI	IRPF passa a gravar pensões.
1992	DOM	Aumento de 6% para 8% da aliq. IVA.
1992	DOM	Reestruturação do IRPF - queda das alíquotas máximas, redução de faixas, limite de isenção.
1992	DOM	Reestruturação do IRPJ - queda das alíquotas máximas de 46% para 30%.
1992	DOM	Reestruturação dos impostos seletivos, redução do número de alíquotas, racionalização e simplificação.
1992	ECU	Aumento da alíquota do imposto sobre combustíveis a 115%.
1992	GTM	Simplificação do IRPJ.
1992	GTM	Criação do IVA.
1992	GTM	Eliminação de tributos que foram substituídos pelo IVA.
1992	GTM	Aumento dos impostos seletivos, inclusão de alimentos e combustíveis.
1992	GTM	Reestruturação do IRPF - queda das alíquotas máximas, redução de faixas.

1992	GTM	Tarifas máximas sobre comércio exterior baixaram de 70% a 30% e depois a 20%.
1992	GTM	Melhorias na Administração Tributária.
1992	NIC	Redução da alíquota máxima de IRPF para 38,5%, com plano de redução posterior a 30%.
1992	NIC	Fixação do plano para redução das alíquotas máximas do IRPJ a 30%.
1992	PRY	Eliminação de sobretaxas sobre importações.
1993	CHL	Redução das alíquotas do IRPF.
1993	CHL	Inclusão de setores de mineração e transporte na base do IRPJ.
1993	CHL	Aumento da alíquota do IRPJ de 10% para 15%.
1993	ECU	Criação do imposto único sobre ativos das empresas.
1993	ECU	Simplificação do código tributário
1993	MEX	Redução da alíquota máxima de IRPJ de 35% para 34%.
1993	PER	Ampliação da incidência do IGV.
1993	PER	Reestruturação do IRPF . Alíquotas máximas caem.
1993	PER	Reestruturação do IRPJ . Alíquotas máximas caem.
1993	PER	Revogação de impostos sobre patrimônio.
1993	PER	Criação dos regimes simplificados RUS e RER.
1994	BOL	Aumento da alíquota do imposto sobre transações financeiras de 2% para 3%.
1994	BOL	Instituição do IRPJ.
1994	BRA	Criação IPMF - imposto provisório sobre transações bancárias.
1994	ECU	Revogação de isenções do IVA. Ex. gás de cozinha, serviços de eletricidade e telefone.
1994	GTM	Implantação do IVA duplo, com alíquotas de 7% e 10%.
1994	GTM	Revogação de certas isenções do IVA.
1994	GTM	Criação do imposto único sobre ativos das empresas com crédito contra IR.
1994	GTM	Aumento da alíquota máxima do IRPF.
1994	GTM	Aumento da alíquota máxima do IRPJ.
1994	NIC	Ampliação a 950 produtos do imposto seletivo ao consumo.
1994	URU	Cessa a sobretaxa do IVA, que volta a 22%.
1994	VEN	IVA sobe a 12% e depois a 12,5%.

