

CRISES FISCAIS E CONSTRUÇÃO DO ESTADO: ARGENTINA, BRASIL E PARAGUAI

CUEVAS, Benjamín¹
DE SOUZA, Rodrigo Cantu²

RESUMO

As semelhanças linguísticas, culturais e religiosas são parte das razões da busca pela integração latino-americana. Apesar dessas convergências, o desafio da integração tem como um de seus obstáculos a grande heterogeneidade em outras dimensões dos países o subcontinente. A questão fiscal é uma delas: enquanto Brasil e Argentina arrecadam cerca de 30% do PIB, o Paraguai arrecada apenas cerca de 15%. Este trabalho tem como objetivo entender as causas das diferentes cargas tributárias dos países latino-americanos. Utiliza-se como base a literatura de sociologia histórica do Estado. Charles Tilly e Miguel A Centeno examinam o papel de crises fiscais produzidas pela guerra para explicar diferenças entre os Estados europeus e latino-americanos. Concluem que os países do subcontinente são fracos fiscalmente pois suas crises fiscais foram produzidas por uma forma de guerra distinta da que ocorreu na Europa. Uma vez que alguns estados latino-americanos se tornaram relativamente fortes fiscalmente ao longo do século XX, este trabalho busca testar a hipótese de que outras formas de crises fiscais podem estar associadas ao crescimento da arrecadação. Foram organizadas séries históricas das finanças públicas da Argentina e do Brasil, as quais foram analisadas para identificar crises fiscais associadas a contextos de crescimento da arrecadação como proporção do PIB. Como resultado, identificaram-se duas formas de crise associadas ao fortalecimento fiscal: crises no comércio internacional e esforço de industrialização. Reconhece-se que o efeito das crises é mediado por elementos tais como a forma da pauta de exportação, a receita de recursos naturais e o perfil sócio-político do país, desenhando uma agenda de pesquisas futuras.

Palavras-chave: Crise Fiscal, Formação do Estado, Argentina, Brasil, Paraguai.

1 INTRODUÇÃO

Apesar de certa unidade cultural e linguística, o espaço latino-americano é marcado por heterogeneidades regionais e nacionais consideráveis. Alguns países do subcontinente possuem estruturas tributárias modernas e diversificadas, outros possuem estruturas mais simplórias ou dependem de receitas advindas da exploração de recursos naturais. Alguns países são fortes fiscalmente, outros possuem receitas muito limitadas comparativamente (Sabaini, 2006).

Esta pesquisa busca esclarecer por que existem perfis fiscais tão diferentes entre os países latino-americanos. A hipótese que se pretende testar é a de que crises

¹ Estudante do Curso de Ciências Econômicas, - ILAESP – UNILA; bolsista do CNPq. E-mail: b.cuevas.2017@aluno.unila.edu.br;

² Docente do Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política (ILAESP) – UNILA. Orientador de bolsista IC-UNILA. E-mail: rodrigo.souza@unila.edu.br.

fiscais dão origem ao fortalecimento fiscal do Estado. Essas crises são contextos de indeterminação nos quais um regime fiscal prévio de arrecadação reduzida pode ser transformado pelo desígnio político ou pela força das circunstâncias.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Em seus estudos sobre a formação do Estado na Europa, Charles Tilly (1975, 1992) defende que os crescentes custos das operações militares forçaram um crescimento fiscal e organizacional do Estado. Miguel Ángel Centeno (2014) explora as questões da guerra e da economia na formação dos Estados latino-americanos durante o século XIX. Segundo Centeno, o baixo poder fiscal da maior parte dos países latino-americanos é resultado da ausência de guerras de larga escala na região.

Embora válidas para esclarecer a força e fraqueza dos Estados por conta da guerra até o século XIX, Tilly e Centeno não explicam por que alguns Estados latino-americanos se fortaleceram fiscalmente ao longo do século XX, apesar da ausência de grandes guerras internacionais envolvendo esses países. Para abordar essa anomalia, Cantu (2016) expande a intuição desses autores para examinar a trajetória fiscal da América Latina e do Brasil, em particular, no século XX. Cantu (2016) identifica que há crises fiscais com três origens na trajetória brasileira, em cujos contextos houve fortalecimento fiscal do Estado: crises do comércio internacional, crise por disputas sócio-políticas em torno das despesas públicas e crises pelo esforço de industrialização e desenvolvimento econômico. Junto com a guerra, essas modalidades de crise compõem a hipótese a ser testada em estudos históricos de países específicos.

