

**39º Encontro Anual da ANPOCS**

**SPG01 – As ações econômicas governamentais como construções sociais**

**Metamorfoses do Estado fiscal no Brasil**

Rodrigo Cantu

Doutorando em Sociologia no IESP-UERJ – email: [rcantu@iesp.uerj.br](mailto:rcantu@iesp.uerj.br)

## 1 INTRODUÇÃO

A principal questão que atraiu inicialmente sociólogos e historiadores nas últimas décadas para o estudo da fiscalidade foi seu importante papel no processo de formação dos Estados europeus. Esse interesse pode ser identificado em uma série de trabalhos influentes, de Schumpeter (1991 [1918]) e Elias (1976 [1939]) a, mais recentemente, Giddens (1985), Tilly (1992) e Mann (1993). Com base nesses trabalhos, é possível destacar pelo menos duas provações típicas sofridas por organizações estatais na longa trajetória da relação entre finanças públicas, política e sociedade.

A primeiro é a guerra. A complexificação e o encarecimento da ação militar a partir do século XIV são frequentemente explorados como hipótese para o surgimento do Estado moderno. O imposto é indispensável para se entender esse processo de maneira ampla. A receita fiscal é o meio para fortalecer a organização militar e se define – em contraposição à exploração de um domínio – pela *relação política durável* estabelecida entre aquele que recolhe e aquele que paga. Frente a esse tipo de provação, o Estado se recria na constante negociação de um contrato fiscal.

A segunda é a democratização. Transformações significativas ocorrem no Estado e nas finanças públicas com a abertura da arena política. No fim do século XIX, os orçamentos dos Estados no centro do capitalismo responderam às pressões oriundas do sufrágio universal e passaram a englobar cada vez mais prerrogativas como educação, saúde, pensões, seguro desemprego, etc. A conquista dos direitos sociais – no chavão de T. H. Marshall (1950) – exigia um novo patamar de esforço fiscal. Como resultado, a arrecadação aumentou consideravelmente nesses países. O Estado fiscal se torna, nesse momento de prova, também social<sup>1</sup>.

Se tais linhas gerais não deixam de valer – com suas devidas adaptações – para trajetória de vários países centrais, em que medida elas descreveriam também o itinerário de países periféricos? O presente capítulo busca investigar as metamorfoses do Estado fiscal no Brasil, à luz do questionamento da sociologia histórica sobre os fatores que promovem a dinâmica dessa grande organização. O caso brasileiro já foi abordado em um grupo relativamente numeroso de trabalhos, proveniente de diversas disciplinas, tais como Direito, Sociologia, Economia e Ciência Política. Buscaremos apoio em várias dessas contribuições, investigando

---

<sup>1</sup> Para um exame dos pormenores do processo de expansão fiscal do Estado, ver Lindert (2004). Remeto o leitor ainda aos trabalhos clássicos de Rosanvallon (1981) e de Castel (1998) para uma visão de longo prazo das relações entre Estado e proteção social.

duas questões complementares. De um lado, a noção de regimes fiscais, ou seja, as características relativamente estáveis das finanças públicas em determinado período. De outro lado, contextos de conflagração nos quais esse regime se torna um problema e passa por transformações<sup>2</sup>. O objetivo desse exercício é constituir uma referência para o estudo sociológico das questões fiscais no Brasil. Um apoio panorâmico para a investigação da construção social das finanças públicas nos momentos em que os atores então desafiando um regime existente ou tentando reestabilizar uma conjuntura de incerteza.

Neste artigo, exploraremos as crises fiscais como eventos marcantes da trajetória fiscal. Procuraremos argumentar que, no percurso do caso brasileiro, é possível identificar quatro grandes períodos demarcados por conjunturas críticas fiscais: 1) da Independência a ao Período Regencial, 2) da Regência à conjuntura coberta pelo período entre as duas Grandes Guerras Mundiais, 3) do Pós-Guerra à Crise da Dívida na década de 1980 e, finalmente, 4) o contexto atual. Além da guerra e da abertura da arena eleitoral, outras forças de transformação estatal aparecem no caso brasileiro. Nos comentários finais, destacamos essas forças adicionais, relacionadas à fatores sistêmicos mundiais (divisão do trabalho internacional, comércio exterior e suas crises) e a questões distributivas.

## **2 SANGUE E DÍVIDA NO BRASIL**

Para serem estendidas ao caso brasileiro, as reflexões da sociologia histórica sobre finanças públicas e formação do Estado precisam de especificações. Essa seção explora como o choque da guerra afetou a construção do Estado brasileiro e coloca em perspectiva as particularidades dessa trajetória com base no entendimento mais geral da estrutura social do país e em comparações internacionais pontuais.

O tipo de guerra travada pelo Estado brasileiro e por seus vizinhos da América Latina não foi o mesmo que levou ao surgimento dos Estados europeus. Centeno (2002) diferencia a guerra total – conflito que mobiliza economicamente toda nação e se faz sentir por todos, deixando um aparato burocrático extrativo hipertrofiado ao final – da guerra limitada. Se o primeiro tipo corresponde a boa parte dos conflitos na Europa do século XVIII ao século XX,

---

<sup>2</sup> Emprestamos essa problemática de correntes historiográficas recentes que procuram reaproximar os tópicos da *longue durée* e do acontecimento (Cf. Suter e Hettling, 2001; Dosse, 2013). Sobre a ideia de regime fiscal, especificamente, ver Lopreato (2013). Sobre os contextos de transformação, buscamos inspiração – de modo geral – na ideia institucionalista de conjuntura crítica e na intuição da filosofia pragmatista acerca do papel instituidor das crises. Mais especificamente, nos inspiramos na ideia de conjunturas fluídas de Dobry (2009).

o segundo tipo – tocando fracamente o conjunto da economia e sem maiores consequências para a burocracia fiscal – específica as guerras latino-americanas<sup>3</sup>.

Guerras limitadas oferecem menor possibilidade de desenvolvimento estatal, pois não desencadeiam a mesma corrida por recursos e não resultam na expansão de burocracias. A reduzida duração dos conflitos resulta no cenário de paz e estabilidade reinante entre os Estados latino-americanos, comparativamente à Europa. Se no plano internacional a calma é a regra, o plano interno é marcado pela instabilidade e por uma maior proporção de hostilidades. A monopolização incompleta da coerção (violência urbana e zonas cinzas no interior) e a capacidade parcial de se fazer valer no domínio econômico (informalidade e evasão fiscal) seriam heranças associadas a essa experiência bélica particular<sup>4</sup>.

O exame mais detido do caso brasileiro revela que a guerra não promoveu uma inflexão da força fiscal do Estado. O Gráfico 1 – que traz alguns indicadores das fontes de financiamento do Império – mostra esse problema. Propomos a utilização de uma medida bastante simples para observar a trajetória das finanças públicas na maior parte do texto: o resultado fiscal dividido pelo total das receitas<sup>5</sup>. Um primeiro ponto que chama atenção é a insuficiência da arrecadação no custeio do gasto público. Em apenas cerca de 15% de seus exercícios fiscais, o império foi superavitário. Ao longo dessa trajetória de déficits, é possível sublinhar três conjunturas especiais: o período posterior à independência, os conflitos internos durante a Regência e a Guerra do Paraguai.

A primeira conjuntura se delinea a partir da estruturação fiscal e financeira do Estado nascente. De um lado, colocavam-se as exigências dos combates envolvendo a independência, os conflitos da Guerra da Cisplatina e do movimento da Confederação do Equador, além da assunção de dívidas herdadas do período anterior a 1822 e da responsabilidade pelo pagamento

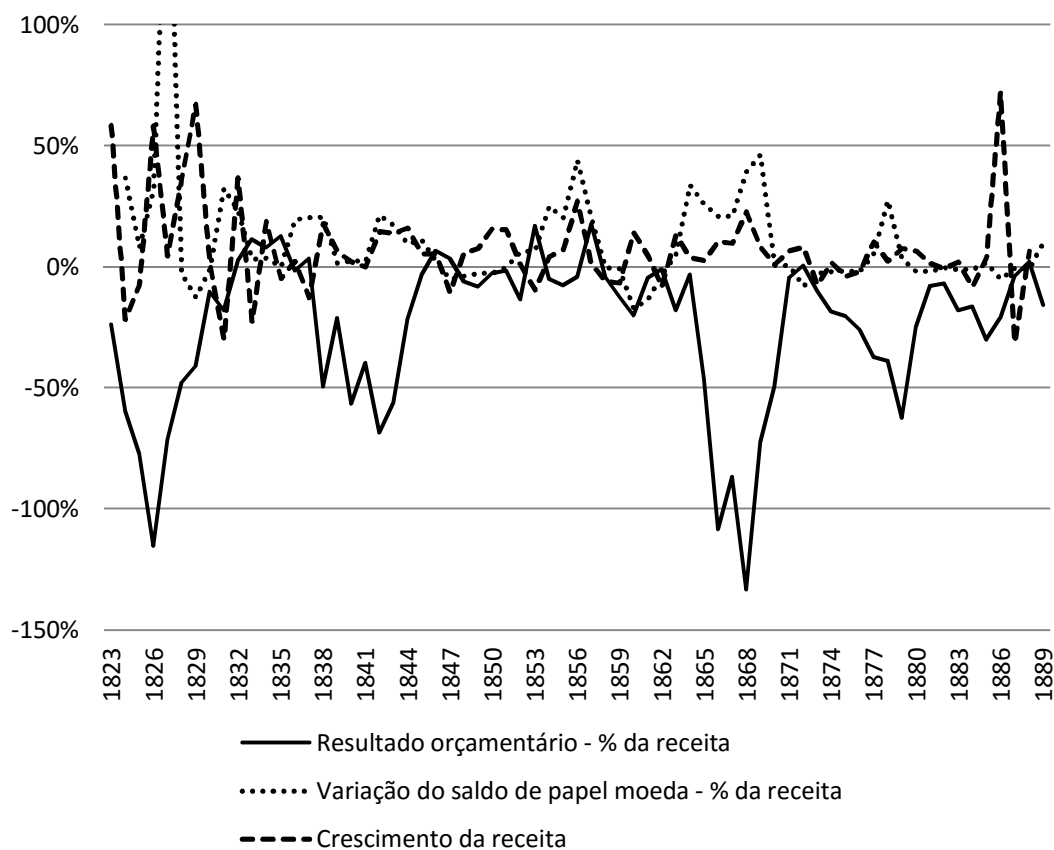
---

<sup>3</sup> As características da guerra limitada – associadas à hipotrofia fiscal – seriam a curta duração do conflito, com momentos isolados de agressividade; a restrição a áreas geográficas limitadas; a ideologia e o perfil cultural compartilhados pelos países inimigos; a origem econômica ou fronteiriça dos conflitos; a atuação de mercenários profissionais ou de pequeno número de recrutados entre classes subalternas; a indiferença do conflito para o civil comum.

<sup>4</sup> Paralelamente a essas considerações, não se pode perder de vista os horizontes externos, no plano geopolítico mundial, que se apresentavam à razão de Estado latino-americana. Centeno (2002) avança alguns aspectos importantes desses horizontes – sem dúvida, válidos particularmente para o Brasil – em comparação com aqueles vivenciados pelos Estados europeus em sua formação. Enquanto os últimos evoluíram ao longo de uma competição geopolítica imperialista, os primeiros chegaram como retardatários no jogo, vendo-se obrigados a aceitar as fronteiras coloniais já delimitadas. Ademais, a trajetória europeia foi marcada pela ausência de uma ordem global relativamente estabilizada, ao passo que a América Latina evoluiu sob a ascendência da *pax britannica* e da *pax americana*.

<sup>5</sup> Essa medida – a proporção do déficit/superávit com relação às receitas – tem algumas vantagens, apesar de sua rudimentariedade. Uma medição mais comum atualmente seria o resultado fiscal como proporção do PIB; porém, apenas contamos com estimativas esparsas para o século XIX. Nossa medida permite abordar por igual toda a série recolhida pelo IBGE (1990) de 1824 a 1971. Além disso, ela enfoca o resultado fiscal em contraste com o desenvolvimento estatal do ponto de vista de sua capacidade extrativa.

