



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA
(ILAESP)**

**CIÊNCIAS ECONÔMICAS – ECONOMIA,
INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO**

**TRAJETÓRIAS FISCAIS NA AMÉRICA LATINA:
UM ESTUDO PRELIMINAR**

KALINE GABRIELLE CAMPOS HONORIO DA SILVA

Foz do Iguaçu
2021



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA
(ILAESP)**

**CIÊNCIAS ECONÔMICAS – ECONOMIA,
INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO**

**TRAJETÓRIAS FISCAIS NA AMÉRICA LATINA:
UM ESTUDO PRELIMINAR**

KALINE GABRIELLE CAMPOS HONORIO DA SILVA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas – Economia, Integração e Desenvolvimento.

Orientadora: Prof^ª Dra. Claudia Lucia Bisaggio Soares

Foz do Iguaçu
2021

KALINE GABRIELLE CAMPOS HONORIO DA SILVA

**TRAJETÓRIAS FISCAIS NA AMÉRICA LATINA:
UM ESTUDO PRELIMINAR**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas – Economia, Integração e Desenvolvimento.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Prof^ª Dra. Claudia Lucia Bisaggio Soares
UNILA

Prof. Dr. Rodrigo Cantu de Souza
UFPEL

Prof. Dr. Pedro dos Santos de Borba
UEL

Foz do Iguaçu, 28 de janeiro de 2021.

TERMO DE SUBMISSÃO DE TRABALHOS ACADÊMICOS

Nome completo do autor(a): Kaline Gabrielle Campos Honorio da Silva
Curso: Ciências Econômicas - Economia, Integração e Desenvolvimento

Tipo de Documento	
<input checked="" type="checkbox"/> graduação	<input type="checkbox"/> artigo
<input type="checkbox"/> especialização	<input checked="" type="checkbox"/> trabalho de conclusão de curso
<input type="checkbox"/> mestrado	<input type="checkbox"/> monografia
<input type="checkbox"/> doutorado	<input type="checkbox"/> dissertação
	<input type="checkbox"/> tese
	<input type="checkbox"/> CD/DVD – obras audiovisuais

Título do trabalho acadêmico: Trajetórias Fiscais na América Latina: Um Estudo Preliminar
Nome do orientador(a): Claudia Lucia Bisaggio Soares
Data da Defesa: 28 / 01 / 2021

Licença não-exclusiva de Distribuição

O referido autor(a):

a) Declara que o documento entregue é seu trabalho original, e que o detém o direito de conceder os direitos contidos nesta licença. Declara também que a entrega do documento não infringe, tanto quanto lhe é possível saber, os direitos de qualquer outra pessoa ou entidade.

b) Se o documento entregue contém material do qual não detém os direitos de autor, declara que obteve autorização do detentor dos direitos de autor para conceder à UNILA – Universidade Federal da Integração Latino-Americana os direitos requeridos por esta licença, e que esse material cujos direitos são de terceiros está claramente identificado e reconhecido no texto ou conteúdo do documento entregue.

Se o documento entregue é baseado em trabalho financiado ou apoiado por outra instituição que não a Universidade Federal da Integração Latino-Americana, declara que cumpriu quaisquer obrigações exigidas pelo respectivo contrato ou acordo.

Na qualidade de titular dos direitos do conteúdo supracitado, o autor autoriza a Biblioteca Latino-Americana – BIUNILA a disponibilizar a obra, gratuitamente e de acordo com a licença pública *Creative Commons Licença 3.0 Unported*.

Foz do Iguaçu, 30 de janeiro de 2021.



Assinatura do Responsável

AGRADECIMENTOS

Ao Rodrigo Cantu de Souza, grande responsável por despertar em mim o interesse pela investigação científica e pelo tema propriamente dito, agradeço profundamente pelo apoio acadêmico desde 2017 até os dias atuais. À Claudia Lucia Bisaggio Soares, também agradeço pela enorme disposição que dedicou a mim durante os dois últimos meses de orientação, imprescindíveis para que este trabalho fosse finalizado dentro dos prazos externos. Também ao professor Pedro Borba, agradeço pela participação na minha banca.

Aos professores da UNILA, Amilton Moretto, Fernando Prado, Gabriel Mandarino, Geisiane Pintor, Gilson Oliveira, Henrique Kawamura, Luciano Severo, Marcela Ferrario, Marcos Garcias, e Rodrigo Medeiros, agradeço por todo o conhecimento compartilhado ao longo dos últimos quatro anos na UNILA.

Também a todos os meus colegas da graduação, que de alguma maneira contribuíram para o meu crescimento pessoal e acadêmico. Agradeço especialmente à Tainá Diniz, por ser uma grande amiga em todos os momentos, de perto e de longe. Ao Felipe Bacheschi, por escutar e apoiar meus planos, por me fazer rir só de estar por perto e por ter me acompanhado até a PROINT, no *quase* dia mais triste da minha vida – que converteu-se no mais feliz de todos antes mesmo de meio-dia. Ao Jatniel Zottis pelo carinho e cuidado, ao Wanderson Dias pelas piadas inoportunas; e a ambos pelo tempo que passaram escutando, juntos, minhas reclamações sobre o prédio mais tenebroso de Foz do Iguaçu. Ao José Garay, pelas caronas, pela companhia e por tanta gentileza. À Valeria Amarilla, por ser uma pessoa tão incrível e por cada vez que escapou da faculdade comigo para comer bolo na padaria. À Isabela Tenório, pela paciência, compreensividade, e por cozinhar o feijão mais gostoso do oeste do Paraná. Aos meninos mais geniais do curso, Benjamín, Diego, Ian e, novamente, Jatniel, pelas longas jornadas de estudo conjunto e mate quente pré provas de econometria. E à Carla Paulino, por ter me alimentado tão bem durante vários dias de estudo e pela amizade que surgiu a partir disso, apesar de todas as divergências.

Não posso deixar de agradecer a todas as pessoas que cruzaram meu caminho no México, trazendo-me inúmeras alegrias e aprendizados durante o período pré-pandêmico mais lindo que eu poderia ter vivido. Ao Carlos Benitez, que resolveu todos os meus problemas técnicos, inclusive quando eu apenas me dei

conta da existência do problema após o fim do prazo ou às 2 da manhã. À Thaysla e ao Sr. Nadir, pela comodidade que me proporcionaram entre 2018 e 2019. E à Milena Martins, que me acompanha nas decisões mais insanas desde 2014, sendo a maior dessas loucuras empreender vinte e duas horas de viagem, do vale do Paraíba rumo à foz do Iguaçu, para uma jornada de quase quatro anos na UNILA.

Em São José dos Campos, agradeço aos meus velhos amigos, Alessandra Macedo, Beatriz Fazan, Henrique Salgueiro, Isabela Vale, e Mateus Vallim, por compreenderem a minha ausência durante todos esses anos, e por me receberem agora como se eu jamais tivesse ido embora. Por falar em ausência, meus mais sinceros agradecimentos à pessoa que eu mais amo neste mundo, a minha “irmã gêmea”, Karen Honorio, por simplesmente ter tornado a minha vida mais bonita desde setembro de 2007.

Acima de tudo, agradeço aos meus pais, Silvana e Marco, que fizeram de mim uma pessoa livre. Livre para escolher o que fazer. Livre para mudar de opinião, de cidade, de estado, de país. Livre para andar com quem eu quiser, e para deixar de andar no momento que eu achar propício. Livre para expressar meus sentimentos e minhas opiniões mais controversas. Livre pra ir longe, em todas as conotações possíveis. E livre para voltar sempre que eu tiver vontade. Se não fosse por essa liberdade, eu jamais teria ido parar na tríplice fronteira com 17 anos; no México aos 20, e tampouco teria optado pela carreira acadêmica em meio às políticas de desmonte da educação do atual (des)governo. Agradeço por jamais terem deixado de acreditar em mim, mesmo às vezes não compreendendo minhas decisões.

DA SILVA, Kaline Gabrielle Campos Honorio da Silva. **Trajetórias Fiscais na América Latina**: Um Estudo Preliminar. 2021. 66 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Ciências Econômicas - Economia, Integração e Desenvolvimento) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2021.

RESUMO

Por trás de certa unidade cultural e linguística que caracteriza a América Latina, escondem-se diferenças nacionais e regionais bastante relevantes. Uma dessas dimensões consiste na questão fiscal. O presente trabalho expõe os resultados de um largo esforço sistemático orientado a compilar dados e produzir indicadores chave para a descrição e análise das mudanças fiscais experimentadas por alguns países latino-americanos ao longo dos séculos XIX e XX. Este trabalho foi construído a partir do levantamento de dados e sistematização de séries históricas da trajetória fiscal de quatro países pré-selecionados (Argentina, Brasil, Chile e Colômbia), seguido por uma análise dos dados levantados em consonância com a literatura específica de cada país. O desenvolvimento do presente estudo possibilitou a elaboração de um quadro global da região, em um nível ainda preliminar, o qual deverá ser utilizado como sustentação empírica e metodológica para futuras pesquisas.

Palavras-chave: Carga Fiscal. História Fiscal. América Latina.

DA SILVA, Kaline Gabrielle Campos Honorio da Silva. **Trayectorias Fiscales en Latino América: Un Estudio Preliminar**. 2021. 66 f. Trabajo de Conclusión de Curso (Ciencias Económicas - Economía, Integración y Desarrollo) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2021.

RESUMEN

Detrás de una cierta unidad cultural y lingüística que caracteriza a América Latina, hay diferencias nacionales y regionales muy relevantes. Una de estas dimensiones es la cuestión fiscal. El presente trabajo expone los resultados de un gran esfuerzo sistemático dirigido a recopilar datos y producir indicadores clave para la descripción y análisis de los cambios fiscales experimentados por algunos países latinoamericanos durante los siglos XIX y XX. Este trabajo se construyó a partir de la recolección y sistematización de datos de series históricas acerca de la trayectoria fiscal de cuatro países preseleccionados (Argentina, Brasil, Chile y Colombia), seguido de un análisis de los datos recolectados de acuerdo con la literatura específica de cada país. El desarrollo de este estudio permitió la construcción de un marco global para la región, en un nivel aún preliminar, que debería ser utilizado como soporte empírico y metodológico para futuras investigaciones.

Palabras clave: Carga fiscal. Historia fiscal. América Latina.

DA SILVA, Kaline Gabrielle Campos Honorio da Silva. **Fiscal Trajectories in Latin America: A Preliminary Study**. 2021. 66 f. Final Paper (Economic Sciences - Economics, Integration and Development) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2021.

ABSTRACT

Behind a certain cultural and linguistic unity that characterizes Latin America, national and regional differences are very relevant. One of these dimensions is the fiscal issue. This work presents the results of a large systematic effort aimed at compiling data and producing key indicators for the description and analysis of the fiscal changes experienced by some Latin American countries over the 19th and 20th centuries. It was built from the data collection and systematization of historical series of the fiscal trajectory of four pre-selected countries (Argentina, Brazil, Chile and Colombia), followed by an analysis of the data collected in line with the specific literature of each country. The development of this study enabled the construction of a global framework for the region, at a still preliminary level, which should be used as an empirical and methodological support for future research.

Key words: Tax burden. Fiscal History. Latin America.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Carga Fiscal como porcentagem do PIB para países latino-americanos (2017).....	2
Gráfico 2 – Argentina: Déficit Fiscal e Carga Fiscal (1864-2004).....	9
Gráfico 3 – Brasil: Déficit Fiscal e Carga Fiscal (1823-2009).....	16
Gráfico 4 – Chile: Déficit Fiscal e Carga Fiscal (1810-1995).....	26
Gráfico 5 – Colômbia: Déficit Fiscal e Carga Fiscal (1830-2016).....	33
Gráfico 6 – Carga Fiscal: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México (1810-2015)..	42
Gráfico 7 – Carga Fiscal e Déficit Fiscal: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México (1800-2015).....	43

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Receita tributária média para países da América Latina (1990 - 2004).....	47
Tabela 2 – Transferências na América Latina e Europa (% do PIB).....	49

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	1
2 METODOLOGIA.....	6
3 ANÁLISE PRELIMINAR POR PAÍS.....	9
3.1 ARGENTINA.....	9
3.2 BRASIL.....	15
3.3 CHILE.....	26
3.4 COLÔMBIA.....	33
4 CONCLUSÕES PRELIMINARES E INDICAÇÃO DE CRITÉRIOS.....	41
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	51
REFERÊNCIAS.....	53

1 INTRODUÇÃO

Por trás de certa unidade cultural e linguística que caracteriza a América Latina, escondem-se diferenças nacionais e regionais bastante relevantes. Tal diversidade tem se apresentado como uma das linhas de investigação mais promissoras sobre o Estado no subcontinente, sendo uma dessas dimensões a questão fiscal.

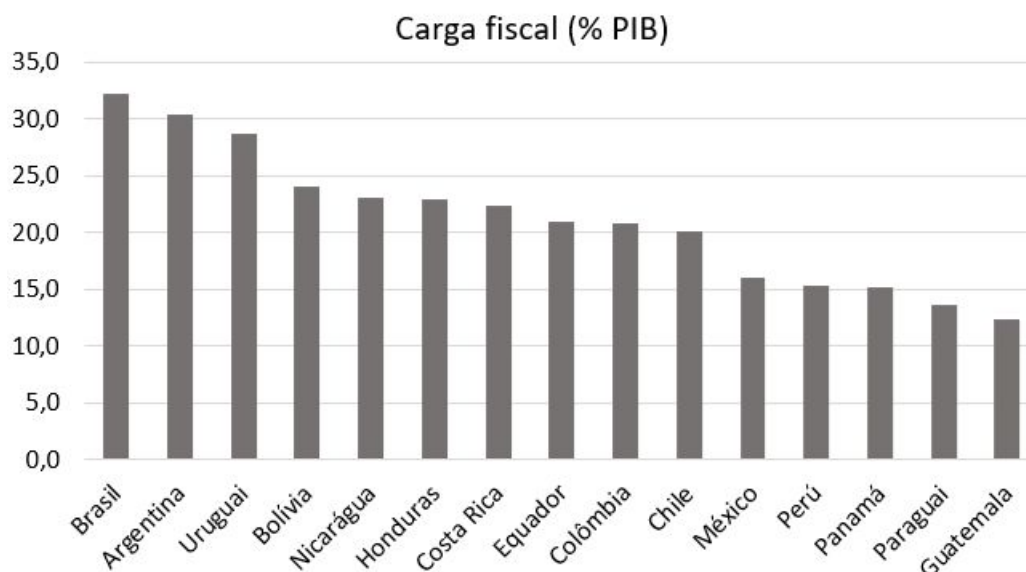
Um dos principais desafios geopolíticos identificados para os países latino-americanos consiste em seu alinhamento a fim de viabilizar uma melhor inserção na dinâmica político-econômica no arranjo mundial. Tal objetivo encontra obstáculos consideráveis, desde estruturas produtivas pouco complementares à pura ausência de integração de infraestruturas. Outro problema central é a padronização de normas de trabalho e de meio ambiente para uma maior mobilidade de pessoas e recursos. Sem embargo, a complicação mais óbvia contra esse propósito consiste nas grandes disparidades de capacidade de articulação estatal e atuação fiscal que assolam a região.

O entendimento da variedade dos Estados fiscais na América Latina mostra-se fundamental para a execução desse programa regional. Diante disso, a presente investigação busca compilar os resultados alcançados nas investigações realizadas pela autora durante a graduação, sob orientação de Rodrigo Cantu de Souza e Claudia Lucia Bisaggio Soares, em um esforço de entender as diferentes trajetórias dos Estados fiscais latino-americanos, investigando o itinerário de longo prazo dessas grandes organizações por meio da análise histórica das finanças públicas (Cantu et al., 2019a, 2019b).

Alguns países latino-americanos possuem estruturas tributárias modernas e diversificadas, outros possuem estruturas mais simplórias ou dependem de receitas advindas da exploração de recursos naturais. Alguns desses Estados são fortes fiscalmente, ao passo que outros possuem receitas muito limitadas em termos comparativos.

O Gráfico 1 mostra que há países, como Argentina e Brasil, cuja arrecadação ultrapassa 30% de seus respectivos PIBs. Por outro lado, a arrecadação tributária de Paraguai e Guatemala não atinge sequer 15% de seus produtos internos brutos.

Gráfico 1 – Carga Fiscal como porcentagem do PIB para países latino-americanos (2017).



Fonte: CEPAL STAT, 2020.

Estudiosos de diferentes campos disciplinares têm contribuído para a investigação acerca da dinâmica fiscal dos Estados da América Latina. Pesquisadores do campo da Economia do Setor Público estudam a trajetória de médio prazo das finanças públicas, enfocando o nível e a estrutura de variáveis como a arrecadação fiscal e os gastos do governo. Também é preocupação dos economistas o impacto dessa estrutura no que diz respeito à distribuição de renda e aos incentivos ao investimento privado. Cientistas políticos questionam quais fatores levaram os países latino-americanos a alcançarem níveis tão distintos de carga tributária e de relevância no papel distributivo, bem como quais aspectos permitiram a continuidade e quais provocaram mudanças nesse cenário. A abordagem referente à formação do Estado, um ramo da sociologia histórica, tem se destacado nas últimas décadas. Trata-se da ênfase no papel das finanças públicas ao longo do processo de surgimento, consolidação e transformação dos Estados modernos.

Apesar das inúmeras contribuições aportadas a partir de cada uma dessas interpretações, existe um baixo grau de comunicação entre os distintos campos disciplinares que têm como objeto de análise as distintas dinâmicas dos Estados fiscais latino-americanos. Mostra-se necessário, portanto, integrar os diagnósticos apresentados: com base na indicação dos economistas para a variedade de estruturas fiscais na região, junto à literatura sobre mudança institucional – proveniente do esforço da Ciência Política e da Sociologia Histórica do Estado em compreender como se produziram tais estruturas –, pretende-se, com

este trabalho, arquitetar um primeiro alicerce para uma futura construção da variedade de regimes fiscais na América Latina.

