INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)
CIÊNCIAS ECONÔMICAS - ECONOMIA, INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

TRAJETÓRIA FISCAL E FORTALECIMENTO DO ESTADO ARGENTINO A PARTIR DO SÉCULO XX.

BENJAMÍN CUEVAS

Foz do Iguaçu
2020

INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)
CIÊNCIAS ECONÔMICAS - ECONOMIA, INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

TRAJETÓRIA FISCAL E FORTALECIMENTO DO ESTADO ARGENTINO A PARTIR DO SÉCULO XX.

BENJAMÍN CUEVAS

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.

Orientador: Prof. Rodrigo Luiz Medeiros da Silva (Doutor)

Coorientador: Prof. Rodrigo Cantu de Souza (Doutor)

Foz do Iguaçu

2020

BENJAMÍN CUEVAS

TRAJETÓRIA FISCAL E FORTALECIMENTO DO ESTADO ARGENTINO A PARTIR DO SÉCULO XX.

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

_____
Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Luiz Medeiros da Silva
UNILA

_____
Prof. Dr. Rodrigo Cantu de Souza
UFPEL

_____
Prof. Dra. Paula Daniela Fernández
UNILA

Foz do Iguaçu, 17 de Dezembro de 2020.

TERMO DE SUBMISSÃO DE TRABALHOS ACADÊMICOS

Nome completo do autor(a):_____

Curso: _____

	Tipo de Documento
(…..) graduação	(…..) artigo
(…..) especialização	(…..) trabalho de conclusão de curso
(…..) mestrado	(…..) monografia
(…..) doutorado	(…..) dissertação
	(…..) tese
	(…..) CD/DVD – obras audiovisuais
	(…..) _____

Título do trabalho acadêmico:_____

Nome do orientador(a): _____

Data da Defesa:_____/_____/_____

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, _____de_____de_____.

_____

Assinatura do Responsável

Em memória do Professor Wolney Roberto Carvalho.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço aos meus pais Rubén e Carmen pelo esforço de todos esses anos, o apoio incondicional na distância e a confiança em mim. Agradeço também aos meus irmãos Agustín, Julieta e Ramiro pela companhia ao longo deste processo.

Agradeço à Universidade da Integração Latino-Americana (UNILA), aos docentes do curso de Ciências Econômicas - Economia, Integração e Desenvolvimento, pela educação pública e de excelência. Agradeço profundamente à República Federativa do Brasil - pela qual sinto um enorme carinho - por ter me dado a possibilidade de estudar e, ao mesmo tempo, por ter se tornado meu segundo lar durante todo este tempo.

Também sou imensamente grato a todos meus orientadores, de pesquisa, monitoria e extensão, Rodrigo Cantu, Pedro Staevie e Luciano Wexell Severo, respectivamente; assim como a Rodrigo Medeiros, orientador deste trabalho e a Laura Ferreira, por ter me motivado a escrevê-lo na língua portuguesa.

Agradeço à UNILA pelo financiamento de viagens de pesquisa, auxílios e eventos acadêmicos que enriqueceram imensuravelmente a minha formação, e ao CNPq pelo investimento em bolsas de iniciação científica e a confiança em mim para pesquisar e contribuir à ciência brasileira e latino-americana.

Agradeço aos amigos e amigas que me ajudaram e acompanharam durante todos esses anos, por termos superado juntos cada desafio, pelo suporte nos momentos difíceis e pela companhia nos momentos mais felizes.

Finalmente, agradeço à Ana por tanto carinho, pela convivência, as viagens, pelo apoio infinito e pela constante aprendizagem como pessoa ao seu lado.

“Todo nos une, nada nos separa”

Roque Sáenz Peña

CUEVAS, Benjamín. **Trajetória fiscal e fortalecimento do Estado argentino a partir do século XX**. 2020. Número de páginas 60. Trabalho de Conclusão de Curso Ciências Econômicas – Economia, Integração e Desenvolvimento – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2020.

RESUMO

A teoria da formação do Estado elaborada pelo reconhecido sociólogo e politólogo Charles Tilly, coloca à guerra como o principal elemento para a conformação e a consolidação do aparato estadual das nações. Na aplicação desta hipótese bélica para a América Latina, Angel Centeno afirma que o pouco alcance que tiveram os conflitos armados ocorridos no sul do continente americano ao longo do século XIX dificultou a conformação de Estados fiscalmente fortes ao longo do território em questão. No entanto, existem na América do Sul países como Argentina, Brasil e Uruguai cuja carga fiscal, em torno do 30% do PIB, se assemelha à média dos países da OCDE. Sendo assim, o objetivo deste trabalho é investigar desde uma perspectiva local e histórica como se produziu o fortalecimento fiscal da nação argentina a partir do século XX, sob a hipótese da existencia de outros elementos - vinculados a crises fiscais - favoráveis à consolidação da estrutura fiscal daqueles países sem importantes participações em eventos bélicos. Dessa forma, para atingir o seu propósito, este trabalho será composto por quatro seções. Na primeira, se apresentará o panorama atual da tributação na América Latina assim como o da Argentina especificamente, utilizando como ponto de partida a crise da dívida nos anos 1980 para chegar, logo depois, ao presente contexto de grande heterogeneidade fiscal na região. Na segunda seção serão apresentadas as teorias que discutem sobre o papel dos impostos na história do Estado para finalmente optar, dentre elas, a que possua maiores elementos de análise para fornecer uma explicação satisfatória do fortalecimento do Estado argentino ao longo do século XX. Na terceira, inicialmente fará-se uma breve caracterização da fiscalidade argentina ao longo do século XIX para depois realizar em detalhe uma análise de três conjunturas propostas e finalmente avaliar a confirmação ou não de cada uma das hipóteses. Por último, na conclusão serão repassados os resultados obtidos ao longo da pesquisa.

Palavras-chave: Carga Tributária; Crise Fiscal; Consolidação Fiscal; Estado Argentino

CUEVAS, Benjamín**. Trayectoria fiscal y fortalecimiento del Estado argentino a partir del siglo XX.** 2020. Número de páginas 60. Trabajo de Conclusión de Curso Ciencias Económicas - Economía, Integración y Desarrollo - Universidad Federal de la Integración Latinoamericana, Foz do Iguaçu, 2020.

RESUMEN

La teoría de la formación del Estado elaborada por el reconocido sociólogo y politólogo Charles Tilly coloca a la guerra como el principal elemento para la conformación y consolidación del aparato estatal de las naciones. En la aplicación de esta hipótesis bélica para América Latina, Ángel Centeno afirma que el poco alcance que tuvieron los conflictos armados ocurridos en el sur del continente americano a lo largo del siglo XIX dificultó la conformación de Estados fiscalmente fuertes a lo largo del territorio en cuestión. Sin embargo, existen en América del Sur países como Argentina, Brasil y Uruguay cuya carga fiscal, en torno al 30% del PIB, se asemeja al promedio de los países de la OCDE. Siendo así, el objetivo de este trabajo es investigar desde una perspectiva local e histórica cómo se produjo el fortalecimiento fiscal de la nación argentina a partir del siglo XX, bajo la hipótesis de la existencia de otros elementos - vinculados a crisis fiscales - favorables a la consolidación de la estructura fiscal de esos países sin importantes participaciones en eventos bélicos. De este modo, para lograr su propósito, este trabajo constará de cuatro secciones. En la primera, se presentará el panorama actual de la tributación en Latinoamérica, así como el de Argentina específicamente, utilizando como punto de partida la crisis de la deuda en los años 1980 para llegar, luego, al presente contexto de gran heterogeneidad fiscal en la región. En la segunda sección se presentarán las teorías que discuten sobre el papel de los impuestos en la historia del Estado para finalmente optar, entre ellas, por la que posea mayores elementos de análisis para proporcionar una explicación satisfactoria del fortalecimiento del Estado argentino a lo largo del siglo XX. En la tercera, inicialmente se hará una breve caracterización de la fiscalidad argentina a lo largo del siglo XIX para después realizar en detalle un análisis de tres coyunturas propuestas y, finalmente, evaluar la confirmación o no de cada una de las hipótesis. Por último, en la conclusión se transmitirán los resultados obtenidos a lo largo de la investigación.

Palabras Clave: Carga Tributaria; Crisis Fiscales; Consolidación Fiscal; Estado Argentino.

CUEVAS, Benjamín. **Fiscal trajectory and strengthening of the Argentine state from the 20th century**. 2020. Concluding Work Course Economic Sciences - Economics, Integration and Development - Federal University of Latin American Integration, Foz do Iguaçu, 2020.

ABSTRACT

The theory of the formation of the State elaborated by the recognized sociologist and politologist Charles Tilly, places war as the main element for the conformation and consolidation of the state apparatus of nations. In the application of this war hypothesis to Latin America, Angel Centeno states that the limited scope of the armed conflicts that occurred in the south of the American continent during the nineteenth century hindered the formation of fiscally strong States along the territory in question. However, there are countries in South America such as Argentina, Brazil, and Uruguay whose tax revenue, around 30% of GDP, is better than the OECD average. Therefore, the objective of this work is to investigate from a local and historical perspective how the fiscal strengthening of the Argentine nation took place from the 20th century, under the hypothesis of the existence of other elements - linked to fiscal crises - favoring the consolidation of the fiscal structure of those countries without important participation in bellicose events. Thus, to achieve its purpose, this work will consist of four sessions. The first will present the current scenario of taxation in Latin America as well as that of Argentina specifically, using as a starting point the debt crisis in the 1980s to reach, soon after, the present context of great fiscal heterogeneity in the region. In the second session will be presented the theories that discuss the role of taxes in state history to finally choose, among them, the one with the greatest elements of analysis to provide a satisfactory explanation of the strengthening of the Argentine State throughout the 20th century. In the third, a brief characterization of Argentine taxation was initially made throughout the nineteenth century, then a detailed analysis of three proposed conjunctures and finally an evaluation of the confirmation or not of each of the hypotheses. Finally, in the conclusion, the results obtained throughout the research will be passed on.

Key words: Tax Revenue; Fiscal Crises; Fiscal Consolidation; Argentine State.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1 - Evolução do Índice de Gini para países da região entre 1979 e 2002 **26**

Tabela 1.2 - Mapa tributário e efeitos da política econômica neoliberal na Argentina **28**

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 3.1 - Trajetória fiscal argentina e evolução da carga tributária **44**

Gráfico 3.2 - Fiscalidade argentina no século XIX **45**

Gráfico 3.3 - Crises no comércio internacional **47**

Gráfico 3.4 - Estado de bem-estar **50**

Gráfico 3.5 - Esforço por industrializar **52**

SUMÁRIO

Introdução **15**

Capítulo 1: O panorama da tributação na América Latina e Argentina **19**

Capítulo 2: Formação do Estado e fiscalidade **31**

Capítulo 3: Fortalecimento do Estado argentino ao longo do século XX **43**

3.1. Fiscalidade no século XIX 45

3.2. Crises no comércio internacional (1914-1945) 47

3.3. Ampliação do Estado de bem-estar (1946-1955) 50

3.4. Esforço por industrializar (1958-1966) 52

3.5. Conclusões 55

Considerações finais **56**

Referências **58**

Introdução

A teoria eurocentrista da formação do estado elaborada pelo reconhecido sociólogo e politólogo Charles Tilly, coloca à guerra como o principal elemento para a conformação e a consolidação do aparato estadual das nações. Segundo esta perspectiva, a grande magnitude bélica que caracterizou o cenário europeu a partir do século XIV obrigou as monarquias a endurecer a arrecadação fiscal para suportar o enorme dispêndio que o aumento e a complexação da guerra exigiam ano a ano. Assim, as *crises fiscais* geradas pelo incremento do gasto bélico fariam com que aparecerem novos tributos capazes de financiá-lo. Ao mesmo tempo, o incremento de recursos disponíveis para o patrocínio da guerra fomentaria a consolidação de um quadro administrativo capaz de organizar as finanças das monarquias envolvidas em conflitos bélicos e disputas pelo poder na região. Dessa forma, grosso modo, se iriam construindo na Europa ocidental - com o correr dos séculos - as fortes e consolidadas estruturas estatais que hoje conhecemos nas principais potências europeias. Em poucas palavras, o que fundamentalmente Tilly sugere, é que a guerra faz ao estado.

Tal hipótese, ainda válida na análise histórica da formação do Estado europeu ocidental, tempo depois foi aplicada por Ángel Centeno à América Latina no intuito de compreender o porquê da fraqueza, em termos econômicos e institucionais, dos atuais Estados latinos pertencentes ao hemisfério sul. Segundo Centeno, o pouco alcance que tiveram os conflitos bélicos ocorridos no sul do continente americano ao longo do século XIX, já formalizadas as independências, não permitiram um desenvolvimento eficiente dos diferentes Estados em relação ao cumprimento das suas principais funções (produção, distribuição, segurança, etc.). Nessa perspectiva, reconhece-se que os maiores conflitos armados da região, como por exemplo foram a guerra da tríplice aliança ou a posterior guerra do pacífico, considerados como “guerras limitadas”, não atingiram a magnitude de eventos tais como as guerras napoleônicas (1803-1815) ou a guerra civil estadunidense (1861-1865), chamadas de “guerras totais”. Sendo assim, a falta destas últimas, sob o mesmo argumento da hipótese militar, dificultou a

conformação de estados fortes ao longo do território compreendido pela América Latina.

No entanto, dados atuais da CEPAL indicam a existência de uma grande heterogeneidade fiscal entre os países latino-americanos, o que nos permite duvidar sobre o suposto fato de todos os países em questão possuírem frágeis estruturas estatais e, ao mesmo tempo, pouca capacidade tanto tributária quanto administrativa. Enquanto a Argentina e o Brasil arrecadam cerca do 30% do PIB, outros países, como por exemplo o Paraguai e o México, arrecadam menos do 15%. Diante disso, lembrando que a hipótese militar anteriormente apresentada descarta a possibilidade da existência de estados proporcionalmente tão fortes quanto os da Europa Ocidental na América- Latina pela falta de guerra total na nossa região, há lugar para uma nova reflexão. Pois, se a hipótese de Tilly estivesse certa, o caso da Argentina - país de elevada carga tributária em relação ao próprio PIB - não deveria existir. Cria-se, dessa maneira, a necessidade de explicar a construção fiscal da nação argentina desde uma perspectiva local e menos limitada.