- 1995 ARG Eliminação e limitação de isenções e deduções no IRPJ.
- 1995 ARG Aumento da alíquota do IRPF para pessoas visíveis e sucessões.
- 1995 ARG Alíquota do IVA sobe de 18% para 21% temporariamente, mas foi sendo prorrogada.
- 1995 ARG Eliminação e limitação de isenções e deduções do IVA.
- 1995 ARG Aumento tarifário sobre importações: 3% para países do Mercosul e 10% para os demais.
- 1995 BRA Reforma na renda: expansão da base, redução al'q. marginais, trib. Bases mundiais, preços de transf, comp. Prejuízos
- 1995 BRA Reforma na renda: expansão da base, redução al'q. marginais, trib. Bases mundiais, preços de transferência
- 1995 BRA Reforma na renda: expansão da base, redução al'q. marginais, trib. Bases mundiais, preços de transferência
- 1995 BRA Reforma na renda: expansão da base, redução al'q. marginais, trib. Bases mundiais, preços de transferência
- 1995 BRA Eliminou UFIR, que efetuava a correção monetária dos débitos e créditos tributários.
- 1995 BRA Reforma na renda: ajuste também no lucro presumido (tributação presumida para empresas).
- 1995 COL Aumento da alíquota de IVA para 16%.
- 1995 COL Aumento da alíquota do IRPF para 35%.
- 1995 CRI Eliminação de impostos menores.
- 1995 CRI Imposto seletivo grava combustíveis ("hidrocarburos").
- 1995 CRI Aumento de alíquota de IGV (15%).
- 1995 CRI Criação do imposto sobre ativos.
- 1995 CRI Publicação do código aduaneiro.
- 1995 CRI Edição de medidas administrativas para melhorar o controle e imputar penalidades.
- 1995 DOM Revogação da sobretaxa de importação.
- 1995 MEX Redução da alíquota máxima de IVA para 15%.
- 1995 MEX Redução temporária da alíquota máxima de IRPJ de 30%.
- 1995 MEX Reestruturação (provisional) do IRPF - alíquotas entre 3% e 40% e redução de faixas a 10.
- 1995 NIC Redução a 1% de várias tarifas de importação.
- 1995 PAN Redução da alíquota máxima do IRPJ de 34% para 30%.
- 1995 URU IVA geral vai a 23% e IVA especial a 14%.
- 1996 ARG Ampliação da lista de bens gravados pela lei de impostos internos.
- 1996 BOL Criação de imposto sobre derivados de petróleo a 16%.

- 1996 BOL Instituição de encargo adicional de 25% sobre as rendas das empresas petrolíferas.
- 1996 BOL Admite-se o crédito contra o IRPJ de até metade do royalty pago por plantas pré-existentes.
- 1996 BRA Criação SIMPLES - regime simplificado para pequenas empresas.
- 1996 BRA Lei Kandir - isenção ICMS exportações e bens de capital.
- 1996 URU Generalização do imposto sobre patrimônio.
- 1996 URU Criação do IMEBA para tributação do setor agropecuário.
- 1996 VEN IVA é substituído por imposto sobre bens no atacado e consumo suntuário com taxa de 16,5%.
- 1997 BOL Criação do imposto complementar sobre atividade de mineração.
- 1997 COL Proibição de créditos exagerados sobre o IRPJ (acima de 100% do imposto sobre a renda líquida).
- 1997 COL Ampliação das penalidades para evasão tributária.
- 1997 CRI IRPJ passa a gravar certas instituições estatais,
- 1997 ECU Criação do imposto único sobre rendimentos financeiros.
- 1997 GTM Redução da alíquota máxima de IR para 25%.
- 1997 GTM Criação de um imposto sobre ativos ou rendimento bruto por dois anos.
- 1997 NIC Eliminação de certas isenções do IVA.
- 1997 NIC Criação do imposto sobre ativos brutos das empresas.
- 1997 NIC Aumento do limite de isenção do IRPF.
- 1997 NIC Plano para redução das alíquotas máximas de IRPF e IRPJ a 25% em 99.
- 1997 NIC Plano para redução das alíquotas máximas de IRPF e IRPJ a 25% em 99.
- 1997 PER Alterações no código tributário e medidas de controle.
- 1997 PER Medidas para fiscalização do IGV.
- 1997 PER Redução de tarifas de importação.
- 1997 PER Redução do imposto seletivo sobre combustíveis.
- 1997 PER Criação do imposto extraordinário sobre ativos líquidos.
- 1997 PER Extinção do imposto mínimo sobre a renda.
- 1998 ARG Criação de regime especial para pequenos contribuintes.
- 1998 ARG Criação do imposto sobre pagamento de juros e sobre custo financeiro do endividamento empresarial.
- 1998 ARG Criação do imposto sobre a renda mínima presumida.