Gráfico 1 - Indicadores das receitas do Império



Fonte: Cálculos realizados pelo autor a partir de dados de IBGE (1990) e Pelaéz e Suzigan (1976).

Obs.: Para os anos de 1829 a 1886 (inclusive), os dados referem-se ao ano fiscal (estendendo-se de 1º de julho do ano anterior a 30 de junho do ano de referência) e não ao ano civil (1º de janeiro a 31 de dezembro). Para o ano de 1828 os dados são relativos ao primeiro semestre e para o ano de 1888 a coincidência entre o ano financeiro e o ano civil foi restabelecida, sendo o motivo da inclusão no exercício anterior, do segundo semestre de 1887.

de um empréstimo feito por Portugal – assumido em troca do reconhecimento da independência. De outro lado, essas urgências encontravam um sistema fiscal herdado do Período Colonial, incapaz de fazer frente aos gastos imperiais<sup>6</sup>. Tal sistema possui duas características que valem ser destacadas. Primeiro, a arrecadação por meio de contratações particulares, uma institucionalidade do repertório pertencente ao *Antigo Regime*. Indivíduos particulares recebiam ou adquiriam o direito de recolhimento, tirando vantagens econômicas dessa posição<sup>7</sup>. Segundo, não havia uma organização clara das competências tributárias do governo central e das províncias. A arrecadação do governo central derivava primordialmente de taxas cobradas na capital e das sobras das receitas gerais recolhidas nas províncias. Apesar

<sup>6</sup> Sobre a questão fiscal no contexto da Independência, ver Costa (2003).

<sup>7</sup> No caso da colônia portuguesa, em particular, eram incentivados os pagamentos de tributos em espécie. O contratado para a arrecadação comercializava o recebido e ficava com a diferença entre o montante levantado e aquele devido aos cofres régios.

dos avanços durante a estadia da corte portuguesa no território brasileiro, esse sistema fiscal se mostrava pouco rentável e despertava protestos que o Estado nascente preferia evitar.

Essas dificuldades passam a ser enfrentadas a partir do início do Período Regencial, quando uma série de medidas reforma o sistema fiscal entre 1831 e 1844 (Costa e Miranda, 2010; Costa, 2000, pp.57-62). A divisão de competências é estabelecida, colocando o rentável imposto sobre importação sob controle privativo do governo central. Além disso, com a expiração dos acordos comerciais – em especial com a Grã-Bretanha – que o limitavam, o imposto sobre importação teve sua capacidade consideravelmente aumentada. De um teto de 15% *ad valorem*, as alíquotas desse imposto passaram para níveis entre 20% e 60%. Essa primeira importante transformação fiscal sela a ruptura com o sistema herdado da Colônia e estabelece o regime baseado no comércio exterior, que caracterizará a fiscalidade do país por muito tempo.

As outras duas conjunturas especiais onde o déficit se intensifica são determinadas, em seu turno, por conflitos. Esses conflitos não desembocaram, no entanto, no fortalecimento da organização burocrática e extrativa. Tampouco promoveram o descontrole monetário pelo financiamento via emissão. Um indicador disso pode ser encontrado nas variações da receita do Império. Durante o período mais permeado por conflitos da Regência (entre 1835 e 1845), a receita cresceu a uma média anual de apenas 7% – cifra que, na realidade, corresponde ao aumento anual médio das receitas para todo o período 1824-1888. Durante a Guerra do Paraguai (1864-1870), o crescimento anual médio foi de 10%. A transformação estatal fraca ou mesmo nula engendrada por esses momentos pode ser ilustrada pela comparação com outro importante conflito no continente americano durante o século XIX, a Guerra Civil nos Estados Unidos (1861-1865). Nesse contexto marcante para a evolução do Estado neste país, a receita em nível federal aumentou em média 77% cada ano.

Se o avanço fiscal foi desprezível no Brasil, em que magnitude se recorreu a alternativas para o financiamento tributário da guerra? Um primeiro caminho, a emissão monetária, mostra poucos sinais de descomedimento. Durante os conflitos da Regência, o crescimento médio anual do volume de papel-moeda foi de 12%<sup>8</sup> - sendo o crescimento médio para todo o período 1824-1888 de 11%. Durante a Guerra do Paraguai, esse crescimento foi mais expressivo de 27%. Tal aumento é semelhante ao observado ao longo da Guerra Civil nos EUA (23%).

---

<sup>8</sup> Tal número deve ser tomado com cuidado, pois só envolvem as emissões de papel-moeda. As emissões de moeda-metálica se mostravam igualmente importantes nesse período, embora não haja estatísticas para acompanhar sua evolução.

A outra face da fraca expansão tributária e do comedimento monetário foi então o endividamento permanente. Nos intervalos de conflito da Regência e da Guerra com o Paraguai o estoque da dívida externa aumentou, respectivamente, 16% e 60%. As cifras comparativas dos EUA em seu conflito interno são bem mais espetaculares e sugerem as exigências da guerra com aspecto total. Do primeiro ao último ano de conflito, a dívida pública estadunidense cresceu 28 vezes. Contudo, o aumento consistente da tributação permitiu que, já em 1867, o estoque da dívida entrasse em trajetória descendente<sup>9</sup>. No caso brasileiro, o aumento insípido da arrecadação resultou no *crescimento ininterrupto da dívida*<sup>10</sup>. Em comum, os dois episódios brasileiros revelam como a guerra – tanto interna quanto externa – deixou no Brasil uma herança distinta daquela legada no caso dos Estados europeus. Ao invés de representar o salto crucial para o fortalecimento do Estado, a guerra deixou dívidas como principal herança fiscal.

Os momentos bélicos, colocados sobre o pano de fundo de todo o período imperial, não produziram, portanto, grandes inflexões. Para além dessas conjunturas, o retrato mais amplo do Império ratifica tal prostração em matéria fiscal. De modo geral, o apetite tributário do Estado não sofreu grandes alterações. O volume da arrecadação com relação à riqueza total é estimado em 10% do PIB em 1856, não apresentando mudanças consideráveis até o fim do Império<sup>11</sup>. A mesma consideração vale para as emissões monetárias. Apesar das volumosas emissões em determinados períodos, Buescu (1996, p.21) estima que, no longo intervalo entre 1830 e 1880, os preços apenas dobraram<sup>12</sup>. Essas evidências sugerem que tanto a imposição quanto a emissão monetária praticamente apenas acompanharam o crescimento econômico. A dívida foi o único aspecto que apresentou alteração relevante. A dívida externa, por exemplo, aumentou 22 vezes de 1824 a 1889. Diante da rigidez dos parâmetros monetário e tributário, o endividamento foi a variável sensivelmente afetada pela guerra. Que forças explicam essa dinâmica? Seria esse um indício de uma imposição já elevada, dificilmente ampliável, entre os membros da comunidade política? Não haveria alternativa, senão o endividamento?

---

<sup>9</sup> O exemplo britânico ilustra o mesmo movimento. Acompanhando dados disponibilizados em Mitchell (1962, p.402-403), a trajetória crescente do endividamento passou por uma inflexão depois da Guerra da Crimeia (1853-56), especialmente por conta do aumento dos impostos sobre rendas.

<sup>10</sup> Para o caso brasileiro, as taxas de crescimento foram calculadas com base nos números encontrados em IBGE (1990, pp.586-588 e 616-617). Para o caso estadunidense, cálculos realizados com base nos números do US Bureau of the Census (1960, p.712).

<sup>11</sup> Segundo estimativas de Goldsmith (1986, p.71).

<sup>12</sup> Embora sugestiva quanto ao uso dessa forma de financiamento governamental, essa estimativa em nada se assemelha à experiência não muito distante, na qual a aceleração dos preços se dava em muito menos tempo. Para se ter uma ideia, num dos períodos de menor inflação dos últimos anos – entre 1996 e 2007 –, os preços (medidos pelo IPCA) dobraram em apenas onze anos.

O panorama da estrutura dos impostos no Brasil fornece indícios para responder essas perguntas. A solução esquivada do financiamento de guerra – via endividamento, sem um posterior resgate pelo aumento da tributação – é sintomática do tratamento da questão tributária mais geral. Desde as reformas do Período Regencial, a principal fonte de renda de o Império foi a taxaço do comércio exterior. Exportações – essencialmente agrícolas – e importações eram taxadas, embora as últimas fossem a principal fonte de arrecadação. Economicamente, os países independentes do subcontinente se incorporaram ao capitalismo mundial, no século XIX, como exportadores de produtos primários. No início desse século, o Brasil passa pela decadência de suas culturas tropicais tradicionais, principalmente da cana. A economia do Império adquire então dinamismo algumas décadas após a Independência, com base na plantaço de café para exportação<sup>13</sup>.

Nesse contexto de especializaço agrícola, a maior parte dos bens de capital e de bens manufaturados de consumo era importada. Ao contrário da tributação moderna do comércio exterior, os impostos não existiam por motivos protecionistas ou de regulaço econômica, mas para fins essencialmente arrecadatários. Os dados coletados por Carvalho (2010, p.267) precisam a relevância das rendas alfandegárias. Durante o século XIX, essas rendas foram responsáveis por mais de 2/3 das receitas do governo central<sup>14</sup>. O Estado contou fortemente com tais receitas, pois eram as mais comodamente arrecadáveis. Menos visíveis ao público, as taxas alfandegárias são meramente embutidas no preço dos produtos importados no mercado interno e no preço dos produtos agrícolas no mercado internacional. Além disso, utilizando poucos soldados e uma administraço fiscal modesta nos portos, são uma fonte fácil, barata e simples de ser explorada. Durante todo o Império, elas substituíram outras potenciais fontes tributárias, tais como o imposto sobre a propriedade rural (não havia censo para catalogá-la), a venda de terras pertencentes ao Estado (não houve demarcação para identificá-las)<sup>15</sup> ou a expansáo de tributos diretos sobre rendas<sup>16</sup>. Dado esse repertório de alternativas – empregadas

---

<sup>13</sup> As clássicas referências sobre esse processo são o cap.12 de Prado Jr. (2006) e caps.19 e 20 de Furtado (2006). Ver Granziera (2002) para uma revisão recente que considera igualmente a ebulição econômica interna do país na primeira metade do século XIX.

<sup>14</sup> Durante o império, os impostos sobre o comércio exterior oscilaram entre o máximo de 79% das receitas no biênio 1850-1851 ao mínimo de 64,8% em 1989 (Carvalho, 2010, p.267). A título de comparaço (ainda segundo dos cálculos de Carvalho, 2010, pp.266-267), a taxaço do comércio exterior foi responsável por 57,8% da receita do governo central nos EUA. No entanto, o governo central era responsável por somente 37% (1902) da arrecadaço geral no país norte-americano, enquanto no Brasil essa esfera de governo era responsável por 77% da arrecadaço (1885-86).

<sup>15</sup> Sobre o fracasso da Lei de Terras de 1850 em promover a efetiva demarcação de terras devolutas, ver Silva (1996).

<sup>16</sup> Parâmetros de comparaço oportunos aqui são os casos britânico e estadunidense. Segundo dados de Mitchell (1962, pp.386-403), a tributação da terra possuía importância manifesta na Grã-Bretanha até a primeira metade do século XVIII, quando esse tributo era responsável por aproximadamente 1/3 da receita. A oposiço ao governo



na época em outros países –, por que o Estado brasileiro se apoiou preponderantemente nas taxas alfandegárias? Por que ele se evadiu de extrair internamente, por meios mais diretos, seus recursos tributários?