Nesse sentido, visando encontrar uma explicação mais contundente à formação do Estado na América-latina, Cantu (2016) propôs - inicialmente para o caso específico do Brasil - a consideração de três novos elementos capazes de preencher os vácuos presentes na hipótese militar apresentada por Charles Tilly e depois ampliada por Miguel Ángel Centeno. Frente a necessidade de determinar o que produziu as *crises fiscais* nos Estados latino-americanos ao longo do século XX, Cantu estabelece três possíveis contextos que, ao exercerem uma considerável pressão fiscal sobre as finanças estatais, podem acabar exigindo a criação de novas formas de arrecadação, possibilitando assim, o fortalecimento do Estado uma vez superados esses momentos críticos. Trata-se, pois, das crises do comércio exterior, os esforços por industrializar e a construção do Estado de bem-estar. Em outras palavras, Cantu aponta que, frente à ausência de guerras totais, alguns Estados na América-latina poderiam ter se fortalecido a partir da superação desses três diferentes contextos ao longo do século XX.

Sendo assim, o objetivo deste trabalho é investigar desde uma perspectiva histórica como se produziu o fortalecimento fiscal da nação Argentina a partir do século XX. Ou seja, vislumbrar, perante a falta de grandes guerras, quais elementos possibilitaram - a partir do ano 1900 - a consolidação de uma

estrutura fiscal na República Argentina com grande capacidade arrecadatória e administrativa. Por outro lado, também serão ressaltados, superficialmente, alguns elementos ou acontecimentos que contribuíram no sentido oposto, quer dizer, para o enfraquecimento do aparato estatal ao longo do período histórico em questão.

A fim de testar a hipótese proposta, foram criadas duas séries a partir de indicadores econômicos capazes de "desenhar" a trajetória fiscal do país em questão. Contudo, para a criação das séries e sua posterior análise, foi necessário percorrer as seguintes etapas metodológicas: primeiro, a extração e a organização de dados econômicos; segundo, a elaboração de gráficos e identificação dos contextos a serem analisados e, por último, a leitura ou interpretação destes a partir da história econômica e fiscal argentina.

Inicialmente, foram extraídas do livro "*Dos siglos de economía argentina*" de Orlando Ferreres (2010) diferentes tabelas de dados a partir das quais conseguiu-se calcular tanto a renda (receita) quanto os gastos totais (despesa pública) da Argentina de cada ano ao longo do século XX até o começo do XXI, inclusive.

Depois, havendo calculado aqueles indicadores, criaram-se duas séries históricas: a primeira, correspondente à trajetória fiscal argentina, elaborou-se a partir do cálculo que inclui a *Receita Total* (R) menos os *Gastos Totais* (D)*,* todo dividido pela *Receita Total,* obtendo assim a seguinte razão: " (R-D)/R ", que representa o déficit fiscal como porcentagem da receita total. Se obteve, dessa maneira, a variável independente.

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

Por outro lado, a segunda, trata-se da *carga fiscal* criada a partir porcentagem da receita tributária em relação ao PIB, a qual evidencia a evolução da arrecadação ao longo do período em questão. Esta última, que representa o fortalecimento fiscal do Estado, será considerada como nossa variável dependente.

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

Dessa forma, montou-se um gráfico com ambas as séries, permitindo assim identificar os contextos específicos de *crise fiscal* a serem analisados.

Por último, para uma melhor interpretação dos dados se recorreu à histórica econômica e tributária argentina, assim como aos grandes eventos históricos de forte repercussão internacional, para finalmente, testar a validade das hipóteses ao caso da Argentina em particular.

No que diz respeita às conjunturas críticas que serão abordadas neste trabalho, escolheram-se três diferentes contextos de crise fiscal: 1) O período que abarca desde o começo da primeira guerra mundial (1914) até o final da segunda (1945), associado às restrições do comércio internacional; 2) o período de intervencionismo econômico (1946-1955) vinculado ao estado de bem-estar e, por último; 3) os governos de Arturo Frondizi e de Arturo Illia (1958-1966) relacionados ao esforço por industrializar, embora esse empenho possua uma trajetória ainda maior. Sendo assim, se buscará investigar o fortalecimento do Estado uma vez superado cada um desses três cenários de grande pressão fiscal, ao mesmo tempo que serão identificadas as estratégias tributárias utilizadas para consegui-lo.

Dessa forma, para atingir o seu propósito, este trabalho será composto por quatro seções. Na primeira, se apresentará o panorama atual da tributação na América Latina assim como o da Argentina especificamente, utilizando como ponto de partida a crise da dívida nos anos 1980 para chegar, logo depois, ao presente contexto de grande heterogeneidade fiscal na região. Neste primeiro capítulo serão apresentadas diferentes tendências tributarias no âmbito regional que permitirão especificar e reforçar a pertinência do problema uma vez evidenciado o alto grau de disparidade fiscal existente entre os países latino-americanos. Na segunda seção serão apresentadas as teorias que discutem sobre o papel dos impostos na história do Estado para finalmente optar, dentre elas, a que possua maiores elementos de análise para fornecer uma explicação satisfatória do fortalecimento do Estado argentino ao longo do século XX. Na terceira, inicialmente fara-se uma breve caracterização da fiscalidade argentina ao longo do século XIX para depois realizar em detalhe a análise das três conjunturas propostas e finalmente avaliar a confirmação ou não de cada uma das hipóteses. Por último, na conclusão serão repassados os resultados obtidos

ao longo da pesquisa, assim como serão sugeridas conjunturas adicionais podem ser um tema e trabalhos futuros que não foram possíveis de abordar na presente investigação.

Capítulo 1: O panorama da tributação na América Latina e Argentina

Em muitas oportunidades têm se apontado sobre o caráter paquidérmico dos Estados na América Latina, inclusive como a origem da maioria dos problemas que as sociedades padecem na nossa região. No entanto, quando planteamos essa discussão em termos fiscais, observa-se que a hipótese sobre o Estado extenso e volumoso não necessariamente se corrobora em rigor. Pois em comparação com países do centro capitalista, os Estados latino-americanos possuem frágeis estruturas tributárias que os impossibilitam de cumprir satisfatoriamente suas principais funções, como por exemplo, o fornecimento de justiça, o subministro e a administração dos bens públicos e o monopólio da violência legítima (CENTENO, 2014). Nesse sentido, enquanto a França e a Itália possuem uma carga fiscal equivalente ao 46% e 42% do PIB, respectivamente, para o Brasil e a Argentina o mesmo indicador se encontra em torno de 33% e 29%. No caso do México e o Peru, a pressão fiscal de ambos equivale a 16% do PIB[1]. Sendo assim, esses dados põem em evidência duas coisas: 1) A fraqueza fiscal dos países latino-americanos em comparação aos europeus e 2) A marcada disparidade fiscal existente entre os primeiros.

Por outro lado, para um melhor entendimento do panorama fiscal é importante destacar a coexistência de diferentes tipos de institucionalidade política entre os países da região, assim como de variados mecanismos de arrecadação não tributária. Pois, o modo de administrar o Estado influi consideravelmente sobre a arrecadação, seja através de um regime federal, como o argentino cujo sistema tributário inclui impostos provinciais, seja mediante um regime unitário como o chileno onde a administração central toma conta da arrecadação na sua totalidade. Ao mesmo tempo, ressalta-se a existência de rendas não tributarias, como por exemplo a fornecida pelo Canal

[1] De acordo com dados da OCDE para 2018.

de Panamá ou adquiridas pela exploração de determinados recursos naturais, que acabam possibilitando maior flexibilidade na hora de estruturar os sistemas tributários.

Finalmente, a atualidade da tributação na América Latina é fortemente influenciada pelo avanço do neoliberalismo e o fortalecimento da regressividade[2] nas estruturas tributarias. As últimas quatro décadas têm sido cenário de constantes reformas tributárias, majoritariamente regressivas, que acabaram por acentuar a heterogeneidade fiscal já existente entre os países da região. Diferentes fatores e políticas econômicas adotadas pelos Estados ao longo dos últimos anos, fizeram com que se estabelecesse uma tendência de crescimento generalizado em relação às cargas tributárias nos diferentes países, porém, num ritmo mais acelerado naqueles que já possuíam maior pressão fiscal sobre seus sistemas tributários desde tempos anteriores, como por exemplo, foi o caso da Argentina, Brasil e Uruguai. Por outro lado, as estruturas internas desses sistemas também foram se modificando conforme as especificidades de cada nação e as estratégias de arrecadação adotadas para a financiamento do gasto público. Ambos os elementos, finalmente, permitiriam a conformação de grandes assimetrias e heterogeneidade em termos fiscais dentro do contexto latino-americano.

A partir dos anos 1980, fortes pressões externas recaíram sobre as nações endividadas para estas pagarem os compromissos assumidos ao longo da década anterior. Pois as crises do petróleo de 1973 e 1979, geraram enormes fluxos de liquidez a nível mundial (petrodólares) provocando, dessa forma, uma substancial diminuição nas taxas de juros nos mercados financeiros internacionais. Sendo assim, a inédita queda nas taxas de juros e o consequente aumento da acessibilidade ao crédito na época iria coincidir com a necessidade dos governos latino-americanos, na maioria dos casos anti-democráticos, de se financiarem. As nações optaram assim pela toma de dívida externa, alguns com fins desenvolvimentistas como no caso do Brasil, outros na busca de maior legitimidade perante o desastre econômico gerado, como foi na Argentina, mas

[2] "Um imposto é considerado regressivo à medida que mantém uma relação inversa ao nível de renda do contribuinte. Neste caso, a participação do imposto no nível de renda é maior para os contribuintes que se situam nas faixas inferiores, decrescendo à medida que se passa para faixas mais elevadas. É isso que lhe imprime um caráter regressivo: a regressão que ocorre em função do crescimento da renda, penalizando mais os contribuintes de menor poder aquisitivo" (Oliveira .2007, p.131).

todos fizeram-no de maneira irresponsável sem prever que tal facilidade para o endividamento desmesurado seria meramente circunstancial (PALMAS, 2004).

Logo, a situação mudaria radicalmente quando no início da década de 1980 os Estados Unidos triplicaram suas taxas de juros internas visando superar a crise via uma revalorização do dólar. Dessa forma, os norte-americanos absorveram enormes fluxos financeiros, contraindo assim a liquidez de dólares no mundo todo. A reação imediata foi um novo aumento das taxas de juros internacionais que afetaram diretamente as dívidas latino-americanas já que os créditos tinham sido pactuados a taxas flutuantes. A manobra implicou, pois, uma bomba para as economias latino-americanas cujas dívidas multiplicaram-se por cinco e as suas moedas, que teriam que utilizar para “honrar os compromissos”, agora valiam menos em relação ao dólar.

Poucos anos depois, em 1982, os efeitos negativos gerados pela diplomacia do dólar forte (TAVARES, 1985) e o sobre endividamento fariam com que eclodisse a conhecida “crise da dívida” na grande maioria dos países latino-americanos, começando pelo México. Após a declaratória de insolvência mexicana, junto ao crescente protecionismo dos centros industriais, os países da região se afundaram em grandes desequilíbrios macroeconómicos que os impediam de fazerem frente às suas obrigações creditícias tanto internas quanto externas. Sendo assim, o clima de incapacidade de pagamento generalizado abriu passo a diferentes planos para a reestruturação das dívidas, como foram o plano Baker (1985) e o plano Brady (1989), os quais estabeleciam condicionalidades aos países prestatários no âmbito do receituário neoliberal formalizado no Consenso de Washington (1989) (NOGUEIRA BATISTA, 1994). Assim, sob o discurso da eficiência econômica e a urgente necessidade de corrigir os desequilíbrios mencionados, impôs-se sobre as nações latino-americanas a famosa agenda neoliberal. Tratou-se, pois, além de um esquema de privatizações e diminuição do aparato estadual, de planos de ajuste fiscal que - em função da liberalização do comércio exterior - visavam o efetivo cumprimento do pactuado nas renegociações das dívidas.

O resultado dessas pressões na maioria dos países latino-americanos, traduziu-se, entre outras coisas, na reformulação de políticas tributárias conforme aos novos paradigmas de eficiência econômica (CASTAÑEDA, 2012). De modo geral, houve uma grande redução dos impostos ao comércio exterior e à

mobilidade de capitais sob o critério de abertura comercial e financeira, os quais, tenderam a ser substituídos por uma significativa ampliação dos impostos ao consumo[3]. Nesse sentido, vale ressaltar que tanto o Imposto sobre Valor Agregado (IVA) na maioria dos países quanto o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) no Brasil, embora sejam da mesma natureza, possuem diferentes alcances. No âmbito do Mercosul, por exemplo, enquanto nos países hispano-americanos o IVA é de caráter nacional, de base ampla e poucas alíquotas, no Brasil o ICMS é estadual, limitado a mercadorias e serviços específicos e possui grande número de alíquotas (BARREIX e VILLELA, 2003). Isto, nos indica que os critérios para a aplicação do imposto ao consumo variam, inclusive, dentro do bloco econômico de maior relevância na região.

No que diz respeito à perda de recursos provenientes da tributação ao comércio exterior, Sabaini (2006) destaca que o processo de abertura comercial, o qual já vinha se desenvolvendo desde a década de 1980, fez com que em 1990 os impostos às transações internacionais diminuíssem de maneira considerável. Essa tendência ficou ainda mais marcada nos países de maior carga fiscal na região – Argentina, Brasil e Uruguai – onde a tarifas sobre o comercio exterior em 1990 chegaram a representar, em média, somente o 6,8% do total arrecadado. Em 2001, essa mesma proporção seria de 1,7%[4]. Consequentemente, na tentativa de compensar dita queda na arrecadação, observa-se um crescimento das alíquotas do imposto sobre valor agregado na América Latina. A média na região sai de 10,8% na década de 1980, passa a 12,1% em 1992 e chega a 14,2% em 2000. Com a exceção do Paraguai, observa-se o mesmo crescimento entre países do Mercosul: de 17,3% (taxa inicial), para 20,2% em 1992 e 21,5% em 2000[5]. No caso particular da Argentina, o ponto máximo da alíquota do IVA foi atingido no governo neoliberal de Carlos Saúl Menem (1988-1998), período no qual, a taxa do imposto passou de 13% a 21% em questão de poucos anos (BANDEIRA, 2003).

[3] Na grande maioria dos casos o IVA já tinha sido implementado em meados da década de 1970, com a exceção do Brasil cuja implementação do ICM foi em 1967 (primeiro na América Latina). Só Venezuela, Paraguai e El Salvador o implementaram depois de 1990 (Sabaini. 2006, p.67).