- 1998 ARG Eliminação de isenções de IVA.
- 1998 ARG Redução em 50% de alíquota para alguns produtos.
- 1998 ARG Aumento de alíquotas de alguns seletivos.
- 1998 ARG Eliminação de isenções de impostos seletivos.
- 1998 COL Aumento de base e revogação de isenções do IVA.
- 1998 COL Expansão do IVA a bens antes isentos.
- 1998 COL Criação do imposto sobre transações financeiras.
- 1998 COL Aumento dos impostos sobre combustíveis.
- 1998 COL Simplificação dos ajustes por inflação.
- 1998 COL Alíquota diferenciada e menor (10%) para alguns produtos: sabão, passagens aéreas, azeites etc.
- 1998 COL IRPJ passa a gravar renda dos grêmios e fundos de empregados oriunda de atividades comerciais/industriais.
- 1998 COL Eliminação do gravame sobre o patrimônio bruto (presunção).
- 1998 CRI Contribuição especial de 15% sobre combustíveis.
- 1998 ECU Criação do imposto sobre circulação decapitais, imputável contra o imposto de renda, vigente até o ano 2000.
- 1998 PAN Simplificação das tarifas de Comex: em vez de 108, agora seriam 5, com 3 exceções.
- 1999 ARG Criação do imposto sobre altas rendas - tributação única.
- 1999 ARG Legislação de preços de transferência, definições de fonte e residência dos estabelecimentos.
- 1999 ARG Eliminação de algumas isenções de IVA.
- 1999 ARG Redução de 50% na alíquota de transporte de passageiros em viagens acima de 100Km.
- 1999 ARG Imposto sobre bens pessoais: reavaliação de ações de empresas fora de bolsa.
- 1999 ARG Imposto sobre bens pessoais: aumento de alíquota.
- 1999 ARG Aumento e unificação de alíquotas de impostos internos (seletivo).
- 1999 ARG Incorporação de novos bens e serviços no gravame de impostos internos (seletivo).
- 1999 ARG Eliminação de certas isenções do imposto sobre combustíveis e gás natural.
- 1999 BRA Aumento geral alíquota COFINS para 3% sobre faturamento.
- 1999 BRA Aumento geral alíquota CSLL.
- 1999 BRA Aumento geral alíquota CPMF.
- 1999 BRA Aumento geral alíquota contribuição sobre folha de salários.

1999	CRI	Incremento da tributação sobre cigarros e bebidas alcoólicas.
1999	CRI	Revogação do imposto sobre ativos.
1999	CRI	Revogação do imposto ad valorem sobre exportações.
1999	CRI	Alterações no sistema de juros sobre créditos tributários e penalidades.
1999	ECU	Aumento da alíquota do IVA de 10% a 12%.
1999	ECU	Lei da reforma das finanças públicas: novas penalidades e controle.
1999	ECU	Limites às isenções do IVA.
1999	MEX	Redução da alíquota máxima de IRPJ de 34% para 32%.
1999	MEX	Aumento de alíquota máxima do IRPF a 40%.
1999	MEX	Aumento das tarifas de comércio exterior.
1999	VEN	Introdução do conceito de renda mundial.
1999	VEN	Introdução do conceito de renda mundial.
2000	BOL	Criação do Serviço de Impostos Nacionais.
2000	COL	Aumento da alíquota do imposto sobre o patrimônio líquido de 5% para 6%.
2000	COL	Aumento da retenção na fonte sobre compras e sobre serviços.
2000	COL	Aumento da alíquota do imposto sobre transações financeiras de 0,2% para 0,3%.
2000	CRI	Redução de tarifas de importação de produtos oriundos de fora da América Central.
2000	CRI	Eliminação do imposto sobre importações de países da América Central.
2000	DOM	Aumento de 8% para 12 da aliq. IVA.
2000	DOM	Continuação da reestruturação do IRPF: aumento do limite de isenção, mudanças nas faixas.
2000	MEX	Inclusão de serviços e transportes na base do IVA.
2000	VEN	IVA substitui o imposto sobre bens no atacado e consumo suntuário.
2001	ARG	IRPF: aumento de deduções para famílias e indivíduos, aumento de limite de isenção.
2001	ARG	IRPF: isenção para juros pagos.
2001	ARG	Instituição do imposto sobre operações bancárias em nova versão.
2001	ARG	Redução de IVA para transporte de passageiros e produtos agrícolas;
2001	ARG	IVA: crédito para pagamentos efetuados à previdência social.
2001	ARG	Revogação do imposto sobre pagamento de juros e sobre custo financeiro do endividamento empresarial.