3 METODOLOGIA

Para o presente estudo, foram selecionados três países cujas análises serão tomadas comparativamente a fim de testar a hipótese de que as crises supracitadas seriam base para mudanças fiscais. Trata-se dos casos argentino, brasileiro e paraguaio, seleção que se orienta pelo potencial heurístico da comparação de dois casos de Estados fortes fiscalmente (Argentina e Brasil) com o caso de um Estado fraco (Paraguai).

A estratégia para examinar empiricamente a hipótese se baseia na construção e análise de duas séries. A fim de examinar as crises fiscais, foram elaboradas, para

cada país, séries com base no resultado fiscal, obtido a partir de dados da receita (R) e da despesa pública (D). A maior parte dos resultados fiscais para as séries elaboradas é negativo, configurando déficit fiscal. Para compreender a relevância desse déficit para cada contexto, foi acrescentado como denominador o montante da receita fiscal, obtendo-se a seguinte razão:

$$\text{Déficit fiscal (\% da receita)} = \frac{R-D}{R}$$

As séries da carga fiscal dos países em questão foram elaboradas a partir da porcentagem da arrecadação tributária (R) em relação ao PIB do país:

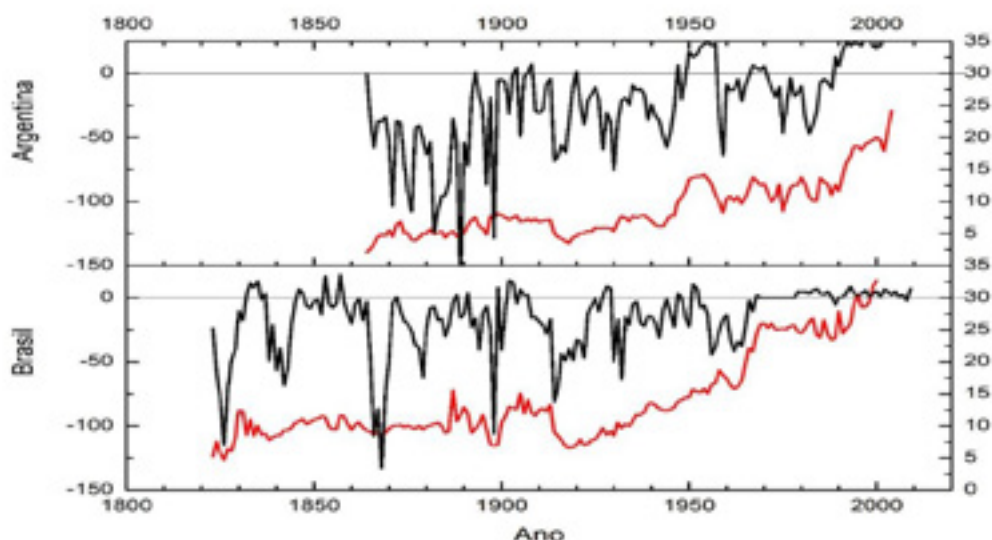
$$\text{Carga fiscal (\% PIB)} = \frac{R}{PIB}$$

A fim de realizar um estudo de casos e avaliar a validade das hipóteses em questão, recorreremos à história econômica e tributária dos países, levando também em consideração os eventos de repercussão internacional. Por último, cabe ressaltar que por falta de dados correspondentes ao Paraguai tanto as series quanto o respectivo estudo de caso não pôde ser realizado, ficando assim, tal análise, pendente na agenda de futuras pesquisas.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

No gráfico 1, as séries em preto (com escala à esquerda) mostram o déficit de cada país para os períodos com dados disponíveis, e as séries em vermelho (com escala à direita) mostram a carga fiscal.

Gráfico 1 - Déficit fiscal e carga fiscal – Argentina e Brasil (dados disponíveis de 1810 a 2012).



Fonte: No caso argentino, todas as informações utilizadas foram extraídas das tabelas de dados apresentadas no livro “*Dos siglos de economia argentina*” de Orlando Ferreres (2010). No brasileiro, as séries de receita e despesa vêm de IBGE (1990, 2006) e as estimativas do PIB de correspondem ao estudo de Tombolo (2013).