[4] Idem, p.59.
[5] Sabaini (2006, p.68).

Além de substantivos aumentos nas alíquotas, tais impostos indiretos foram ampliando seu alcance sobre outros bens e serviços ganhando, assim, maior peso relativo nas estruturas tributárias da região. Em 1990, em média 36,5% da arrecadação tributária total entre países latino-americanos correspondia a impostos sobre bens e serviços (gerais e específicos), enquanto somente 18,1% sobre comércio exterior. Em 2000, essas proporções mudam para 45,1% e 10,6% respectivamente[6], acentuando ainda mais a regressividade em termos tributários[7]. Da totalidade dos países considerados, só a Argentina manteve algum tipo de pressão tributária sobre o comércio exterior, porém com relação às exportações mediante retenções aos lucros do setor agroexportador. No entanto, com relação às importações seguiu a mesma tendência que os demais países da região. De maneira desagregada, a tributação do comércio exterior na Argentina sobre o total arrecadado passou de 11,2% em 1990 a 3,6% em 1995 e 3,4% no ano 2000[8], conforme a abertura comercial ganhava força no continente.

Por outro lado, os sistemas previsionais - de longa trajetória na América Latina - perderam capacidade de autonomia com a diminuição do trabalho formal na maioria dos países ao longo da década de 1980. Em termos gerais, o sistema de segurança social inclui pensões, seguros de desemprego, planos de saúde, cobertura em casos de acidentes laborais e transferências às famílias; todo financiado principalmente através de contribuições laborais por parte de empregados e empregadores. No entanto, a abertura comercial implicou um grande aumento das importações na região, o que se traduziu, no fechamento de indústrias e no consequente incremento do desemprego. Diante disso, houve uma considerável perda de recursos para os sistemas previsionais se financiarem, razão pela qual, passaram a absorver maiores montantes provenientes da arrecadação geral, cujo fim, seria essencialmente o gasto público.

[6]Idem, p.58.
[7]Segundo o estudo da Cepal “Equidad y transformación productiva” sobre estimações do viés redistributivo da tributação (criação de um indicador fiscal), os impostos podem ser separados em cinco categorias em função do impacto redistributivo que possuem: Muito Progressivos; Progressivos; Pouco Progressivos; Pouco Regressivos e Regressivos. Nesta categorização, o IVA junto aos direitos de importação são os impostos com maior impacto regressivo sobre a distribuição de renda dos contribuintes (Regressivos). No caso da contribuição social, por exemplo, o seu impacto seria Pouco Regressivo (Cepal. 1992, p.90).
[8]Barreix e Villela (2003, p.24).

Nesse contexto, devido às diversas estratégias adoptadas para fornecer respostas ao crescente problema, o sistema previsional de cada país foi-se configurando de maneira diferenciada conforme a especificidades e interesses internos, porém, a tendência geral foi a do enfraquecimento destes. Nesse sentido, para países como Argentina, Brasil e Uruguai, cujo sistema previsional em 1990 chegou a representar (em média) o 30,2% da carga tributária, treze anos depois responderia por 26,3%. No caso de países como Paraguai, México e Guatemala, o peso do sistema previsional dentro da carga tributária passou de 10,6% em 1990 a 8,7% em 2003, também em média[9]. Entretanto, vale ressaltar, que praticamente em nenhum caso se optou por uma ampliação relevante dos impostos à renda ou de imposto progressivo algum, que servisse de alternativa à pressão sobre a tributação ao consumo e demais contribuições indiretas.

Dessa maneira, embora o encolhimento dos sistemas previsionais diminuísse o peso relativo da regressividade nas estruturas tributárias, mantinha-se a elevada proporção de impostos indiretos mediante o fortalecimento do IVA. Porém, sem considerar que o efeito de tributar em maior medida o consumo na região seria muito mais oneroso, em termos sociais, do que nos países centrais com alta renda per capita (CASTAÑEDA, 2012). Como sabemos, a regressividade impositiva tende ao aumento nas desigualdades sociais, já que os impostos indiretos recaem proporcionalmente com maior impacto sobre os setores de baixa renda. Ou seja, somada à deterioração social que a abertura comercial gerava, a solução proposta pelos governos em geral era compensar a perda de recursos que a liberalização do comércio implicava com impostos ao consumo, fragilizando assim, ainda mais, os indicadores socioeconômicos dos países latinos. Tratava-se, pois, de uma bomba relógio.

> Las cambiantes circunstancias económicas y sociales que enfrentó la región como resultado de los procesos de apertura comercial y financiera a nivel internacional, el abandono del papel empresarial del Estado, el aumento de la informalidad de los mercados laborales y la creciente concentración de las rentas registrada en la generalidad de los países han dejado su impronta en la cuestión tributaria. (Sabaini, 2006, p.16)

[9] Sabaini (2006, p.58).

No transcorrer da década de 1990, o incremento da pressão fiscal sobre o conjunto das sociedades não deu conta das necessidades sociais mínimas. No Paraguai, por exemplo, um terço da população camponesa do país cairia na extrema pobreza ao longo da década, enquanto desemprego, que em 1995 era de 6%, atingiria o 15% em 1999. Na Bolívia a pobreza chegava em torno de 63% da população e no Equador cerca de 70%. O Brasil, que se adentrava na década com aproximadamente 64% de pobreza extrema pese ao enorme crescimento econômico, teria que suportar um substancial aumento do desemprego fruto da política econômica liberal de Fernando Collor de Melo (BANDEIRA, 2003). A situação da Argentina caminhava no mesmo sentido, pois no final da década, a taxa de desemprego atingia o 30%, a de pobreza o 35% e a indigência o 12%. Em relação à desigualdade, em 1999, na Argentina o 10% mais rico da população concentrava o 36,2% da renda nacional (FERRER, 2008).

Nesse sentido, Piketty (2014) destaca a elevada concentração de renda existente nos países de baixa e média renda a partir da década de 1980, entre os quais, certamente se encontram os latino-americanos. Na sua análise, são incorporados exemplos da Colômbia e da Argentina onde evidencia-se o aumento da desigualdade salarial, assim como a pouca participação do imposto de renda nas respectivas estruturas fiscais. No caso da Argentina, ressalta-se que o 1% mais rico, que entre 1950-1980 absorvia o 9% do total da renda nacional, na década de 1980 chegou a representar 18%. Ou seja, o 1% mais endinheirado duplicou a sua participação na renda total do país naquele período. No que diz respeito à Colômbia, o mesmo indicador, porém para a década 1990, encontrou-se em torno de 20%[10].

A alta concentração de renda, o desemprego e a pobreza estão também associadas à queda no investimento. Somado a isso, como já foi dito, o incremento da informalidade forçou aos sistemas previsionais passarem a se financiar, cada vez mais, com recursos da renda geral, exercendo assim maior pressão sobre o déficit fiscal de cada país (Sabaini, 2006). Dessa forma, a falta de respostas eficientes em matéria tributária na América Latina deu início a um ciclo de reformas pouco equilibradas em relação aos contribuintes e essencialmente regressivas, pela constante insistência em taxar o consumo.

[10] Ver WID - World Inequality Database para Argentina e Colômbia.

Desde o ponto de vista da economia política, na realidade respondiam ao mesmo processo político e aos mesmos interesses que predominaram na década de 1980: a abertura comercial e financeira da proposta neoliberal ao serviço das minorias que concentravam e concentram a maior parte da renda em cada país. A Colômbia talvez seja o caso que mais chame a atenção onde por exemplo, entre 1990 e 2003, houve ao menos seis reformas tributárias[11], todas de caráter transitório e com resultados poucos satisfatórios.

Embora a mesma tendência à regressividade que as reformas traziam haja acompanhado novamente a maioria dos casos, o processo não causou efeitos idênticos na estrutura tributária de cada país. Pois a nova configuração destas, dependeria particularmente da disputa de interesses presente no seio de cada nação, levando assim, a resultados heterogêneos em cada uma das economias da região. Isto, pode ser corroborado na relação existente entre os impostos gerais ao consumo (IGC) e os impostos à renda (IR) apresentada por Castañeda (2012).

O exercício consiste no cálculo da razão IGC/IR para cada país e mostra o peso relativo dos primeiros sobre os segundos. Ou seja, supondo que o resultado fosse 2, quer dizer que no país analisado o peso dos IGC na arrecadação total representa exatamente o dobro do peso que o IR possui nessa estrutura tributária. Dessa forma, em 1990, a relação IGC/IR para Costa Rica era de 1,8; de 2,7 para o Chile; de 4,4 para a Argentina e de 5,5 na Bolívia[12]. Podemos observar, como em poucos exemplos, evidencia-se uma marcada diferença de um caso para outro. O último, por exemplo, nos sugere que o peso do IGC alcança uma proporção entre cinco e seis vezes maior do que o IR. Por outro lado, também se percebe que na busca por uma maior eficiência tributária capaz de responder aos crescentes déficits fiscais, em geral, a maior pressão recai sobre o consumo e há uma relativa estagnação no imposto de renda. Essa característica dos sistemas tributários na região, nos indica que na disputa pela isenção fiscal a balança inclina-se a favor dos setores que detêm maiores recursos.

[11] Reformas tributarias na Colômbia em 1990, 1992, 1995, 1998, 2000 y 2003. Também houve outras duas poucos anos antes, em 1983 e 1986 (Sabaini. 2006, p.41).
[12] Castañeda (2012, p.85).

Como observou-se, a problemática da desigualdade possui um vínculo muito estreito com a tributação e, a fim de saldar a discussão, recorreu-se às estimações de incidência do IVA sobre os índices de Gini da região realizado pela Cepal (2014). Visando mensurar os impactos redistributivos da tributação na América Latina, a instituição utiliza o índice de Kakwani para indicar o efeito progressivo ou regressivo na distribuição de renda diante a aplicação de um imposto determinado. Sendo assim, se índice for positivo indicará progressividade e se, pelo contrário, for negativo, indicará regressividade. Nesse sentido, quando se faz a análise para vislumbrar o impacto do IVA sobre a desigualdade de renda nos diferentes países, observamos os seguintes exemplos: 1) No caso da Argentina (2008) o índice de Kakwani foi de -0,08 (regressividade do IVA), o que faria aumentar o Gini de 0,484 a 0,493; 2) Para o Brasil (2009), o índice foi de -0,39, o que levaria o Gini de 0,530 a 0,550; e 3) Em relação a Bolívia, o índice foi de -0,20, o que faria o Gini evoluir de 0,493 a 0,501[13]. Essa mesma tendência, replica-se praticamente em todos os países que integram a região. Percebe-se, assim, a incidência negativa do IVA sobre a distribuição da renda, embora o impacto varie de caso em caso segundo as suas especificidades.

No que respeita estritamente à evolução do Gini nos países da região ao longo das décadas trabalhadas, a seguinte tabela vislumbra o efeito negativo das reformas tributárias sobre a distribuição do ingresso na América Latina, também de maneira desigual para cada caso. Os exemplos a continuação, foram selecionados em função da existência de dados prévios a 1990.

Tabela 1.1 Evolução do Índice de Gini para países da região entre 1979 e 2002

Argentina	Brasil	Ecuador	Panamá
0,408 (1980)	0,556 (1985)	0,505 (1987)	0,487 (1979)
0,489 (1995)	0,605 (1990)	0,534 (1994)	0,582 (1991)
0,538 (2002)	0,584 (2001)	0,564 (2000)	0,569 (2001)

[13] Ver Panorama fiscal para América Latina y el Caribe – Cepal (2014, p.54).

Fonte: elaboração própria em base a dados do Banco Mundial (2019)

Paralelamente, a evolução das cargas fiscais nos países dava-se de maneira díspar ao igual que ocorre com estruturas tributárias, ainda que houvesse uma tendência comum. Pois já em meados da década de 1990, configuravam-se amplas diferenças no que respeita à pressão fiscal exercida por cada nação. Com fins analíticos, a Cepal separa os países da região em três diferentes grupos conforme à renda tributária como porcentagem do PIB que cada um destes apresenta. Nesse sentido, o Grupo 1, de maior carga fiscal, seria conformado por Argentina, Brasil e Uruguai cuja pressão tributária em 1995 correspondia em média ao 24,4%. O grupo 2, integrado por Chile, Colômbia, Nicarágua e Panamá, entre outros, teria para o mesmo ano uma carga fiscal, em média, equivalente ao 15,2%. E por último, o Grupo 3, composto por Paraguai, México, Haiti e mais outros três países da região, que tinham como média 9,5%.

Quase dez anos depois, em 2004, a conformação dos três grupos se manteve praticamente igual, ainda com médias girando em torno do 28,7%; 16,7% e 10,6% respectivamente. Em 2008, a carga tributária da Argentina (Grupo 1) seria de 30,7%, a da Colômbia (grupo 2) de 15,5% e a do México (Grupo 3) de 10,5%[14].

Como pôde-se observar até aqui, a trajetória particular da Argentina é um bom reflexo das tendências fiscais que guiaram à região ao longo das décadas de 80 e 90. Na seguinte tabela coloca-se, a partir do caso argentino e de maneira resumida, o panorama até aqui desenvolvido:

Tabela 1.2 - Mapa tributário e efeitos da política econômica neoliberal na Argentina

Variavel/Ano	**1990**	**1995**	**2000**
Carga Tributaria	16,10%	23,30%	21,50%
Estrutura Tributaria			
Comercio Exterior	11,20%	3,60%	3,40%
Impostos sobre bens e serviços	39,80%	43,10%	42,30%
IVA	19,70%	35,10%	30,80%

[14] Sabaini (2016, p.48).

Alíquota do IVA (Taxa inicial 13%)[a]	18%	21%	21%
Sistema Previsional	19,20%	22,50%	15,80%
Indicadores Sociais			
Taxa de desemprego GBA[b]	8,60%	17,40%	16%
Taxa de Pobreza GBA	42,50%	24,80%	29,70%
Taxa de Indigência GBA	12,50%	6,30%	7,50%
Indice de Gini[c]	0.468 (1991)	0.489	0.511

Fonte: elaboração própria a partir de dados do INDEC, Banco Mundial, Sabaini (2006 e 2017) e Villela e Brarreix (2003).

Nota:

[a] A implementação do IVA na Argentina foi em 1975 com uma alíquota inicial do 13%

[b] Refere ao Grande Buenos Aires.