A opção pela taxaço do comércio exterior pode ser elucidada sucintamente com base na relação entre o contexto de debilidade da organização estatal e a triangulação entre Estado central, elites locais e classes subalternas. Não faltaram levantes contra o governo central, sinal do insucesso na concentração definitiva das capacidades coercitivas. Porém, uma vitória definitiva contra o governo imperial parecia depender de uma mobilização mais ampla das sociedades locais<sup>17</sup>. Certa atenuação dos conflitos ocorreu no Segundo Reinado, quando o Estado se associou de maneira mais definitiva às elites locais – uma vez que era incapaz de enfrentar de modo consistente seus interesses – na administração da repressão às classes subalternas<sup>18</sup>. A tensão entre poder central e poderes locais pôde ser azeitada, dessa maneira, na convergência acerca da repressão a pobres e cativos<sup>19</sup>. Assim, ao invés de se desenvolver em guerra total contra o inimigo externo, o Estado brasileiro se consolidou, de modo considerável, combatendo as várias faces do inimigo interno. Como resume Cardoso (2010, pp.99-100): “o Estado brasileiro consolidou-se como máquina de defesa das elites econômicas e políticas (entre nós grandemente coincidentes) contra inimigos internos representados: pelo povo pobre e sem ocupação; pelas elites separatistas provinciais, em especial no Nordeste e no Sul; e, muito particularmente, pela massa de cativos, que, pensava-se, podia reeditar aqui o ‘haitianismo’, sinônimo de sangrenta revolução escrava”. Nessa relação colusiva entre Estado e elites agrárias, essas elites se mostraram sempre refratárias à expansão da tributação sobre elas mesmas e conseguiram impedir qualquer mudança expressiva nesse sentido. Como resultado, o financiamento estatal penetrou apenas as áreas de menor resistência.

---

central, associada à manipulação da administração arrecadatária local, fez decair sua arrecadação até que a Guerra de Independência dos EUA levou o governo britânico a procurar outras fontes de recursos (Ward, 1953). O conhecido imposto de renda então instituído pelo Primeiro Ministro William Pitt, que vigorou entre 1799 e 1816 e financiou a expansão dos gastos com as campanhas britânicas nas Guerras Napoleônicas, alcançou quase 20% das receitas na década de 1810 (ainda segundo dados de Mitchell). A importância da terra como fonte de arrecadação nos Estados Unidos pode ser ilustrada com a venda de terras públicas, cujo rendimento chegou a quase metade da receita federal do país na década de 1830 (US Bureau of the Census, 1960, p.712).

<sup>17</sup> Nesse ponto, a Balaia sugere a tensão existente em alianças insurrecionais inter-classe – no caso, entre estratos médios e classes subalternas. A radicalização das últimas coloca em questão o alinhamento dos primeiros, explicitando os limites do engajamento contra o poder opressor no sistema agrário escravista.

<sup>18</sup> Com relação a esse formato específico da triangulação entre Estado central, elites locais e classes subalternas em contextos de conflito, cabe mencionar como o caso brasileiro não contrasta com o cenário mais amplo da América Latina (Cf. López-Alves, 2000).

<sup>19</sup> A trajetória da Guarda Nacional é um exemplo do curso institucional do compromisso entre governo central e oligarquias locais. Incapaz de pleitear a o controle da coerção, ela foi então descentralizada, delegada a agrupamentos paramilitares, em um mundo onde o privatismo e a autocracia predominavam no extenso meio rural.

A estrutura das despesas nesse contexto histórico corresponde, em linhas gerais, ao arranjo social descrito acima em termos distributivos. A maior parte dos gastos era de natureza administrativa<sup>20</sup>, evoluindo em tendência decrescente: de cerca de 90% do total das despesas em 1841-43 para 56% em 1889 (Carvalho, 2010, p.430). Além de gerenciar financeiramente a manutenção do Estado, o orçamento imperial apresentava também um caráter redistributivo nada desprezível, chegando mais de 1/3 da despesa na década de 1880. A partilha demonstra, entretanto, um evidente viés rentista. Credores nacionais e internacionais se beneficiavam com uma fatia considerável da despesa estatal. O Gráfico 2 traz o gasto social e o dispêndio com o serviço da dívida como proporções da despesa total. Quanto ao gasto social, é possível observar seu papel marginal no orçamento, mantendo-se sempre abaixo dos 10% da despesa. Se o país não destoava do restante do mundo nesse aspecto durante o contexto histórico em questão<sup>21</sup>, cabe registrar o patamar dessa rubrica a fim de compará-la (mesmo que rudimentarmente) com suas evoluções subsequentes. O serviço da dívida pública, por sua vez, representa uma proporção mais substantiva do orçamento. Entre 1828 e 1888, a média desse tipo de gasto foi de 20% da despesa total, experimentando uma tendência crescente ao longo desse período. De aproximadamente 18% das despesas até a década de 1850, sua importância decresce intensamente durante a Guerra do Paraguai (devido ao aumento dos gastos militares), para então chegar ao nível de 28% em 1881. Em suma, a despesa do Império foi marcada pelo aumento gradual da importância do serviço da dívida<sup>22</sup>. A última não chegou a alcançar patamares comprometedores, como viria a ocorrer em períodos posteriores, mas – contraponto do aumento crescente da dívida – jamais diminuiria em períodos de paz<sup>23</sup>.

Durante a fase de consolidação estatal no século XIX, a dinâmica do contrato fiscal no Brasil é marcada, portanto, pela tímida incorporação horizontal dos “contratantes”. A guerra – tanto interna quanto externa – não produziu um salto nas capacidades estatais e fiscais. Apesar

---

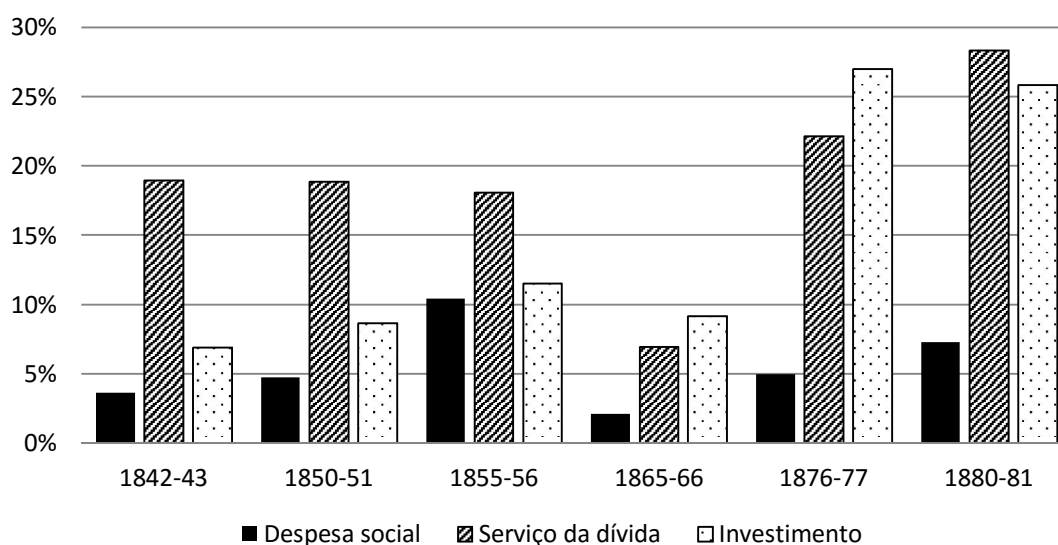
<sup>20</sup> Tais como gastos com burocracia, judiciário, defesa e serviço da dívida.

<sup>21</sup> Na Grã-Bretanha, por exemplo, o peso dos gastos com educação na despesa total só ultrapassou a barreira do 1% na década de 1850, crescendo gradualmente até alcançar 8% em 1900 (cálculos a partir das estatísticas em Mitchell [1962]).

<sup>22</sup> É preciso ainda mencionar o aumento dos investimentos do Império. As despesas econômicas – gastos com obras públicas, estradas de ferro e navegação – alcançaram cerca de 25% da despesa na década de 1880. Grande parte de tais investimentos – as estradas de ferro, principalmente – serviam especialmente aos interesses agrários, ligando as zonas de produção cafeeira aos portos.

<sup>23</sup> A título de comparação, o serviço da dívida dos EUA oscilou ao longo do século XIX segundo momentos de guerra e de paz. Antes da Guerra civil, os gastos com a dívida eram bastante baixos, comprometendo 5% da despesa da União em 1860. Após a guerra, o serviço da dívida se eleva consideravelmente, chegando a 43% do orçamento em 1878. Esse pico marca o início da redução do serviço da dívida, que alcança 3% da despesa pouco antes da Primeira Grande Guerra – quando então ele começa a aumentar novamente. Na Grã-Bretanha, a média anual da importância do serviço da dívida na despesa total durante o século XIX foi de 40%, com picos ao final das Guerras Napoleônicas, da Guerra da Crimeia e das Guerras dos Boeres e dos Boxers, na virada do século.

Gráfico 2 – Despesas do Império (% da despesa total)



Fonte: Carvalho (2010) e Leão (2003).

da trajetória crescente da receita ter sido satisfatória para o orçamento em tempos de “fiscalidade normal”, as anomalias do conflito não produziram uma mudança do “paradigma estatal”. Há dois lados desse modelo fiscal a se enfatizar. Primeiro, a opção do Estado pelas rendas oriundas do mercado mundial (Topik, 2002). As receitas da alfândega se mostravam mais fáceis e práticas de arrecadar, menos sensíveis aos contribuintes e, portanto, com menor potencialidade contestatória. Segundo, o endividamento, especialmente em conjunturas críticas para o orçamento, representou uma alternativa adicional à expansão impositiva.

### 3 VICISSITUDES DE UMA FISCALIDADE PERIFÉRICA

Duas importantes transformações acontecem do fim do Império à metade do século XX. A primeira acontece a partir da década de 1910, quando fontes domésticas substituem o comércio exterior como base tributária do Estado brasileiro. A segunda tem como base as mudanças políticas marcadas pelas várias Constituições que se sucederam entre 1891 e 1945, reorganizando a arrecadação e a redistribuição de receitas.

A proclamação da República e a Constituição de 1891 trouxeram como novidades a organização federativa do Estado e a *descentralização fiscal*. Embora as províncias também taxassem as exportações, o governo central do Império conservava a maior parte da arrecadação dessa imposição e mantinha exclusividade sobre o imposto sobre importação. Juntos, esses dois impostos consistiam na principal fonte de arrecadação. O poder das

oligarquias regionais na constituinte republicana mudou esse cenário, colocando o imposto sobre exportação sob o domínio dos estados, enquanto o imposto sobre importação permaneceu como prerrogativa da União.

Algo decisivo ao longo desse período foi o papel desempenhado pelo imposto sobre exportações, o qual, como mencionado, deixou de ser de competência da União e passou para os estados. Como consequência dessa mudança, a distribuição do bolo tributário foi completamente transfigurada. Se no fim do Império as províncias eram responsáveis por cerca de 20% da arrecadação, na primeira década da República, os estados passaram a controlar cerca de 50% dela. Essa mudança impactou de modo muito desigual nos estados. Aqueles onde a agricultura de exportação era mais desenvolvida – tal como em São Paulo –, tiveram vantagens desmesuradas. Apenas para ilustrar brevemente essa assimetria, no fim do Império, a província de São Paulo possuía uma receita que representava menos de 20% da soma da receita de todas as províncias. Nos primeiros anos da República, a receita de São Paulo igualava as receitas de todos os estados somadas<sup>24</sup>. Na falta de qualquer mecanismo de compensação – inexistentes até a instauração em 1946 do sistema de transferências da União –, as disparidades fiscais e estruturais dentro da federação se ampliaram na primeira metade do século XX.

As Constituições da década de 1930 transmitiram tributos sobre consumo para os estados e o imposto de renda para a União. Quando à distribuição das receitas entre os entes federados, o governo de Getúlio Vargas e as constituições de 1934 e 1937 não produziram qualquer revés particular sobre a fatia dos estados. Pelo contrário, a descentralização das receitas aumentou na segunda metade da década de 1930 – afiançadas pelo governo de interventores e pelos “daspinhos”. Merece destaque, porém, a definição, na Carta de 1934, de competências tributárias exclusivas dos municípios, algo até então inexistente. A constituição de 1946 trouxe como inovação, por sua vez, um sistema de transferências entre esferas de governo, nos moldes que vigoram até hoje. A União se responsabiliza por repasses a estados e a municípios, sendo que parte do repasse é vinculada a determinados tipos de gastos<sup>25</sup>.