O presente trabalho expõe os resultados de um largo esforço sistemático orientado a compilar dados e produzir indicadores chave para a descrição e análise das mudanças fiscais experimentadas por alguns países latino-americanos ao longo dos séculos XIX e XX. Derivado do projeto de Iniciação Científica integrado pela autora durante a graduação, esta pesquisa constitui um antecedente básico para posteriores investigações de caráter econômico, histórico, político e social, às quais se pretende dar continuidade na pós-graduação.

O projeto de Iniciação Científica que deu origem a este trabalho propunha-se a testar a hipótese de que crises fiscais promovem o fortalecimento fiscal do Estado. Tais crises caracterizam-se por momentos de indeterminação nos quais a vontade política, bem como a força das circunstâncias, podem substituir um regime fiscal de arrecadação reduzida por outro mais robusto.

Essa hipótese partiu dos estudos de Charles Tilly acerca da formação dos Estados modernos. Tilly propõe que a forma como se dá essa extração, bem como o destino que se aplica a esses recursos, produz uma dinâmica política incontornável entre extraídos e extratores. Em se tratando da formação dos Estados modernos europeus, Charles Tilly (1992) elabora uma das mais importantes formulações das Ciências Sociais a respeito da centralidade da guerra (e suas necessidades de financiamento) enquanto um instrumento que contribui para o crescimento e a consolidação desse mesmo Estado moderno.

O autor defende que durante o século XIX, em um contexto de guerras de monopolização territorial, a construção das forças armadas mediante o pagamento de tributos esbarrou com os objetivos priorizados pela população, gerando insatisfação. Diante disso, observou-se um processo de abertura política do Estado como produto da “dinâmica da contestação”. Esse processo ocorreu porque o financiamento dos gastos da guerra exigiu a cobrança de tributos (ou o aumento deles) por parte do Estado, acarretando na insatisfação daqueles que os pagavam. Com o objetivo de manter o poder e a ordem, os governantes buscaram formas de negociar com a população concedendo-lhes alguns direitos civis, políticos e sociais que não existiam anteriormente.

Inspirado nos estudos de Tilly a respeito dos Estados europeus, Miguel Ángel Centeno (2014) explora a questão da guerra, da economia e da

contestação política no contexto da formação dos Estados latino-americanos durante o século XIX. Centeno adapta a tese da dinâmica da contestação para a América Latina, propondo o caráter diferenciado desses fatos no subcontinente: as guerras internas ocorridas no território latino-americano ao longo do século XIX, em vez de promoverem a consolidação do Estado, tiveram como único efeito o colossal derramamento de sangue e a contratação de imensas dívidas. De acordo com Centeno (2014), isso decorre de que na América Latina ocorreram guerras limitadas, e não totais como as que se deram nos países europeus no contexto da consolidação destes como Estados. As guerras limitadas têm por característica uma mobilização muito inferior de forças em relação às guerras totais, o que teria impedido o desenvolvimento da fiscalidade e, portanto, a formação de Estados fortes, capazes de amparar a produção, a distribuição, a segurança e a justiça por meio dos recursos arrecadados.

Embora as teorias de Tilly e Centeno tenham sido exitosas em apontar os diferentes níveis de força dos Estados como decorrentes dos esforços de guerra, os autores não explicaram o fortalecimento fiscal de alguns Estados latino-americanos no decorrer do século XX, apesar da ausência de grandes guerras internacionais envolvendo esses países. Cantu (2016) propõe superar essa anomalia a partir de uma generalização da hipótese de Tilly - a crise fiscal que é promovida pela guerra seria apenas um caso específico, dentro de uma ideia ampla sobre crises em geral promovendo o fortalecimento estatal. Em seu estudo focalizado no Brasil, Cantu (2016) aponta três origens de crises fiscais que tiveram como resultado o fortalecimento fiscal do Estado brasileiro. São elas as crises do comércio internacional, as crises pelo esforço de industrialização e desenvolvimento econômico, e as crises por disputas sócio-políticas em torno das despesas públicas.

A investigação realizada ao longo da graduação reuniu todas essas modalidades de crise, buscando testar a hipótese de que crises fiscais promoveram o fortalecimento fiscal dos Estados latino-americanos. Sem embargo, não se atingiu uma resposta definitiva; em vez disso, foram encontradas diversas contradições, as quais deram origem a uma nova meta: entender a variedade dos Estados fiscais na América Latina, bem como os seus determinantes. Identificou-se que tal desígnio demanda um esforço inicial de construção de um quadro geral a respeito da trajetória fiscal dos países latino-americanos. A presente pesquisa encaixa-se,

portanto, na etapa intermediária entre a identificação do problema e a obtenção de respostas conclusivas.

O objetivo geral deste trabalho é elaborar um quadro global da região, em um nível ainda preliminar, buscando criar sustentação empírica e metodológica para futuras pesquisas. No médio prazo, pretende-se entender a variedade de Estados fiscais na América Latina a partir da identificação dos aspectos da trajetória de cada país que são responsáveis por suas diferentes estruturas fiscais.

Para atingir o objetivo geral, assinalaram-se três objetivos específicos: 1) Levantar dados e sistematizar séries históricas da trajetória fiscal de alguns países pré-selecionados; 2) Analisar os dados levantados em consonância com a literatura específica de cada país; e 3) Indicar critérios para definição dos países que serão trabalhados nas etapas futuras da pesquisa.

No longo prazo, espera-se que essa investigação possa subsidiar a elaboração de planos estratégicos e tomadas de decisão por parte de gestores públicos e atores políticos da área de finanças públicas na região, com base na compreensão da história fiscal desses países, e dos possíveis caminhos que ela vem desenhando. O caráter comparativo da grande investigação que se deseja realizar futuramente, a partir deste trabalho, visa contribuir para a elaboração de estratégias de integração e valorização da posição estratégica da América Latina no ordenamento mundial.

O presente trabalho compõe-se de outras 4 partes, além desta introdução. No capítulo 2, expôs-se de maneira minuciosa a metodologia utilizada ao longo da investigação. O capítulo 3 apresenta os resultados preliminares encontrados, por meio de uma revisão bibliográfica acerca da trajetória fiscal de quatro países pré-selecionados (Argentina, Brasil, Chile e Colômbia). O capítulo 4, são identificadas as principais similaridades e divergências entre os países analisados, inconsistências encontradas durante a investigação e possíveis propostas de soluções para tais inconsistências. Um quinto país (México) foi incorporado à análise apenas no capítulo 4, entre outras razões que serão posteriormente explicadas, porque seu estudo encontra-se em um estado preliminar de coleta de dados. O capítulo 5 sintetiza o ponto de partida, a posição atual e a direção que esta pesquisa deverá seguir em suas próximas etapas.

2 METODOLOGIA

A pesquisa lançou mão de fontes e dados variados, os quais foram analisados desde uma perspectiva histórica das finanças públicas, levando também em consideração as reflexões provenientes da sociologia histórica da formação do Estado e do estudo das mudanças institucionais.

Para a coleta de dados, procurou-se abarcar todo o intervalo de tempo desde a independência desses países até a atualidade. Por se tratar de um período bastante extenso, esta pesquisa incluiu um esforço preliminar de elaboração das séries históricas, dado que tais informações não se encontram disponíveis em repositórios de dados comparativos (como os repositórios da Cepal, do FMI, do Banco Mundial, etc).

Nesse sentido, esta primeira etapa de investigação reflete um esforço de coleta, organização e análise de séries estatísticas históricas relativas à trajetória fiscal dos países pré-selecionados a partir da análise de bases e publicações específicas de órgãos estatísticos nacionais. Esse processo exigiu, ainda, um exame da literatura metodológica, a fim de compreender as quebras e modificações das séries históricas em estudo.

Ferreres (2010) apresenta os dados já organizados para o caso argentino. A receita total de 1864 a 1889 provém de Cortés Conde (1989); para o período de 1932 até 2004, foram utilizadas informações de AFIP (2002 e 2004); e os dados para o intervalo entre 1890 e 1899 foram estimados pelo próprio Ferreres, com base no Anuário Geográfico Argentino (1942). Os gastos anteriores a 1889 foram obtidos pelo autor de Cortés Conde (1989 e 1997); para o período de 1890 a 1940 utilizou-se os dados da Comisión Nacional de Geografía (1942), e as informações referentes aos anos seguintes foram extraídas da publicação de Techint (1981), com base nos registros oficiais.

A carga fiscal brasileira do período de 1823 a 1900 foi calculada com base nos dados referentes à receita e à despesa do governo central disponíveis em IBGE (1990) e das estimativas de Tombolo (2013) para o PIB do país. Sinalizou-se uma subestimação da carga fiscal desse período, uma vez que se trata apenas do governo central. Os dados referentes ao período de 1901 a 2006 correspondem ao governo geral e foram extraídos de IBGE (2006).

As séries referentes ao caso chileno foram extraídas do documento publicado pela PUC, Pontifícia Universidade Católica do Chile, em 2000. *Economía Chilena 1810-1995: Estadísticas Históricas* apresenta a série homogeneizada para todo o período a que se refere o título, tornando mais eficaz as análises de conjuntura que essa investigação se propôs a realizar.

As séries a respeito da Colômbia foram calculadas a partir das investigações de Kalmanovitz e López (2010) para o período de 1831 a 1897, e de Junguito e Rincón (2004) para o período de 1898 a 2016. Os dados correspondem ao governo central e foram fornecidos pelos próprios autores, uma vez que seus trabalhos apresentam apenas os resultados encontrados.

As informações referentes à arrecadação, aos gastos e ao PIB do México foram obtidas de INEGI (2015) e correspondem ao governo central. Dadas as lacunas existentes nessa publicação quanto ao PIB a partir de 1970, completou-se a série com as estimativas de Cabrera (2011) para o produto interno bruto mexicano de 1970 a 2010. Uma série de dificuldades foram encontradas durante este estudo quanto à disponibilidade de bibliografia correspondente à história fiscal mexicana. Sem embargo, tais dificuldades não impediram a inclusão deste país na análise, de modo que os dados obtidos, bem como algumas indagações iniciais, serão apresentados no capítulo 4.

A partir dos dados compilados, e seguindo o caminho de Cantu (2016), foram criadas duas séries para cada um dos países em questão. A primeira delas permite o exame da situação fiscal de longo prazo e a identificação da ocorrência de crises em cada país. O resultado fiscal consiste na diferença entre as receitas (R) e as despesas públicas (D). Dado que esse resultado apresenta valores negativos em grande parte das séries, configurando déficit fiscal, utilizou-se essa expressão para dar nome à série. Com o objetivo de captar a pertinência desse déficit para cada contexto, acrescentou-se como denominador o montante da receita fiscal:

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

Tradicionalmente, o indicador escolhido com denominador consiste no PIB. Nesta análise, especificamente, optou-se pela receita fiscal como denominador por dois motivos principais. Primeiramente, porque essa razão

expressa o déficit com relação à capacidade arrecadatória do Estado em determinado momento. E em segundo lugar, porque a disponibilidade de dados é superior para receita fiscal, possibilitando a construção de séries mais longas.

A segunda série, referente à carga fiscal, consiste na razão entre a arrecadação tributária (R) e o Produto Interno Bruto (PIB):

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

Por se tratar de um período bastante amplo, e de uma etapa investigativa inicial, revelou-se a necessidade de estabelecer um método que evidenciasse aspectos relevantes das trajetórias nacionais no que diz respeito ao desenvolvimento dos Estados fiscais em questão. O procedimento adotado nesta investigação consistiu na apropriação de instrumentos da História, da Sociologia, da Ciência Política e da Economia, a fim de identificar os momentos de instabilidade estrutural que produziram ameaças ao regime fiscal vigente, motivando a sua transformação.

Realizou-se uma revisão bibliográfica específica para a história econômica, fiscal, social e política de cada país estudado, levando também em consideração os eventos de repercussão internacional e seus impactos, no sentido de gerarem demandas fiscais nos países em questão.

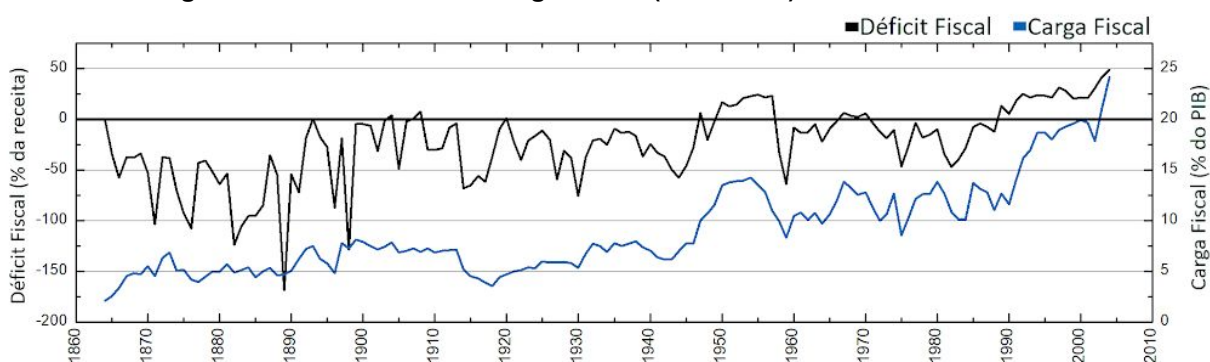
3 ANÁLISE PRELIMINAR POR PAÍS

Este capítulo está subdividido em quatro partes, cada uma delas referente a um dos países que foram pré-selecionados para a elaboração deste trabalho. Os países foram arranjados em ordem alfabética, sendo eles: Argentina, Brasil, Chile e Colômbia. Todos os capítulos foram organizados de maneira análoga: descrição da formatação dos dados; apresentação de um gráfico geral, contendo todos os dados obtidos para cada país; revisão literária do panorama geral da situação fiscal do país durante os séculos XIX e XX. Por último, cada subdivisão deste capítulo apresenta um pequeno parágrafo com considerações preliminares acerca dos aspectos abordados no texto que se mostraram relevantes para as pesquisas futuras que se objetiva fazer com base no presente estudo.

3.1 ARGENTINA

O Gráfico 2 evidencia o resultado dos dados obtidos para o estudo de caso da Argentina. A série representada na cor preta tem escala à esquerda e refere-se aos déficits fiscais como proporção da receita total. Em linha azul e com escala à direita, a série referente à carga fiscal como proporção do PIB. Os dados foram obtidos a partir do estudo de Ferreres (2010). Seguidamente, apresenta-se uma breve interpretação dos dados desde o início do XIX até o final do século XX, evidenciando-se os contextos de maior relevância analítica em termos de mudança da estrutura fiscal do país.

Gráfico 2 – Argentina: Déficit Fiscal e Carga Fiscal (1864-2004).



Fonte: Elaboração própria com os dados de Ferreres (2010).

O sistema colonial argentino compunha-se majoritariamente de impostos e taxas de origem real ou eclesiástica de baixo rendimento, configurando uma situação crônica de déficit fiscal. O fim do período colonial trouxe uma reforma essencial nesse sentido. Em novembro de 1810, a Revolução de Maio consolidou a abertura comercial argentina, transformando o porto de Buenos Aires na principal fonte de recursos públicos para o país. Apesar da abertura ao comércio internacional, o sistema impositivo argentino não sofreu modificações substanciais, de modo que o país enfrentou grandes necessidades financeiras nos dez anos seguintes à emancipação. A estratégia utilizada para atenuar o déficit orçamentário consistiu na execução de um plano de tributação com ênfase na contribuição direta e nas patentes. Tal plano não teve os resultados esperados e a urgência fiscal foi coberta por meio de empréstimos (Lynch e Dania, 2000).

Após uma década de desordem, a entrada de Manuel José García no Ministério da Fazenda de Buenos Aires, em 1821, abriu caminho para a superação definitiva do sistema tributário e administrativo-financeiro do período colonial. O sistema tributário foi reformado, extinguindo-se os tributos coloniais referentes à *alcabala*, à *media anata* e às *sisas*¹. Em 1822, o dízimo também viria a ser abolido. Em substituição a esses impostos, destaca-se a criação, por exemplo, da contribuição direta, do imposto de selos e do imposto de patentes às lojas, armazéns e outros estabelecimentos análogos. Os impostos aduaneiros também foram modificados, gerando um incremento das receitas do comércio exterior que, junto ao aumento dos direitos de importação e exportação, produziu um crescimento significativo da arrecadação aduaneira (Lynch e Dania, 2000; Conde e Harriague, 2010).

A renda aduaneira permaneceu como a principal fonte de receita fiscal, até a crise da década de 1930. O estabelecimento de impostos à importação que se deu com a Revolução de Maio possuiu fins exclusivamente arrecadatários. Isso mudou na segunda década do século XIX, quando seu propósito passou a ser, também, protecionista. Em 1822, elevaram-se as tarifas sobre produtos estrangeiros

¹ Alcabala: cobrada uma vez, na chegada do produto ao país, cuja taxa girava em torno de 6% do valor da transação. Media: imposto cobrado sobre novos ofícios e cargos públicos, correspondente à metade dos lucros obtidos no primeiro ano. Sisa: impostos temporários sobre diferentes produtos, destinados a obras públicas urgentes, especialmente de defesa (Lynch e Dania, 2000; Conde e Harriague, 2010). Além destes, impostos como o almojarifazgo, os diretos de trânsito, os dízimos, a mesada eclesiástica, entre outros, também compunham o quadro de tributos coloniais que foram extintos no contexto em questão.

que competiam com os nacionais. O protecionismo iniciado neste ano acentuou-se em 1835, quando Rosas elevou para 35% a tarifa sobre calçados, roupas, móveis, vinhos, licores e tabaco, e impôs uma taxa de 50% sobre cerveja, batata e cadeiras de montar, entre outros produtos. Alguns outros artigos elaborados no país tiveram sua importação proibida, além de outras medidas complementares que beneficiavam a indústria básica nacional². Entretanto, os efeitos da lei aprovada por Rosas duraram pouco. Isso porque a paralisia do comércio internacional, em razão do bloqueio francês de 1838, causou severa diminuição das entradas fiscais. Em 1841, Rosas anulou a proibição da importação de determinados produtos e em 1845, diante de um novo bloqueio anglo-francês, reduziu as tarifas (Lynch e Dania, 2000). Essa contextualização dos primeiros anos de independência evidencia a fragilidade derivada da escolha por um sistema tributário altamente dependente das receitas alfandegárias.