[c] Por falta de dados, o valor do Gini colocado em 1990 corresponde a 1991.

Entretanto, também vale a pena ressaltar a existência de outros dois elementos que também aportam visibilidade às marcantes diferenças fiscais dentro da região: a institucionalidade política de cada país (gerais ou centrais/governos federais) e as rendas não tributárias (recursos naturais). Em relação ao primeiro ponto, a maioria dos países da região possuem um regímen de governo unitário onde a administração central é responsável pela arrecadação, praticamente na sua totalidade. Este, seria o caso de países como o Chile, o Uruguai e os da América Central, nos quais os municípios aportam menos do 10% da arrecadação total do sistema tributário. Por outro lado, quando se trata de sistemas federais, as esferas de governo intermediárias (municípios e estados ou províncias) possuem certa potestade e autonomia tributária, dispondo assim de mecanismos de arrecadação próprios. Neste caso, embora o Estado nacional detenha um grande poder arrecadatório, as demais esferas de governo realizam consideráveis contribuições ao sistema tributário como um todo, tal como acontece na Argentina e no Brasil onde o peso destas encontram-se em torno de 20% e 30%[15] respectivamente.

[15] Sabaini (2006, p.44 e p.51)

No que diz respeito às rendas não tributárias, estas se encontram meramente relacionadas tanto a nacionalização de recursos naturais estratégicos - como no caso do Chile o cobre ou o do Equador e do México com o petróleo - quanto a benefícios geográficos - como é o canal do Panamá - que acabam representando importantes rendas para os Estados. Sendo assim, a correta consideração e mensuração destes elementos torna-se de grande relevância já que em muitas ocasiões são subvalorizados como fontes de financiamento do gasto público. No entanto, vários autores coincidem em que essas vantagens acabam sendo funcionais ao debilitamento das políticas fiscais, assim como da estrutura tributária dos países.

Na década de 2010, o panorama seria, como observamos, de marcada heterogeneidade e amplas assimetrias em termos fiscais. Por um lado, houve uma tendência de crescimento desigual no que respeita às cargas tributárias, a partir do qual, atualmente alguns países da região possuem indicadores similares aos das nações desenvolvidas (aproximadamente 30% do PIB) enquanto outros se encontram por baixo do 15% do PIB. Nesse sentido, Argentina e Brasil continuam sendo os países que mais arrecadam e mais tem aumentado a pressão fiscal sobre os contribuintes nos último 20 anos. Por sua vez, as estruturas dessas cargas fiscais também evoluíram de forma diferente conforme as especificidades e disputas internas de cada país, porém, todas com marcada inclinação à regressividade. E por fim, os sistemas previsionais, importantes componentes nas estruturas fiscais, tiveram tendência a perder peso e autonomia dentro dos sistemas tributários, todavia com maior ou menor impulso dependendo o país. Observa-se, dessa forma na atualidade, a grande assimetria em relação às cargas fiscais existente entre os países da região, assim como a marcada heterogeneidade na composição das estruturas tributárias destes.

No caso argentino, em 2015, a carga tributária segundo o INDEC atingiu o 31,5% do PIB. Em 2018, o mesmo indicador ficou em torno do 29% do PIB, porém, do total arrecadado, aproximadamente 45% proveio de impostos a bens e serviços, 26% correspondeu ao sistema de previdência, 22% a impostos de renda e ganhos de capital, enquanto só o 7% ao comércio e transações internacionais. Neste ponto, o que nos resta perguntarmos, é quais elementos

marcaram ou determinaram a trajetória fiscal da Argentina para se tornar, em matéria tributária, o Estado que hoje é.

Todavia, antes é preciso apresentar a discussão entre duas visões diferentes de como se constrói o fortalecimento dos Estados, para depois analisar o caso argentino sob unicamente uma dessas perspectivas.

Capítulo 2: Formação do Estado e fiscalidade

No capítulo anterior foram abordadas as tendências, especificidades, assimetrias e heterogeneidades que caracterizam o panorama atual da tributação na América Latina. Apesar dos múltiplos elementos que os Estados da região compartilham, há uma diferença entre aqueles países que possuem frágeis estruturas tributárias e os que, pelo contrário, têm tido condição de fortalecê-las, tal como é o caso da Argentina. Na última década, a carga tributária do país austral tem oscilado em torno do 30% do PIB - similar a atual média dos países da OCDE[16] - como resultado de uma tendência de crescimento desde 1980. Porém, olhando em retrospectiva, uma visão mais histórica e abrangente daquele processo poderia indicar que o fenómeno de fortalecimento fiscal argentino possui a sua origem, inclusive, na primeira metade do século XX. Nesse ponto, nos perguntamos o que tem determinado a trajetória argentina em termos fiscais para hoje se posicionar neste grupo de países que possuem fortes cargas tributárias. Para alcançar esse entendimento, antes devemos recorrer às teorias mais vigentes sobre a construção do Estado.

Na presente seção, serão contrapostas duas perspectivas diferentes que dizem respeito à formação dos Estados em relação a fiscalidade, para depois abordar o nosso problema com aquela que seja mais conveniente. Por um lado, temos a construção teórica do sociólogo Charles Tilly, na qual se põe a guerra como elemento fundamental e, seguidamente, sua aplicação ou adaptação à realidade latino-americana realizada por Miguel Ángel Centeno. E por outro, a proposta do economista e sociólogo Rodrigo Cantu, onde colocam-se em questão outros elementos - tais como as crises do comércio exterior, o

[16] Entre 2010 e 2018 a média da carga tributária dos países da OCDE tem oscilado entre 32% e 34%. Em https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm, 2018.

esforço por industrializar e o Estado de bem-estar - que podem contribuir a explicação de como um Estado da região consegue se tornar forte em termos fiscais.

No que diz respeito ao estudo de Charles Tilly, o autor explora a partir do caso europeu a premissa de que a guerra faz ao Estado. Segundo esta perspectiva, diferentes formas de violência, assim como o esforço por monopolizá-las, possuem um papel fundamental tanto no crescimento quanto nas mudanças dos sistemas de governo na Europa ocidental a partir do século XV. Estabelece-se, assim, uma interdependência entre a guerra e a construção do Estado que Tilly associa, através de uma analogia, ao crime organizado (Tilly, 2006). Sob essa visão, ambos processos (guerra e Estado) estariam intimamente relacionados com o *negócio legítimo da proteção* onde o governante fornece proteção à população civil do risco que ele mesmo representa, ao igual a um mafioso.

Trata-se justamente de um negócio, a proteção "oferecida" possui um preço pago pelos protegidos, que nada mais são que contribuintes. Em outras palavras, o custo da segurança deve ser financiado essencialmente a partir de duas formas: dívidas e impostos. Pois, embora a importância do primeiro, é sobre o segundo mecanismo que será colocado o foco do argumento a partir do seguinte raciocínio: guerra para garantir segurança; imposição de impostos para financiá-la; monopólio da violência legítima para cobrá-los; crescimento do aparato burocrático estatal e cofres do Estado ; crescimento dos gastos bélicos. Percebe-se, dessa forma, a existência de uma dinâmica de retroalimentação que, ao mesmo tempo, será cada vez mais estimulada na medida de que outros atores (Estados) comecem a participar dessa mesma lógica. Será então, em base a esta analogia vinculada a processos bélicos seculares, que Charles Tilly terá ferramentas para explicar a construção dos Estados europeus a partir do próprio fortalecimento fiscal destes.

Uma que o sociólogo estadunidense afirma que a coerção teve um papel fundamental na criação dos Estados europeus (TILLY, 2006), é pertinente explorar ainda mais a representação do Estado como mafioso ou *warmaker.* Nesse sentido, o mafioso é quem executa simultaneamente o perigo e a proteção que ele mesmo representa com o objetivo de monopolizar a violência interna num território delimitado. Naquele primeiro momento, cria-se um

sistema de chantagem no qual o detentor do poder, a partir do uso da violência, consegue arrecadar dinheiro em troca de proteção frente a ameaça que o seu próprio agir representa. Desse modo, estabelece-se um imposto à população local que permite financiar a repressão interna e, seguidamente, as guerras externas quando há intenção de ampliar as áreas de poder ou influência (FIORI, 2007).

> Lane, gran experto de la historia de la ciudad de Venecia, se centró en el caso de un gobierno que provoca el pago de la protección a sus comerciantes mediante ataques deliberados a sus competidores. En su adaptación del esquema de Lane, además, Edward Ames y Richard Rapp sustituyen la palabra "tributo", empleada por aquel, por la más acertada "extorsión". Según esa idea, depredación, coerción, piratería, bandolerismo y chantaje guardan grandes similitudes con las actividades desarrolladas por el gobierno. (Tilly, 2006, p.10)

O problema central é o elevado custo da violência que os governos aspiram a organizar e monopolizar e seu financiamento. Ao considerarmos que a coerção se exerce tanto dentro do território quanto fora, ambas as circunstâncias exigem um grande gasto. Quando se trata da coerção interna, além do custo da suposta proteção, passa-se por um longo processo de pacificação e desarmamento necessário para garantir o monopólio legítimo dessa violência que claramente também deve ser pago. No caso da violência externa, esta repousa na necessidade de ampliar os limites do poder (GULLO, 2005) assim como de defendê-los, razão pela qual, busca-se constantemente o incremento da eficácia da guerra. Esse segundo objetivo reforça substancialmente a necessidade de financiamento, a qual pode ser satisfeita, no curto prazo, através de conquistas e saqueio e, no longo, mediante créditos e impostos. Sendo assim, desde o ponto de vista do desenvolvimento do aparato estatal, a tendência é que na medida em que se elevam os custos da violência, maior é o peso da tributação sobre os contribuintes. Por outro lado,

quando a atividade bélica diminui, o patamar impositivo se mantém no patamar atingido.

Para uma maior compreensão sobre os usos da violência, Tilly (2006) afirma que os Estados possuem quatro formas de utilizá-la: 1) Mediante a guerra, neutralizando inimigos fora do território; 2) Através da construção do Estado, neutralizado inimigos dentro do próprio território; 3) Por meio da proteção, eliminando os inimigos dos seus clientes; e 4) Por extração, obtendo os meios para financiar as três formas anteriores, como por exemplo, através de pirataria, saqueio, imposição de impostos e dívida. Desse modo, os quatro tipos de ação por parte do Estado implicam uma notável utilização da força, assim como expressam diferentes resultados que contribuem à consolidação do aparato estatal. Nesse sentido, 1) a guerra resulta na criação de exércitos, navios e serviços de subministros; 2) O Estado incorpora instrumentos de vigilância para o controle do território; 3) A proteção promove a implementação de tribunais e mecanismos de justiça e representatividade e, por último, 4) A extração promove a criação de estruturas fiscais e contábeis para a administração dos recursos obtidos. Estabelece-se, dessa forma, uma regra importante: quanto mais custosa for a coerção, maior será a organização estatal resultante, pois na medida que um exército cresce, incrementa-se a burocracia para servi-lo.

> A criação de forças armadas por um governante gerou uma estrutura de estado duradoura. E isso aconteceu não só porque o exército se tornou uma organização expressiva dentro do estado, mas também porque a sua criação e manutenção induziram a instalação de organizações complementares: tesouros, serviços de abastecimento, mecanismos de recrutamento, órgãos de coleta de impostos e muitas outras. O principal organismo de arrecadação de impostos da monarquia prussiana [por exemplo] recebeu o nome de Comissariado Geral da Guerra. (Tilly, 1992, p.127)

Nos encontramos em condições, assim, de enquadrar as principais conclusões sobre a teoria que reflete sobre a conformação dos Estados

apresentada por Charles Tilly. Em primeiro lugar, a direta proporcionalidade que existe entre o tamanho do Estado e o esforço dedicado à guerra. E em segundo, o inexorável protagonismo dos impostos ao longo da história dos Estados. Dessa forma, a sequência teórica que - de maneira simplificada - melhor encerra este raciocínio em relação à relevância dos sistemas tributários na construção dos aparatos estatais defendida por Tilly é a seguinte.

O incremento da guerra implica um aumento nas formas de extração para seu financiamento, entre as quais, a arrecadação de impostos torna-se a mais importante. Na medida em que se torna necessário elevar a eficácia da guerra, desenvolve-se um quadro administrativo capaz de potenciar as formas de financiamento, assim como de organizar a burocracia estatal. A neutralização de inimigos e o monopólio da força legítima estruturam as bases do Estado, a partir das quais este começa a crescer. Finalmente, a maior organização, a consolidação de agências arrecadadoras e contábeis, forças policiais e a criação de tribunais de justiça, etc. encaminham a conformação do Estado, que continuará a se tornar cada vez mais complexo, grande e estruturado na medida em que o incremento da guerra e os diversos usos da violência continuem alimentando a dinâmica explicitada, cujo motor é a arrecadação impositiva. Em suma, será a partir desses argumentos que a perspectiva apresentada chegará à conclusão de que a guerra faz o Estado.

Seguindo essa mesma linha, o sociólogo cubano Miguel Ángel Centeno, discípulo de Charles Tilly, dá continuidade ao esforço por explicar a conformação do Estado através da hipótese belicista, porém, aplicando este enfoque teórico ao caso latino-americano. Desse modo, as primeiras percepções do autor serão a respeito da fragilidade do Estado na América Latina - em comparação ao europeu - e sobre a frequente contradição que existe quando o próprio é qualificado como volumoso ou extenso, semelhante à ideia do Leviatã de Thomas Hobbes. Após uma importante revisão histórica, Centeno (2014) ressalta que a ausência de grandes guerras na América Latina pode estar estreitamente vinculada às frágeis estruturas estatais que atualmente os países da região apresentam. Em outras palavras, a “paz relativa” no subcontinente, pode ter desestimulado o processo de conformação do Estado na América Latina, assim como sua consolidação ou fortalecimento.

Portanto, será com base na hipótese militar apresentada por Tilly, que Centeno explorará essa possibilidade.

Segundo o autor, o Estado possui duas funções básicas: por um lado, a provisão e a administração de bens públicos e, por outro lado, o controle da violência interna e externa. Contudo, na América Latina a falta de acesso a serviços básicos como saúde, educação, moradia, justiça e segurança pública etc., por grande parte das populações têm indicado a falta de eficiência do Estado no exercício de ambas as funções. Ao mesmo tempo, se comparamos o baixo orçamento que as nações latinas possuem em relação aos países europeus, claramente observamos que os recursos que os Estados da região dispõem dificilmente poderiam dar conta das necessidades mencionadas. Por exemplo, embora países como o Brasil e o Reino Unido possuam cargas tributarias similares (33,1% e 33,5% respectivamente)[17], o PIB do primeiro equivale aproximadamente à dois terços do segundo[18], razão pela qual, em termos absolutos, o Brasil dispõe de um terço de recursos disponíveis a menos que o país anglo-saxão para cumprir as suas funções principais. Essa debilidade se encontra relacionada com as cargas fiscais e o escasso poder de arrecadação dos países latino-americanos em geral.