2001	ARG	Redução de contribuições sobre folha de salários.
2001	CHL	Aumento da alíquota do IRPJ de 16,5%.
2001	CHL	Limitação da alíquota máxima do IRPF em 40%.
2001	CHL	Reforma da Administração Tributária.
2001	CRI	Revogação dos impostos seletivos sobre hidrocarbonetos.
2001	CRI	Criação de imposto seletivo único sobre combustíveis.
2001	CRI	Criação do imposto seletivo sobre bebidas alcoólicas.
2001	CRI	Criação de imposto especial sobre empresas financeiras (offshore).
2001	CRI	Revogação de isenções do IRPJ.
2001	CRI	Revogação de isenções do IGV.
2001	CRI	Revogação de impostos seletivos menores.
2001	ECU	Redução da alíquota do IRPF.
2001	ECU	Redução da alíquota do IRPJ.
2001	GTM	Aumento da alíquota máxima do IR para 30%.
2001	GTM	Aumento da alíquota máxima do IR para 30%.
2001	GTM	Aumento da base do IVA ao incluir custos de importação.
2001	GTM	Aumento da alíquota do IVA de 10% a 12%.
2001	MEX	Fixação da alíquota máxima do IRPF em 35%, com previsão de queda a 32% em 2005.
2001	MEX	Aumento temporário da alíquota máxima do IRPJ para 35% com previsão de queda a 32% em 2005.
2001	URU	Exoneração das exportações agropecuárias do imposto sobre patrimônio.
2001	URU	Criação de um imposto sobre venda com alíquota de 3%: Cofis, que não grava serviços, nem bens finais.
2001	URU	Redução das tarifas de importação do Mercosul.
2001	URU	Aumento das alíquotas do imposto sobre remuneração pessoal.
2001	VEN	Reforma do código tributário introduz acordos sobre preços de transferência, transação e arbitragem.
2002	BRA	PIS s/ valor agregado, alíquota subiu.
2002	COL	Aumento temporário de 10% no IRPF.
2002	COL	IVA passa a grava produtos isentos com alíq. 7%
2002	COL	Aumento das penalidades a administradores e outras medidas de controle.

2002	COL	Limitações aos tratamentos preferenciais com redução progressiva do benefício do IRPJ.
2002	COL	Concessão de isenções do IRPJ a diversas atividades: energia eólica e de biomassa, transporte fluvial etc.
2002	COL	Limitações aos tratamentos preferenciais e à isenção de renda laboral (IRPF).
2002	CRI	Aumento de alíquotas do IRPF.
2002	CRI	Aumento de alíquotas do IRPJ.
2002	CRI	Revogação de gravames menores sobre a saída de pessoas para o exterior.
2002	CRI	Criação do imposto único sobre saídas ao exterior.
2002	MEX	Novo tributo sobre folha de salários.
2002	MEX	Novo imposto seletivo (IESPYS) grava gasolina, bebidas alcoólicas, cigarros e veículos.
2002	NIC	Eliminação de isenções do imposto de importação.
2002	NIC	Produtos isentos de IVA aumentaram de 19 para 53, contrariando a proposta do Executivo.
2002	PER	Mudanças para aumentar arrecadação doIGV.
2002	PER	Criação de antecipação de recolhimento do imposto de renda.
2002	PER	Aumento do imposto seletivo sobre combustíveis.
2002	URU	Ampliação da base do COFIS: serviços de eletricidade, telefone e água.
2002	URU	Aumento do IRPJ de 30% a 35% (provisional).
2002	URU	Criação do IMESSA, que garava os serviços de saúde.
2003	BOL	Instituição do Código Tributário da Bolívia.
2003	BOL	Criação do imposto transitório sobre transações bancárias com alíquota de 0,3%.
2003	BRA	Cofins s/ valor agregado, alíquota subiu.
2004	BRA	Expansão da base de PIS/COFINS a importações.
2003	BRA	Admissão de contribuição patronal sobre vendas em vez de folha salarial para alguns setores (pecuária).
2003	CHL	Alta provisional do IVA para 19%, prevendo-se baixar a 18% em 2007.
2003	COL	Diversas prescrições reguladoras da diretiva nº 863/2003.
2003	COL	Eliminação de diversas isenções de IRPF: lucros imobiliários, juros e serviços técnicos nas zonas francas, outros.
2003	COL	Eliminação da isenção de IRPJ a diversos ramos: empresas pequenas de energia, empresas comunitárias, outros.
2003	COL	Aplicação de sobretaxa de 10% no IRPF.
2003	COL	Isenção para sementes de café.