A fase de institucionalização definitiva da República teve início em 1862. Neste ano, o porto de Buenos Aires foi nacionalizado, promovendo a centralização da principal fonte de recursos do país. Também em 1862 foi criada a lei geral de aduanas, protagonizando a criação de um tributo geral de 15% sobre o valor das mercadorias importadas. Essa política favoreceu, principalmente, as províncias produtoras de vinhos, açúcar, erva mate e tabaco, dado o aumento das taxas de importação de produtos que pudessem competir com estes. Além disso, foi desonerada a importação do maquinário necessário para o desenvolvimento da indústria e para a construção de linhas férreas e telégrafos. A política aduaneira foi intensificada em 1875, sob o governo de Avellaneda (1874-1880), que aumentou o tributo geral de importação para 20%. Com o objetivo de defender as indústrias nacionais incipientes, elevou o imposto sobre determinadas mercadorias a 40%, enquanto outras eram taxadas em apenas 30% (Lynch e Dania, 2000).

O processo de desenvolvimento argentino ao longo desse período foi acompanhado e sustentado por um sistema tributário simples e estável, cuja tributação esteve fortemente integrada ao comércio internacional (Lynch e Dania, 2000). Em um contexto de aquecimento do comércio internacional, esse sistema proporcionou um aumento significativo da carga tributária do país. Sem embargo, a

² Em especial as indústrias básicas de Cuyo, Tucumán, Santiago del Estero e Córdoba (Lynch e Dania, 2000).

alta dependência em relação aos impostos aduaneiros proporcionava um alto grau de instabilidade nas contas fiscais. O crescimento dos gastos³ ao longo da década de 1880 e o conseqüente déficit elevado, o enorme endividamento público e a irracional expansão monetária e creditícia são os fundamentos utilizados por Lynch e Dania (2000) para atestar as más condições das finanças públicas argentinas durante esse período.

O orçamento público transformou-se em um instrumento de consolidação do Estado liberal-ortodoxo na Argentina ao longo do mandato de Julio Roca, no sentido de reduzir a atuação econômica do Estado e, ao mesmo tempo, aumentar a importância da atuação financeira do executivo como proporcionador de recursos e instrumentos monetários e creditícios capazes de fortalecer o desenvolvimento nacional (1880-1886). Logo em seguida, assumiu Juarez Celman (1886-1890), dando continuidade ao processo de liberalização iniciado no governo anterior (Forte, 1985). Em 1890, o descontrole orçamentário, em conjunto com o endividamento público e a crise do banco Baring, promoveram a quebra externa do Estado argentino. Nesse mesmo ano, Celman renunciou e Carlos Pellegrini (1890-1892) assumiu a presidência da Argentina, herdando a situação caótica na qual se encontrava o país. A enorme queda das exportações contribuiu para a eclosão de uma crise já no início dos anos 1890. Diante disso, foi elaborada em 1891 uma lei complementar de orçamento. Pellegrini promoveu algumas reformas no sistema tributário, que incluíam uma lei de impostos internos que prometia modificar completamente o sistema tributário argentino (Lynch e Dania, 2000).

Tal como os demais casos que serão evidenciados nesta análise, a Argentina, enquanto um país cuja inserção nos mercados internacionais cumpria um papel meramente agroexportador, possuía grande dependência em relação aos principais consumidores de seus produtos agrícolas. Mostrou-se inevitável, portanto, que uma paralisação do comércio internacional produzisse efeitos negativos especialmente para o setor primário, de imensurável importância para os países latino-americanos que compartilhavam desse mesmo perfil monoexportador à época.

Não à toa, o abandono do sistema tributário aduaneiro teve suas

³ 55,8% do total de gastos da década de 1880 consistiu nos gastos com a direção central, incluindo a dívida pública herdada da fase anterior. 21,8% dos gastos foram direcionados aos investimentos com finalidade de desenvolvimento, compreendendo os gastos de subsídios e as construções ferroviárias, bem como outras obras do setor de transportes. 19,6% aos gastos militares (Forte, 1985).

primeiras manifestações concretas na segunda década do século XX, mais especificamente em 1914, quando da paralisação do comércio internacional em razão da eclosão da Primeira Guerra Mundial. As primeiras reações à redução da arrecadação derivada desse contexto manifestaram-se em 1917, durante a primeira gestão Hipólito Yrigoyen (1916-1922), quando foi proposta, pela primeira vez, a criação do imposto de renda sobre os imóveis de pessoas físicas e jurídicas. Essa proposta enfrentou forte resistência, de modo que sua aprovação deu-se apenas três anos depois. O resultado dessa medida, em termos de arrecadação, não foi tão expressivo, de modo que a crise do comércio exterior da década seguinte produziu uma nova contração da receita fiscal argentina (Lynch e Dania, 2000; Cuevas, 2020).

Em um contexto de enormes gastos derivados da construção da rede ferroviária nacional, a quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque em 1929 – e a consequente paralisação do comércio internacional da década de 1930 –, ressuscitaram a necessidade de uma nova resposta para a redução das receitas fiscais. Também contribuíram para o incremento da tributação elementos tais como o novo imposto às transações, o aumento das taxas aduaneiras e consulares e a unificação dos impostos internos. O aumento da receita tributária argentina, derivado dessas reformas, continuou em trajetória de crescimento até, pelo menos, o início da Segunda Grande Guerra (Cantu et al., 2019a, 2019b; Cuevas, 2020).

O desencadeamento da Segunda Guerra Mundial reproduziu, em maior escala, os efeitos negativos que a queda do comércio internacional havia provocado anteriormente, tornando necessária a busca de novas respostas para a situação de crise fiscal. Por um lado, porque o comércio internacional foi novamente atingido; por outro lado, porque tal conjuntura caracterizou-se, também, pelo incremento dos gastos públicos no sentido de retomar o processo de industrialização iniciado na década anterior e de salvaguardar as garantias sociais conquistadas no primeiro mandato de Juan Domingo Perón (1946-1952). Diante disso, realizou-se uma nova reforma fiscal de caráter progressivo em 1946; reforma esta cujos maiores méritos consistiram na ampliação do imposto à renda, instituição de novos tributos e, principalmente, na fundação da Caixa da Previdência Social. Ainda nesse cenário, a contribuição social adquiriu relevância fundamental para a arrecadação argentina, tornando-se uma das ferramentas elementares das finanças nacionais⁴. O grande

⁴ Devido ao maior número de filiados e ao aumento das taxas de contribuição, o total das

montante de recursos absorvidos pelo Estado inaugurou, em meio a uma política fiscal expansiva, um período inédito de superávits fiscais (entre 1950 e 1957) na história da economia argentina (Lynch e Dania, 2000; Cantu et al., 2019a, 2019b; Cuevas, 2020).

As principais diretrizes dos dois primeiros mandatos do presidente Perón (1946-1955) consistiam na ampliação do gasto social e na estruturação de um projeto de industrialização por substituição de importações. Nesse cenário, a incorporação das contribuições sociais ao sistema tributário nacional não foi suficiente para fazer frente à totalidade dos dispêndios referentes a tais programas. Um rápido superávit fiscal foi registrado em 1947, mas já no ano seguinte a pressão fiscal decorrente da política expansionista realizada pelo governo Perón restabeleceu a situação deficitária. Frente a isso, aumentou-se a alíquota do imposto às vendas e estabeleceu-se o imposto às atividades lucrativas, que incidia sobre o comércio, a indústria e a prestação de serviços (Cuevas, 2020). A implementação dessas medidas, na medida em que ampliaram a proporção dos impostos regressivos na estrutura fiscal do país, aos poucos reverteram a tendência progressiva que havia caracterizado o sistema tributário argentino nas décadas anteriores (Lynch e Dania, 2000). Tais implementações impositivas duplicaram a carga tributária durante as duas primeiras gestões peronistas entre 1946 e 1954, ano no qual a arrecadação do país em relação ao seu PIB atingiu o maior valor alcançado até então.

Apesar das duas prioridades estabelecidas pelos governos Perón – ampliação do gasto social e estruturação de um projeto de industrialização –, a primeira foi priorizada em detrimento da segunda. Após a renúncia do presidente (decorrente de um golpe de Estado) e três anos de governo militar, o processo de industrialização, iniciado na década anterior, tornou-se o tema elementar do governo Frondizi (1958-1962). O período de sua gestão foi fortemente marcado por uma trajetória de contínuos déficits fiscais, resultado da pressão fiscal derivada dos esforços de industrialização estimulados pela atividade pública (Cuevas, 2020).

Em 1975, o Imposto sobre o Valor Agregado (IVA) surgiu em substituição ao imposto sobre o movimento total de vendas. Sua participação na carga tributária, entretanto, continuou sendo pouco significativa nos anos seguintes.

contribuições reais às instituições nacionais de seguro social triplicou-se entre 1945 e 1955, aumentando de 1.343 a 4.188 milhões de pesos de 1950 (Lynch e Dania, 2000).

Em meados da década de 1980, o IVA correspondia a apenas 18% da carga tributária e 14% do PIB (Melo, 2005).

A ineficiente base tributária herdada dos períodos anteriores contribuiu para o agravamento da crise fiscal argentina. Como forma de obter maiores receitas, a carga fiscal foi aumentada ao longo do governo Menem (1989-1998) por meio de uma reforma tributária⁵ que reduzia as faixas tributárias, diminuía as alíquotas marginais superiores e simplificava o sistema tributário. A principal mudança em relação ao sistema anterior teve a ver com o novo IVA, que não possuía tanta relevância até 1988. A revisão do IVA incluiu o aumento da alíquota e a expansão do número de setores abrangidos (Melo, 2005), proporcionando um aumento muito significativo da carga fiscal durante a última década do século XX.

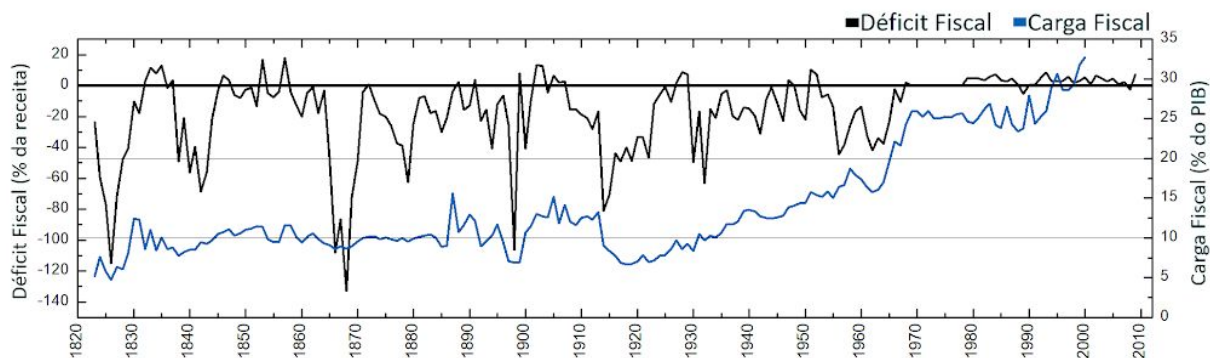
Três conjunturas específicas, dentre os momentos da história argentina que foram abordados nesta repartição do texto, destacam-se no sentido de possibilitar a identificação da relação entre contextos de crise e aumento da arrecadação na Argentina. Tais conjunturas são, em ordem cronológica, as três grandes crises do comércio exterior no século XX – Primeira Guerra Mundial, Grande Depressão e Segunda Guerra Mundial –, os esforços de industrialização, particularmente durante o governo Frondizi, e a reforma tributária realizada durante a gestão de Menem.

3.2 BRASIL

O Gráfico 3 mostra o resultado da compilação de dados para o caso brasileiro. Em linha azul está delineada a trajetória da carga fiscal do país e em linha preta, o resultado fiscal. Os dados provêm de diversas fontes e compreendem o período de 1823 a 2006; entretanto, a análise deste trabalho vai apenas até a última década do século XX. Esse corte será evidenciado no final do capítulo, após uma breve revisão da literatura acerca da trajetória fiscal brasileira ao longo dos séculos XIX e XX.

⁵ Vale destacar seu caráter liberal, no sentido de reduzir a participação do Estado no processo produtivo e organizacional da economia nacional. Essa reforma visava manter a capacidade do Estado de cumprir seus compromissos de caráter financeiro, vinculados à capacidade de pagamento dos juros da dívida pública, entre outros.

Gráfico 3 – Brasil: Déficit Fiscal e Carga Fiscal (1823-2009).



Fonte: Para o cálculo da carga fiscal utilizou-se os dados de IBGE (1990) referentes à receita e à despesa do governo central de 1823 a 1900. Os mesmos dados para o período de 1901 a 2006 correspondem ao governo geral e foram extraídos de IBGE (2006). O PIB utilizado nos cálculos refere-se às estimativas de Tombolo (2013).

Desde as reformas do Período Regencial, entre 1831 e 1844, que selaram ruptura com o sistema herdado da Colônia⁶, a taxaçoão ao comércio exterior foi a principal fonte de renda do Império. A motivação desses impostos era estritamente arrecadatária – em contrapartida com a taxaçoão de caráter protecionista e de regulação econômica que caracteriza e justifica a tributação moderna do comércio exterior. A decisão do Estado brasileiro por deixar de arrecadar internamente, delegando essa função à taxaçoão alfandegária durante todo o século XIX, deriva da “relaçáo entre o contexto de debilidade da organizaçoão estatal e a triangulaçoão entre Estado central, elites locais e classes subalternas” (Cantu, 2016, p. 31).

Cantu (2016) mostra que a associaçoão definitiva entre o Estado e as elites locais deu-se durante o Segundo Reinado. Incapaz de enfrentar os interesses desse grupo, e em um contexto de atenuaçáo dos conflitos e da repressáo às classes subalternas, o Estado brasileiro optou por unir-se às elites locais contra o terceiro elemento da triangulaçoão: as classes subalternas. Intensamente contrárias ao aumento da tributação sobre elas mesmas, as elites agrárias utilizaram-se da aliança com o Estado para impedir qualquer mudança significativa a esse respeito.

⁶ Uma série de medidas foram estabelecidas no sentido de reformar o sistema fiscal. Uma delas consistiu no estabelecimento da divisáo de competências. Essa medida eliminou os problemas da falta de uma organizaçoão nítida das competências tributárias do governo central e das províncias e transferiu o rentável imposto sobre as importaçoões para o domínio do governo central. Além disso, o fim dos acordos comerciais (especialmente com a Grã Bretanha), possibilitou o aumento do imposto sobre a importaçoão – o teto das alíquotas, que correspondia a 15% ad valorem, passou a níveis entre 20% e 60% (Cantu, 2016).

Vigorou, portanto, a dependência em relação às receitas alfandegárias, que representavam menor possibilidade de contestação. Somente a partir da década de 1910, fontes domésticas passaram a substituir o comércio exterior como base tributária do Estado brasileiro. Nos últimos anos do Império, as províncias eram responsáveis por cerca de 20% da arrecadação, percentual que subiu para 50% ao final da primeira década da República.

A Proclamação da República em 1889 e a nova Constituição de 1891 trouxeram consigo a descentralização fiscal e a organização federativa do Estado. Antes dessas mudanças, o governo central taxava a totalidade das importações e a maior parte das exportações; cabendo às províncias a tributação da parcela restante dessas últimas. A reconfiguração do Brasil enquanto uma República Federativa e a descentralização da fiscalidade levaram o imposto sobre importação para o domínio dos Estados; permanecendo a exclusividade da União sob a tributação de importações. Também coube ao governo central os direitos de entrada, saída e estadia de navios, taxas de selo e taxas de correios e telégrafos federais; aos estados foram delegados os impostos sobre imóveis rurais e urbanos, sobre a transmissão de propriedades e sobre indústrias e profissões, além de taxas de selo e contribuições referentes a seus correios e telégrafos, bem como a função de fixar os impostos municipais. Tanto a União quanto os estados tinham a prerrogativa de criar novos impostos e taxas (Varsano, 1996; Cantu, 2016).

O imposto sobre as importações manteve-se como a principal fonte de receita da União até 1934⁷. Analogamente, a principal fonte de receita dos Estados consistia nos impostos sobre a exportação. A transição do sistema tributário brasileiro, de uma estrutura fortemente dependente do comércio internacional a um arranjo sustentado primordialmente por fontes domésticas, é caracterizada por Cantu (2016) pela ocorrência de três grandes ciclos de crise fiscal no Brasil: o primeiro no final da década de 1880; o segundo, entre o fim da década de 1910 e o início da década de 1920, com forte agravamento durante a Primeira Guerra Mundial; e o terceiro, durante a grande depressão da década de 1930.

O primeiro, segundo o autor, deriva de três fatores principais: o crescimento da dívida, a depreciação da moeda doméstica devido à política monetária expansionista do início da República (aumentando ainda mais os serviços

⁷ Até o início da Primeira Guerra Mundial, o imposto às importações correspondia a cerca de metade da receita total da União (Varsano, 1996).

da dívida) e a redução do preço internacional do café – um dos principais produtos exportados pelo país –, entre o último quinquênio da década de 1890 e primeiro da década de 1900. Embora as exportações estivessem a cargo dos estados em termos de tributação, elas eram responsáveis pela entrada de divisas no país; divisas estas que determinavam o fluxo de importações, isto é, da principal fonte de arrecadação da União até o momento.