A fraqueza fiscal do Estado na América Latina não permite que os gastos mais elementares sejam cobertos. A falta de estrutura arrecadatória, assim como a limitada taxação sobre as rendas e lucros[19] têm impedido a conformação de orçamentos capazes de financiar tanto o fornecimento de bens e serviços públicos quanto o controle da violência legítima[20]. Em palavras do próprio Centeno:

> El Gobierno latinoamericano que sea capaz de ser autosuficiente es, de hecho, poco frecuente. (...) El fracaso de los Estados para cubrir sus gastos es también un indicio de su limitada capacidad para grabar con impuestos a su población.

[17] Segundo dados da OCDE para 2019.
[18] Segundo dados do Banco Mundial, o PIB do Brasil em 2019 era equivalente a USD 1,839,758 M de dólares, enquanto o do Reino Unido para o mesmo ano equivalia a USD 2,827,113 M, obtendo assim uma relação de 0,65 ou aproximadamente 2/3 (0,66).
[19] Segundo dados da OCDE para 2019, a taxação sobre rendas e lucros em ALC equivale em média a 6,3% do PIB, enquanto para os países da OCDE a 11,5% (quase o dobro).
[20] Em relação a falha na hora de exercer a coerção, os casos da Colômbia e do México são os mais ilustrativos.

> A pesar de su reputación voraz, los Estados latinoamericanos históricamente han gravado un porcentaje mucho menor de su riqueza nacional que en otros países más ricos. [Siendo así], (...) El Estado latinoamericano, está lejos de ser un Leviatán voraz. Sería más preciso llamarlo un enano fiscal (Centeno, 2014, p.29-30).

Depois de corroborar a fragilidade fiscal característica da região, no intuito de encontrar uma explicação consistente ao fenômeno em questão, Centeno ressalta que a participação dos Estados latino-americanos em grandes eventos bélicos também tem sido muito limitada. A revisão histórica feita pelo autor indica que as guerras desenvolvidas em território latino-americano após as lutas de independência têm sido de baixa magnitude em comparação às ocorridas tanto na Europa ocidental a partir do século XV quanto nos Estados Unidos no século XIX. Desde a perspectiva belicista, aquilo estaria sugerindo que a falta de guerras teve um efeito negativo na consolidação dos Estados nacionais na região. Mas, sob quais critérios determina-se a existência ou não de conflitos bélicos relevantes para o desenvolvimento institucional dos Estados? No caso, Centeno (2014) utiliza duas categorias teóricas para avançar sobre essa análise: o conceito de "guerra total" e o de "guerra limitada".

Em poucas palavras, o que determina o tipo de guerra em termos de total ou limitada é a comparação de elementos que dão conta do tamanho e impacto do conflito. Sendo assim, o número de enfrentamentos, a duração destes, o grau de letalidade, a força militar utilizada, os recursos destinados ao gasto militar, o alcance sobre a população civil e a existência de um componente ideológico ou não dizem a respeito do tipo de guerra que se desenvolveu em um determinado cenário. Nesse sentido, a comparação entre a Guerra de Secessão (1861-1864) nos Estados Unidos e a Guerra do Pacífico (1879-1884) na América do Sul, a partir dos elementos destacados, é um bom exemplo para ilustrar o raciocínio.

Em relação à quantidade de enfrentamentos, a Guerra de Secessão contou com 384 batalhas enquanto na do Pacífico[21] houve somente 9. No que diz respeito à mobilização de exércitos e gasto militar, a primeira envolveu aproximadamente 7000 soldados e 20 navios e a segunda não mais de 4 embarcações militares e suas tripulações. Sobre o alcance, a Guerra Civil estadunidense afetou direta ou indiretamente a grande maioria da população na totalidade do território, enquanto a do Pacífico se desenvolveu em pontos específicos muito distantes das regiões mais densamente povoadas dos países envolvidos. Por último, no que respeita ao conteúdo ideológico, a guerra do Norte significou o enfrentamento entre duas visões diferentes de nação, assim como a disputa sobre a matriz produtiva iria a predominar na economia dos Estados Unidos, sendo que a Guerra do Pacífico se desenvolveu em torno da controvérsia pelo controle de um recurso natural específico, no caso o salitre. Dessa maneira, afirma-se que a Guerra de Secessão reúne as características de uma guerra total, enquanto a Guerra do Pacífico as de guerra limitada.

A análise de outros casos, como por exemplo as Guerras Napoleónicas (1803-1815) ou a Guerra da Tríplice Aliança (1864-1870) encaminham à mesma conclusão. A história demonstra que na América Latina, além de terem acontecido poucos acontecimentos bélicos, nenhum destes foi de grande magnitude em comparação às guerras na Europa e nos Estados Unidos. De fato, o uso da violência sempre teve um caráter mais interno do que externo, porém, também sem alcançar grandes dimensões. Sendo assim, para Centeno tudo indicaria que existe uma profunda correlação e causalidade entre Estados débeis na região e a falta de grandes enfrentamentos militares. Ou seja, segundo esta perspectiva, a guerra na América Latina sempre teve um caráter limitado, o que finalmente prejudicou o desenvolvimento político e institucional do Estado após sua conformação.

> Las debilidades del Estado latinoamericano restringieron al continente a guerras limitadas y a largos periodos de paz. Esta situación, a su vez le impidió a los Estados alcanzar un ímpetu importante para el desarrollo. Una mirada detallada a los casos latinoamericanos nos conduce a repensar la competencia

[21] Ver Bulnes, Gonzalo. Guerra del Pacífico. Tomos I. Sociedad Imprenta y Litografía Universo. Valparaíso. (1911).

> geopolítica entre los diferentes Estados europeos y las formas resultantes de autoridad política que se suscitaron en dicho continente (Centeno, 2014, p.58)

A guerra faz ao Estado e se não houver guerra, consequentemente haverá apenas um Estado fraco. Como observamos, na hipótese militar aplicada ao caso latino-americano a guerra conta com o mesmo peso para a formação do Estado que na teorização de Charles Tilly, onde a fiscalidade possui um papel central. Neste caso, o fato de não terem acontecido guerras totais ou de grandes magnitudes impossibilitou a construção de uma burocracia estatal que administrasse a arrecadação e o gasto militar em grandes dimensões. A falta de importantes fluxos de dinheiro ou recursos destinados a financiar a guerra teria inibido os esforços por estruturar sólidos sistemas tributários na região. Pois sem a necessidade, dificilmente aconteceria, assim como não aconteceu ao longo do século XIX na América Latina.

Durante o século XX, mesmo sem participar de nenhum evento bélico, alguns Estados da região começaram a crescer e a se desenvolver fiscalmente, consolidando assim, suas estruturas estatais. O que teria motivado esse crescimento? O que explica que as cargas tributárias de um grupo de países latino-americanos chegassem ao longo desse período no mesmo patamar do que a média dos países da OCDE?

Nesse ponto de inflexão na história tributária, a hipótese militar desenvolvida por Charles Tilly e aplicada à América Latina por Miguel Angel Centeno torna-se insuficiente. Em relação ao foco de estudo deste trabalho, se a hipótese de que somente a guerra faz o Estado fosse correta, o caso da Argentina não existiria. Desse modo, as limitações das perspectivas apresentadas nos levam à busca de outras teorias capazes de abordar de maneira mais satisfatória o fenômeno que nos convoca a realizar esta pesquisa.

Diante da falta de elementos para compreender o notável crescimento fiscal de alguns países latino-americanos ao longo do século XX, Rodrigo Cantu (2016) traz à discussão novos fatores para abordar o problema. A partir do caso brasileiro, o autor testa a hipótese de que a existência de outros

elementos, além da guerra, também poderia estimular o crescimento da carga tributária nos países latino-americanos. Nesse caso específico, provou-se que as crises do comércio exterior, o esforço por industrializar e a transformação para o Estado de bem-estar criaram contextos de crise fiscal que obrigaram o governo a buscar novas formas de arrecadação capazes de compensar o efeito negativo dessas pressões. Finalmente, na medida em que os contextos adversos foram superados, a estrutura fiscal do Brasil foi se fortalecendo, até no ano 2000 atingir uma carga fiscal superior a 30% (SABAINI, 2006), muito próxima à média dos países membros da OCDE.

Com base na trajetória fiscal do Brasil, Cantu identifica os principais contextos de crise que tem afetado as finanças públicas do país ao longo da história. Após uma primeira análise em torno às debilidades fiscais do Estado brasileiro ao longo do século XIX, compara a evolução da carga tributária da nação a partir do século XX em contraste com aqueles contextos críticos. Desse modo, o autor consegue constatar que depois das grandes pressões fiscais acontecidas no Brasil a partir de 1900, sempre prosseguiram importantes aumentos na arrecadação tributária do país. Aparece, dessa forma, a hipótese de que marcados déficits fiscais criam o terreno fértil para a imposição de novos impostos ou aumento dos já existentes, fortalecendo a carga tributária de um país. A questão seria, então, que elementos produziram aqueles contextos de crise fiscal no Brasil ao longo do século XX e quais foram as respostas concretas dos governos, em matéria tributária, para superá-los?

Para realizar essa análise, o economista e sociólogo brasileiro destaca seis momentos críticos na trajetória fiscal do país, três na primeira metade do século XX e três na segunda. Em relação à primeira, trata-se dos efeitos negativos gerados pela I Guerra Mundial (1914-1918), da grande depressão (1930) e a II Guerra Mundial (1939-1945). Os três eventos de grande impacto mundial interromperam os fluxos do comércio exterior, aos quais a tributação do Brasil encontrava-se estreitamente vinculada naquele período. A inserção na divisão internacional do trabalho como país primário agroexportador, cujo consumo de bens manufaturados dependia exclusivamente das importações, fez com que a forma mais fácil e menos conflitiva de arrecadar impostos fosse através de taxas alfandegárias. Pois, a pouca necessidade tanto de violência quanto de burocracia e infraestrutura para a cobrança colocavam à tributação

aduaneira como principal forma de arrecadação do Brasil, porém altamente dependente dos fluxos de comércio exterior.

Quando o comércio internacional foi interrompido tanto pela grande depressão quanto pelas duas grandes guerras, a principal fonte de recursos do Estado brasileiro foi asfixiada. A drástica diminuição da arrecadação que os três contextos produziram obrigou os governos a buscarem novas alternativas fiscais para o financiamento dos gastos públicos. No decorrer da Primeira Guerra Mundial, por exemplo, houve uma importante ampliação do imposto ao consumo a partir da qual o número de contribuintes, principalmente fábricas, aumentou de maneira substancial. Da mesma forma, em 1922, o imposto de renda (IR) passou a ser aplicado sobre o conjunto da população, deixando assim de ser uma contribuição exclusiva dos setores mais privilegiados da sociedade. Começava assim, uma transição para um novo modelo tributário brasileiro, no qual a renda nacional desligava-se do comércio exterior para colocar suas bases no cenário doméstico. A busca por uma maior estabilidade nas finanças públicas, forçava a reestruturação do sistema tributário a partir de uma expansão impositiva. Desse modo, a carga tributária do Brasil que em 1918 representava o 6,7% do PIB, evoluiu para 8% em 1930 e atingiu o 13% em 1945.

> A Argentina obedeceu a uma cronologia semelhante à brasileira, conhecendo o declínio da arrecadação alfandegária e sua substituição por impostos internos durante a Primeira Guerra Mundial. A guerra mais intensa ocorrida na América do Norte promoveu um caso paradigmático de conversão fiscal no continente, enquanto os conflitos limitados latino-americanos adotaram o modelo calcado no mercado internacional de uma longa existência. Somente o colapso do sistema se mostrou motor suficiente para sua transformação (Cantu, 2016, p.15).

A partir da segunda metade do século XX podem-se identificar outros três cenários de crise fiscal, porém, em circunstâncias diferentes às crises do comércio exterior anteriormente mencionadas. O avanço do desenvolvimentismo na América Latina, e sobretudo no Brasil, provocou uma importante pressão sobre os gastos públicos destinados a financiar o processo

de industrialização. Na década de 1950, o déficit fiscal atingiria o 44% durante o governo de Juscelino Kubitschek, e na seguinte, o 22% entre as gestões de Jânio Quadros e João Goulart como resultado do investimento pela expansão industrial brasileira. O cenário crítico, em termos fiscais, novamente exigiu respostas tanto de caráter técnico quanto institucional. Sendo assim, entre 1965 e 1967 aplicou-se uma reforma tributária que incorporou as contribuições sociais à estrutura fiscal brasileira, em 1968 foi criada a Receita Federal e, no ano seguinte, seria incorporado o ICM. Tratou-se, pois, de uma nova organização, modernização e intensificação da tributação no país que teria como resultado um substancial aumento da arrecadação estatal. A carga tributária no Brasil, que em 1964 encontrava-se em torno de 17%, passava dessa maneira a representar 25% do PIB em 1969.

Finalmente, no final do século XX, houve um terceiro contexto de grande pressão fiscal no Brasil vinculado ao aumento do gasto social. A investida neoliberal da década de 1990 tinha deixado como saldo alarmantes níveis de pobreza que exigiram um considerável aumento no gasto público contemplado pela constituição de 1988. Dessa maneira, pelo lado das despesas o Estado brasileiro deixava o papel desenvolvimentista para assumir uma postura mais distributivista, porém, a partir de um perfil arrecadatório de caráter regressivo. Para o financiamento dessa nova estrutura das despesas, o Estado brasileiro robusteceu seu poder de arrecadação elevando a carga tributária de 25% em 1990 ao patamar de 35% em 2005, superando assim, a média dos países da OCDE para o mesmo ano (33,37%).

> O poder arrecadatório do Estado brasileiro tem duas consequências que, embora comuns a vários Estados modernos, merecem ser sublinhadas. Por um lado, ele confere “capacidade estatal”, ou seja, um poder de fazer política que vários países de renda per capita semelhante não possuem. Por outro lado, ele faz do Estado brasileiro uma organização distributiva de extensão considerável. (Cantu, 2016, p.26).