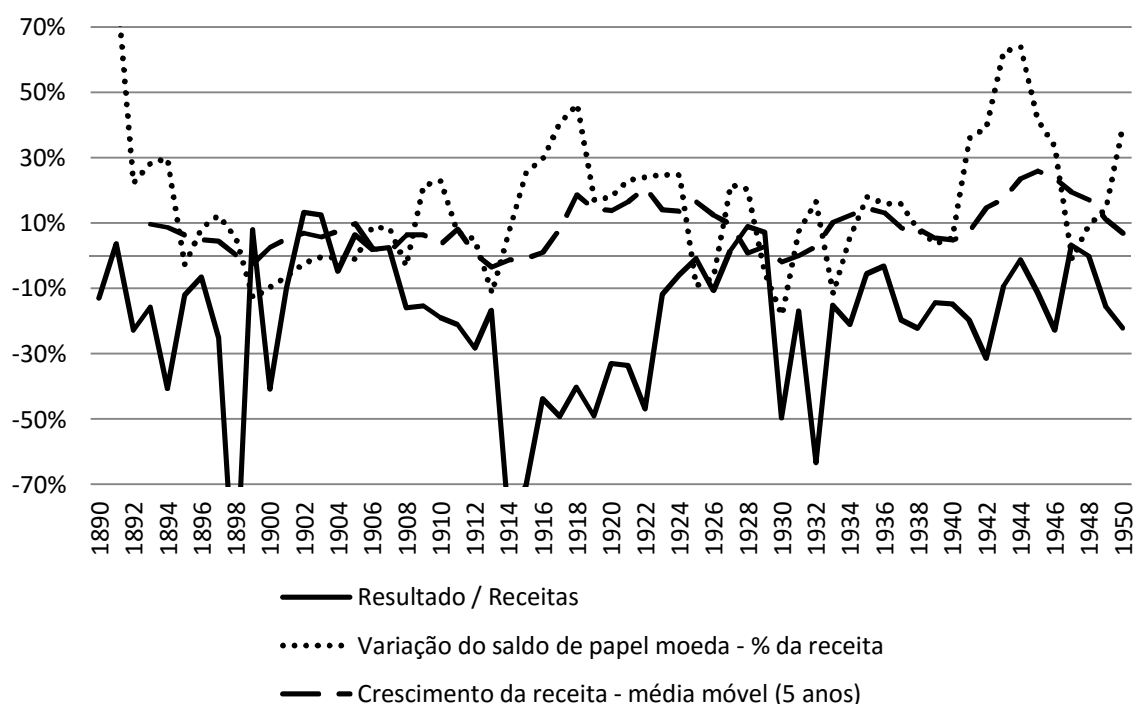
Voltando à seara das crises fiscais, uma mudança marcante durante a primeira metade do século XX foi a transição da principal base de arrecadação: do comércio exterior para as atividades internas. Durante quase um século de Brasil independente, as taxas alfandegárias permaneceriam como a solução temporizadora por parte das elites políticas e econômicas

---

<sup>24</sup> Os dados apresentados nesse parágrafo foram calculados com base em dados do IBGE e da Diretoria do Serviço de Estatística do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio.

<sup>25</sup> Para um panorama das transformações do sistema tributário no Brasil República, ver Varsano (1996), Arretche (2005), Pereira e Pereira (2001) e Oliveira (2010).

Gráfico 3 – Indicadores fiscais da Primeira República



Fonte: Cálculos realizados pelo autor a partir de dados de IBGE (1990) e Pelaéz e Suzigan (1976)

para financiar a organização estatal. Que condições deram ensejo à transformação desse modelo? Para entender essa importante transição do sistema tributário, o Gráfico 3 traz alguns indicadores fiscais da União entre 1890 e 1950, situando a questão num período mais amplo, em três grandes ciclos de crise fiscal: o primeiro no final da década de 1890; o segundo, que se inicia no fim da década de 1910, se intensifica com a Primeira Guerra mundial e vai até o início da década de 1920; o terceiro, que corresponde ao período da depressão da década de 1930. Nesse longo intervalo, convém indicar que a trajetória de endividamento do Império – com destaque para sua aceleração em momentos fiscais críticos (guerras) – e sua continuidade na República esbarrou então nos limites de sua sustentabilidade. Cada uma dessas conjunturas de crise evidencia sinais de exaustão que desembocarão no encerramento daquilo que Abreu (1999) chamou de primeiro grande ciclo de endividamento brasileiro.

A primeira crise fiscal da República pode ser atribuída à convergência de um conjunto de fatores na explosão do serviço da dívida. Na Tabela 1, é possível observar como o serviço da dívida cresce da década de 1890 à de 1900. Parte do problema se originou na política monetária expansionista do início da República. Provocando uma forte depreciação da moeda doméstica, ela tornava mais custosos os encargos da dívida externa. A essa força se junta outra que torna a situação fiscal insustentável: as oscilações do mercado internacional de café, base econômica da maior parte das receitas tributárias. O preço de exportação caiu durante o último

Tabela 1 – Gastos da União – 1890-1950 (% da despesa total)

	Defesa (1)	Formação Bruta de Capital Fixo (2)	Social (3)	Serviço da dívida (4)
1890-99		7%	(a) 4%	22%
1900-09	23%	11%	(a) 5%	26%
1910-19	18%	22%	(a) 2%	26%
1920-29	21%	12%	–	27%
1930-39	26%	6%	5%	24%
1940-49	32%	21%	7%	(b) 16%

Fontes: (1), (2) e (3) IBGE, (4) Villela e Suzigan (1977). Obs.: Em (3), quando não indicado, calculado como a soma da despesa dos ministérios da educação, saúde, previdência, assistência social e INSS. (1) Calculado como a soma da despesa dos ministérios militares. (a) Números referentes apenas aos anos de 1890, 1908 e 1911, respectivamente. Calculado segundo o procedimento de Carvalho (2010, pp.426-430) a partir dos Balanços Gerais da República. (b) 1940-45.

quinquênio da década de 1890 e primeiro da década de 1900. A recuperação só veio no segundo quinquênio da década de 1900<sup>26</sup>. Embora sua taxação estivesse a cargo dos estados, as exportações produziam as divisas que regulavam o fluxo de importações – principal fonte de arrecadação da União. As oscilações no preço do café no mercado mundial (definido pelo jogo entre a demanda mundial e a dimensão da safra brasileira) impactavam, assim, nas receitas públicas e, por consequência, na profundidade do déficit.

Uma visão mais ampla das condições do sistema econômico mundial é necessária para entender essa conjuntura. Os dados existentes sobre os termos de troca do comércio exterior brasileiro mostram que a década de 1890 foi um período de acentuada deterioração. Nesses dez anos, os termos tiveram queda de cerca de 50%<sup>27</sup>. Essa deterioração marca uma inflexão na tendência dos termos de troca para o Brasil. Se na maior parte da segunda metade do século XIX a tendência foi positiva e forneceu os meios de financiamento do Estado com crescente rendas do comércio externo, a tendência se torna negativa a partir de 1880 (até a década de 1940) e prepara o terreno para a sequência de crises fiscais posteriores.

O ano de 1898 foi particularmente difícil. O serviço da dívida alcançou o pico de 53% da receita e a calamidade orçamentária obrigou o governo a negociar o primeiro de uma série de *funding loans* ou empréstimos de consolidação da dívida<sup>28</sup>. O *funding loan* de 1899 inaugurou a utilização de um recurso ao qual se recorreu várias vezes posteriormente: um

<sup>26</sup> Na praça de Londres, o preço chegou a cerca de metade do valor alcançado em 1888 (Cardoso e Dornbusch, 1989, pp.141-145).

<sup>27</sup> Segundo dados da Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (Funcex).

<sup>28</sup> Para o resumo desse problema no contexto econômico geral da Primeira República, ver Villela e Suzigan (1977, pp.8-14 e 67-77).

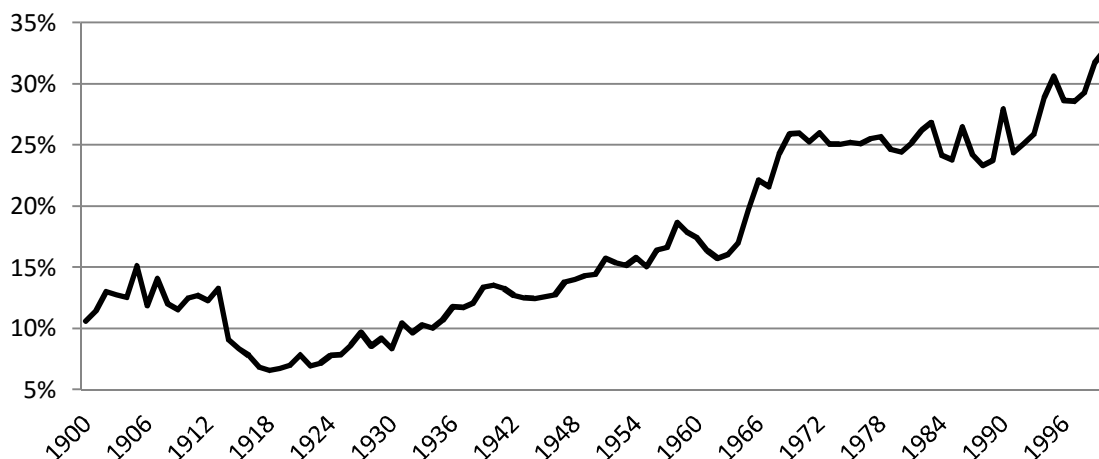
empréstimo para pagar empréstimos. Nesse momento crítico, o que se explicitou foi a insustentabilidade da dívida: diante do solavanco fiscal provocado pelo movimento do mercado internacional, o Estado deixava de contar com fundos suficientes para sua manutenção. Tal condição permaneceu enquanto complicador adicional em contextos adversos posteriores.

As consequências foram ainda salientes nos domínios orçamentário e econômico, devido à adoção de medidas constrictivas e à recessão. Com a negociação do empréstimo, a trajetória explosiva da dívida externa e de seus encargos foi, pelo menos, temporariamente controlada. Isso aliviou a pressão orçamentária, ao mesmo tempo em que se restringiam gastos para diminuir o déficit fiscal. As emissões monetárias que, ao mesmo tempo, financiavam os desequilíbrios e promoviam a depreciação do câmbio foram então radicalmente interrompidas – seguindo as condicionalidades para o empréstimo de consolidação. O aumento de impostos – com destaque para dois impostos internos, de consumo e do selo – decretados pelo governo Campos Sales na sequência do empréstimo de consolidação resultou em um aumento médio anual de 6% na proporção da receita pública sobre o PIB entre 1899 e 1902. Entretanto, tal aumento não significou uma solução definitiva para o controle da dívida e tampouco representou qualquer alteração considerável na estrutura tributária, ou seja, na preponderância das taxas alfandegárias. Em conjunto, essas medidas recessivas mergulharam o país numa crise econômica que só terminou em 1903.

O segundo momento crítico fiscal da República marca a transição para um novo modelo tributário. Um conjunto de fatores é responsável por essa conjuntura que abarca a década de 1910 (ver gráfico 3). O preço da borracha, produto que chega a mais de um quarto das exportações, cai bruscamente em meados de 1911, resultado da concorrência da produção malaia. Igualmente em 1911 expira o acordo do primeiro *funding loan* no qual o governo brasileiro pagaria apenas os juros do empréstimo. Nesse ano, as amortizações são acrescentadas aos pagamentos. Entre outros fatores que compõe o pano e fundo desse contexto estão os efeitos financeiros do terremoto de San Francisco em 1906 e a ação antitruste dos EUA contra a política de valorização do Convênio de Taubaté.