O segundo grande ciclo de crise fiscal explorado por Cantu (2016) marca a transição para um novo modelo tributário no Brasil. A ação antitruste dos EUA contra a política de valorização do Convênio de Taubaté⁸, as consequências financeiras do terremoto de San Francisco em 1906, a expiração do acordo do primeiro *funding loan* e a queda brusca dos preços da borracha⁹, ambos em 1911, são alguns dos fatores colocados pelo autor como responsáveis pelo segundo período de crise fiscal no Brasil. Essa conjuntura contou com a Primeira Guerra Mundial como principal fator agravante.

Os desequilíbrios orçamentários que voltaram a ter relevância no Brasil de 1908 converteram-se em uma catástrofe fiscal ao eclodir a Primeira Grande Guerra. A interrupção dos fluxos do comércio internacional, derivada da guerra, reduziu drasticamente a arrecadação. Diante do colapso temporário do comércio exterior, o fortalecimento da indústria e, analogamente, do mercado interno, tornaram-se mais atrativos para a tributação (Cantu et al., 2019a, 2019b).

O governo Venceslau Brás respondeu à grave situação fiscal com medidas que marcaram o regime fiscal brasileiro. Destacam-se duas dessas medidas, sendo a primeira referente à elevação das alíquotas e ampliação do repertório de produtos taxados. A segunda diz respeito ao Imposto de Renda, introduzido em 1922, cuja cobrança passou a ser feita efetivamente em 1924. Antes disso, a escassa tributação sobre rendimentos limitava-se especialmente aos ordenados do serviço público; em 1922 o Imposto de Renda abandonou seu caráter seletivo e transitório, transformando-se em um imposto geral e permanente (Cantu, 2016). A recuperação fiscal deu-se vagorosamente. As receitas em porcentagem do

⁸ A política de valorização do café, celebrada em fevereiro de 1906, na cidade de Taubaté-SP, consistiu no restabelecimento do equilíbrio entre oferta e procura do café por meio da intervenção do governo na compra de excedentes do produto. O financiamento dessas compras seria feito mediante empréstimos estrangeiros, e o serviço desses empréstimos seria coberto com um novo imposto cobrado em ouro sobre cada saca de café exportada. Em uma perspectiva de mais longo prazo, os governos dos estados produtores de café deveriam comprometer-se a desencorajar a expansão das plantações do grão (Furtado, 2005, p. 176).

⁹ À época, a exportação de borracha correspondia a mais de um quarto das exportações nacionais.

PIB só voltariam ao nível de antes da guerra na década de 1930. No entanto, é importante destacar a herança deixada por essa conjuntura de guerra, qual seja, o reordenamento da estrutura tributária no sentido de deslocar para o segundo plano as receitas do comércio exterior.

No início da década de 1920, a arrecadação alfandegária recuperou seu valor absoluto; todavia, sua proporção em relação à arrecadação total jamais retornou ao mesmo patamar. Em 1912, o imposto sobre a importação correspondia a 57% da arrecadação federal, parcela que se reduziu, em 1918, a 28%. Em 1915, a participação das receitas de atividades internas ultrapassou a do imposto sobre a exportação, atingindo 56% no último ano de guerra. Isso derivou do aumento, principalmente, das receitas das empresas públicas e do imposto sobre consumo. Ao término da guerra, a importância da receita das empresas começou a cair, ao passo que o imposto sobre o consumo manteve seu destaque. Dessa forma, ajustando-se a um novo regime fiscal e voltando o seu financiamento para dentro do país, o Estado atribuiu à indústria brasileira um novo ofício dentro das finanças públicas (Cantu et al., 2019a, 2019b).

As constituições de 1934 e 1937 marcaram esse contexto de transição no sentido de aumentar a importância relativa dos impostos internos em relação aos provenientes do comércio internacional. Um exemplo disso consistiu na limitação do imposto de importação a 10% e proibição da cobrança deste em transações interestaduais, decretada pela Constituição de 1934. Diante dessa limitação ao imposto de importação, o imposto de vendas e consignações tornou-se a principal fonte da receita estadual: no início da década de 1940, o imposto de vendas e consignações correspondia a cerca de 45% da receita tributária dos estados, atingindo 60% em 1946; por outro lado, a participação do imposto de exportação caiu para níveis próximos de 10% no mesmo período. Outra alteração de grande relevância aportada pelas constituições da década de 1930 consistiu na transmissão dos impostos sobre o consumo aos estados, e do imposto de renda à União (Varsano, 1996).

O terceiro momento de crise fiscal assinalado por Cantu (2016) inclui as conjunturas da Grande Depressão e da Segunda Guerra Mundial, também desencadeado por três fatores principais. Em primeiro lugar, destaca-se mais uma vez a contração dos fluxos de comércio internacional, reduzindo as receitas alfandegárias. Ao contrário do ocorrido durante a Primeira Guerra Mundial, embora a

arrecadação tenha sido reduzida em termos absolutos, seu nível em relação ao PIB não diminuiu. Essa estabilidade deu-se devido ao descolamento entre a renda nacional e comércio exterior, dado que este deixou de ser a base tributária do Estado brasileiro, dando lugar às fontes domésticas. Em segundo lugar, a insustentabilidade do pagamento da dívida, devido à queda das exportações e aos problemas na balança de pagamentos. Em terceiro e último lugar, os conflitos internos do período, em especial a Revolução Constitucionalista de 1932 e a Segunda Guerra Mundial, que produziram gastos adicionais dos recursos públicos.

Cantu (2016) identifica algumas das principais respostas que foram dadas aos problemas fiscais entre a Revolução de 1930 e o fim da Segunda Grande Guerra. A primeira delas compreende a emissão monetária durante a Segunda Guerra Mundial. A segunda resposta assinalada por Cantu diz respeito à realização de um novo *funding loan* em 1931, o qual não foi capaz de estabilizar a situação fiscal, dadas as dificuldades financeiras da época¹⁰. A terceira, e mais importante para os fins deste trabalho, consiste no aprimoramento do emprego do imposto de renda, o qual promoveu um aumento de 7% da receita em 1937 para 28% em 1942. O autor destaca que, durante a Segunda Guerra Mundial, o imposto de renda consolidou-se em posição de destaque na nova fase do sistema tributário brasileiro¹¹, acompanhado do imposto sobre produtos industrializados, que também iniciou uma trajetória de aumento.

Ao longo da década de 1950, aprofundou-se o esforço de desenvolvimento industrial no Brasil. A principal iniciativa do governo nesse sentido consistiu na criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) em 1952, com o objetivo de atrair capital estrangeiro por meio de favores financeiros e cambiais e de dar proteção à indústria nacional através da diferenciação de tarifas imposto de importação¹². Já o apoio sistemático ao desenvolvimento regional teve como ponto de partida a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em 1959. Os esforços de industrialização e desenvolvimento

¹⁰ Somente em 1943, os prazos, juros e amortizações foram reajustados para níveis plausíveis em termos de capacidade de pagamento (Cantu, 2016).

¹¹ Houve um avanço, também, no que diz respeito ao aumento da progressividade do imposto de renda. A alíquota máxima, que correspondia a 10% até 1930, subiu para 20% em 1944 e 50% em 1948 (Cantu, 2016).

¹² O sistema de diferenciação de tarifas de importação consiste no emprego de distintas taxas em diferentes tipos de transações. Para atividades que o país deseja estimular, aplica-se uma taxa de câmbio relativamente baixa ou vende-se as divisas estrangeiras por elas geradas a uma taxa de câmbio mais alta. Estratégia oposta é empregada com as atividades que se deseja desestimular (Lizondo, 1985).

regional provocaram um aumento nos gastos, o qual não foi acompanhado por um crescimento das receitas, gerando déficit fiscal. Dada a inexistência de uma estrutura institucional capaz de financiar o déficit via investimento público, esse financiamento foi feito majoritariamente por emissões monetárias (Varsano, 1996).

Durante o governo Vargas (1951-1954), foram criados impostos específicos sobre a energia elétrica e combustíveis, os quais eram direcionados a áreas de investimento exclusivas. A criação desses impostos impactou positivamente no aumento da arrecadação, que passou de 15% do PIB em 1955 a 19% em 1958. Entretanto, a debilidade do velho sistema tributário devolveu esse percentual para 16% em 1961, patamar no qual permaneceu até 1963 (Cantu, 2016).

Em 1956, o déficit fiscal atingiu 44% do valor das receitas da União, diminuindo ao longo do governo Kubitschek (1955-1960). O excesso de gastos deveu-se, em parte, aos investimentos no âmbito do Plano de Metas (para o qual inexistia um plano de financiamento), e em parte à gradual consolidação do papel empresarial do Estado, o qual vinha fortalecendo sua posição em setores de base, em empresas como Usiminas, Petrobras, Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e Companhia Vale do Rio Doce (CVRD). Diante da inadequação da estrutura tributária brasileira, a qual era incapaz de fazer frente a essa expansão de gastos, parte considerável dos investimentos durante o governo Kubitschek realizou-se mediante o uso do capital estrangeiro (Cantu, 2016; Cantu et al., 2019a, 2019b).

Apesar da diminuição gradual do déficit até o último ano do governo Kubitschek, em 1962; durante o período Quadros-Goulart (1961-1964), o déficit da União atingiu 42% das receitas. De acordo com Cantu (2016), as empresas encampadas do setor de transporte, em crise desde a década de 1950, foram as principais responsáveis por esse déficit.

Uma nova reforma tributária foi realizada nos primeiros anos da ditadura militar, destacando-se dois objetivos para o novo sistema tributário implementado: que as medidas pudessem contribuir imediatamente para o aperfeiçoamento das finanças federais e que elas atendessem aos interesses dos setores empresariais – base política da sustentação do regime militar. As principais medidas incorporadas com essa reforma consistiram na reformulação do imposto sobre o consumo, com a criação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e na revisão do Imposto de Renda, o que resultou em um crescimento da sua

arrecadação (Varsano, 1996).

As reformas desse período reorganizaram, modernizaram e intensificaram a tributação brasileira. Com o objetivo de aumentar a racionalidade do sistema tributário, criou-se a Receita Federal em 1968. Essa nova instituição incorporou os departamentos da então Direção-Geral da Fazenda Nacional (DGFN) que operavam de forma independente, tornando-se a única responsável pela coordenação das tarefas de fiscalização, arrecadação e gerenciamento de informações sobre contribuintes. Os impostos foram agrupados segundo seus fatos geradores: impostos sobre o patrimônio e a renda, sobre o comércio exterior, sobre a produção e a circulação de bens, e impostos especiais. Foram eliminados os impostos que não possuíam um fator gerador tangível, tal como o Imposto sobre Indústrias e Profissões, de competência municipal. A fim de evitar a criação de imposições de caráter similar, centralizou-se na União a competência para a criação de novos impostos¹³. A modernização da estrutura tributária brasileira deu-se mediante a adoção de novas técnicas de cálculo para a cobrança dos impostos sobre produção e circulação de bens. A intensificação consistiu no aumento das alíquotas desses impostos, bem como da tributação sobre a renda (Oliveira, 1992; Cantu, 2016). O Imposto de Renda foi reformulado, tornando-se, finalmente, um imposto de massas: antes da reforma, havia um limite de dez salários mínimos para isenção do Imposto de Renda; esse limite caiu para dois em 1969.

Varsano (1996) identifica a reforma fiscal da década de 1960 como a mais radical entre todas as realizadas no Brasil. Essas transformações foram possíveis em razão da capacidade do governo autoritário de neutralizar ameaças à execução da reforma por meio da criação de um forte aparato repressivo no sentido de impedir manifestações, proibir as greves e abolir a liberdade sindical. Também foram elaboradas estratégias para frear a oposição dentro do Congresso, a exemplo da dissolução dos partidos políticos existentes, os quais foram reduzidos a apenas duas agremiações: o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), que viria a tornar-se o partido oficial do governo (Oliveira, 1992).

Essas transformações geraram resultados significativos para o nível

¹³ Em 1968, 68% da arrecadação total era recolhida pela União. Esse percentual alcançou seu auge em 1977, com 76%, e continuou sua trajetória em torno de 75% até meados da década de 1980 (Cantu, 2016).

de arrecadação brasileiro, em especial durante o período de 1969 a 1973, conhecido na literatura como “milagre econômico”. A carga tributária, que correspondia a 17% do PIB em 1964, atingiu 25% em 1969, sustentando-se nesse patamar até o início da década de 1990. Oliveira (1992) sinaliza os amplos incentivos fiscais, que foram cedidos às empresas privadas no sentido de moldar as decisões do setor privado, como uma trava para que esse percentual aumentasse ainda mais.

Ao final do “milagre”, o sistema tributário começava a manifestar sinais de esgotamento. O governo federal buscou reforçar suas fontes de financiamento por meio da criação de novas contribuições, a exemplo do PIS (Programa de Integração Social), responsável por reviver no país a cumulatividade na tributação – que havia sido extinta na reforma da década de 1960. Em 1974, foram realizados ajustes no Imposto de Renda no sentido de tornar a tributação menos regressiva. Diante do entendimento de que os incentivos fiscais também haviam produzido efeitos negativos para a receita fiscal, esse sistema deixou de ser utilizado a partir de 1975 (Varsano, 1996).

A necessidade de restauração do sistema tributário evidenciou-se entre 1978 e 1979. O diagnóstico de Simonsen¹⁴ propunha a necessidade de expandir a arrecadação tributária, reduzir os incentivos fiscais e creditícios para alguns programas e aumentar o controle sobre os gastos das empresas estatais.

Ao longo da década de 1980, foram realizadas inúmeras alterações na legislação tributária com o objetivo de conservar o nível de arrecadação (Varsano, 1996). Desde 1981 os gestores da política econômica brasileira vinham realizando um “ajustamento” da economia, baseado no receituário preconizado pelo FMI. Essa mudança, de caráter altamente recessivo, gerou resultados desastrosos para o país. O PIB do ano caiu 4,4% e o déficit público não foi resolvido – as expectativas de perpetuação do aumento da carga tributária foram frustradas tanto em razão da involução real da tributação indireta, quanto do desagregamento do sistema (Oliveira, 1992). Logrou-se evitar uma redução drástica da carga fiscal até 1984. Nos cinco anos seguintes, a arrecadação em termos do produto oscilou em patamares abaixo de 25%, com exceção de 1986 – ano do Plano Cruzado –, quando atingiu 26,5% do PIB.

Dentre as primeiras reformas realizadas no período de transição

¹⁴ Mario Henrique Simonsen, Ministro da Fazenda do Brasil durante o governo Geisel e Ministro do Planejamento no primeiro ano de João Figueiredo.

para o regime democrático, destaca-se a alteração do sistema fiscal, que havia sido desenhado para viabilizar o projeto imposto pelo regime autoritário e foi destruído por ele próprio. O novo governo, na figura de José Sarney (1985-1990), foi responsável por convocar o Congresso Nacional para elaborar uma nova Constituição. As alterações introduzidas no novo quadro fiscal revelavam clara reorientação da política fiscal, anunciando a futura consolidação de uma sociedade mais justa e democrática (Oliveira, 1992).

A mudança de filosofia da política fiscal pode ser evidenciada por duas medidas importantes sinalizadas por Oliveira (1992), as quais foram introduzidas já no pacote tributário de dezembro, implementado com o objetivo de recompor e estabelecer a carga tributária, viabilizando o financiamento do déficit público. A primeira consistiu no deslocamento da base de tributação do Imposto sobre a Renda das baixas e médias rendas assalariadas para as altas rendas, o capital e o mercado financeiro, implicando no aumento definitivo da progressividade desse tributo. A segunda teve a ver com a mudança da fonte de recursos para o financiamento dos programas sociais recentemente criados, que deixou de ancorar-se nos grupos sociais desfavorecidos, passando a onerar de maneira mais rígida as camadas sociais que se isentaram da tributação durante todo o regime militar.

Oliveira (1992) realiza uma comparação detalhada entre o sistema fiscal anterior à nova Constituição e o que dela deriva; sem embargo, não cabe aqui detalhar essa transformação. Para fins deste trabalho, o mais importante é entender que o novo texto constitucional modificou a estrutura tributária brasileira, extinguiu alguns impostos, criou outros e transformou alguns já existentes, caminhando em direção ao aumento da progressividade¹⁵, além de simplificar o sistema tributário e consagrar a política social no Brasil. Entretanto, o nível de arrecadação não foi efetivamente alterado em razão da relativa continuidade da estrutura tributária (Cantu, 2016).

Uma nova estratégia para aumentar a arrecadação foi lançada por Fernando Collor de Mello (1990-1992) logo após sua eleição para presidente. O

¹⁵ A estrutura anterior abrigava 5 impostos diretos e 11 indiretos. A alteração, ao criar dois novos impostos diretos e fundir seis indiretos (ICM, ISTR, ISC, IULC, IUUE e IUM) em um imposto de base ampliada (o ICMS, Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços), gerou um equilíbrio entre esses dois tipos de impostos, caminhando em direção ao aumento da progressividade do sistema tributário brasileiro (Oliveira, 1992).

aumento da arrecadação destacou-se entre as medidas anunciadas no sentido de promover o ajuste fiscal planejado e o enxugamento da economia. Outra medida de grande destaque consistiu no “confisco”, por dezoito meses, de valores superiores a NCz\$50 mil nas contas correntes, de poupança e demais investimentos. Novas medidas foram implementadas nos meses seguintes, gerando resultados muito positivos em 1990. Embora não se tenha conseguido controlar a inflação, o superávit do setor público atingiu 1,3% do PIB, ultrapassando a meta de 0,47% e a carga tributária atingiu 27,9%, seu maior nível até então. Esses resultados, junto ao confisco de 70% da poupança financeira, reduziram o valor do estoque da dívida mobiliária federal para 10% no fim de 1990; valor este que correspondia a 70% no ano anterior. Os resultados positivos foram atenuando-se gradualmente (Cantu, 2016).