O estudo do sociólogo brasileiro revela que, a despeito da falta de guerras na América Latina ao longo do século XX, houve outros elementos que

permitiram a consolidação do Estado no Brasil através de um extenso processo de fortalecimento fiscal. Por esse motivo, segundo esta perspectiva, a análise das fontes da transformação fiscal não pode se limitar somente a hipótese bélica defendida por expoentes da sociologia clássica tais como Charles Tilly e Miguel Ángel Centeno. Pois a metodologia proposta por Cantu permite identificar três fenômenos além da guerra capazes de estimular a consolidação do Estado a partir da fiscalidade: 1) Crises de comércio exterior; 2) Esforço por industrialização e 3) Ampliação do Estado de bem-estar. Nesta nova interpretação, desde uma ótica mais latino-americanista, as três novas hipóteses foram corroboradas para o caso brasileiro a partir do século XX.

Finalmente, havendo apresentado a discussão sobre as teorias que tratam o papel dos impostos na história dos Estados, nos perguntamos se a metodologia utilizada pela última destas vislumbraria resultados satisfatórios se fosse aplicada ao caso argentino. Em outras palavras, se as três hipóteses apresentadas pelo economista e sociólogo brasileiro seriam válidas para a interpretação do fortalecimento do Estado argentino a partir do século XX.

Capítulo 3: O fortalecimento do Estado argentino ao longo do século XX

Até aqui apresentamos o panorama atual da tributação na América Latina e discutimos as diferentes óticas que debatem sobre o papel da fiscalidade na construção dos Estados, suas contribuições e limitações. Observamos, assim, o elevado grau de heterogeneidade existente entre os países que conformam a região e as características daqueles que se destacam por possuir uma maior participação da tributação no PIB. O caso particular da Argentina, de carga tributária similar aos países da OCDE, levanta dúvidas a respeito de como tem se fortalecido esse sistema tributário criado por uma trajetória histórica de “paz relativa”, em relação à não participação em grandes conflitos bélicos externos. Pois aquele fenômeno não seria contemplado pela sociologia fiscal clássica.

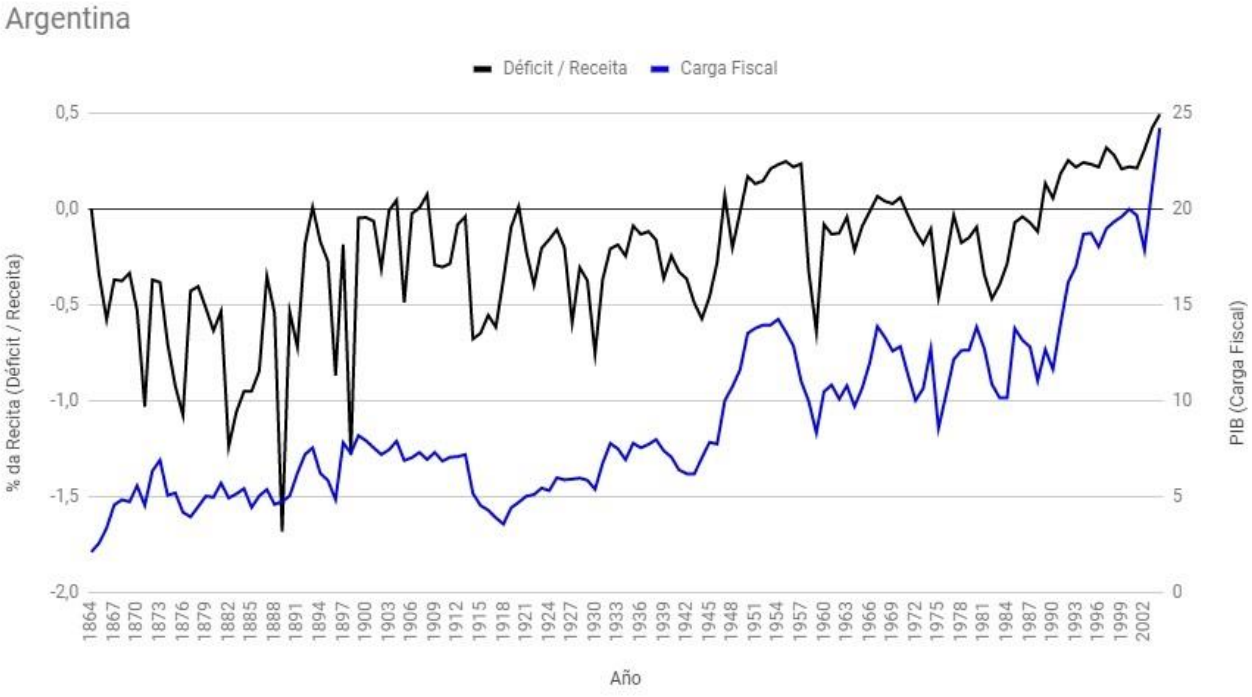
Porém, uma mirada latino-americana do problema poderia indicar a existência de outros elementos, além da guerra, com capacidade de estimular o crescimento da carga fiscal de um país. Nesse sentido, Cantu (2016)

demonstra a partir da trajetória fiscal do Brasil como determinadas conjunturas críticas (crises fiscais) tem impulsado a consolidação em termos fiscais do gigante sul-americano. Neste caso, essa mesma metodologia será aplicada à experiência argentina a fim de testar se a hipótese desenvolvida pelo autor brasileiro e apresentada no capítulo anterior consegue explicar de maneira satisfatória o fortalecimento do Estado argentino a partir do século XX.

Nesse intuito, para a análise das conjunturas críticas que serão abordadas nesta seção, escolheram-se três diferentes contextos de crise fiscal do século XX: 1) O período que abarca desde o começo da primeira guerra mundial (1914) até o final da segunda (1945), associado às restrições no comércio internacional (conforme Gráfico 3.3); 2) o período de intervencionismo econômico (1946-1955) vinculado ao estado de bem-estar (conforme Gráfico 3.4) e, por último; 3) os governos de Arturo Frondizi e Arturo Illia (1958-1966) relacionado ao esforço por industrializar (conforme Gráfico 3.5), embora esse empenho possua uma trajetória ainda maior. Sendo assim, se buscará investigar o fortalecimento do Estado uma vez superado cada um desses três cenários de grande pressão fiscal, ao mesmo tempo que serão identificadas as estratégias tributárias utilizadas para consegui-lo.

Quanto aos gráficos utilizados, ilustram simultaneamente duas variáveis necessárias para realizar a analise proposta: 1) Em preto, a trajetória fiscal argentina onde é possível reconhecer os momentos crise fiscal marcados pelas abruptas quedas do déficit e 2) em azul, a evolução da arrecadação nacional ao longo do tempo, que permite observar a reação fiscal do Estado a cada momento crítico. A primeira, que será a nossa a variável independente, representa o déficit fiscal como porcentagem da receita total. E a segunda, a *carga fiscal* - criada a partir porcentagem da receita tributária em relação ao PIB - representa o fortalecimento fiscal do Estado e será considerada como nossa variável dependente. Sendo assim, o Gráfico 3.1 ilustra a base sobre a qual serão analisados os diferentes contextos anteriormente apresentados.

Gráfico 3.1. Trajetória fiscal argentina e evolução da carga tributária

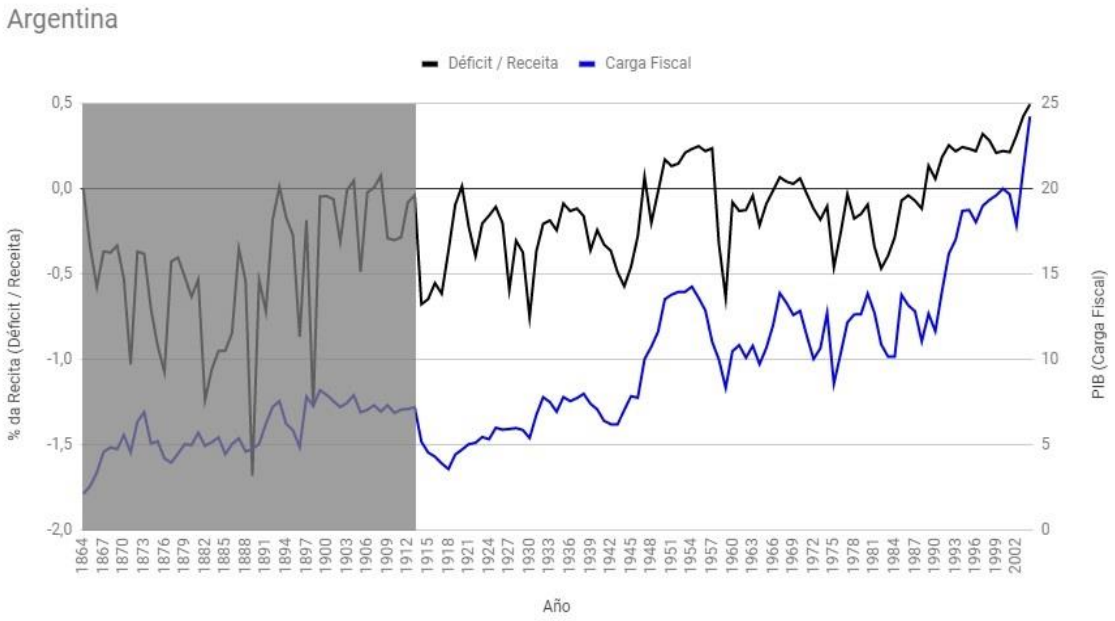


Fonte: elaboração própria em base nos dados de Ferreres (2010).

3.1. Fiscalidade no século XIX

O principal saldo da segunda revolução industrial, no final do século XIX, foi definição de uma divisão internacional do trabalho a favor de poucos e em detrimento de muitos. A ordem natural defendida pelos economistas liberais desde a primeira metade do século indicava que o mais conveniente para o bom funcionamento do comércio internacional seria que cada país especializasse sua produção em função das suas vantagens comparativas. Nesse esquema, corresponderia à Argentina se afiançar como nação primário exportadora, cuja demanda por bens manufaturados seria suprida pelos países europeus industrializados. Essa visão da realidade foi incorporada sem maior resistência e em benefício próprio pela oligarquia rural argentina, quem governaria em grande medida ao longo do século XIX.

Gráfico 3.2. Fiscalidade argentina no século XIX



Fonte: elaboração própria em base nos dados de Ferreres (2010).

Consequentemente, a tributação nesse contexto estaria essencialmente atrelada aos fluxos do comércio internacional, sobretudo às importações. Até 1852, em pleno processo de consolidação do Estado argentino, do total arrecadado pelas províncias (cada uma possuía seu próprio orçamento), entre 80% e 90% provinha da aduana do porto de Buenos Aires (FERRER, 2008, p.183). Da mesma forma, durante a presidência de Bartolomé Mitre (1862-1868) o sistema tributário crescia conforme aumentava o comércio exterior e desenvolvimento do país. Em 1862, era nacionalizado o porto de Buenos Aires no intuito de criar o primeiro orçamento nacional, centralizando assim a principal fonte de recursos. No mesmo ano, criou-se a lei geral de aduanas, a qual estabelecia um direito geral às importações equivalente a 15% do valor da mercadoria ingressada ao país (LYNCH e DANIA, 2000, p.38).

No entanto, a verdadeira importância de taxar às importações era dar o respaldo necessário tanto para o pedido de empréstimos externos quanto para a emissão de dívida pública, a principal fonte de financiamento da época. Sob a predominância das tarifas aduaneiras, os impostos internos representavam apenas o 10% da renda (o álcool e o tabaco eram os principais produtos taxados), os impostos às exportações eram quase nulos e os impostos às terras praticamente inexistentes, de acordo aos interesses de classe da elite

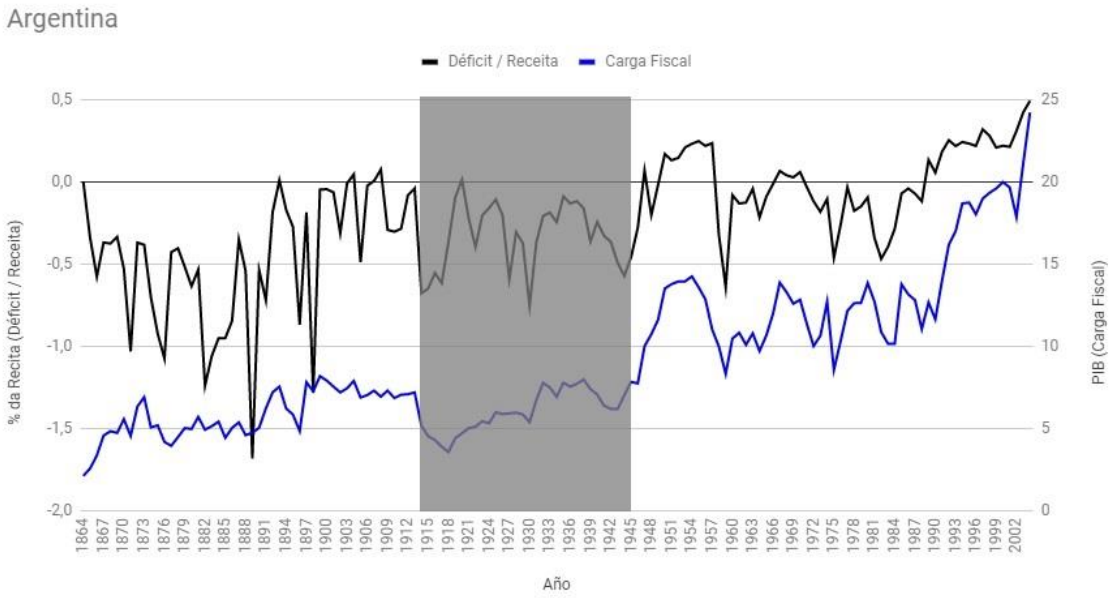
governante. Havia, pois, como se observa no Gráfico 3.2, um enorme e constante déficit fiscal que se financiava com emissão monetária e, principalmente, com emissão de dívida pública vendida em Londres e outros mercados financeiros internacionais (FERRER, 2008). Em 1881, a emissão de dívida pública representaria o 45% do orçamento total. Ao longo do período agro exportador da Argentina, os impostos às importações chegaram a representar mais do 50% do total e os referidos ao consumo aproximadamente o 20% (FERRER, 2008, p.199).