A perturbação principal, todavia, é a guerra. Embora a Primeira Guerra Mundial envolva o Brasil de modo bastante marginal do ponto de vista geopolítico e bélico, ela afeta o país economicamente de maneira severa. Com a eclosão da Primeira Guerra Mundial, os desequilíbrios orçamentários, que ressurgem em 1908, se transformam em um desastre fiscal. A guerra interrompeu os fluxos do comércio internacional, o que ocasionou uma queda drástica na arrecadação. A arrecadação alfandegária da União – sua principal fonte de recursos – caiu

Gráfico 4 – Carga tributária no Brasil – governo geral (% do PIB)



Fonte: IBGE.

de 344 em 1913 para 153 mil contos de réis em 1915. Como resultado a carga tributária se reduziu de 13,3% do PIB em 1913 para 6,7% em 1918 (ver Gráfico 4).

Como resposta à grave situação fiscal, o governo Venceslau Brás recorreu a três medidas. Primeiro, um segundo *funding loan* teve de ser negociado em 1914, uma vez que o pagamento do serviço da dívida se mostrou novamente impagável. Segundo, impostos foram aumentados. Durante o conflito, alíquotas foram elevadas e o repertório de produtos taxados se ampliou<sup>29</sup> (Villela e Suzigan, 1977, p.102). Longe de proporcionar uma solução sustentável para o problema da dívida, a elevação dos tributos apenas atenuou a catástrofe em que se encontravam as receitas estatais. Somente em meados da década de 1930 as receitas voltaram ao nível do pré-guerra (como proporção do PIB). Terceiro, o governo apelou para a emissão monetária frente ao declínio acentuado das receitas. Nos quatro anos entre 1915 e 1919, a base monetária (M1) aumentou anualmente em média 21% – frente à variação de -1% dos quatro anos anteriores –, o que resultou em uma inflação acumulada de cerca de 60% no período<sup>30</sup>.

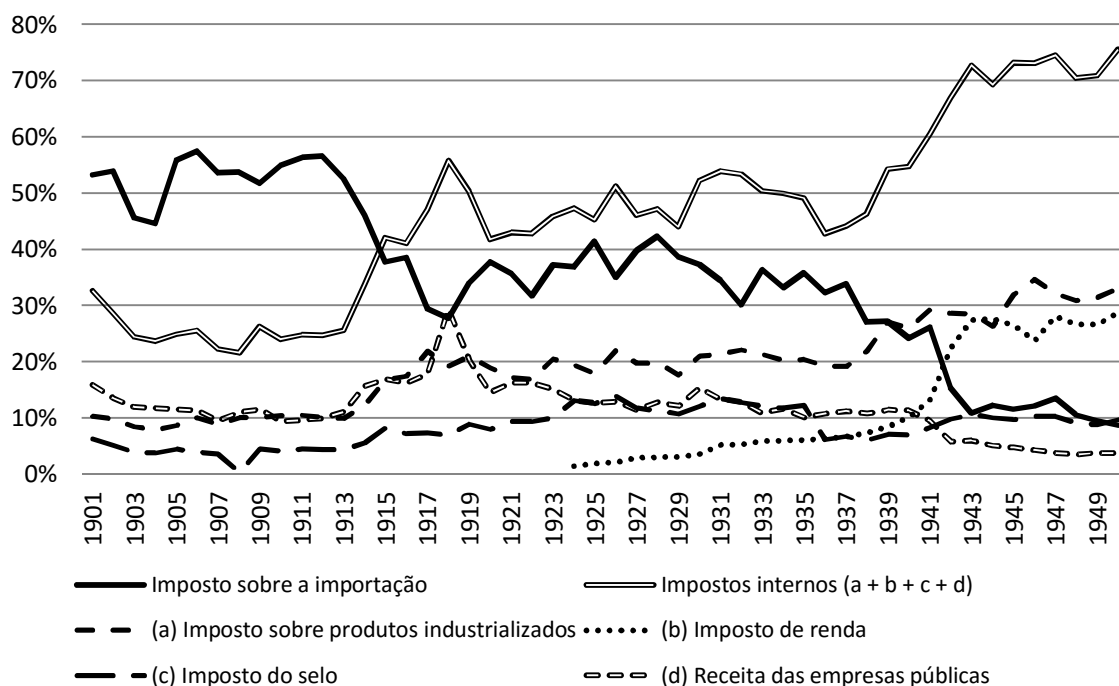
Do ponto de vista da arrecadação, o principal legado dessa conjuntura foi o reordenamento dos elementos da estrutura tributária durante a guerra, deslocando as receitas do comércio exterior a um papel secundário. A indústria e o correlato fortalecimento do mercado interno passaram a demonstrar um maior atrativo para a imposição, diante da ruína temporária do comércio exterior. Embora a arrecadação alfandegária tenha recuperado seu

<sup>29</sup> Para ilustrar a abrangência dessas iniciativas, o número de fábricas registradas – ao que colaborou também o surto industrial do período – para o pagamento do imposto de consumo subiu de 13,3 mil em 1914 para 36,4 mil em 1919 (IBGE, 1970).

<sup>30</sup> Cálculo realizado com base nos números do IBGE (1990) para o M1 e em Goldsmith (1986, p.155) para a inflação.



Gráfico 5 – Composição da arrecadação da União - % da receita total



Fonte: IBGE.

valor em termos absolutos no início da década de 1920, ela jamais voltaria ao mesmo patamar em termos da arrecadação total. Para mostrar esse movimento, o Gráfico 5 traz a contribuição de impostos sobre importação à arrecadação total da União. Se o imposto sobre a importação chegava a 57% da arrecadação federal em 1912, ele despencava para 28% em 1918. O Gráfico 5 mostra ainda como ele é ultrapassado em 1915 pelas receitas de atividades internas, cuja participação do conjunto da arrecadação chega a 56% no último ano da guerra. As receitas das empresas públicas e o imposto sobre consumo foram os maiores responsáveis. Enquanto a importância das primeiras passa a decair, a do segundo se mantém depois da guerra. A indústria conquistava, assim, um novo papel nas finanças públicas. O Estado brasileiro se ajustava a um novo regime fiscal e finalmente se voltava para seus nacionais na tarefa de se financiar.

A conjuntura fiscal encetada pela Primeira Guerra Mundial se liga ainda à introdução do Imposto de Renda (IR) em 1922 – o qual passou a ser cobrado efetivamente em 1924. A tributação sobre alguns tipos de rendimento já existia anteriormente, mas se limitava especialmente aos ordenados do serviço público. Foi em 1922 que, de transitório e seletivo, o IR passou a ser permanente e geral. A resistência parlamentar a sua criação – ativa desde as primeiras iniciativas logo da proclamação da República – parece ter esmorecido diante das

sucessivas crises fiscais e, em particular, diante da situação excepcionalmente grave dos anos 1914-19.

Algumas considerações comparativas ajudam a compreender o significado histórico desses dois últimos fenômenos. Quanto à passagem para a tributação interna, tomamos dois grandes países agroexportadores do continente para o contraste. Nos EUA, a transição ocorreu – no nível federal – durante a Guerra da Secessão<sup>31</sup>. 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 dotaram o modelo calcado no mercado internacional de uma longa existência. Somente o colapso do sistema se mostrou motor suficiente para sua transformação.

Quanto ao IR, o Brasil não parece um ponto fora da curva nos termos temporais de sua aplicação moderna. Apesar do caso pioneiro da Grã-Bretanha – onde o moderno IR foi introduzido em 1799, abolido em 1816 e recriado em uma versão progressiva em 1909 –, o caso brasileiro é relativamente contemporâneo dos EUA (onde o IR foi aprovado em 1913) e da Argentina (onde o *impuesto a los réditos* foi decretado em 1932). Quanto à dinâmica política que conduziu a sua instauração, houve pelo menos dois padrões. No primeiro, o clamor por uma ação estatal que promovesse maior justiça social foi um fator de destaque por trás do processo – tal como nos casos estadunidense e britânico. No segundo, o IR foi uma das principais bases de sustentação para o aumento da despesa estatal na primeira metade do século XX. De fato, em toda parte onde foi aprovado (inclusive nos EUA e na Grã-Bretanha), ele serviu para controlar o fantasma do déficit persistente. Porém, fins econômicos estavam muito a frente dos sociais em casos como o sueco – onde o IR foi aprovado com vistas a financiar o desenvolvimento econômico – ou como no brasileiro e argentino – onde sua criação foi uma resposta a crise fiscal<sup>32</sup>.

A Grande Depressão e a Segunda Guerra Mundial abrangem a última longa conjuntura crítica fiscal da primeira metade do século XX. Com origens semelhantes à conjuntura anterior, três principais fatores confluíram para produzi-la. A fragilidade externa continuou enquanto obstáculo central às finanças públicas. Primeiro, os fluxos de comércio internacional mais uma

---

<sup>31</sup> Convém lembrar novamente que o governo federal era responsável por uma parte reduzida (cerca de 1/5) da arrecadação durante o século XIX. Portanto, se tomássemos todas as esferas do Estado, certamente a preponderância dos impostos internos poderiam ser identificadas muito antes nos EUA.

<sup>32</sup> O exercício comparativo desse parágrafo tem como fontes de inspiração as reflexões e os dados de Steinmo (1993) e de Lynch e Dania (2000).

vez se contraíram intensamente, o que acarretou na diminuição das receitas alfandegárias. Embora a arrecadação tenha diminuído em termos absolutos, não houve, no entanto, uma queda em seu nível com relação ao PIB, como aconteceu durante a Primeira Grande Guerra. Essa fase foi justamente aquela na qual o determinante da renda nacional se desligou do comércio exterior e passou para bases domésticas. Pode-se então conjecturar que essa transição da base econômica proporcionou maior estabilidade da arrecadação durante essa conjuntura<sup>33</sup>. Segundo, a queda nas exportações e os problemas decorrentes na balança de pagamentos recolocaram o problema da obtenção de divisas para o serviço da dívida externa. Juntamente ao aumento do endividamento na segunda metade da década de 1920, essa adversidade gerou mais um cenário de insustentabilidade dos pagamentos da dívida<sup>34</sup>. Os conflitos do período constituem o terceiro fator da crise. A Revolução Constitucionalista de 1932 acarretou em despesas não previstas e a Segunda Guerra Mundial elevou o comprometimento dos recursos públicos com defesa<sup>35</sup>. Como resultado, os resultados fiscais da União entre 1930 e 1945 apresentaram em média déficits da ordem de 20% da receita.

Os quinze anos entre a Revolução de 1930 e o fim da Segunda Guerra assistiram a deferentes respostas aos problemas fiscais. Três reações merecem destaque. Primeiro, o emprego mais eficiente do imposto de renda. Entre 1937 e 1942, uma série de mudanças na regulação do tributo e aperfeiçoamentos no processo arrecadatório – aliados à expansão dos empregos urbanos e dos lucros das empresas – promoveram um aumento substancial da receita (Oliveira, 2010, p.24; Nóbrega, 2014). Observando o Gráfico 5, é possível identificar como a arrecadação com o IR subiu de 7% da receita em 1937 para 28% em 1942. Segundo, a utilização da emissão monetária durante a Segunda Guerra Mundial. Se o pico visível no Gráfico 3 dá ideia dessa medida, convém registrar que o estoque de moeda (M1) aumentou em média 32% a cada ano entre 1941 e 1945 – contra um crescimento médio de 8% nos quatro anos anteriores –, resultando em uma inflação acumulada de 89%.

---

<sup>33</sup> As receitas alfandegárias da União caíram quase pela metade entre 1929 e 1932. O patamar pré-crise foi retomado em 1935. O volume arrecadado como proporção do PIB não caiu durante o período 1930-1945. Isso significa que não houve um colapso fiscal – como durante a Primeira Guerra Mundial – mas apenas quedas em valores absolutos da arrecadação, acompanhando as oscilações econômicas. (Cálculos realizados base nos números de IBGE [1990, pp.616-617]).