2003	COL	Redução de incentivos a certos produtos: fibra de algodão, máquinas agrícolas etc.
2003	COL	Alíquotas especiais para cerveja e jogos de azar.
2003	COL	Criação do imposto sobre patrimônio líquido.
2003	COL	Aumento da alíquota do gravame sobre transações financeiras.
2003	CRI	Reforma da lei geral de aduanas.
2003	DOM	Aumento provisional em 2% sobre as importações.
2003	ECU	Introdução de normas sobre preços de transferência e subcapitalização.
2003	MEX	Eliminação de tributos seletivos sobre bens suntuários e certas transações.
2003	NIC	Redução dos incentivos de IVA: somente 8 produtos com taxa zero.
2003	NIC	Aumento da alíquota do IRPF a 30%.
2003	PAN	Aumento do limite de isenção do IRPF de USD3900 para USD 10400.
2003	PAN	Redução da alíquota máxima do IRPJ de 30% para 28%.
2003	PAN	Eliminação de certas isenções do IVA.
2003	PER	Criação do imposto sobre transações financeiras.
2003	PER	Lei geral aduaneira.
2003	PER	Mudanças no código tributário com vistas a melhorar o controle e relação fisco-contribuinte.
2003	PER	Aumento da alíquota do IRPJ de 27% a 30%.
2003	PER	Limitações de deduções e inclusão de ganhos em transações imobiliárias.
2003	PER	Legislação de preços de transferência.
2003	PER	Melhoria na cobrança e aumento de base do IGV, incluindo algumas operações (pe.ex.: imóveis).
2003	PER	Melhoria na determinação da base imponible do ISC.
2003	VEN	Novo regulamento do IR.
2003	VEN	Novo regulamento do IR.
2004	ARG	Modificações no Monotributo: limites de enquadramento, alterações de alíquotas em certas faixas etc.
2004	ARG	Lei de incentivo à indústria de software: crédito de imposto sobre folha pode ser creditado contra o IVA.
2004	ARG	Lei de incentivo à indústria de software: redução de 60% do IRPJ devido.
2004	GTM	Aumento de base do IRPF.
2004	GTM	Aumento de alíquota do IRPF.

2004	GTM	Aumento de base do IRPJ.
2004	GTM	Aumento de alíquota do IRPJ.
2004	MEX	Emendas ao código tributário trazem novidades sobre fusões, regras de residência, derivativos, outros.
2004	PRY	Redução da alíquota do IRPJ de 30% para 10%
2004	PRY	Renda de atividade agropecuária passa de 0,9% a 10%.
2004	PRY	Aumento da alíquota do IVA para imóveis e alguns serviços.
2004	PRY	Aumento de alíquotas de alguns seletivos.
2004	PRY	Ampliação da base do IVA a certos produtos e serviços e eliminação de incentivos.
2004	PRY	Criação da paptente fiscal transitória sobre a propriedade de veículos.
2004	PRY	Criação dos impostos sobre atos e documentos, gravando transações financeiras no país e para o exterior.
2004	PRY	Novo código aduaneiro.

ANEXO B – QUESTIONÁRIO (EM BRANCO) DA PESQUISA DE CAMPO IPED (BID, 2006)**ENCUESTA IPES 2006: LOS PROCESOS DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN
LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE**

PAÍS:

Nombre del encuestado:

A continuación está un resumen de las principales reformas tributarias recopilado de materiales del FMI, llevadas a cabo en desde 1990:

1 En el resumen de reformas tributarias proporcionado, ¿**falta(n) alguna(s) reforma(s) importante(s)**? ¿**Cuál(es)**?

2 Entendiendo que en ocasiones existen reformas que fueron aprobadas pero que sin embargo no fueron puestas en efecto (reformas revertidas por las cortes, vetadas por el legislativo, o rechazadas en referendo), a su juicio, ¿cuáles fueron las dos o tres reformas o intentos de reforma más importantes desde 1990?

3 ¿Qué motivó esas reformas (o intentos de reforma) originalmente? ¿Qué tipo de estudios técnicos apoyaban cada reforma (misiones de estudio nacionales o internacionales, recomendaciones condicionadas del FMI, etc.)?

4 ¿Cuáles eran los grandes objetivos de cada reforma?