Existia, portanto, uma alta vulnerabilidade em relação ao comércio exterior, assim como uma grande dependência da estabilidade econômica dos países centrais. O constante aumento dos fluxos comerciais registrados a partir da segunda metade do século XIX permitiram ao Estado argentino arrecadar o necessário para obter confiabilidade nos mercados financeiros e cobrir gastos mínimos. Enquanto houvesse comércio, haveria prosperidade e ordem nas finanças públicas. Em 1890, a crise do Baring daria os primeiros indícios da instabilidade que o modelo de constante endividamento significava e, finalmente, a paralisação do comércio internacional que resultou da eclosão da guerra mundial em 1914 terminaria de evidenciar as grandes dificuldades ao esquema fiscal até então adoptado.

3.2. Crises no comércio internacional (1914-1945)

Na trajetória fiscal Argentina é possível enxergar os efeitos negativos das três grandes crises do comércio exterior do século XX, sobretudo o da crise de 1929 e o da Segunda Guerra Mundial. Ambos os momentos criaram contextos críticos na arrecadação fiscal argentina - como pode ser observado no Gráfico 3.3 - que obrigaram a busca de respostas que possibilitassem outras vias de arrecadação. Desde 1905, a partir da criação do imposto às sucessões (heranças), vinha gestando-se na Argentina um novo processo tributário de caráter progressivo que, embora impulsionado por uma preocupação de viés social, não teve grandes efeitos registrados até 1932 quando a conjuntura exigiu uma drástica reforma no âmbito fiscal que compensasse a perda da “coluna vertebral” da arrecadação argentina, ou seja, os impostos aduaneiros.

Gráfico 3.3. Crises no comércio internacional



Fonte: elaboração própria em base nos dados de Ferreres (2010).

A irrupção dos fluxos do comércio externo a nível mundial em 1914 impactou profundamente no esquema de arrecadação e financiamento até então estruturado pelo Estado argentino. O sistema tributário, baseado nas tarifas aduaneiras tornava-se insuficiente para sustentar tanto os gastos públicos quanto a confiança dos credores no país. Por tais motivos, em 1917, apareciam as primeiras reações tributárias por parte do presidente Hipólito Yrigoyen, no intuito de extrair recursos de outros setores. Assim, propôs-se pela primeira vez o imposto de renda de imóveis de pessoas físicas e jurídicas em razão da obtenção de rendas líquidas provenientes de bens patrimoniais localizados no país. No entanto, a grande resistência ao imposto por parte dos proprietários fez com que somente seja aprovado no congresso três anos depois, em 1920, e submetido a diversas modificações nos anos seguintes (LYNCH e DANIA, 2000). Embora não haja provocado grandes mudanças na carga tributária, a aplicação do imposto de renda no país manifestava os primeiros sinais concretos da necessidade de abandonar o sistema tributário aduaneiro.

Uma década depois, a crise do comércio exterior de 1930, provocada pela queda da bolsa de valores de Nova Iorque em 1929, significou uma nova

paralização dos mercados mundiais e, consequentemente, na receita fiscal argentina. Somado à necessidade de cobrir enormes dispêndios que naquele momento estavam sendo realizados na construção da rede rodoviária nacional, a crítica conjuntura obrigou à criação – por decreto de lei – da Direção Nacional Impositiva (DGI) que ao mesmo tempo implementava, como recurso de emergência e pela primeira vez no país, o imposto de rendas no território argentino. Além da mencionada reforma, outros elementos tais como o novo imposto sobre transações (vendas e serviços), o aumento das taxas aduaneiras e consulares e, também, a unificação dos impostos internos, fizeram com que a arrecadação incrementasse consideravelmente. Finalmente, vale ressaltar que, com a imposição dessas medidas, a carga fiscal argentina voltou ao patamar anterior ao da Primeira Guerra Mundial, pelo menos, até a crise de 1938 (crise dos Sudetos) e o começo da Segunda Guerra Mundial (1939).

A eclosão da Segunda Guerra Mundial replicou os efeitos negativos das crises anteriores no que diz respeita à exorbitante queda do comércio internacional, obrigando assim, à busca de respostas e novas soluções por parte estado argentino. Somado a isso, o desafio tornava-se ainda mais complexo se considerarmos, por um lado, o incremento dos gastos públicos que implicou a intenção de retomar o incipiente processo de industrialização iniciado na década anterior e, por outro, a crescente preocupação com garantias sociais na primeira eleição do general Perón. A conjuntura exigia novamente ações imediatas que pudessem contra restar o efeito negativo – em termos fiscais – que estavam sendo gerados pelos elementos anteriormente mencionados.

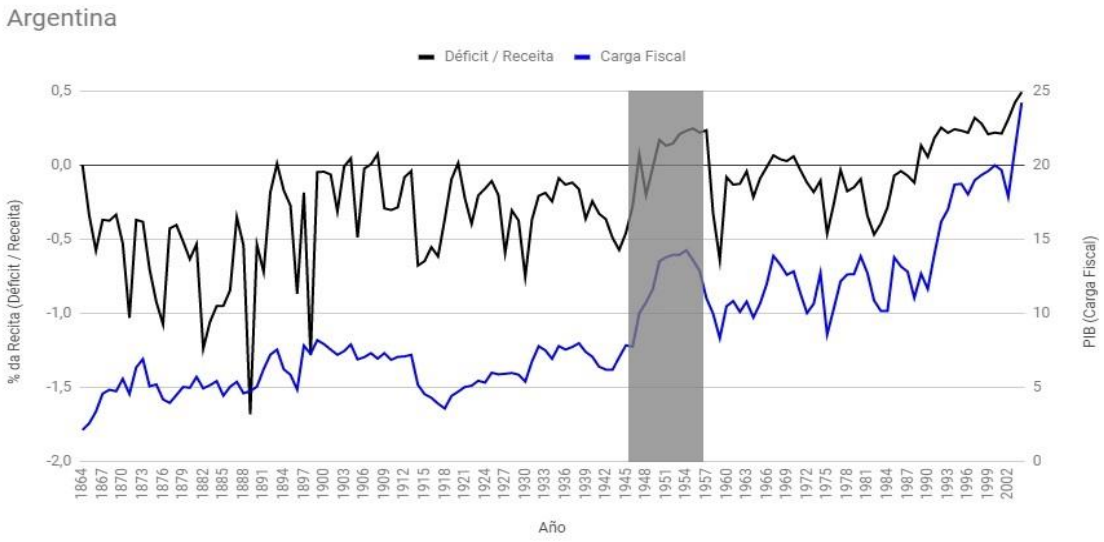
Sendo assim, em 1946 se começou a elaborar uma reforma fiscal de caráter progressivo que, além de ampliar o imposto à renda e adicionar outros tributos, teve como maior mérito a criação a caixa da previdência social. A contribuição social passou a ter um papel fundamental na arrecadação, tornando-se dessa forma, um dos principais pilares das finanças públicas nacionais que, nove anos depois, chegou a representar até um 25% da receita total argentina. A enorme quantidade de recursos que foram absorvidos pelo Estado nesse período, inaugurou poucos anos depois, mesmo sendo implementada uma política fiscal expansiva, uma das poucas etapas

superavitárias da história econômica da república (1949-1957) (LYNCH e DANIA, 2000).

3.3. Ampliação do Estado de bem-estar (1946-1955)

A chegada ao poder de Juan Domingo Perón em 1946 teria como principais diretrizes econômicas tanto a ampliação do gasto social quanto a estruturação de uma política industrial mediante planos quinquenais. A deterioração econômica e a consequente dívida social que provocou a estagnação do comércio exterior ao longo do período de guerras fez com que a construção de um Estado de bem-estar se tornasse prioridade para o líder do Partido Justicialista (o nome da agrupação faz referência a justiça social). Por outra parte, o avanço das ideias desenvolvimentistas na América Latina trazia à discussão a necessidade de estabelecer nas economias regionais um modelo industrial por substituição de importações (ISI) que mudasse a matriz produtiva agroexportadora dos países. No entanto, a implementação do modelo significaria grandes dispêndios, que por conta das restrições externas seriam realizados com maior ímpeto a partir do governo de Arturo Frondizi (1958-1962) pertencente ao Partido Radical.

Gráfico 3.4. Estado de bem-estar



Fonte: elaboração própria em base nos dados de Ferreres (2010).

A pronta incorporação das contribuições sociais ao sistema tributário nacional como resposta à queda arrecadatória que provocou a Segunda Guerra Mundial alcançou para cobrir boa parte dos gastos da política expansionista aplicada, porém não foi suficiente. Como podemos observar no Gráfico 3.4, houve uma rápida recuperação do equilíbrio fiscal uma vez terminada a guerra, que inclusive atingiu o superávit em 1947. No entanto, a arrecadação não daria conta do enorme dispêndio público que se estava levando a diante. Tratou-se, pois, de um conjunto de medidas destinadas a melhorar a qualidade de vida das massas assalariadas tais como a construção de moradias para os trabalhadores e para os funcionários públicos civis e militares, novas escolas e hospitais orfanatos, asilos para os idosos, piscinas públicas, obras de irrigação, de drenagem, um gasoduto que ligaria a Patagônia com Buenos Aires e a modernização de ferrovias, entre outras medidas (BANDEIRA, 2003).

Assim, durante os primeiros dois anos de governo foi exercida uma enorme pressão fiscal vinculada ao gasto público social, fácil de observar no déficit de 1948. Para se contrapor àquele efeito negativo, amortizado também em grande medida pelas contribuições sociais, em 1949 foi criado o imposto às atividades lucrativas (impostos à renda bruta), o qual taxava tanto o comércio e a indústria quanto às atividades profissionais e serviços. Somado a isso, haveria um aumento na alíquota do imposto às vendas visando também reforçar o poder arrecadatório da nação. Desse modo, começava a se reverter a tendência progressista do sistema tributário argentino que tinha caracterizado as décadas anteriores. Os impostos regressivos ganhavam pouco a pouco maior proporção na estrutura fiscal do país (LYNCH e DANIA, 2000). Respeito à tributação sobre o patrimônio, em 1951 foi criado o “imposto substitutivo da cobrança à transmissão gratuita de bens”, vinculado ao traspasso de ações no mercado financeiro, também no intuito de conter o elevado dispêndio daqueles anos.

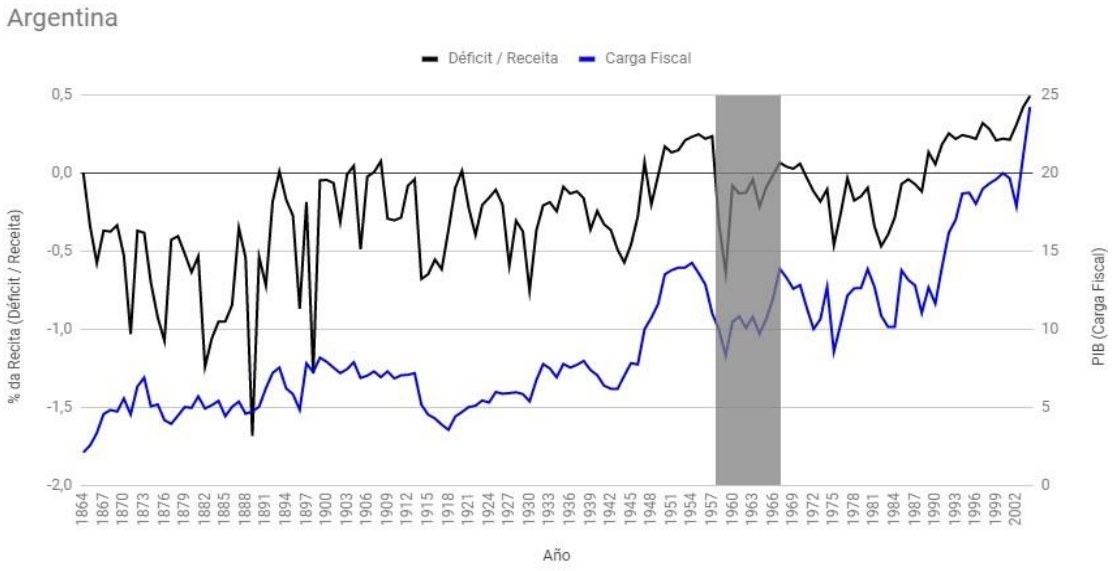
A necessidade de fazer frente ao gasto público seria uma constante ao longo do período todo, inclusive depois da reeleição de Perón em 1952. O economista argentino Aldo Ferrer (2008) estima que sob a liderança do Partido Justicialista, entre 1946 e 1955, o gasto público passou de 16% a representar aproximadamente 29% do PIB. Do total desses gastos, em 1952 o 20%

correspondeu a subsídios, chegando ao patamar de 30% em 1955. Como vimos, sem a necessidade de realizar uma nova reforma tributária estritamente falando, houve uma série de implementações impositivas que acrescentaram o impulso fiscal estabelecido a partir de 1946. A criação de novos impostos ao longo de dez anos fez que a arrecadação ganhasse maior peso naquele período. Em 1954, a carga tributária atingia 14% do PIB, o ponto mais alto até então registrado na história do país.

3.4. Esforço por industrializar (1958-1966)

Ao longo da segunda guerra mundial, percebe-se na Argentina uma clara intenção de retomar o incipiente processo de industrialização iniciado na década anterior. Porém, nesse sentido, o economista e historiador Aldo Ferrer reconhece que “Los años de la guerra tuvieron un efecto contradictorio sobre el desarrollo de la economía argentina” (FERRER, 2008, p.287), já que iniciativas para a substituição de importações, tais como o Conselho Nacional de Pós Guerra (1944), a Secretaria de Indústria e o Banco de Crédito Industrial Argentino, etc., viram-se atrapalhadas pela dificuldade de capitalização estrangeira (importação de maquinaria capaz de ampliar a capacidade industrial do país).

Gráfico 3.5. Esforço por industrializar



Fonte: elaboração própria em base nos dados de Ferreres (2010).

Quando Perón tomou posse do governo em 1946, a principal preocupação - em termos de despesa fiscal - girou em torno à expansão do gasto social e o esforço por industrializar ficou em um segundo plano, porém sem ser abandonado por completo. Nesse sentido, foi Arturo Frondizi quem, a partir de 1958, tornou a necessidade de retomar o processo de industrialização um assunto de principal relevância para o estado argentino (FERRER, 2008). Ao observarmos o Gráfico 3.5, entre 1958 e 1962 percebemos a marcada pressão fiscal resultante do esforço por industrializar. Durante o governo de Frondizi, houve um importante incremento nas importações de maquinaria, equipamento e insumos industriais. Do total das importações do período, 50% correspondeu a produtos siderúrgicos e 25% a compra de petróleo (FERRER, 2008, p.300).