<sup>34</sup> O problema da dívida pode ser ilustrado com o ápice de 54% da despesa gasto com serviço da dívida em 1933 (Villela e Suzigan, 1977, p.343).

<sup>35</sup> Em 1932, o gasto dos ministérios militares teve um crescimento real de 122% com relação ao ano anterior (contra um crescimento de 17% do restante da despesa) e comprometeu 31% da despesa da União – contra 19% no ano precedente. Nos anos em que o Brasil participou da Segunda Guerra, entre 1942 e 1944, a média anual do crescimento real do gasto dos ministérios militares foi de 10% (contra diminuição de 6% do restante dos gastos), representando 35% (média anual) da despesa total da União – contra 26% do triênio precedente. (Calculado com base nos números de IBGE [1990, pp.620-625]).

A terceira resposta aos problemas fiscais pertence ao domínio da dívida. Em 1931, um novo *funding loan* foi realizado para controlar os encargos da dívida externa. O empréstimo de 1931 não logrou estabilizar a situação, diante das persistentes dificuldades financeiras. Uma série de acordos temporários foi então estabelecida entre 1934 e 1940 (“esquema” Aranha, moratória de 1937, “esquema” Souza Costa) tentando atenuar o problema. Finalmente, em 1943 é fechado um acordo tido pela literatura como definitivo para essa etapa do endividamento brasileiro (Cardoso e Dornbusch, 1989; Abreu, 1999; Silva, 2009). Prazos, juros e amortizações foram reajustados para níveis realistas com relação à capacidade de pagamento.

Os resultados dessa conjuntura indicam a solidez da mudança fiscal em curso desde a Primeira Guerra. O aumento da arrecadação do imposto de renda consolidou sua posição como importante fonte na nova fase do sistema tributário. A Segunda Guerra Mundial é apontada como o momento no qual, nos países do centro do capitalismo, o IR perde seu caráter de “imposto dos ricos” e se torna um imposto de massas (Steinmo, 1993). O mesmo parece não ter acontecido no Brasil nesse estágio; porém, é certo que, apesar da evasão generalizada, o aumento da cobertura do IR no início da década de 1940 foi considerável<sup>36</sup>. Convém ainda assinalar o aumento gradual de sua progressividade. A alíquota máxima de 10% em vigor em 1930 subiu até 20% em 1944 e então deu um salto para 50% em 1948 – persistindo nesse patamar até 1961<sup>37</sup>. O IR foi ainda um dos fatores que permitiu a expansão da carga tributária. Em 1930 a arrecadação total correspondia a 8% do PIB. Essa proporção aumentou lentamente até alcançar 13% em 1945. Esse movimento consolidou também a imposição sobre bases domésticas, uma vez que as rendas alfandegárias passaram definitivamente a um papel secundário. Como se observa no Gráfico 5, a disparada da arrecadação interna a partir de 1937 vai se estabilizar no patamar de 70% da receita da União em meados da década de 1940.

---

<sup>36</sup> Por mais grosseiro que seja esse indicador, o número de declarações entregues anualmente por habitante fornece um índice comparativo dessa cobertura. A mudança é saliente na Inglaterra, onde se passou de 0,08 declaração por habitante no fim da década de 1930 para 0,3 no fim da década de 1940. No Brasil, essa proporção era de 0,008 em 1928. (Para o caso britânico, calculado com base nas declarações dos anos fiscais 1938-39 e 1948-49, divididos pelas estimativas de população para, respectivamente, os anos de 1941 e 1951. A fonte para o número de declarações é Clark e Dilnot [2002, p.5] e para a população é *Great Britain Historical GIS Project* [www.gbhis.org]. Fontes para o caso brasileiro: *Memória da Receita Federal* [http://www.receita.fazenda.gov.br/Memoria/] para as declarações e IBGE para a população). Não encontramos dados para identificar comparativamente a dimensão da mudança no Brasil. No entanto, os números apresentados no *Anuário Estatístico do Brasil 1940-45* para o Distrito Federal sugerem um aumento substancial. Se em 1934 o número de declarações nessa cidade foi de 10,7 mil, ele alcançou 45,8 mil em 1944.

<sup>37</sup> Embora esse nível esteja muito próximo do máximo histórico já instituído, convém destacar o caso dos EUA, onde, em 1944, entrou em vigor uma alíquota máxima de 94%.

Com relação aos acordos em torno da dívida externa, as medidas adotadas conseguiram reduzir seu peso fiscal. Com o ajuste dos valores dos pagamentos, o estoque da dívida externa em 1945 se reduziu a somente 54% de seu valor em 1930. Essa diminuição se refletiu no peso de seu serviço, que do pico de 54% da despesa da União em 1933 caiu para 13% em 1945. Esse era um quadro bastante favorável se comparado com a situação de protagonistas vencedores da guerra, tais como os EUA. Enquanto a dívida federal total do Brasil diminuiu 10% de 1939 a 1945, a dívida dos EUA cresceu em mais 500%. Quanto às emissões monetárias durante a Segunda Guerra, elas inauguraram também uma nova etapa relativa à convivência com os aumentos de preços. A partir de então, índices de inflação de dois dígitos deixavam de ser esporádicos e passavam a se tornar rotina.

Do ponto de vista de seu financiamento, o Estado se afastava gradualmente da imagem de um consórcio das oligarquias agroexportadoras. Mas e da perspectiva de seus gastos? O exame do período que vai da proclamação da república até a década de 1940 mostra que a mudança no campo da receita é escoltada por oscilações na despesa. Os gastos sociais permaneceram baixos. Como mostra Tabela 1, esses gastos se mantiveram abaixo dos 10% das despesas da União, um patamar consideravelmente reduzido, quando comparado com aquele de outras grandes rubricas de despesa<sup>38</sup>. Não obstante, há crescimento entre as décadas de 1930 e 1940. Patrocinado pelas novas responsabilidades assumidas pelo Estado durante os governos de Vargas – algo expresso na criação de novos ministérios como o do Trabalho e o da Educação e Saúde –, os gastos sociais iniciam sua trajetória ascendente que se confirmará em etapas posteriores. O peso do serviço da dívida mostrou certa constância, permanecendo em cerca de ¼ das despesas – salvo na década de 1940, quando ela cai para 16%.

O que podemos concluir desse itinerário da República até meados do século XX? O percurso de crises fiscais e transformações econômicas alterou o arranjo tributário vigente desde a independência. A conveniente e esquivada taxaço do comércio exterior foi golpeada de morte com a Primeira Guerra Mundial. A tributação das atividades internas ultrapassou então as rendas alfandegárias em importância. No entanto, a estrutura da despesa da União persistiu praticamente ileso ao longo das seis décadas discutidas. O que isso significa do ponto de vista da dinâmica do contrato fiscal? Primeiramente, o deslocamento da arrecadação para bases

---

<sup>38</sup> Apesar da comparabilidade limitada – dado os diferentes métodos de cálculo –, convém localizar o caso brasileiro com relação a outros países onde a expansão do Estado social estava em progresso. Segundo dados do *U.S. Bureau of Economic Analysis* ([www.bea.gov](http://www.bea.gov)), a média anual dos gastos sociais nos EUA (como proporção da despesa federal total) foi de 19% na década de 1930. Na Grã-Bretanha, segundo dados de Mitchell (1962), essa média somou 37% da despesa total na década de 1930, 17% na de 1940 (devido ao aumento da importância das despesas militares) e 34% na de 1950.

internas abriu caminho para a consolidação de um verdadeiro Estado fiscal. Mesmo que o comércio exterior seja uma fonte com menor potencial contestatório, seu potencial extrativo segue, contudo, limitado. É a imposição sobre renda, consumo e propriedade internos que estabelece a possibilidade da expansão estatal. Os arranjos introduzidos até ali por conta de uma estrutura estatal fraca deixam de ter um futuro garantido. Não obstante, a relação entre elites econômicas e Estado perdurou relativamente intacta, e as rendas do grande latifúndio foram parcamente tocadas pela reconfiguração tributária. Cabe destacar o movimento centrífugo do novo regime, que facultou maior autonomia fiscal aos entes subnacionais. Como resultado, acentuaram-se diferenças regionais segundo o acesso à principal renda: as taxas alfandegárias.

#### **4 DESENVOLVIMENTO E DÍVIDA**

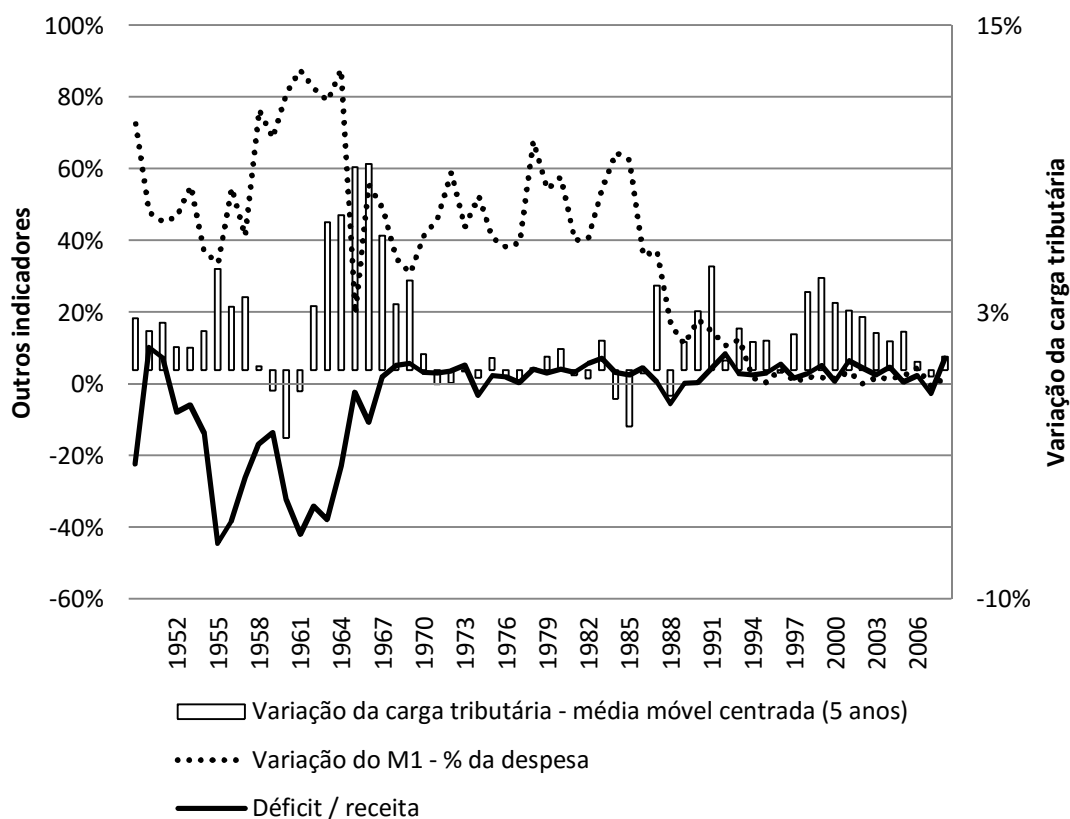
O contexto fiscal do Pós-Guerra é marcado, portanto, pelo caráter interno das principais fontes de arrecadação do Estado. O Gráfico 6 apresenta alguns dos principais indicadores fiscais no período que se estende de 1950 até 2010. Observando a trajetória do resultado fiscal, dois momentos de crise nas décadas de 1950 e 1960 são seguidos de um aparente equilíbrio permanente. Na presente seção, discutiremos as crises visíveis nas estatísticas e apontaremos a obscuridade orçamentária do governo autoritário como fonte do aparente equilíbrio no período posterior.