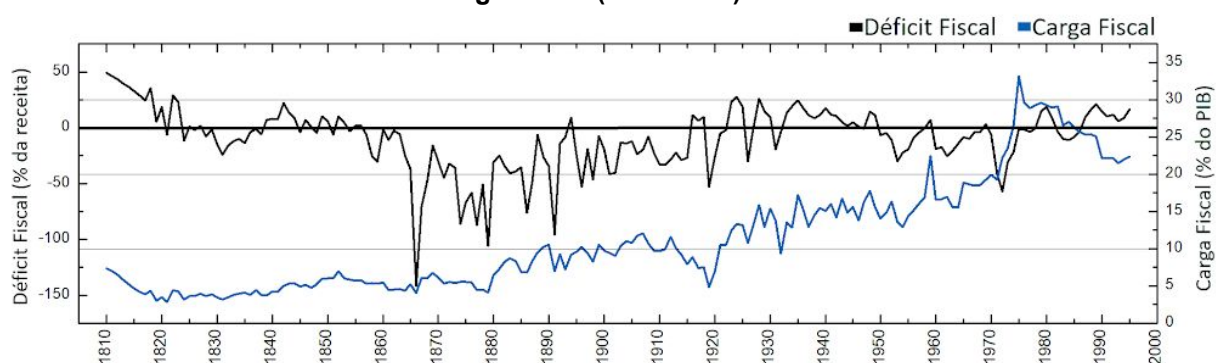
Um novo pico da arrecadação foi alcançado em 1995, quando atingiu 30,6% do PIB, muito em razão das medidas tomadas contra a sonegação (Cantu, 2016). Esse e outros aspectos referentes à fiscalidade brasileira a partir da última década do século XX serão abordados com maior profundidade na segunda etapa desta investigação. A opção por postergar essas análises deriva da necessidade de aprofundar as questões referentes à inflação e à dívida externa, que não foram tema deste trabalho.

A revisão literária realizada até este ponto sinaliza alguns momentos da história fiscal brasileira cuja análise mostra-se imprescindível para o aprofundamento em investigações futuras, a fim de identificar com maior clareza a relação entre contextos de crise e aumento da arrecadação. O primeiro desses apontamentos diz respeito ao aumento da arrecadação brasileira que se deu entre os últimos anos do século XX e início do século XIX. Em segundo lugar, destacam-se as reações fiscais do Estado brasileiro às crises do comércio exterior do século XX (Primeira Guerra Mundial, Grande Depressão e Segunda Guerra Mundial). Também mostra-se relevante o estudo das respostas dadas pelo governo à crise fiscal decorrente dos esforços de industrialização, intensificados na segunda metade do século. Outro tema que deve ser estudado com maior profundidade consiste na reorientação fiscal do Estado brasileiro, trazida pela Constituição de 1988. Por último, sinaliza-se o aprofundamento da análise acerca da continuidade do aumento da carga fiscal.

3.3 CHILE

O gráfico que introduz este capítulo apresenta os dados referentes à carga fiscal como porcentagem do PIB e ao resultado fiscal como porcentagem da receita fiscal. A primeira série, delineada na cor azul, possui escala à esquerda; a segunda, traçada em linha preta, tem sua escala representada do lado direito da imagem. As informações foram extraídas da publicação “Economía Chilena 1810-1995: Estadísticas Históricas” (PUC, 2000). Em seguida, apresenta-se uma visão panorâmica da trajetória fiscal do Chile, a qual foi realizada a partir de uma revisão cronológica acerca da trajetória fiscal do Chile durante o período sinalizado.

Gráfico 4 – Chile: Déficit Fiscal e Carga Fiscal (1810-1995).



Fonte: Elaboração própria com base em PUC (2000).

A base econômica do sistema colonial chileno constituiu-se pela demanda restrita da Espanha e de algumas de suas colônias americanas, como Peru e Argentina. A partir da Independência, em 1818, a economia abriu-se ao exterior, voltando seu fluxo de comércio principalmente para a Inglaterra¹⁶. No entanto, foi em 1830 que o programa de reformas econômicas implementado pelo ministro do Tesouro de Portales, Manuel Rengifo¹⁷, consolidou uma trajetória de desenvolvimento baseada na abertura ao comércio mundial (Pastén, 2017).

Rengifo tinha como objetivo o equilíbrio das contas fiscais, o que foi alcançado em 1839 graças ao aumento da receita aduaneira. Algumas das medidas adotadas pelo ministro no sentido de estimular o comércio internacional consistiram

¹⁶ O novo padrão comercial resultou na instalação de filiais de empresas britânicas nas principais cidades e portos do Chile.

¹⁷ Ministro das Finanças no Chile durante os períodos de 1830 a 1835 e de 1841 a 1844.

na redução das tarifas sobre importações, na eliminação de grande parte dos direitos de exportação (com exceção de um direito de 4% sobre o trigo e outro de 6% sobre os minerais) e, principalmente, na autorização do “almacén fiscal” – medida que permitia às empresas o armazenamento de mercadorias do porto de Valparaíso a baixo custo, podendo comercializá-las quando as condições do mercado se apresentassem mais vantajosas.

A abertura econômica trazida pela independência política produziu efeitos significativos na produção chilena. Entre 1840 e 1855, a produção de prata multiplicou-se seis vezes. A mineração de cobre saltou de 6.500 toneladas entre 1841 e 1843, para 50.000 toneladas na década de 1860. O Chile tornou-se responsável por mais de 40% da produção mundial desse minério, abastecendo 65% das necessidades da Inglaterra. O comércio exterior tornou-se a força motriz do sistema econômico doméstico, atrelando fortemente o desenvolvimento do país às flutuações econômicas internacionais (Pinto, 1959).

A expansão do comércio permitiu a sistematização do sistema tributário, juntamente com a simplificação das regras e regulamentações aduaneiras e a organização administrativa. Essas condições tiveram um forte impacto, resultando em um aumento da arrecadação fiscal que permitiu o pagamento integral dos empréstimos contraídos durante o período colonial e a geração de excedentes orçamentários (Pastén, 2017).

No início da República, a atividade do setor público era limitada pelo crescimento das receitas fiscais. No entanto, na segunda metade do século XIX, o aumento das atividades públicas e o envolvimento em novas áreas, como a construção de estradas e ferrovias, pressionaram os gastos públicos para que crescessem independentemente das receitas (Pastén, 2017). Destacam-se, ainda nesse período, os esforços do presidente Manuel Montt (1851-1861) em taxar os lucros inesperados e temporários da extração mineira, a fim de aplicar os recursos arrecadados para tirar o atraso da economia nacional; além da criação de uma saída ao mar na zona agrícola mais rica do Chile, que naquele momento encontrava dificuldades de satisfazer a demanda internacional (Pinto, 1959). Para Collier e Sater (2004), esse foco no progresso material, como a construção de estradas e ferrovias, consistiu em uma estratégia para distrair os chilenos em meio às questões políticas que vinham se agravando¹⁸.

¹⁸ Manuel Montt tornou-se presidente do Chile no mesmo ano em que ocorreu o primeiro levante

A década de 1870 inaugurou uma fase de declínio nos preços das commodities. Entre 1872 e 1878, a tonelada do cobre caiu de 108 para 39,5 libras. Em 1876, as exportações desse metal correspondiam a 16% do que fora exportado no início da década. As exportações de prata, neste mesmo ano, alcançavam apenas um terço do nível de 1874. O mau tempo em 1877 destruiu estradas, ferrovias, o gado e as colheitas, impactando na queda das exportações de trigo e farinha. Esses eventos causaram a mais profunda crise econômica experimentada até aquele momento, gerando efeitos duradouros sobre a economia (Pinto, 1959; Pastén, 2017). Internamente, o preço dos alimentos aumentou, muitas empresas decretaram falência e cerca de 300.000 trabalhadores perderam seus empregos (Collier e Sater, 2004).

Em resposta a esta crise econômica, que reduziu drasticamente a arrecadação de receitas fiscais, o presidente Aníbal Pinto (1876-1881) implementou uma sobretaxa de 10% às tarifas vigentes. Em 1878, ainda durante seu governo, foi aprovada no Congresso uma lei que modificava o código tarifário. Sobre bens de luxo e bens que competiam com produtos nacionais, implementou-se um imposto de 35%; aos bens de capital foi aplicada uma tarifa de apenas 15%. Outros bens estavam sujeitos a um imposto de 25% ou a um imposto específico baseado no valor. Foram rejeitadas as propostas de taxaço de presentes, heranças patrimoniais, investimentos e renda – este último que viria a ser aprovado no ano seguinte (Pastén, 2017).

A aprovação do Imposto de Renda em 1879 foi uma das consequências da crise que o país vinha enfrentando desde os princípios da década. A situação precária do sistema bancário após a crise de 1876 impossibilitou o empréstimo de dinheiro com os bancos nacionais. Utilizou-se, como último recurso, a emissão monetária mas, mesmo assim, a inflação subiu. A solução encontrada para esse problema apoiou-se na ocupação chilena dos territórios ricos em salitre, originalmente mantidos por Bolívia e Peru¹⁹. Em setembro do mesmo ano,

significativo na história republicana. A rebelião foi reprimida pelas forças do governo, produzindo um confronto que causou a morte dos membros do exército que lideraram a revolta.

¹⁹ Em 1870, depósitos de nitrato de sódio foram descobertos na província peruana de Tarapacá. A grande maioria dos trabalhadores das minas de prata bolivianas eram chilenos. O crescimento da influência do Chile na região (em população e quantidade de empresas), junto às intenções de compra frequentemente manifestadas pelo governo chileno, desencadearam uma crise internacional, levando à guerra entre o Chile e as forças aliadas do Peru e da Bolívia em 1879 (Pastén, 2017). O conflito bélico terminou em 1884, com a vitória do Chile; entretanto, permanecem os efeitos negativos da Guerra do Pacífico nas relações diplomáticas entre Chile e Bolívia.

foi implementado um novo imposto de exportação (US\$ 1,60 por quintal de nitratos), o qual contribuiu efetivamente para que as receitas fiscais fossem suficientes para financiar o orçamento do governo. O salitre tornou-se, então, a principal fonte de receita tributária nos 50 anos seguintes.

Em se tratando da Guerra do Pacífico (1879-1883), Aníbal Pinto (1959) recorre ao historiador chileno Francisco Antonio Encina em seu argumento acerca dos “milagres da guerra”, os quais, de acordo com os autores, tiveram o êxito de solucionar o problema da crise quase sem a intervenção do Estado. No decorrer da guerra, produziu-se uma restrição espontânea às importações de todos os artigos de guerra. Em virtude disso, a indústria nacional multiplicou em até cem vezes a produção de vestuário, calçado, pólvora, produtos químicos e farmacêuticos, carros, barris, mochilas e todos os demais produtos necessários para vestir e equipar o exército (Pinto, 1959). Em um contexto de restrição de importações e aumento da exportação de salitre, o déficit fiscal foi reduzido e a carga tributária chilena teve seu primeiro aumento significativo.

As receitas substanciais geradas pelo salitre produzido nos novos territórios foram as fontes de financiamento do ambicioso plano de obras públicas do presidente Balmaceda (1881-1891). Pastén (2017) caracteriza esse plano como uma maneira de defender o poder presidencial e minar a oposição. Além das obras públicas, Balmaceda também destinou grandes montantes de recurso para a modernização do exército e da marinha, usando como justificativa a ameaça apresentada pelos países vizinhos. A popularidade de Balmaceda despencou a partir de 1889, quando o presidente perdeu o apoio do Congresso. Emergiu uma onda de greves, as quais foram violentamente reprimidas. Políticos, empresários e a imprensa apoiaram a oposição, à qual também se uniu grande parte da classe baixa. Em janeiro de 1891 foi aprovada uma moção para depor o presidente e restaurar a Constituição. Membros do exército, que haviam sido previamente beneficiados com cargos de alto nível no governo, persuadiram a classe a apoiar o presidente, dando início a uma guerra civil (Pastén, 2017). A guerra finalizou-se em agosto de 1891, com a vitória das forças do Congresso e um déficit fiscal correspondente a 95% da receita tributária.

Mantendo-se a abordagem cronológica, a seguinte conjuntura de bastante relevância para a análise da trajetória fiscal do Chile também se refere a um contexto de guerra. Evidenciou-se uma forte diminuição da arrecadação ao

princípio da Primeira Grande Guerra. Couyoumdjian (1975) mostra que o efeito desse evento para a economia chilena ultrapassa as consequências fiscais da paralisação do comércio internacional em países altamente dependentes dos impostos aduaneiros, dado que também nesse período desenvolveu-se um processo capaz de produzir nitrato sintético, substituto perfeito para o salitre, maior produto de exportação chileno à época. As exportações do país reduziram-se à metade em volume e à quarta parte em valor, ao passo que as importações foram diminuídas em 80% (Pinto, 1959), configurando o Chile como o país mais afetado pela Grande Depressão, segundo a liga das nações.

Pinto (1959) assinala que o Estado respondeu à crise por meio do fortalecimento de atividades independentes da demanda externa, com o propósito de criar empregos e receitas que permitissem compensar a restrição no âmbito da exportação-importação, bem como de prover ao país as mercadorias e serviços que não podiam mais ser obtidos diante da redução da capacidade de importar. Outras estratégias demarcadas por Pinto (1959) consistiram na fixação do câmbio, no sistema de taxas cambiais múltiplas²⁰ e no uso de ferramentas fiscais e monetárias que pudessem proteger o valor de suas divisas, distribuí-las de maneira mais adequada ou promover as exportações (Pinto, 1959; Cantu et al., 2019a, 2019b).

A situação da arrecadação tributária chilena piorou com a Grande Depressão de 1929, quando o valor das exportações de salitre caiu quase ao nível de 1880 (Meller, 1998). Os impactos da Grande Depressão no Chile levaram a uma mudança posterior do padrão de desenvolvimento do país, ocasionando o aumento da carga tributária.

Nesse sentido, as proposições acerca do aumento da arrecadação após as crises no comércio internacional em meados do século XX se misturam aos argumentos referentes ao processo de industrialização chileno, que iniciou suas manifestações nesse mesmo período (Cantu et al., 2019a, 2019b). De acordo com Meller (1998) o Chile partiu da estratégia de “desarrollo orientado hacia fuera” para a de “desarrollo orientado hacia adentro” a partir do processo de industrialização por substituição de importações. Esse projeto concretizou-se por meio da implementação de mecanismos restritivos, a exemplo da criação de novos impostos

²⁰ O sistema de taxas cambiais múltiplas consiste no emprego de distintas taxas em diferentes tipos de transações. Para atividades que o país deseja estimular, aplica-se uma taxa de câmbio relativamente baixa ou vende-se as divisas estrangeiras por elas geradas a uma taxa de câmbio mais alta. Estratégia oposta é empregada com as atividades que se deseja desestimular (Lizondo, 1985).

diretos e com diferentes cargas às importações e exportações (Meller, 1998). Parcela significativa do aumento da carga fiscal a partir do ano de 1932 deriva desses novos impostos (Cantu et al., 2019a, 2019b).

No entanto, o auge da industrialização chilena evidencia-se no grande salto da carga fiscal que se deu ao longo do primeiro quinquênio da década de 1970. De acordo com Meller (1998), a trajetória de aumento da carga tributária iniciou-se com a investida de Eduardo Frei (1964-1970) na nacionalização, principalmente, da mineração de cobre, a qual se encontrava sob o controle de empresas estadunidenses. Esse processo expressou-se com maior força ao longo do governo Allende (1970-1973), em razão do sucesso da estatização de empresas, tanto do ramo da mineração de cobre, quanto de outros setores produtivos. Seu desenvolvimento ocorreu por meio da elevação dos impostos às empresas privadas. Simultaneamente, em 1971 houve uma severa diminuição do preço internacional do cobre, reduzindo os recursos fiscais. Os resultados finais do declínio da arrecadação, em conjunto com a expansão dos gastos públicos²¹, foi o aumento do déficit do setor público no país.

A reversão da maneira do Estado atuar deu-se em 1973. A economia chilena anterior a 1973 tinha por característica uma longa história de intervenções e controles governamentais, bem como uma estratégia de desenvolvimento via substituição de importações executada por meio, principalmente, do protecionismo tarifário. Em 1973, essa economia quase fechada, com forte controle estatal e de preços converteu-se em uma economia de livre mercado, com liberdade de preços, presença cada vez mais marcada do setor privado, completamente liberalizada e integrada à economia mundial (Meller, 1998).

Entre 1974 e 1975, durante a ditadura de Pinochet (1973-1990), foi realizada uma reforma fiscal orientada à redução do tamanho do governo e eliminação dos persistentes déficits fiscais e públicos. O gasto público, que correspondia a 20% do Orçamento Público em 1971-72, foi reduzido a 15% em 1975 e 12% em 1981. Os impostos em cascata foram substituídos por um IVA (Imposto ao Valor Agregado) de 20%, o qual tornou-se a principal fonte tributária do governo. Também foram eliminados impostos sobre o patrimônio e sobre os lucros de capital, havendo uma grande redução da taxa do imposto sobre a renda. Diante disso, a

²¹ Os gastos do setor público, que correspondiam a 30,9% do Orçamento Público em 1970, subiram para 39,5% em 1971 e 46,4% em 1972 (Meller, 1998).

tendência de aumento da carga fiscal sofreu uma inflexão em 1975, quando começou a diminuir.

Outras reformas fiscais de caráter não progressivo foram realizadas durante o período ditatorial. A reforma do imposto de renda em 1984 foi a principal determinante da redução da carga fiscal até o momento. Em 1988, a redução do IVA de 20% a 16% contribuiu para mais uma queda na arrecadação tributária como proporção do PIB. Uma nova reforma do imposto aplicado à renda empresarial, em 1989, gerou efeitos análogos. Os impostos às operações financeiras e de câmbio, entre outras, também foram reduzidos (Marfán, 2001). A carga fiscal em proporção do PIB, que em 1975 atingiu seu ápice (33,17%), caiu para 29,5% em 1980 e 22,9% dez anos depois.