5 ¿Quiénes eran los actores—las personas que intervienen en el proceso de reforma—principales de cada proceso de reforma? ¿Qué conflictos existían entre los actores del proceso de reforma sobre cuáles eran los objetivos reales que impulsarían las reformas?

6 ¿Quiénes lideraron estos procesos de reforma?

7 ¿Las reformas resultaron ser sustancialmente diferentes de los objetivos o de lo que se había propuesto originalmente? ¿En qué se alejaron de los objetivos originales?¿Cuáles son los efectos conocidos de las reformas hechas e implementadas? ¿Cómo difieren estos efectos de los objetivos originales de la reforma?

8 ¿Cuáles son los efectos conocidos de las reformas hechas e implementadas? ¿Cómo difieren estos efectos de los objetivos originales de la reforma?

9 Qué intentos de reforma nunca se materializaron, ya sea por falta de aprobación de las propuestas, o por falta de implementación tras ser aprobadas?

Las siguientes preguntas tiene que ver con los procesos políticos de las reformas tributarias (en la actualidad o en el evento más típico de reforma).

10¿Quiénes son los actores (tanto formales como informales) del proceso de reforma tributaria?

11¿Dónde se originan las iniciativas de reforma?

12 ¿Quién o quiénes definen y cómo se definen los grandes objetivos y restricciones a las

que se debe ceñir la reforma?

13 ¿Dónde se diseña técnicamente la reforma? ¿Quiénes la diseñan?

14 ¿A qué influencias y presiones están sujetos los diseñadores de la reforma? ¿De quién?

15 ¿Dónde se acumula el conocimiento técnico sobre temas tributarios utilizado en los procesos de reforma (ejecutivo, partidos, *think tanks*, universidades, *IFIs*, etc.)? ¿Cómo se articula este conocimiento en el diseño y la implementación de las reformas? ¿Qué órgano(s) de(l) gobierno tiene(n) la iniciativa para presentar propuestas de reforma tributaria al congreso?

16 ¿Qué órgano (s) de (l) gobierno tiene (n) la iniciativa para presentar propuestas de reforma tributaria al Congreso?

17 ¿Puede el congreso presentar reformas tributarias?

18 ¿En que medida puede el congreso modificar las propuestas de reformas tributarias presentadas por el Ejecutivo?

19 ¿Cuál es el proceso de discusión y decisión de las reformas tributarias dentro del Congreso? ¿Hay parlamentarios o comités especializados en el tema de reformas tributarias?

20 ¿Qué capacidad de control y/o influencia mantiene el Ejecutivo sobre el Congreso durante este proceso?

21 ¿Cómo se da ese control o esa influencia (a través del partido de gobierno, de los ponentes de la reforma, por medio de congresistas o representantes, etc.)?

22 ¿Con qué instrumentos formales e informales cuenta el Ejecutivo y son comúnmente usados para impulsar las reformas en el Congreso (decisiones de gasto público, capacidad de vetos, nombramientos, disciplina partidista, liderazgo, opinión pública, etc.)?

23 ¿Con qué instrumentos formales e informales cuentan los grupos de interés y las organizaciones gremiales, laborales o sociales para incidir en el proceso de discusión de la reforma? ¿Cómo está organizada la actividad de *lobby* o cabildeo? ¿Está reglamentada?

24 Tras ser aprobada una reforma, está sometida a revisión por órganos judiciales? ¿En qué casos, y qué efectos sobre la naturaleza de la reforma tienen las decisiones judiciales?

25 ¿Qué tipos de compromisos y modificaciones a las reformas pueden generar los actores mediante estos instrumentos de influencia en las reformas (por ejemplo, los objetivos originales pueden quedar diluidos o comprometidos por concesiones o exenciones)?

26 ¿Qué limitaciones legales y/o constitucionales pueden enfrentar una reforma una vez aprobada? Y, ¿en qué casos se han descarrilado o revertido reformas tributarias?

27 ¿Quién tiene la capacidad de bloquear/modificar una reforma una vez aprobada en el congreso? ¿Las reformas tributarias pueden ser

aprobadas bajo estados de excepción en los que el gobierno pueda legislar por decreto?

28 ¿Qué limitaciones administrativas, operativas y de ejecución puede enfrentar una reforma una vez aprobada? ¿Qué tan importantes han sido estas limitaciones en la práctica?