A explícita intenção de Frondizi por acelerar o processo de industrialização propiciou a chegada de grandes fluxos de capitais estrangeiros para complementar o dispêndio industrial. Segundo Moniz Bandeira (2003), cerca de USD 369 milhões foram investidos para criar o primeiro complexo siderúrgico integrado, expandir a produção das indústrias química e farmacêutica e elevar a fabricação de automóveis, que passaria de 3.715 unidades produzidas em 1958 a aproximadamente 78.600 em 1962. Naquele período, o país tornar-se-ia praticamente autossuficiente em petróleo com uma produção nacional que supria o 90% das suas necessidades (BANDEIRA, 2003, p.333).

Quanto à arrecadação no período, houve uma queda na carga tributária associada a dois elementos que não podem ser desconsiderados: por um lado, o acordo Stand by firmado com o FMI[22] em 1958 pelo governo de Frondizi e, por outro, à instabilidade política dos anos seguintes. Entre os principais condicionamentos que o acordo com o FMI implicou foram um forte ajuste salarial, a desvalorização do peso, e o cancelamento de créditos para moradia. Para estimular o investimento, houve degravações para a chegada de capitais estrangeiros e uma diminuição dos impostos aduaneiros para a importação de máquinas e equipamentos. Nesse sentido, a linhas de crédito serviram para

[22]Argentina tinha ingressado ao FMI em 1956 durante o governo militar de Uriburu.

compensar a redução de reservas do Banco Central destinadas à importação de capital fixo. Porém, o desembolso de divisas do organismo internacional na Argentina inibiria a busca de soluções tributárias para o financiamento do gasto que a industrialização implica.

Entre 1958 e 1961 o PIB cresceu 8,3% e o déficit fiscal passaria de 7% a 1,1% no mesmo período (FERRER, 2008, p.303), no entanto, a tensão política e social também aumentava como produto do ajuste. A situação de deterioro salarial atrelada ao acordo com o FMI fez com que aumentasse o descontento social e a pressão sindical sobre o governo. Por conta disso, em vista das eleições de 1962 de governador de Buenos Aires, o governo de Frondizi cedeu o ajuste salarial, provocando assim o imediato descontentamento do FMI que acusou a Argentina de ter rompido as condicionalidades estabelecidas no acordo Stand by de 1958. Ao mesmo tempo, se eliminou a proscrição do peronismo anteriormente pactuada com as forças armadas cujo custo político seria a deposição de Frondizi em 1962 por uma nova ditadura cívico-militar.

Pouco mais de um ano seria o suficiente para o governo ditatorial, alinhado à oligarquia rural argentina, provocasse um desastre econômico sob a implementação de políticas liberais. Houve uma retomada à política recessiva de recorte salarial, assim como uma diminuição tanto do gasto público quanto dos impostos às exportações agrícolas. A retração da demanda agregada aprofundou o déficit fiscal pela queda na arrecadação forçando, dessa maneira, a retomada do diálogo com o FMI. Os resultados mais visíveis da nova investida liberal foram a queda de 9% do PIB per capita em comparação a 1961, 50% de utilização da capacidade industrial instalada e uma taxa de desemprego em torno de 10%. Segundo o historiador argentino Aldo Ferrer (2008), os indicadores econômicos desceram ao patamar da crise de 1930.

Em 1963, foram restabelecidas as eleições democráticas nas quais Arturo Illia, do mesmo partido que Frondizi (UCR) sairia vitorioso. O novo presidente retomou a política econômica expansiva mediante aumento do gasto, salários e expansão monetária. A reativação econômica e consequentemente da arrecadação permitiria que em 1967[23] a carga tributária retomasse ao patamar de 1955 em torno do 14%.

[23] Em 1967 já corria o primeiro ano da ditadura militar do General Onganía.

3.5. Conclusões

Como observamos, ao longo do século XX uma série de elementos de caráter não bélicos permitiram tanto o crescimento fiscal quanto o fortalecimento do Estado argentino. Por outro lado, é possível perceber que em alguns casos os fatores que motivam mudanças fiscais se superpõem em um mesmo período, razão pela qual, a separação por datas específicas responde principalmente a uma necessidade analítica que busca identificar os contextos em que a hipótese trabalhada seja mais evidente. Sendo assim, os resultados obtidos evidenciaram diferentes momentos críticos na arrecadação fiscal do país e respostas concretas dos governos para fazer frente a essas conjunturas que gradualmente foram moldando a estrutura tributária argentina.

O contexto de crises no comércio internacional marcado pelas guerras mundiais e a grande depressão deixou exposta a fragilidade do sistema tributário argentino do século XIX baseado nas tarifas aduaneiras. Frente a necessidade de reestruturar as finanças nacionais houve respostas contundentes que permitiram maior estabilidade fiscal. No entanto, terminada a segunda guerra mundial, junto com as mudanças dos paradigmas econômicos globais empurrados pelo *New Deal* nos Estados Unidos e o *Welfare State* nos países centrais, apareceu na Argentina a preocupação pela implementação de um Estado de bem-estar, assim como o respectivo esforço por financiá-lo.

Ao mesmo tempo, o avanço do pensamento desenvolvimentista na América Latina a partir de 1930 colocaria em agenda os projetos de industrialização por substituição das importações na região, os quais tomaram maior impulso em diferentes momentos dependendo do país. No caso da Argentina, embora essas iniciativas chegassem também com o fim da segunda guerra, foi somente a partir de 1958 que houve condições internas e externas para realizar o gasto que o desenvolvimento da indústria precisava. Quanto às respostas para fazer frente ao dispêndio industrial, um acordo Stand by com o FMI e instabilidade política da época provocaram uma reação fiscal apenas suficiente para retomar o patamar da carga tributária atingida no período anterior.

Para o caso argentino, das três hipóteses testadas, talvez esta última seja a menos satisfatória já que não conseguiu se demonstrar um importante

aumento da carga tributária como resposta à crise fiscal produzida pelo esforço por industrializar. Em relação às outras duas hipóteses (crises no comércio internacional e o esforço pelo Estado de bem-estar), ambas foram corroboradas com maior precisão. A carga fiscal argentina, que em 1914 encontrava-se por embaixo do 5%, aproximadamente 50 anos depois chegaria no patamar do 14%. Esse notável crescimento seguidamente seria interrompido pela instabilidade política e econômica fruto dos golpes de estado cívicos-militares de 1966-1973 e de 1976-1983. Aquela tendência ascendente, somente seria retomada na década de 1990 até a carga fiscal atingir na atualidade um nível similar a dos países da OCDE, em torno do 30% do PIB.

Considerações finais

Ao reconhecer o grau de heterogeneidade fiscal presente na região aparece a vista um pequeno grupo de países que se distinguem dos outros pela elevada carga tributária que possuem - similar à atual média dos países desenvolvidos da OCDE – entre os quais se encontra a República Argentina. A partir daquilo, a ideia da fraqueza fiscal e institucional do conjunto dos países latino-americanos sustentada até então pela sociologia clássica torna-se relativa. Segundo esta corrente de pensamento, a fragilidade do Estado na América Latina explica-se perante a falta de grandes conflitos bélicos no território que estimulassem o fortalecimento das estruturas tributarias tal como aconteceu na Europa no século XIX.

A hipótese bélica para a conformação do Estado defendida tanto por Charles Tilly quanto por Miguel Ángel Centeno possui evidente validez para o caso europeu e inclusive para a América Latina também no decorrer do século XIX. Porém, quando aplicada ao caso do Brasil ou da Argentina ao longo do século XX evidencia notáveis limitações. Pois, ambos países apresentam um grande crescimento das suas estruturas fiscais ainda na ausência de conflitos bélicos nesse período. A partir desse momento, torna-se preciso entender o porquê de tal fenómeno, que foge às explicações da sociologia clássica. Frente aos vácuos expostos pela hipótese bélica para o entendimento do fortalecimento

fiscal de alguns países latino-americanos a partir do século XX, o sociólogo e economista Rodrigo Cantu apresenta uma série de elementos com maior poder de explicação para o problema em questão.

Sendo assim, a crise do comercio exterior, a criação do estado de bem-estar e o esforço por industrializar são três hipóteses que aplicadas ao caso brasileiro forneceram resultados satisfatórios para a compreensão deste interrogante aplicado ao caso específico do Brasil. Neste trabalho, as mesmas hipóteses foram testadas no caso argentino, obtendo assim, da mesma forma, conclusões satisfatórias. Ao mesmo tempo, é importante ressaltar que na avaliação da última hipótese para o caso argentino (esforço por industrializar) o resultado não foi exatamente o esperado, pois não houve um marcado crescimento da carga tributária como resposta à pressão fiscal exercida pelo dispêndio em maquinaria e bens de capital. No entanto, se fez o esforço por compreender os motivos do impulso tributário não ter acontecido, encontrando possível explicação na presença de elementos tais como condicionalidades econômicas impostas pelo FMI e a instabilidade política e social característica da conjuntura.

Finalmente, conclui-se que a superação dos três contextos analisados, uma vez ultrapassada a etapa primário exportadora onde a receita nacional se encontrava estreitamente atrelada à arrecadação aduaneira, foram fundamentais para o fortalecimento fiscal da República Argentina, assim como para a consolidação do Estado. Entendemos, pois, que as respostas fornecidas pelos diferentes governos para sair das respectivas crises fiscais estabeleceram uma tendência de crescimento diferencial na carga tributária argentina em relação a outros países da região, que, como foi abordado na primeira seção, foi se acentuando nas últimas duas décadas do século XX até a atualidade.

Por último, ainda que grande parte do estudo de caso estivesse focado nos primeiros dois terços do século XX, cenário dos principais acontecimentos que marcaram o rumo de crescimento fiscal argentino, não se descarta a possiblidade de aprofundar a análise para os anos restantes em trabalhos futuros fazendo maior aproveitamento das series construídas. A marcada instabilidade política e econômica que deveio a partir de 1966 pelos sucessivos golpes de Estado até 1983 poderia ser motivo de uma análise fiscal particular para esse período, ainda que à primeira vista tudo indicasse que as políticas

implementadas na época atrapalharam o processo de fortalecimento fiscal. Ao mesmo tempo, outras conjunturas de retomada do crescimento fiscal como por exemplo a década de 1990 e de 2000 também merecem um estudo mais detalhado a ser levantado em próximas pesquisas, já que nesta oportunidade somente foram abordadas de maneira superficial no capítulo primeiro. Finalmente, consideramos que o exercício realizado até aqui constitui uma boa base para futuramente ampliar tanto as series quanto a análise conjuntural mediante a atualização de dados e bibliografias que compreendam em maior profundidade o decorrer do século XXI, até 2020, ano que pelo motivo da pandemia marcará na história um antes e um depois na fiscalidade da maioria dos países da América Latina.

Referências

BANCO MUNDIAL. Índices de Gini: Series históricas. Disponível em https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations. Acesso em 3 de dezembro de 2020.

BANDEIRA, Luiz Alberto de Vianna Moniz. “Brasil, Argentina e Estados Unidos - Conflito e integração na América do Sul (Da Tríplice Aliança ao Mercosul 1870-2003)”. Rio de Janeiro: Revan 2ª edição, 2003.

BARREIX, A.; VILLELA, L.; TACCONE, J.J. “Mercosur: impacto fiscal de la integración económica”. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Integración y Programas Regionales. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos. Buenos Aires, 2003.

BULNES, Gonzalo. Guerra del Pacífico. Tomos I. Sociedad Imprenta y Litografía Universo. Valparaíso, 1911.

CANTU, Rodrigo. Ensaios sobre as transformações das finanças públicas brasileiras. 177 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

CASTAÑEDA, Victor Mauricio. "Una revisión de los determinantes de la estructura y el recaudo tributario: el caso latinoamericano tras la crisis de la deuda externa". Cuadernos de Economía, 31(58), 77-112. Bogotá, 2012.

CENTENO, Miguel Ángel. "Sangre y deuda". Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2014.

CEPAL. "Equidad y transformación productiva: Un enfoque integrado". Santiago de Chile, 1992.

CEPAL. "Panorama fiscal para América Latina y el Caribe 2014: Hacia una mayor calidad de las finanzas públicas". Santiago de Chile, 2014.

FERRER, Aldo. "La economía argentina: desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI". 4a ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2008.

FERRERES, Orlando J. "Dos siglos de economía argentina: historia argentina en cifras". Buenos Aires: El Ateneo, 2010.

FIORI, José Luís. "O poder global e a nova geopolítica das nações". Boitempo: São Paulo, 2007.

GULLO, Marcelo. Argentina-Brasil: la gran oportunidad. Ed. Biblios: Buenos Aires, 2005.

INDEC. Evolución de la indigencia, la pobreza y la desocupación en el GBA desde 1988 en adelante. Encuesta permanente de hogares 2002. Disponível em https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-InformacionDeArchivo-2. Acesso em 3 de dezembro de 2020.

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

NOGUEIRA BATISTA, Paulo. O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. São Paulo, 1994.

OCDE. Cargas tributarias: Series históricas, 2018. Disponível em https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm. Acesso em 3 de dezembro de 2020.

OLIVEIRA, Fabrício A. “Economia e política das finanças públicas: um guia de leitura à luz do processo de globalização e da realidade brasileira”. Belo Horizonte, 2007.

PALMA, José Gabriel. “Gansos voadores e patos vulneráveis: a diferença da liderança do Japão e dos Estados Unidos, no desenvolvimento do Sudeste Asiático e da América Latina”. In Fiori, J. L. (Org.). O poder americano. Petrópolis: Vozes, 2004.

PIKETTY, Thomas. “El capital en el siglo XXI”. Cambridge, Massachusett. Londres, 2014.

SABAINI, Juan Carlos. “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.

TAVARES, Maria da Conceição. A Retomada da hegemonia norte americana: um aprofundamento do debate”. Revista de Economia Política, Vol. 5, n°. 2. UFRJ. Rio de Janeiro, 1985.

TILLY, Charles. “Coerção, Capital e Estados Europeus”. Edusp. São Paulo,1992.

TILLY, Charles. “Guerra y construcción del estado como crimen organizado”. Revista académica de Relaciones Internacionales, Nº5. UAM-AEDRI, 2006.