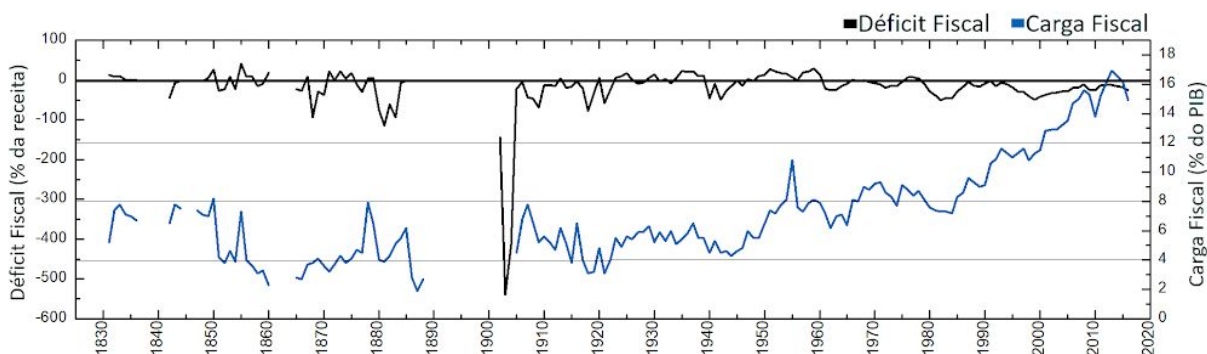
Em 1990, assumiu o presidente Aylwin com o apoio de uma coalizão de centro-esquerda. Seu programa buscava conciliar o crescimento econômico e a justiça social, objetivos que demandaram, necessariamente, um aumento da arrecadação fiscal. Nesse sentido, realizou-se na década de 1990 uma nova reforma fiscal de caráter mais progressivo. Dado que a série histórica utilizada na elaboração deste trabalho possui dados apenas até 1995, optou-se por analisar a última reforma fiscal do século XX nas próximas etapas que darão seguimento à presente investigação.

Dentre os momentos abordados neste reperto, destacam-se quatro conjunturas cuja análise será retomada nos estudos posteriores, de maneira mais aprofundada, a fim de identificar com maior clareza a relação entre contextos de crise e aumento da arrecadação ao longo da trajetória fiscal do Chile. Cronologicamente, a primeira circunstância tem a ver com as respostas fiscais do governo chileno à crise do final da década de 1870. Destaca-se, também, o contexto da Primeira Guerra Mundial, a Grande Depressão e a Segunda Guerra Mundial. O desenvolvimento de um projeto industrializador no país, cujo auge ocorreu no primeiro quinquênio da década de 1970, igualmente, assume bastante relevância para o entendimento da trajetória fiscal chilena. Por último, é imprescindível compreender as particularidades das reformas fiscais realizadas durante e após o governo Pinochet, em especial a que influenciou a reversão da trajetória da carga fiscal do país em 1975.

3.4 COLÔMBIA

O Gráfico 5 ilustra os resultados compilados para o estudo de caso referente à Colômbia. Os dados provêm de Kalmanovitz e López (2010) e Junguito e Rincón (2004). A trajetória da carga fiscal tem escala à esquerda da imagem e está representada em linha azul, e a escala à esquerda corresponde ao resultado fiscal do país, representado em linha preta. Em seguida, apresenta-se uma breve revisão da literatura acerca da trajetória fiscal colombiana durante os séculos XIX e XX, em especial o estudo de Junguito e Rincón (2004), que possui o mérito de descrever essa trajetória com uma enorme riqueza de detalhes.

Gráfico 5 – Colômbia: Déficit Fiscal e Carga Fiscal (1830-2016).



Fontes: Kalmanovitz e López (2010), de 1831-1997 e Junguito e Rincón (2004), de 1898 a 2016.

A estrutura fiscal colombiana quase não se modificou ao longo dos primeiros anos de República. A base da arrecadação do país consistia em impostos diretos tais como a *alcabala*, a *media anata*, o dízimo aplicado à agricultura e outros tributos de origem colonial. A parte mais significativa da receita provinha principalmente dos impostos aduaneiros e de monopólios fiscais como a aguardente, o sal e o tabaco (Figueroa, 2008). Depois das receitas aduaneiras, a segunda fonte de recursos mais importante para a Colômbia provinha do monopólio, principalmente, do sal extraído nas salinas de Zipaquirá. O comércio de sal datava de antes da chegada dos espanhóis, era relativamente estável e ficava perto da sede do governo (Deas, 1982).

Em 1821, o Congresso de Cúcuta suprimiu a maioria dos tributos coloniais, com exceção do dízimo e do monopólio do tabaco. Permaneceu a taxaçoão ao comércio exterior, reduzindo-se os que tinham vinculação com o comércio interior. O Congresso de Cúcuta também estabeleceu o Imposto de Renda com uma

alíquota de 10% anual sobre a renda produzida pela terra e pelo capital, e de 2% ou 3% sobre a renda pessoal. O desenho original do Imposto de Renda colombiano possuía tarifas muito baixas, não regressivas, e seu controle era muito pouco eficiente (Figuerola, 2008).

A regressividade do sistema tributário colombiano do século XIX tinha como maior fator agravante o imposto sobre a aduana, que incidia majoritariamente sobre as necessidades básicas: dois terços das importações da Colômbia eram têxteis, principalmente têxteis baratos que eram utilizados na fabricação de roupas para a população mais pobre. A classe que consumia “bens de luxo” era minúscula e não possuía nenhuma inclinação a aumentar a taxa sobre si mesma. A fragilidade fiscal do país deriva desse mesmo fator. No final da década de 1840, as receitas aduaneiras representavam entre metade e dois terços da receita total do governo, de modo que movimentos decrescentes do comércio internacional criavam emergências fiscais que a receita total do Estado não era capaz de resolver. Assim como as oscilações do comércio internacional constituem um fator limitante às receitas aduaneiras, o consumo de sal também possuía suas limitações. Ainda que existisse um abaixo do qual o consumo não cairia, a existência de outras fontes de sal e do contrabando desse produto causou prejuízos para a receita fiscal colombiana em vários momentos do século XIX (Deas, 1982).

Em se tratando da principal fonte de receitas, o comércio internacional, destaca-se a importância primordial da produção de café no comércio colombiano. Esse setor foi fortemente afetado pela crise do café entre 1896 e 1899, quando os preços internacionais do produto caíram pela metade em relação aos primeiros anos da década (Junguito e Rincón, 2004). Dado que a tributação colombiana desse período tinha como principal fonte os impostos ao comércio exterior, a queda do preço do café afetou fortemente as finanças públicas e a economia nacional. A literatura desse período evidencia outros dois fatores que contribuíram para o desgaste do setor público colombiano: a Guerra dos Mil Dias e a perda do Canal do Panamá.

A queda dos preços internacionais do café e a Guerra dos Mil Dias estão fortemente atreladas; ao passo que a perda do Canal do Panamá ocorreu em decorrência dos efeitos políticos e econômicos dos dois primeiros eventos. Por um lado, o prolongado déficit econômico motivado, em grande parte, pela queda dos preços internacionais do café constituiu uma das motivações para a Guerra Dos Mil

Dias (1899-1902). Por outro lado, o conflito que durou mais de três anos afetou diretamente o setor cafeeiro colombiano, dado que os enfrentamentos mais violentos entre conservadores e liberais se deram especificamente nas zonas de produção de café. Junto à destruição das plantações – bem como da sua infraestrutura de transporte – em decorrência do conflito interno, a queda dos preços internacionais do café produziu um período de forte fragilidade política, econômica e fiscal no país. Essa fragilização ocorreu no momento em que os Estados Unidos se propuseram a adquirir o Canal do Panamá, sendo essa perda uma das consequências mais graves da Guerra dos Mil Dias. Outro grande acontecimento que contribuiu para aprofundar a crise fiscal da época tem a ver com o processo centralizador que se deu a partir da constituição de 1886: ao assistirem ao processo de centralização das estruturas administrativa e tributária, os líderes regionais se negaram a contribuir para a estrutura central. A crise decorrente desses eventos, assim como os gastos militares com a Guerra dos Mil Dias, foram solucionados por meio de emissões monetárias (Junguito e Rincón, 2004; Aya, 2018).

Como consequência da ineficácia dessa estratégia, os primeiros anos do século XX registraram os maiores déficits fiscais de toda a história colombiana. Com o fim da Guerra dos Mil Dias, as autoridades econômicas dirigiram seus esforços à estabilização monetária e à recuperação da economia de maneira geral. Uma série de estratégias foram elaboradas para aumentar a arrecadação do governo. Destaca-se o aumento do imposto de aduanas para 70%, em 1905, e a Lei 15 do mesmo ano que nacionalizou alguns tributos que pertenciam aos departamentos e transferiu ao governo a renda proveniente do tabaco. Sem embargo, o ajuste fiscal durou apenas até o ano seguinte. Isso porque o aumento da arrecadação não acompanhou o crescimento dos gastos públicos. A administração Reyes (1904-1909) fez grandes esforços para aumentar as receitas e resgatar o crédito interno e externo. Por outro lado, também deu bastante ênfase na formação de infraestrutura, elevando o gasto público. Seu governo tinha como maior preocupação a recuperação das vias de navegação e a construção de trens. Os gastos com esses projetos superaram o aumento da arrecadação, levando ao debilitamento das finanças públicas. O financiamento do déficit fiscal do período entre 1905 e 1909 fez-se pela contratação de crédito interno e externo, e não por emissão monetária como ao final da Guerra dos Mil Dias. De fato, a Constituição de 1910 proibiu explicitamente o financiamento do governo mediante recursos de

emissão (Junguito e Rincón, 2004).

Todas as administrações seguintes buscaram corrigir os desequilíbrios fiscais por meio da racionalização dos gastos e do incremento dos impostos. Os principais esforços nesse sentido ocorreram entre 1913 e 1914. Em 1913, elevou-se o imposto de aduanas e, em 1914, quando da eclosão de uma guerra mundial, autorizações extraordinárias foram concedidas ao executivo, para que se pudesse estabelecer novos tributos, dentre outras medidas que pudessem reduzir os potenciais efeitos de uma nova crise fiscal. O impacto imediato da Primeira Guerra Mundial foi, novamente, uma queda da receita aduaneira e dos termos de intercâmbio. Diante das desastrosas projeções para os anos seguintes, utilizou-se as novas prerrogativas que haviam sido dadas ao executivo. Estabeleceu-se uma estratégia para incrementar a receita tributária mediante o estabelecimento de novos tributos sobre o consumo de luxo e sobre os vícios, bem como sobre a exportação de madeiras e pesca. Em 1918, o Congresso implementou o imposto sobre a renda e estabeleceu alíquotas sobre a venda de medicamentos, fósforos e bebidas como refrigerante e cerveja (Junguito e Rincón, 2004).

Ao terminar a Primeira Guerra Mundial, iniciou-se um período de recuperação da economia colombiana. Sem embargo, as dificuldades fiscais permaneceram até 1922, devido ao desequilíbrio entre gastos autorizados, orçamento e efetividade das receitas nacionais. Diante da proibição do financiamento via emissão monetária, desde a Constituição de 1910, a solução encontrada para o financiamento do governo consistiu na emissão de títulos da dívida pública interna. Foram elaborados projetos de reforma do regime impositivo, aumentando a confiança do setor privado. A melhora da relação com os Estados Unidos, em virtude do acordo com o Panamá, aumentou o acesso do governo ao crédito externo. Também se mostrou favorável à Colômbia o auge da economia mundial e, conseqüentemente, o aumento das exportações do país. Isso foi intensificado entre 1919 e 1923, devido ao aumento contínuo dos preços internacionais do café. Nesse contexto, aumentou-se a receita tributária e a capacidade de importar, resultando em um crescimento econômico bastante acelerado no país (Junguito e Rincón, 2004).

O crescimento foi interrompido em 1929, ano que marcou o início da Grande Depressão. Os primeiros efeitos sentidos pela Colômbia consistiram no decréscimo do valor dos títulos colombianos em Wall Street e no aumento das

dificuldades do governo para contratar empréstimos externos. A quebra da Bolsa de Nova Iorque, em outubro do mesmo ano, protocolou a crise mundial. O ano terminou com muitas dificuldades internas para o governo colombiano: baixa dos preços internacionais do café, redução das reservas internacionais e queda da arrecadação de impostos. Nas eleições presidenciais de 1930, assumiu Enrique Olaya Herrera, o qual anunciou como prioridades a recuperação do crédito externo, o restabelecimento do equilíbrio orçamentário, o estímulo aos setores cafeeiro e petrolífero e o desenvolvimento de um programa de obras públicas. Entre 1930 e 1933, as receitas do governo aumentaram sua participação no PIB nacional em 1,1% e os gastos em 1,5%. Em 1934, assumiu Alfonso López Pumarejo, trazendo um novo programa econômico que incluía, entre outras medidas, o fortalecimento de alguns impostos indiretos como cigarros, selos e refrigerantes, além da consagração do imposto progressivo sobre a renda e a reorientação da estrutura tributária no sentido dos impostos diretos, deixando em segundo plano a taxa aduaneira. A economia colombiana iniciou uma lenta recuperação a partir de 1936, mantendo essa trajetória até o início da segunda grande guerra (Junguito e Rincón, 2004).

O principal impacto da Segunda Guerra Mundial na economia colombiana esteve relacionado, mais uma vez, com o setor agroexportador. A redução das exportações colombianas ao longo do conflito provocou a queda das reservas internacionais, gerando uma restrição às importações colombianas²². A incapacidade de importar produziu, indiretamente, uma queda da produção nacional, gerando efeitos adversos sobre as finanças públicas. Quanto aos preços internacionais do café, o Congresso cedeu poderes extraordinários ao presidente no sentido de permitir a aplicação das medidas que fossem necessárias para preservar a indústria cafeeira e negociar internacionalmente para defender os preços do produto e para evitar um possível desequilíbrio fiscal. A aplicação dessas medidas foi capaz de reverter a tendência declinante dos preços internacionais, registrada entre 1939 e 1940. Neste último ano, diante das menores receitas provindas das aduanas, foram realizados alguns cortes de gastos a fim de acomodá-los ao orçamento. Esse voto de confiança dado ao presidente teve como efeito o adiamento de uma reforma tributária no país (Junguito e Rincón, 2004).

Até o fim dos anos 1940, a estrutura tributária colombiana se

²² A restrição às importações tem como origem, também, a impossibilidade de obter crédito internacional devido à moratória colombiana da década de 1930.

fundamentava tanto na tributação direta por meio do Imposto de Renda, a taxação ao excesso de lucros e o imposto ao patrimônio, quanto na tributação indireta, que compreendia principalmente a receita aduaneira e os impostos ao consumo. Algumas reformas foram sugeridas na Misión Curie (1950), entre elas, a ampliação da base tributária do Imposto de Renda às pessoas físicas e a unificação de tarifas, eliminando sobretaxas. A carga tributária do governo central subiu de 4% do PIB em 1940 para 5% em 1947. As medidas de controle de gasto público e de incremento das receitas levaram a um superávit fiscal do governo central de 0,1% do PIB em 1945, para 0,5% no ano seguinte, alcançando 0,6% no final da década (Junguito e Rincón, 2004).

Em nenhum desses eventos de grande repercussão houve mudanças significativas na carga tributária colombiana. O primeiro momento de crescimento efetivo da carga fiscal veio em seguida, com o aumento dos preços internacionais do café que caracterizaram os primeiros anos da década de 1950. Some-se a isso a reforma tarifária introduzida em 1951, a qual serviu de base para um grande esforço de substituição de importações que se iniciou nesse período, buscando estimular a indústria manufatureira em prol do crescimento da economia nacional. Embora a reforma tivesse como objetivo principal o estímulo à substituição de importações, esta impactou fortemente a estrutura tributária colombiana. Junguito e Rincón (2004) sinalizam três medidas de grande importância: a substituição de tarifas específicas por impostos ad valorem, o aumento das tarifas médias e o estabelecimento de controles quantitativos de importação, através da publicação de uma lista de produtos cuja importação estava estritamente proibida, ou para os quais era necessário obter licença prévia.

A trajetória de aumento da carga tributária sofreu uma inflexão na segunda metade da década de 1950. A continuidade da alta dependência das exportações de café determinou severas restrições no balanço de pagamentos colombiano durante a primeira metade da década. De acordo com Junguito e Rincón (2004), outra explicação bastante compartilhada pela literatura acerca dessa queda diz respeito aos efeitos negativos da Lei 81/1960, que reduziu consideravelmente as tarifas para os rendimentos do trabalho²³. A mesma lei também produziu resultados

²³ A Lei reduziu as tarifas aplicadas às rendas inferiores, permitiu dividir a renda cônjuges, aumentou a dedução de custos ao pagamento de executivos, ampliou os incentivos tributários a indústrias básicas, exportações menores e insumos, além de criar compensações por perdas de agricultores e reserva de fomento, provocando uma diminuição da arrecadação (Junguito e Rincón, 2004).

negativos no sentido de reduzir as receitas provenientes do imposto de aduanas por restrição de importações, bem como de aumentar os gastos com nacionalizações (Junguito e Rincón, 2004).