O primeiro contexto de crise nesse período abrange o governo Kubitschek. O déficit chegou a 44% do valor das receitas da União em 1956, diminuindo ao longo de seu mandato. Parte do excesso de gastos se deve aos investimentos no âmbito do Plano de Metas. Outra parte deriva da gradual consolidação do papel empresarial do Estado. A posição estatal em setores de base – com empresas como Petrobrás, CVRD, Usiminas, CSN, etc. – se fortalecia nesse contexto de expansão industrial<sup>39</sup>. Um fator crucial para entender o aumento do déficit é a ausência de um plano de financiamento no Plano de Metas. A busca por soluções ao longo da execução dos projetos foi uma estratégia adotada visando diminuir a oposição ao Plano (Lessa, 1981, p.33). Resumidamente, esse contexto de crise fiscal foi delineado pela expansão dos gastos associada a uma estratégia financiamento que explorava a linha de menor resistência.

---

<sup>39</sup> O aumento da participação estatal no investimento total de 25,6% no triênio 1953-56 para 37,1% em 1957-60 sugere a dimensão dos recursos mobilizados. Quando adicionada à participação das empresas estatais, a fração pública no investimento dos anos 1957-60 sobe para 47,8% (Lessa, 1981, p.70).

Gráfico 6 – Indicadores da receita - 1950-2010 (% da receita total)



Fonte: IBGE.

Essa conjuntura teve como importante desdobramento a escalada inflacionária em um novo nível: estabelecendo-se efetivamente na casa dos dois dígitos, os preços passaram a aumentar acima de 20% ao ano. Sem conceber precisamente de onde viriam os recursos para os investimentos, os déficits foram financiados quase integralmente com aportes do Banco do Brasil. A mistura de suas funções – autoridade monetária e banco comercial – acrescida das relações pouco rigorosas entre sua Carteira de Redescontos e o Tesouro custearam então a expansão dos gastos via expansão monetária (Orenstein e Sochaczewski, 1995, pp.184-189).

A saída inflacionária foi delimitada por dois aspectos. Primeiro, a impossibilidade de mobilizar somas elevadas por meio de empréstimos internos ou externos (Pires, 2004, pp.550). No plano internacional, o crédito internacional permanecia escasso desde o fim da Guerra. Internamente, a Lei da Usura limitava o pagamento de juros à taxa de 12%. Diante da inflação superior a esse patamar, qualquer emissão de títulos públicos proporcionaria rendimentos apenas negativos. Segundo, pois a estrutura tributária mostrava-se incapaz de aumentar substancialmente a arrecadação. Uma alternativa adotada já no governo Vargas (1951-54) foi a criação de impostos específicos sobre fontes rentáveis e fáceis de tributar – tais como energia elétrica e combustíveis – voltados a áreas de investimento exclusivas. De fato, a carga tributária

chegou a subir de 15% do PIB em 1955 para 19% em 1958, dentro de sua trajetória de lento e gradual aumento desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Contudo, ela volta a cair para 16% em 1961 e permanece nesse nível até 1963, um sinal da esterilidade do velho sistema tributário.

As consequências econômicas estão encarnadas nos êxitos do Plano de Metas, que logrou expandir setores industriais de base no primeiro experimento de planejamento econômico dessa escala no país. A economia cresceu a uma média de 8% entre 1956 e 1960. Ao mesmo tempo, se abandonava a ideia de um desenvolvimento sob controle primordialmente nacional, na medida em que uma parte considerável dos investimentos durante o governo Kubitschek ficou sob responsabilidade do capital estrangeiro.

O segundo contexto de crise acontece durante o período Quadros-Goulart. Após uma diminuição constante do déficit depois de 1956, a situação voltou a se agravar em 1961. Em 1962 – pior ano dessa conjuntura –, o déficit da União chegou a 42% das receitas. O papel desenvolvimentista e empresarial do Estado é, novamente, protagonista da crise fiscal. Cabe destacar a posição das empresas do setor de transportes encampadas. Em crise desde a década de 1950, esse setor passou a demandar aportes consideráveis dos cofres públicos<sup>40</sup>.

O desfecho desse contexto, como se sabe, foi a ruptura com o regime político estabelecido no Pós-Guerra. A crise fiscal encontra aí uma conjuntura de crise multidimensional. A ruína das finanças públicas é acompanhada pela queda do crescimento econômico e pela crise social. A conflagração em vários setores dilui suas fronteiras. O mundo político se abre a uma conjuntura mais fluída a partir da renúncia de Jânio Quadros; sua fluidez se encerra, porém, com o golpe de Estado de 1964 que leva ao poder as forças patrocinadoras do fechamento desse mesmo mundo.

A queda na carga tributária no início da década de 1960 apontava para a inadequação do conjunto de impostos a fim de financiar o Estado e o papel que ele vinha desempenhando. O descontentamento com o sistema tributário vigente era expresso em vários diagnósticos da época. O documento que apresenta o Plano Trienal em 1962 afirma que “o sistema atual está obsoleto, pois foi concebido para um país de economia semi-colonial” (Brasil, 1962, p.194). A Comissão reunida em 1963 para formular um projeto de reforma fiscal especifica melhor esse

---

<sup>40</sup> Segundo números da FGV (1963, p.74), a cobertura dos déficits operacionais dessas empresas alcançou 120 bilhões de cruzeiros em 1962, equivalente a cerca de 1/5 das receitas nesse ano. O transporte ferroviário, em particular, entra em crise na década de 1950 e, em 1957, é criada a RFFSA para administrar o conjunto de ferrovias já estatizadas e demais empresas férreas que seriam encampadas até 1968. A crescente concorrência com o modal rodoviário diante de sua estrutura pouco racionalizada e, por vezes, muito subsidiada, levou as empresas férreas à grave situação financeira. Depois da estatização, o sistema ferroviário federal passou por uma grande reestruturação, a qual – para torna-lo viável economicamente – encerrou ramais deficitários e se especializou no transporte de cargas a longa distância. Sobre a crise das empresas férreas e sua estatização no contexto da história do transporte ferroviário no Brasil, ver Nunes (2011, pp.181-241).



comentário, destacando a desordem da tributação com relação ao sistema produtivo. Composto por rubricas de base econômica equívoca, o sistema tributário seria uma coleção de cobranças com fundamento meramente jurídico (FGV, 1966, pp.27-33). O então Imposto sobre Indústrias e Profissões – de competência municipal – ilustra devidamente esse argumento. Ele abrigava todo tipo de atividade industrial ou comercial e toda modalidade ocupacional, servindo para tributar discricionariamente de modo quase infinito, se sobrepondo à tributação federal – no caso do Imposto de Renda – e estadual – no caso do Imposto de Vendas e Consignação.

Com o maior fechamento do mundo político, o governo realizou uma reforma tributária de grande amplitude entre 1965 e 1967. Posteriormente incorporada na Constituição de 1967, a Emenda Constitucional 18/65 lançou a grande reformulação, complementada por um novo código tributário introduzido em 1966. Em termos institucionais, outra importante mudança foi a criação da Receita Federal em 1968. Essas transformações organizaram, modernizaram e intensificaram a tributação. A reforma organizou ao basear os impostos em uma lógica econômica, agrupando-os segundo seus fatos geradores: impostos sobre o comércio exterior, impostos sobre o patrimônio e a renda, impostos sobre a produção e a circulação de bens, além dos impostos especiais. A reforma modernizou ao adotar novas técnicas de cálculo para a cobrança nos impostos sobre produção e circulação de bens. A criação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), por exemplo, abandonava a cobrança *ad valorem* ou sobre determinada quantidade do produto em cada transação e adotava a então inovadora técnica de recolher por valor agregado em cada etapa do produto. Utilizando o método do Imposto sobre Valor Agregado (IVA) – na época, utilizado apenas na França –, o ICM evitava uma sobre-tributação de produtos com várias etapas produtivas e estabelecia a cobrança somente sobre o valor agregado em determinada etapa – evitando assim a oneração de produtos oriundos de cadeias mais complexas. Junto com a reforma, intensificou-se a tributação ao aumentar alíquotas de impostos sobre a renda e sobre produção e circulação de mercadorias. O IR passou por uma importante reformulação e se tornou, finalmente, um imposto de massas<sup>41</sup>.

Há ainda outro conjunto de alterações a sublinhar. Primeiro, a reabertura do financiamento pelo endividamento. Em meio à reforma do mercado financeiro – com a qual o governo pretendia ampliar o papel do mercado de capitais no financiamento da economia – introduziu-se um novo tipo de título público, as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTNs), cuja remuneração era atrelada à inflação. Em outras palavras, o título era indexado

---

<sup>41</sup> Cabe comparar aqui esse evento com o Reino Unido, onde Steinmo (1993) identifica a transição do IR para um imposto de massas como instrumento para enfrentar os gastos da Segunda Guerra Mundial. No Brasil, esse processo precisou esperar algumas décadas a mais, no contexto do enfrentamento da rápida industrialização.

– dando origem à progressiva indexação dos preços que tomaria conta da economia a partir de então. Essa característica permitia driblar a corrosão do valor real dos títulos públicos, os quais, frente aos limites da Lei da Usura, excluía esse meio de financiamento do horizonte governamental. Além disso, mudanças no cenário financeiro internacional, juntamente com a benquerença do novo governo autoritário pelos países ricos do ocidente, viabilizaram novamente o endividamento externo. A importância dessas mudanças está na reabertura de possibilidades de financiamento não inflacionário do Estado.

As transformações fiscais produziram um resultado excepcional para a arrecadação. A carga tributária subiu de 17% do PIB em 1964 para atingir o patamar de 25% em 1969 (Ver Gráfico 4). O aperfeiçoamento do IR promoveu o crescimento expressivo de sua participação na receita da União. Ele logrou até mesmo alterar o perfil da arrecadação global (compreendendo os três entes federativos), balanceando as quantias recolhidas com impostos diretos e indiretos até o início da década de 1990.

O que aconteceu com a crise fiscal após as mudanças empreendidas pelo governo autoritário? Teriam os problemas sido resolvidos com o aumento da arrecadação? A julgar pelo resultado orçamentário no Gráfico 6, a trajetória das finanças públicas após 1968 seria uma de pleno equilíbrio e de não raros superávits. Se é verdade que as reformas possam ter reequilibrado as contas no fim da década de 1960, qualquer afirmação baseada apenas no resultado do orçamento fiscal passa a ser, durante a década de 1970 e início a de 1980, absolutamente inconclusiva.

A falta de transparência das contas públicas foi notória durante o período autoritário. A fragmentação das instâncias orçamentárias foi o principal fundamento dessa opacidade. A primeira face dessa fragmentação se encontra no papel das autoridades monetárias. O Banco Central (BC) foi criado em 1964 para coordenar os aspectos relevantes da política monetária. Não obstante, o Banco do Brasil permaneceu sendo um executor de certas tarefas do BC, o que permitiu continuar o financiamento de suas operações (e, por consequência, das operações do governo) via emissão monetária por meio da chamada conta movimento. Devido a sua importância, as operações abrigadas nas contas das autoridades monetárias ficaram então conhecidas como Orçamento Monetário. Diferentemente do Orçamento Geral da União (OGU), ele não passava pelo controle legislativo e ficava a cargo apenas das decisões de um órgão do executivo, o Conselho Monetário Nacional (CMN). O Orçamento Monetário passou a abarcar os mais diversos projetos do governo autoritário e, a partir de 1971, passou também a ser responsável pela rolagem da dívida pública. Como resultado, além de contornar o controle do Congresso, uma grande parte dos gastos federais e os gastos com dívida deixaram de ser

visíveis nos balanços fiscais. Em suma, o novo mercado de títulos públicos tornou possível o financiamento de potenciais déficits por meio de endividamento; e, quando a administração das amortizações desse endividamento é retirada do orçamento fiscal, toda a fiscalidade pós-golpe parece equilibrada e sólida<sup>42</sup>.

A opacidade orçamentária começa a ser problematizada com mais intensidade pelos protagonistas desse processo quando a rolagem da dívida externa é interrompida em 1982. Em meio ao um debate acerca do papel das finanças públicas na inflação crescente na época, um dos principais tópicos de discussão foi como visualizar o resultado das contas do Estado. Sem saber o tamanho do rombo fiscal (ou se havia mesmo algum rombo), não seria possível traçar diagnósticos e produzir recomendações para combater a inflação<sup>43</sup>.