Em primeiro lugar, destacam-se os choques adversos decorrentes das crises do comércio exterior da primeira metade do século XX. A reação da Argentina e do Brasil a essa conjuntura evidencia não só a dependência aduaneira, mas também reações que provocaram o crescimento fiscal do Estado nesses países. No caso da Argentina, primeiramente, é possível enxergar os efeitos negativos das três grandes crises do comércio exterior do século XX, sobretudo, o da crise de 1929 e o da segunda guerra mundial. Ambos momentos criaram contextos críticos na arrecadação fiscal argentina que obrigaram a busca de rápidas respostas que possibilitassem outras vias de arrecadação. Dessa necessidade, surge a criação tanto do imposto de renda em 1932, bem como da contribuição social em 1946, ambos, como frutos de reformas fiscais de caráter progressivo (LYNCH, A. B.; DANIA, R, 2000).

Enquanto ao Brasil, os desequilíbrios orçamentários, que ressurgem em 1908, se transformam em um desastre fiscal com a eclosão da Primeira Guerra Mundial. A guerra interrompeu os fluxos do comércio internacional, o que ocasionou uma queda drástica na arrecadação. Como resposta à grave situação fiscal, o governo Venceslau Brás recorreu a medidas que deixaram marcas no regime fiscal do país, a exemplo da elevação das alíquotas e ampliação do repertório de produtos taxados (VILLELA; SUZIGAN, 1977, p. 102) e da introdução, em 1922, do Imposto de Renda (IR), o qual passou a ser cobrado efetivamente em 1924.

Em suma, podemos afirmar que os choques adversos que atingiram tanto a Argentina quanto o Brasil provocaram, em ambos, marcados aumentos da arrecadação por parte do estado.

Um segundo ponto a ser abordado diz respeito à pressão fiscal decorrente dos esforços de industrialização em dois dos países em questão. No Brasil, é possível observar um contexto de crise no período abrange os governos Kubitschek e Quadros-Goulart. Parte do excesso de gastos se deve aos investimentos no âmbito do Plano de Metas. Outra parte deriva da gradual consolidação do papel empresarial do Estado. A posição estatal em setores de base – com empresas como Petrobrás, CVRD, Usiminas, CSN, etc. – se fortalecia nesse contexto de expansão industrial. No caso brasileiro, parece mais consistente a relação entre esse contexto de crise fiscal e a expansão dos gastos associada ao esforço de industrialização.

Por outra parte, no que diz respeito à Argentina, percebemos a pressão fiscal resultante da industrialização durante o governo de Frondizi quem, entre 1958 e 1962,

torna a necessidade de retomar aquele processo inconcluso um assunto de principal relevância para o estado argentino (FERRER, 2008). No entanto, apesar desse esforço por industrializar, não há como resposta imediata um crescimento consistente na arrecadação, o que não responde satisfatoriamente a nossa hipótese.

5 CONCLUSÕES

Os resultados apresentados, bem como as discussões realizadas nesta pesquisa, suscitam questões para investigações futuras. Primeiro, variáveis adicionais podem intervir no resultado das crises fiscais em termos de crescimento fiscal. Assim como a guerra só produz tal crescimento se se tratar de uma guerra total, crises fiscais causadas por choques no comércio exterior podem ter efeito fiscal positivo apenas em países com determinadas pautas exportadoras. Outra questão suscitada, o papel de crises específicas a cada país se abre como uma linha de investigação adicional para explicar as diferentes trajetórias fiscais latino-americanas. Finalmente, também espera-se avançar com a análise do Paraguai incrementando os esforços na colheita de dados correspondentes ao país.

6 PRINCIPAIS REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CANTU, Rodrigo. *Ensaio sobre as transformações das finanças públicas brasileiras*. 177 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.
- CENTENO, Miguel Angel. *Sangre y deuda*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2014.
- FERRERES, Orlando J. *Dos siglos de economía argentina: historia argentina en cifras*. Buenos Aires: El Ateneo, 2010.
- IBGE. *Estatísticas históricas do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.
- IBGE. *Estatísticas do século XX*. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.
- LYNCH, A. B.; DANIA, R. Sistemas tributarios: un análisis en torno al caso argentino. *Revista Libertas*. v. 33, 2000.
- SABAINI, J. C. "Evolución y situación tributaria actual en América Latina: una serie de temas para la discusión". In: Cepal. *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*. Santiago: Cepal, 2006.
- TILLY, Charles. *The formation of national states in Europe*. Princeton: Princeton University Press, 1972.
- VILLELA, A.; SUZIGAN, W. *Government policy and the economic growth of Brazil, 1889-1945*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977.

7 AGRADECIMENTOS

Agradeço pessoalmente à UNILA, ao CNPq e ao meu orientador pelo financiamento e pelo apoio necessário para a participação e o desenvolvimento desta pesquisa.