Com o objetivo de compensar os efeitos adversos da Lei 81/1960, foram adotadas medidas de emergência para aumentar as receitas. Em 1962, estabeleceu-se um diferencial cambial sobre as exportações de café e de petróleo. No ano seguinte, aprovou-se um imposto geral às vendas, com exceção apenas para alimentos, medicamentos e livros escolares, e fixou-se uma sobretaxa temporária descendente no Imposto de Renda entre 20,1% e 5% para o período de 1963 a 1965. Apesar de uma recuperação da arrecadação de impostos, a situação fiscal permaneceu frágil até 1965. A estratégia fiscal adotada nesse contexto não se centrou na criação de novos impostos ou na contenção dos gastos públicos, como nas situações anteriores. A reforma que se deu durante o governo Restrepo (1966-1970) fundamentou-se na luta contra a evasão e na adoção de um regime de retenção na fonte (Junguito e Rincón, 2004). Um significativo crescimento da carga fiscal foi registrado entre 1965 e 1970, fruto dessas intervenções.

A política econômica do governo López (1974-1978) estava orientada ao desenvolvimento baseado no modelo de substituição de importações, fortalecido desde a década de 1950, e à redistribuição da renda. Em seu discurso de posse, López anunciou a necessidade de uma reforma fiscal no sentido de reorganizar o imposto à renda, às vendas e uma reforma no regime de heranças. Junguito e Rincón (2004) destacam as principais medidas tomadas nesse sentido, dentre elas, a redução das tarifas do Imposto de Renda às pessoas de renda média e baixa. A diminuição da receita derivada dessa medida foi compensada pela eliminação de alguns incentivos fiscais. O aumento da arrecadação também teve como componente de grande relevância o aumento dos impostos que incidiam sobre vendas, doações e heranças.

Em 1980, uma nova queda dos preços internacionais do café atingiu as finanças públicas do país. As reformas levadas a cabo no governo Turbay (1978-1982) foram poucas e de pequeno significado. Betancur (1982-1986) assumiu a presidência do país com o objetivo imediato de corrigir o desequilíbrio fiscal. Realizou uma reforma do Imposto de Renda de modo a recuperar a elasticidade, introduziu o sistema de valor agregado ao imposto de vendas e modernizou as diferentes taxas municipais e departamentais. Sem embargo, isso não foi suficiente

para compensar a queda dos preços internacionais do café. O presidente Barco (1986-1990) deu continuidade às estratégias de equilíbrio fiscal adotadas pelos governos anteriores. A Lei 75-1986, aprovada durante seu mandato, produziu efeitos positivos em termos de aumento da arrecadação, ampliação da base tributável no Imposto de Renda, redução de tarifas, correção de distorções de equidade e simplificação do processo tributário (Junguito e Rincón, 2004).

A reforma tributária que se deu em 1990 diminuiu a dependência do orçamento em relação ao comércio exterior e aumentou a participação do IVA, devido à eliminação das isenções, ampliação da base tributável e aumento da tarifa de 10% a 12%. Em 1992, realizou-se uma nova reforma tributária que ampliou essa tarifa para 14% (Junguito e Rincón, 2004). Outras reformas fiscais foram realizadas ao longo da década, as quais contribuíram para o contínuo aumento da carga fiscal colombiana ao longo de praticamente todo o período registrado no Gráfico 5. Sem embargo, neste trabalho optou-se por finalizar a análise da trajetória fiscal colombiana neste ponto. A explicação para o aumento contínuo desse indicador, bem como a crise econômica de 1999, seus antecedentes e as respostas fiscais dela derivadas, serão abordadas com maior detalhamento nos próximos estudos que devem ser realizados dando continuidade à presente investigação.

Destacam-se outros contextos que serão retomados nas futuras investigações, com fins de aprofundamento, a exemplo da Guerra dos Mil Dias e a perda do Canal do Panamá, eventos fortemente marcados na literatura sobre as finanças públicas colombianas, cujos períodos constituem, ainda, lacunas no gráfico. Também serão aprofundados os estudos a respeito da especificidade dos efeitos que a Primeira Guerra Mundial, a Grande Depressão e a Segunda Guerra Mundial produziram sobre a economia colombiana. A reforma tributária de 1951, que deu base ao processo industrializante pela via da substituição de importações no país, consiste em um terceiro contexto de grande relevância analítica, o qual será retomado com maiores detalhes nas investigações seguintes. Além, como já mencionado no parágrafo anterior, das reformas tributárias realizadas nos anos 1990, as quais colaboraram para o aumento contínuo da carga fiscal colombiana ao longo da década.

4 CONCLUSÕES PRELIMINARES E INDICAÇÃO DE CRITÉRIOS

As séries de resultados fiscais, elaboradas para possibilitar a identificação de contextos de crise fiscal, evidenciaram no capítulo 3 que, em geral, as crises fiscais dos países em questão ocorreram em momentos diferentes e com profundidades igualmente distintas. Por esse motivo, o capítulo anterior buscou apresentar os resultados por país individualmente, a fim de indicar os momentos chave para o entendimento da trajetória fiscal de cada um deles.

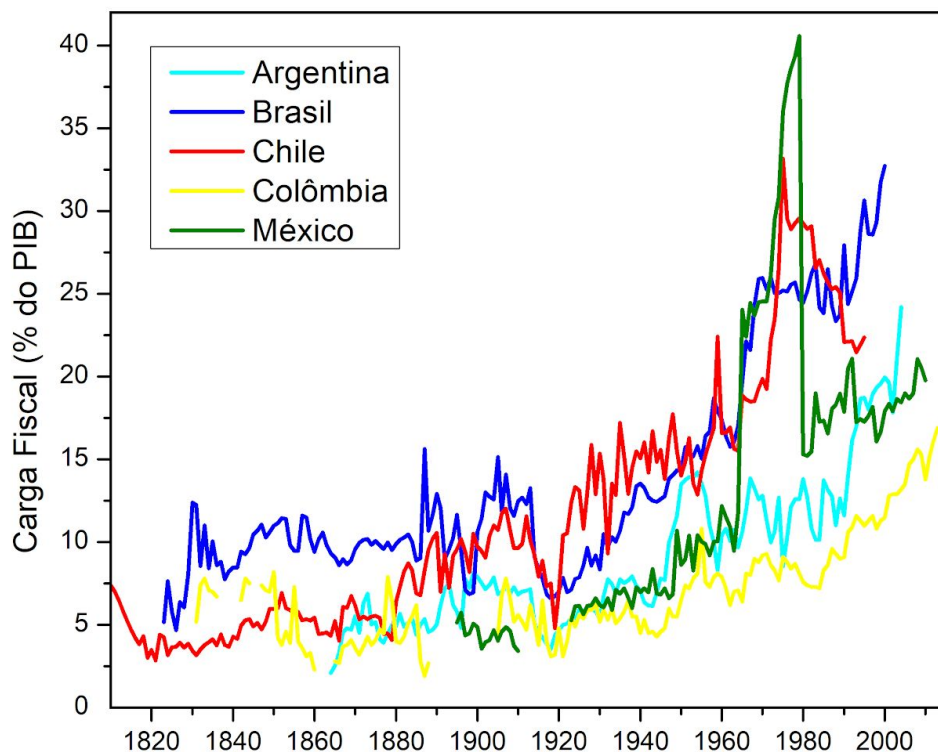
Já neste capítulo, a análise contemplou não apenas as informações dos quatro países apresentados individualmente no capítulo anterior, mas também o México, cujas informações, ainda que preliminares, parecem ajudar na compreensão do quadro bastante complexo e desigual da região latino americana como um todo.

Nesta parte do trabalho, portanto, discorrer-se-á brevemente a respeito das principais semelhanças e disparidades entre os países, no que concerne à evolução dos déficits fiscais e da carga fiscal dos países em análise. Em se tratando apenas do segundo indicador, o Gráfico 6 mostra a compilação dos resultados obtidos para a carga fiscal de cada país analisado, acrescentando-se a ele os mesmos dados referentes ao México. A adição tardia desse país será comentada com maiores detalhes ao longo deste capítulo.

Ainda a respeito da carga fiscal, embora haja escassez de dados para o caso mexicano, as informações disponíveis (registradas no Gráfico 6 com a cor verde) permitem inferir que este país, assim como os demais, apresentou baixa arrecadação durante todo o século XIX e início do século XX. Isso vai de encontro com a hipótese assinalada inicialmente: baixa arrecadação em tempos de paz, destinada a sustentar gastos limitados apenas à manutenção de um aparato administrativo básico, comparado com a extensão desse aparato no século XX, e ao financiamento de forças armadas (Cantu, 2016; Cantu et al., 2019a, 2019b).

Já no século XX, as cargas fiscais assumiram itinerários distintos. Na Argentina, no Brasil e no Chile, a trajetória dessa variável aumentou de maneira robusta já no período que sucedeu a Primeira Guerra Mundial. Em contraste, na Colômbia e no México só foi registrado crescimento fiscal significativo a partir da segunda metade do século XX. Se, por um lado, o primeiro grupo de países passou por duas ondas sucessivas de crescimento fiscal, México e Colômbia passaram por apenas uma.

Gráfico 6 – Carga Fiscal: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México²⁴ (1810-2015).



Fontes: ver capítulo referente à metodologia.

Com base na revisão bibliográfica registrada no capítulo anterior, foram identificados alguns contextos que apresentam resultados interessantes em se tratando de uma análise de caráter comparativo entre os países estudados. Tratam-se das crises no comércio internacional²⁵ e seus efeitos nesses países – que eram bastante dependentes dos impostos aduaneiros –, e da pressão fiscal pelo esforço de industrialização nesses países antes primarizados. Os momentos e intensidades distintas de algumas dessas inflexões serão avaliados neste capítulo com base nos dados apresentados individualmente para cada país no reperto anterior.

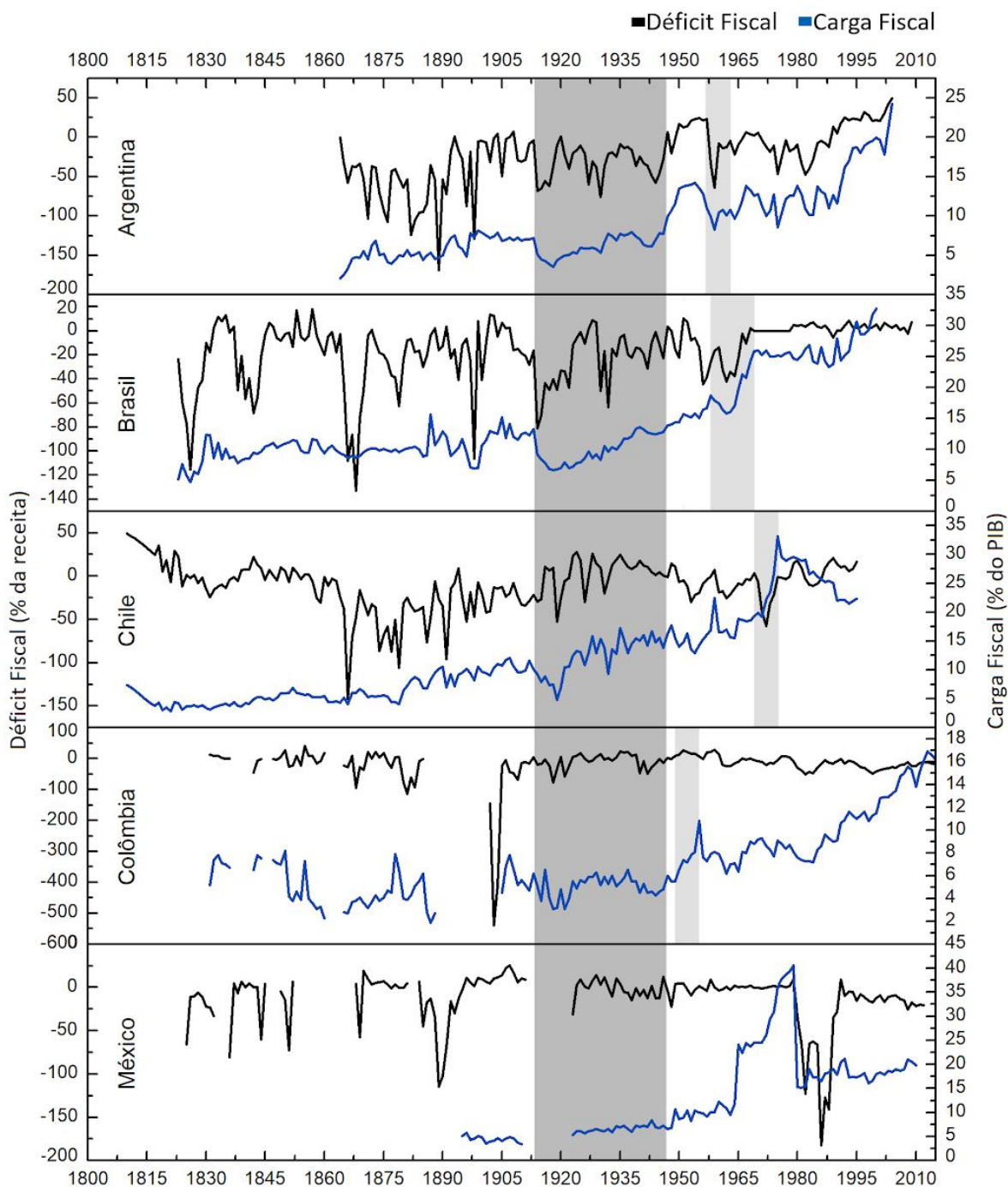
Uma primeira ponderação que deve ser feita antes de iniciar a análise propriamente dita do Gráfico 7, que reúne todos os dados trabalhados, consiste nas diferentes escalas que o compõem. O desmesurado déficit fiscal da

²⁴ As extravagâncias observadas na carga fiscal mexicana 1965 e 1979 devem-se, principalmente, ao fato de que a fonte utilizada para a elaboração do gráfico considerou os créditos para o cálculo da receita total nesse período (INEGI, 2015). Esse aumento temporário da receita total, derivado de uma metodologia de cálculo distinta, causou tal singularidade na representação desta variável, que consiste na receita total em proporção do PIB (este que permaneceu sendo contabilizado com a mesma metodologia durante todo o período).

²⁵ Especialmente a Primeira Guerra Mundial, a Grande Depressão do século XX e a Segunda Guerra Mundial.

Colômbia entre 1903 e 1904, decorrente da Guerra dos Mil Dias, esmaga o restante da trajetória desse indicador para o país, tornando-o aparentemente mais estável em comparação com a trajetória dos demais países. Mas isso se trata apenas de uma primeira impressão que um olhar mais atento permite superar.

Gráfico 7 – Carga Fiscal e Déficit Fiscal: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México (1800-2015).



Fontes: ver capítulo referente à metodologia.

Também é de suma importância atentar-se à grandeza da carga

fiscal, cuja escala, no gráfico referente à Colômbia, atinge o patamar máximo de 18% do PIB, ao passo que no Brasil e no Chile atinge 35%, 25% na Argentina e 45% no México. A escala temporal respeitou os resultados da coleta de dados, mantendo o registro integral das informações obtidas para todos os países ano a ano, sempre que se logrou a informação.

A perspectiva do Gráfico 7 permite destacar dois momentos de pressão sobre as contas públicas de toda a região que serão comentados ao longo desse capítulo: um mais coletivo, referente à crise do comércio exterior, e outro que ocorreu em momentos distintos em cada nação, o qual diz respeito aos impulsos de industrialização nacionais.

O destaque em cor mais escura compreende o período entre 1914 e 1945, a fim de evidenciar o período dos choques adversos do comércio exterior do século XX (Primeira Guerra Mundial, Grande Depressão e Segunda Guerra Mundial). A reação dos países a tais conjunturas externas evidenciou não só a dependência aduaneira, mas também reações que provocaram o crescimento fiscal do Estado. Na Argentina, no Brasil e no Chile, o aumento da importância da tributação interna foi o principal responsável pelo crescimento da arrecadação, tal como se evidencia nos parágrafos seguintes. Já os destaques mais claros remetem aos esforços de industrialização.

As três grandes crises do comércio exterior no século XX (Primeira Guerra Mundial, Grande Depressão e Segunda Guerra Mundial) produziram efeitos significativos no que diz respeito à arrecadação fiscal argentina. Ao interromper os fluxos de comércio internacional, tais eventos causaram uma queda significativa na arrecadação do país, fazendo necessária a busca por respostas rápidas que pudessem aumentá-la por outros meios. Dentre essas respostas, destaca-se a criação do Imposto de Renda, proposto em 1917 e aprovado em 1920.

Tais eventos afetaram o Brasil de maneira análoga. As respostas do país à grave situação fiscal caminharam no mesmo sentido da solução aplicada pelo governo argentino naquele mesmo contexto. A criação de um Imposto de Renda geral e permanente em 1922, este que viria a ser cobrado efetivamente apenas dois anos depois, consiste em uma dessas respostas. Destaca-se, também, a ampliação do repertório de produtos taxados e a elevação de tarifas durante os conflitos, que possibilitaram um aumento gradual da arrecadação brasileira.

A paralisação do comércio internacional atingiu o Chile da mesma

maneira. Destaca-se, porém, um fator específico que agravou os efeitos da Primeira Guerra Mundial no país: o desenvolvimento do nitrato sintético, substituto perfeito do principal produto de exportação chileno, o salitre. A resposta do Estado à diminuição da arrecadação decorrente desses fatores passou, igualmente, pelo fortalecimento das atividades independentes da demanda externa e, posteriormente, pelo desenvolvimento de um processo de substituição de importações²⁶.

Ao acrescentar nesta análise os mesmos dados referentes ao México, nota-se que a reação não foi análoga. Ao tomar como parâmetro de comparação os demais países analisados, nota-se que foi ínfimo o crescimento da arrecadação do Estado mexicano desde o começo da Primeira Guerra Mundial até o final da Segunda. Isso pode indicar que os choques adversos que atingiram a Argentina, o Brasil e o Chile, provocando o aumento da arrecadação, não produziram efeitos com a mesma proporção no México e na Colômbia (Cantu et al., 2019a, 2019b).

O crescimento efetivo da carga fiscal colombiana deu-se apenas nos primeiros anos da década de 1950, devido ao aumento dos preços internacionais do café e à reforma tributária de 1951. Os esforços de industrialização que ocorreram entre as décadas de 1950 e 1960 reforçaram essa trajetória de ascensão. Já o caso do México permanece sem explicações até o momento, de modo que a sua inclusão nas análises futuras consiste na primeira indicação para as investigações futuras, dado que o estudo desse país poderá aportar grandes contribuições à investigação proposta neste trabalho.

Outro tipo de pressão sobre os gastos públicos que se mostrou comum aos países analisados diz respeito aos esforços de industrialização. Os períodos específicos de maior pressão pelo esforço de industrialização em cada país foram destacados em cinza claro no Gráfico 7.

As primeiras iniciativas de substituir importações na Argentina, tais como o Conselho Nacional de Pós Guerra (1944), a Secretaria de Indústria e o Banco de Crédito Industrial Argentino, foram frustradas em razão da dificuldade de importar maquinário para a ampliação da capacidade industrial do país. A administração Perón priorizou a expansão dos gastos sociais em detrimento da

²⁶ Esse processo esteve presente em todos os países analisados em momentos diferentes. O detalhamento da industrialização via substituição de importações em cada país encontra-se no subcapítulo referente a cada um deles. A comparação entre os processos apresenta-se destacada na cor cinza (mais clara) no Gráfico 7 e será elucidada nos parágrafos seguintes.

industrialização, de modo que esse processo foi colocado em segundo plano durante todo o seu governo. Apenas durante a gestão Frondizi, o inconcluso processo de industrialização por substituição de importações tornou-se prioridade. Sem embargo, esse esforço de industrialização não teve como impacto imediato um crescimento consistente da arrecadação (Cantu et al., 2019a, 2019b).

Já no caso brasileiro, a relação entre o contexto de crise fiscal e a expansão dos gastos associada aos esforços de industrialização mostrou-se mais consistente. Um contexto de crise demarcou o período dos governos de Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart. Em 1956, o déficit atingiu 44% do valor das receitas totais da União, cabendo grande parte desses gastos aos investimentos no âmbito do Plano de Metas, para o qual inexistia um plano de financiamento (Cantu, 2016). A busca por outras formas de financiar o projeto industrializador gerou um novo aumento da carga tributária brasileira.

A trajetória de aumento da carga fiscal chilena iniciou-se nos últimos anos da administração Frei, tendo seus maiores efeitos registrados durante o governo de Allende, quando se concretizou o processo de estatização das mineradoras de cobre e outros setores produtivos por meio da elevação dos impostos às empresas privadas. A trajetória de aumento sofreu uma inflexão em 1975, durante a ditadura de Pinochet, evidenciando o papel da ideologia neoliberal no que diz respeito à redução do tamanho do Estado (Cantu et al., 2019a, 2019b). Esse episódio mostra que a introdução de uma variável ideológica pode trazer contribuições muito significativas para essa análise, de modo que se pretende incluí-la nas próximas etapas dessa investigação.

O esforço de industrialização por substituição de importações na Colômbia baseou-se na reforma tarifária de 1951. Essa reforma tinha como objetivo principal o estímulo à indústria manufatureira colombiana, e veio acompanhada de um grande crescimento dos preços internacionais do café. Em conjunto, esses fatores levaram ao crescimento da carga fiscal colombiana a partir de 1952. Sem embargo, essa série voltou a diminuir em 1955, devido às severas restrições do balanço de pagamentos derivadas da ainda alta dependência das exportações de café (Junguito e Rincón, 2004).

Até o atual momento da investigação, não foi possível concluir a pesquisa bibliográfica para apresentar as respostas do México a esse contexto. Como registrado anteriormente neste capítulo, a necessidade de explorar o caso

mexicano surgiu no decorrer deste estudo e indubitavelmente será um importante objeto de estudo nas próximas etapas. A especificidade do caso mexicano também teve o grande mérito de indicar a indispensabilidade do delineamento de critérios para a escolha de países, os quais podem aumentar a consistência da investigação. Tais critérios devem levar em consideração, principalmente, a capacidade arrecadatória dos Estados e o poder distributivo destes. A seguir, apresentam-se dois estudos que se mostraram apropriados para amparar a seleção de países com base nos parâmetros indicados.

Tabela 1 – Receita tributária média para países da América Latina (1990 - 2004).

Países	Média 1990- 2004
GRUPO 1	25
Brasil (a)	30,6
Uruguai	23,5
Argentina (a)	20,9
GRUPO 2	15,1
Costa Rica	17,9
Chile	17,5
Honduras	16,5
Nicaragua	15,2
Panamá	15,8
Rep. Dominicana	14,9
Colômbia	13,7
Perú	14,5
Bolívia	12,7
El Salvador	12,4
GRUPO 3	10
Paraguai	11,7
México	12,5
Equador	10,9
Venezuela	8,9
Guatemala	9
Haití	7,1
Média simples América Latina	15,1

(a) Receita do governo geral

Fonte: Sabaini e Cetrángolo (2006, p.48).

O primeiro baseia-se em Sabaini e Cetrángolo (2006). Ao analisar a evolução da carga tributária latino-americana desde 1980 até 2004, os autores identificaram um crescimento desigual em distintos grupos de países: o maior aumento se deu naqueles que já tinham uma carga tributária mais elevada no período inicial, ou seja, a tendência aprofundou-se com o passar do tempo. Isso resulta que a média simples da região tenha passado de 14,4% em 1980 para quase

17% em 2004 (Sabaini e Cetrángolo, 2006). E, pelo que os dados preliminares indicam, continuou crescendo nos últimos 15 anos (vide Gráfico 1).

Os autores ordenaram os países de maneira decrescente, classificando-os em três grupos, cujas linhas de corte foram estabelecidas considerando 3 pontos percentuais acima ou abaixo da média simples obtida para toda a região entre 1995 e 2004 (15,7%). A classificação completa encontrada por Sabaini e Cetrángolo apresenta-se na Tabela 1.

Observa-se que dois dos países analisados neste trabalho pertencem ao Grupo 1 (Argentina e Brasil), e os outros dois pertencem ao Grupo 2 (Chile e Colômbia). A futura inclusão do México, explicitada nos parágrafos anteriores, implicará na introdução de um país do Grupo 3. O estudo de caso que será feito posteriormente para esses países possibilitará a avaliação e atualização da classificação de Sabaini e Cetrángolo (2006).

Além desse critério, levar-se-á, também, em consideração um parâmetro referente à capacidade distributiva dos Estados. Esse segundo critério baseia-se no trabalho de Goñi et al. (2008), que compara o desempenho dos sistemas fiscais latino-americanos ao dos países europeus do ponto de vista redistributivo. A escolha dos autores por utilizar países europeus como referência de comparação não deve ser entendida como uma declaração normativa sobre a conveniência (ou falta dela) do "modelo europeu" de redistribuição, mas apenas como um reflexo da disponibilidade de dados para esses países.

Na Europa, a redistribuição fiscal tem maior êxito na redução do coeficiente de Gini da renda de mercado, e a maior parte deste efeito decorre das transferências públicas. Em contraste, na América Latina, as transferências públicas não produzem tanto efeito na redução da desigualdade. Enquanto nos países europeus a redistribuição fiscal direta levou, no período analisado, a uma redução média de cerca de 15 pontos percentuais no coeficiente de Gini da distribuição de renda, na América Latina a redução foi de, em média, cerca de 2 pontos percentuais (Goñi et al., 2008). Uma das razões para essa diferença é que o volume de transferências é muito menor na América Latina do que na Europa, como aponta a Tabela 2. As diferentes fontes de tributação também assumem papel relevante nesse sentido.

Tabela 2 – Transferências na América Latina e Europa (% do PIB).

	Argentina	Brasil	Chile	Colômbia	México	Peru	AL6	Europa
Seguro Social	7,7	11,7	6,9	5,9	2,6	3,1	6,3	14,7
Assistência Social	1,5	1,4	0,7	0,6	1	0,5	1	1,6
Transferências totais	9,2	13,1	7,6	6,5	3,6	3,6	7,3	16,3

Fonte: Goñi et al. (2008, p.18).

A Tabela 2 indica que o total de transferências da América Latina corresponde a menos da metade do que foi gasto na Europa com esse tipo de política. Os seis países latino-americanos considerados dedicaram cerca de 7,3% do PIB às transferências. Deste total, cerca de 6,3% do PIB direcionou-se aos programas de seguro social (como pensões e seguro desemprego) e cerca de 1% aos programas de assistência social (como transferências monetárias condicionais, refeições escolares e bolsas de estudo). Em contraste, a Europa gastou mais de 16% do PIB em transferências, sendo a maior parte direcionada aos programas de seguro social.

Os dados da tabela também apontam para a existência de uma heterogeneidade substancial entre os países latino-americanos: Argentina e Brasil apresentam gastos elevados; Chile e Colômbia, gastos moderados; México e Peru, gastos baixos. A questão da capacidade distributiva consiste na terceira observação derivada deste trabalho, que pode servir de base para estudos futuros.

Dessa forma, com base na nos dois critérios apresentados, foram indicados como exemplos prioritários para a continuidade desta investigação o caso da Argentina e do Brasil, enquanto países com alta capacidade extrativa e alto poder distributivo; do Chile e da Colômbia, devido a suas altas capacidades extrativas combinadas com baixos poderes distributivos; e do México, dada sua reduzida capacidade tanto no âmbito da extração quanto da distribuição. Essa indicação será confirmada ao longo do aprofundamento da pesquisa e sujeita-se à disponibilidade de dados e de literatura, bem como ao surgimento de novas reflexões no decorrer da investigação.

Uma última ponderação deve ser feita a respeito do marco cronológico da investigação. Este trabalho, especificamente, trata-se da elaboração de um alicerce para futuras investigações, de modo que se propôs a revisar a bibliografia correspondente aos séculos XIX e XX. Sem embargo, assume-se a necessidade de ampliar esses estudos no sentido de atualizar as informações disponíveis para o século XXI. A realização de um estudo mais contemporâneo

consiste, portanto, no quarto item que deve estar presente nas investigações que serão realizadas nos próximos anos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento do presente estudo possibilitou a elaboração de um quadro global da região, em um nível ainda preliminar, o qual deve ser utilizado como sustentação empírica e metodológica para futuras pesquisas. Esse objetivo foi alcançado através da concretização dos três objetivos específicos sinalizados no primeiro capítulo deste trabalho. Primeiro, foram levantados dados e sistematizados em séries históricas da trajetória fiscal da Argentina, do Brasil, do Chile e da Colômbia²⁷. Depois, os dados já sistematizados foram analisados junto à história econômica e fiscal de cada país. Por último, os resultados encontrados com base nos dois primeiros passos permitiram a indicação de alguns critérios que poderão ser utilizados para definir os países que serão trabalhados nas etapas futuras da pesquisa.

Os instigantes resultados obtidos sinalizaram para a continuidade da investigação acerca dos países aos quais se deu ênfase neste trabalho. Pretende-se, nas futuras investigações, aprofundar o estudo desses países, bem como obter dados e bibliografias mais recentes, que possibilitem a análise de suas trajetórias ao longo do século XXI. Sinalizou-se, também, a inclusão do caso mexicano ao estudo, dado que as séries históricas elaboradas para esse país mostraram-se bastante promissoras para os objetivos de longo prazo indicados nesta investigação.

Outro resultado desta pesquisa, que deverá orientar os estudos subsequentes, consiste na consideração do poder distributivo do Estado enquanto um novo critério de classificação e definição de casos para o estudo, além da capacidade arrecadatória já ponderada. Além disso, os resultados apontaram a relevância do estudo de variáveis adicionais que podem intervir no resultado fiscal dos Estados nacionais, a exemplo do papel da ideologia neoliberal no que diz respeito à reorientação do papel do Estado.

Vale ressaltar, mais uma vez, que tais indicações para investigações futuras deverão ser confirmadas ao longo do aprofundamento da pesquisa. Os caminhos que serão percorridos na continuidade deste estudo sujeitam-se à

²⁷ A produção das séries históricas para o México realizou-se posteriormente e consiste em um resultado da pesquisa, tal como foi detalhado no capítulo 4.

disponibilidade de dados e de literatura, bem como ao surgimento de novas reflexões no decorrer da investigação.

REFERÊNCIAS

- AYA, Juan Andrés Cañón. **Crisis Y Evolución Del Estado Fiscal En Colombia**. 2018. 58 f. Trabalho de Conclusão de Curso Ciências Econômicas – Economia, Integração e Desenvolvimento – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2018.
- CABRERA, A. **Series estadísticas de la economía mexicana en el siglo XX**. Economía Informa, n. 369, pp.63-85, 2011
- CANTU, Rodrigo; CUEVAS, Benjamín; HONORIO, Kaline. **Heterogeneidade fiscal, um desafio para a integração latino-americana**. In: Fórum Universitário Mercosul (FoMerco), 2019, Foz do Iguaçu. Anais do XVII Fórum Universitário Mercosul, 2019b.
- CANTU, Rodrigo; CUEVAS, Benjamín; HONORIO, Kaline. **Integração, heterogeneidade fiscal e formação do Estado na América Latina**. In: I Congresso Internacional Pensamento e Pesquisa sobre a América Latina – III Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina, 2019, São Paulo. Novos e velhos sentidos da integração da América Latina: práticas e desafios, 2019a.
- CANTU, Rodrigo. **Ensaio sobre as transformações das finanças públicas brasileiras**. 2016. 161 f. Tese (Doutorado em Sociologia). Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2016.
- CENTENO, Miguel Angel. **Sangre y deuda**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2014.
- COLLIER, Simon; SATER, William. The liberal impulse. In: COLLIER, Simon; SATER, William. **A History of Chile 1808-2002**. 2ª Ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. p. 104-124.
- CONDE, Cortés; HARRIAGUE, María. **Evolución del sistema tributario argentino**. IR06 La Revista del Instituto. AFIP. p. 8-106. Dez, 2010.
- COUYOUMDJIAN, Juan Ricardo. **El mercado del salitre durante la primera guerra mundial y la postguerra, 1914-1921: Notas para su estudio**. Revista História, PUCP - Santiago, n. 12, p. 13-55, 1975.
- CUEVAS, Benjamín. **Trajetória fiscal e fortalecimento do Estado argentino a partir do século XX**. 60 f. Trabalho de Conclusão de Curso Ciências Econômicas – Economia, Integração e Desenvolvimento – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2020.
- DEAS, Malcolm. **The Fiscal Problems of Nineteenth-Century Colombia**. Journal of Latin American Studies: Cambridge University Press. v. 14, n. 2. p. 287-328. Nov, 1982.
- FERRERES, Orlando. **Dos siglos de economía argentina 1810-2010: historia argentina en cifras**. Fundación Norte y Sur. El Ateneo, Buenos Aires, 2010.

FIGUEROA, Alfredo Lewin. **Historia de las Reformas Tributarias en Colombia**. In: RODRÍGUEZ, Eleonora Lozano (coordinadora). *Fundamentos de la tributación*. 1ª Ed. Bogotá: Universidad de los Andes - Editorial Temis, 2008. p. 1-42.

Forte, Ricardo. **La crisis argentina de 1890: estado liberal, política fiscal y presupuesto público**. Relaciones 67/68, verano-otoño 1996, vol. XVII. Tlalpujahua, Michoacán, 1985.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 32ª Ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional. 2005.

GOÑI, Edwin; LÓPEZ, Humberto; SERVÉN, Luis. **Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America**. Policy Research Working Paper 4487. The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth Team. Jan, 2008.

IBGE. **Estatísticas do século XX**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

IBGE. **Estatísticas históricas do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

INEGI. **Estadísticas históricas de México 2014**. México: INEGI, 2015.

JUNGUITO, Roberto; RINCÓN, Hernán. **La política fiscal en el siglo XX en Colombia**. Borradores de Economía; No. 318, 2004.

KALMANOVITZ, S.; LOPEZ, E. **Las finanzas públicas de la Confederación Granadina y los Estados Unidos de Colombia 1850-1886**. Revista de Economía Institucional, v.12, n.23, pp.199-228, 2010.

LYNCH, A. B.; DANIA, R. **Sistemas tributarios: un análisis en torno al caso argentino**. Revista Libertas. v. 33, 2000.

MARFÁN, Manuel. **La reforma tributaria en Chile de 1990: una historia de éxito**. In: 40 años / 40 ideas. CIEPLAN. 2016 (2001). p. 157-174.

MELLER, Patricio. **Un Siglo de Economía Política Chilena (1890-1990)**. Chile: Editorial Andrés Bello, 1998.

MELO, Marcus A. **O Leviatã Brasileiro e a Esfinge Argentina: determinantes institucionais da política tributária**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. v. 20, n. 58, p. 91-129, 2005.

OLIVEIRA, Fabrício. **Crise, reforma e desordem do sistema tributário nacional. 1992**. 218 f. Tese apresentada à Universidade Estadual de Campinas para o concurso de livre-docência na Área de Economia Brasileira do Departamento de Política e História Econômica do Instituto de Economia. UNICAMP, 1992

PASTÉN, Roberto. **The political economy of the fiscal deficit in nineteenth-century Chile**. United Nations Publications. Cepal Review, [s.l.], v. 2017, n. 121, p.157-170, 23 out. 2017.

PINTO, Aníbal. **Chile: Un Caso de Desarrollo Frustrado**. Santiago: Editorial

Universitaria S. A. 1959.

PUC Chile. **Economía Chilena 1810-1995: Estadísticas Históricas**. Documento de Trabajo N° 187, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2000.

SABAINI, Juan; CETRÁNGOLO, Oscar. **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. **Coercion, Capital, and European States**. Cambridge MA: Blackwell, 1992.

TOMBOLO, Guilherme. **O PIB brasileiro nos Séculos XIX e XX: duzentos anos de ciclos econômicos**. 57 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

VARSANO, Ricardo. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas**. IPEA, Rio de Janeiro. Jan, 1996.