Os subsequentes acordos com o FMI na década de 1980 definiram uma medida específica para explorar essa questão, a Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP). Se formos minimamente atentos aos ensinamentos da sociologia das estatísticas, não podemos deixar de comentar o viés anti-estatista da NSFP. O FMI estabelecia metas para redução de déficits como condição para liberação de seus fundos. Para magnitude do saldo negativo, a NFSP mistura várias entidades com características muito distintas. Ao consolidar o resultado de todo o Estado – União, estados, municípios, empresas públicas, autoridades monetárias – ela observa a quantia de financiamento exigida por todas essas instâncias para bancar suas atividades. Dessa forma, subentende-se que o setor público inteiro deve ser enxugado, mesmo que as necessidades de financiamento para cobrir déficits fiscais e para planos de investimento de empresas estatais tenham características pouco semelhantes. A NFSP calculada para 1982 foi de 7,3% do PIB (Giambiagi e Além, 2008, p.111) e revelou resultados negativos expressivos durante a década de 1980, que só diminuíram consistentemente após o ajuste de 1990 no governo de Fernando Collor.

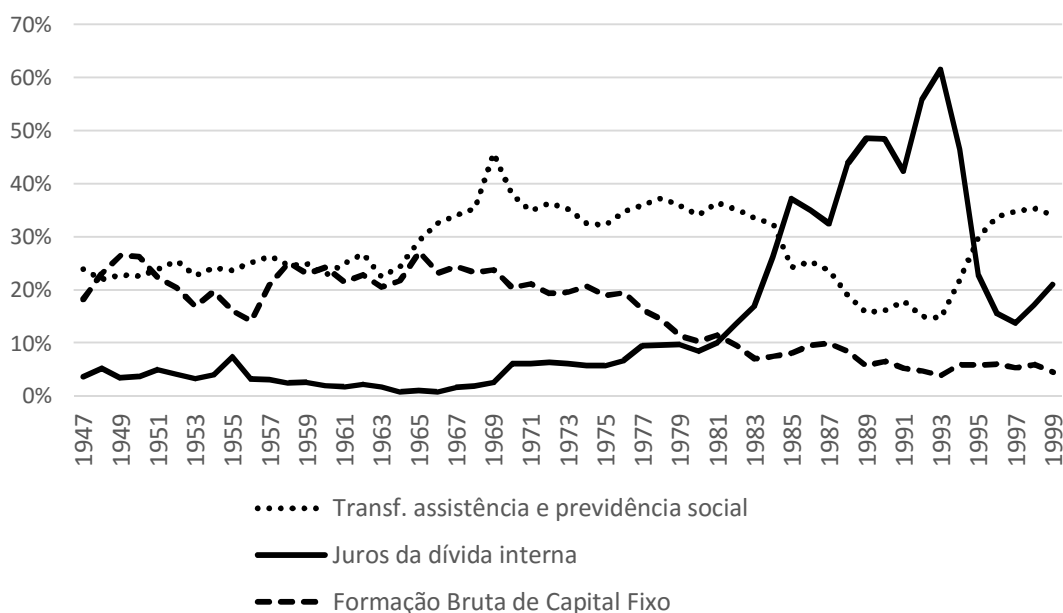
Apesar da opacidade das finanças públicas na década de 1970, a historiografia econômica brasileira sabe que esse foi um período de crescente fragilização das contas públicas pelo endividamento, que desembocou na crise da dívida de década de 1980 (Cf. Hermann, 2005). Depois do primeiro choque do petróleo em 1973, as divisas oriundas da exportação

---

<sup>42</sup> A segunda face da fragmentação se encontra nas empresas públicas. O governo autoritário abandonou o modelo anterior, no qual o Estado desempenhava atividades empresariais por meio de autarquias. A nova estratégia para essas atividades se centrava na criação de empresas públicas, as quais – como figuras de direito privado – saíam dos balanços fiscais e passavam a ter contabilidade própria. É certo que dívidas empresariais possuem natureza muito distinta de déficits do governo. Mas, a multiplicação dessas empresas ao longo da década de 1970 e a pulverização de suas contas, uma para cada empresa individualmente, consistiu em uma fonte adicional de obscurecimento contábil. Até a criação da Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST) em 1979, não se sabia ao certo qual nem mesmo qual era o número total de empresas públicas.

<sup>43</sup> Para um resumo desse debate, ver Lopreato (2013, pp.126-131).

Gráfico 7 – Indicadores da despesa - 1947-2000 (% da despesa total)



Fonte: IBGE.

desse produto pelos países da OPEP migram para os países desenvolvidos, onde se tornam recursos à disposição dos bancos locais. Essa foi a fonte da onda de empréstimos que irrigou não só a economia brasileira, mas de toda a América Latina, nos anos subsequentes. Com o segundo choque em 1979, se introduzem as condições para a crise que eclode em 1982: os juros nos países desenvolvidos são elevados e os fluxos de empréstimo são interrompidos.

A inflação e a dívida servem de indícios de mais uma conjuntura de crise fiscal. De 1974 em diante, a inflação – medida pelo IPC (FIPE) – permaneceu acima dos 30% a.a. A dívida externa (pública e privada) cresceu de US\$6,2 bilhões em 1970 para US\$55 bilhões em 1979. O levantamento apresentado em Silva *et al.* (2009, p.467) para 1979, segundo o qual quase 60% dessa dívida em 1979 pertencia ao setor público, sugere a extensão da utilização desse tipo de financiamento pelo Estado.

O exame dos gastos no longo intervalo 1950-2000 fornece pistas esclarecedoras sobre a origem dessa conjuntura de crise. O Gráfico 7 mostra algumas rubricas selecionadas do gasto público do governo geral, organizadas pelo IBGE (2006). Até a década e 1980, o Estado brasileiro gastava sobretudo com previdência e investimentos. A média da formação bruta de capital fixo da administração pública entre 1956 e 1979 é de 21% das despesas. A mesma média para as duas décadas seguintes é de apenas 7%. O investimento foi substituído pelo pagamento de dívida. Os gastos com juros da dívida interna sobem lentamente desde a reestruturação do mercado financeiro na segunda metade da década de 1960, mas dispararam a partir de 1979 e

ultrapassam também os gastos previdenciários. Em comparação com o período 1956-1979, o Estado fiscal assume outro perfil na década de 1990. Como sugerem as grandes rubricas dos dados do IBGE, ele deixa de lado a missão de transformar da estrutura econômica e passa a ter uma ênfase redistributiva, por meio de transferências de diferentes tipos.

Os dois episódios internacionais de crise petrolífera na década de 1970 impactaram significativamente na trajetória econômica brasileira. O episódio de 1979, em particular, repercutiu por vários canais, aumentando as taxas de juros mundiais e desencadeando a crise da dívida. Avaliações desse contexto têm apontado que, se não fosse pela sucessão de choques – disparada dos preços de insumos energéticos e dos juros, além da moratória mexicana –, o padrão de financiamento externo poderia ser mantido por meio da rolagem da dívida externa e de um ajuste interno moderado (Cf. Cardoso e Dorbusch, 1989). As respostas iniciais ao problema da dívida sugerem que as autoridades acreditavam em soluções pouco radicais, na expectativa de um rápido retorno das condições anteriores a 1979. No plano político e econômico mais amplo, a crise econômica se instaurou na década de 1980. Em certos anos, até mesmo a renda per capita decresceu. A abertura do mundo político também foi selada em meio a esses eventos. A adesão à institucionalidade da democracia representativa foi acompanhada de uma metamorfose do papel do Estado na economia, que passou a assumir feições mais liberais (Sallum Jr., 2003). A Constituição de 1988 coroa esse processo, consagrando o novo regime institucional.

## **5 ENTRE OS BANCOS E OS POBRES: O NOVO ESTADO DISTRIBUTIVISTA**

A nova etapa adentrada pelo Estado brasileiro reajusta seus parâmetros fiscais de forma considerável. Em primeiro lugar, o financiamento inflacionário, na dimensão de sua utilização anterior, foi excluído do repertório. Dentre as transformações institucionais promovidas para dificultar o financiamento via emissão estão a efetiva separação entre Banco do Brasil, Banco Central e Tesouro Nacional, a redução dos membros do Conselho Monetário Nacional, a privatização dos bancos estaduais e a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Segundo, após uma série de renegociações, a dívida pública entra em uma nova etapa. Do mesmo modo que o acordo de 1943 encerrou o primeiro grande ciclo de endividamento – reaberto com as reformas do governo autoritário na década de 1960 – a adesão brasileira ao Plano Brady em 1994 inaugura um novo ciclo de endividamento externo voluntário. Terceiro, as pressões fiscais do novo regime constitucional estimularam um gradual e importante aumento na carga

tributária. Finalmente, houve uma reorganização da estrutura dos gastos públicos, cujo resultado é uma saliente polaridade entre despesas voltadas a rentistas contra despesas sociais.

Do ponto de vista da receita, o novo regime fiscal é marcado, primeiramente, pelo crescimento da carga tributária. A arrecadação do governo geral subiu de cerca de 25% do PIB no início da década de 1990 para o patamar de 35% na segunda metade da década de 2000. A Constituição de 1988 é o pano de fundo dessa mudança. Ela abriu espaço, por um lado, para uma maior cumulatividade e complexidade e, por outro, para uma maior progressividade. Mesmo que vários impostos específicos (incidentes sobre produtos como eletricidade e combustíveis) tenham sido colocados sob a cobrança do ICMS – num intuito de simplificação –, o novo repertório de impostos e contribuições abriu espaço para uma maior cumulatividade e complexidade. A consagração da política social, dotando a seguridade de um orçamento e de fontes de financiamento próprios, se realizou com pouca comunicação com a formulação do capítulo tributário da Constituição. Na redistribuição dos recursos e encargos, as contribuições (fontes da seguridade social) não foram incluídas no sistema de transferências da União para estados e municípios. O aumento das contribuições se tornou um instrumento da União para levantar recursos que não precisam ser divididos com outros entes da federação e, com isso, fazer frente a necessidades de políticas de estabilização. Além disso, a maior autonomia dos estados na determinação do ICMS multiplicou as legislações e as alíquotas desse imposto – tornando mais difícil sua administração para as empresas. A manipulação do ICMS, junto a outros tipos de concessões, constituiu a base da guerra fiscal entre os estados brasileiros, uma competição predatória por investimentos, que desponta na segunda metade da década de 1990.

Quanto ao aspecto distributivo, a Constituição de 1988 constituiu uma promessa de maior progressividade. A isenção do imposto de renda para grupos específicos deixou de existir com a afirmação constitucional do princípio de isonomia. O princípio da progressividade e o papel distributivo da tributação foram afirmados na redação que estabelece os Impostos sobre Heranças e Doação, sobre Propriedade Territorial Rural e sobre Propriedade Territorial Urbana. Um Imposto sobre Grandes Fortunas também foi previsto, porém jamais regulamentado e implantado. Em suma, como avalia Fabrício de Oliveira (1995, p.107), “essa modificação na composição dos impostos não constitui garantia de uma distribuição mais equitativa do ônus tributário para a sociedade. Mas também não se pode negar que efetivamente ela abriu espaços para que isso ocorresse”.

O sucesso do Plano Real na estabilização monetária – a despeito dos desequilíbrios produzidos em outros terrenos – é um marco na trajetória fiscal percorrida pelo país até a atualidade. Se a inflação alcançou mais de 1000% a.a. na virada da década de 1980 para a

década de 1990, ela se manteve abaixo dos 10% a.a. após 1995 – salvo o atípico ano de 2002. O déficit do setor público igualmente diminuiu intensamente após 1995. A correção monetária da dívida era um dos principais fardos das contas governamentais no período de alta inflação. A desaceleração brusca dos preços livrou subitamente o orçamento de um grande peso. Segundo dados do Banco Central, a NFSP cai de 87% da receita em 1993 para apenas 11% em 1995. A partir de 2003, a NFSP intensifica sua queda, permanecendo abaixo dos 5% das receitas.

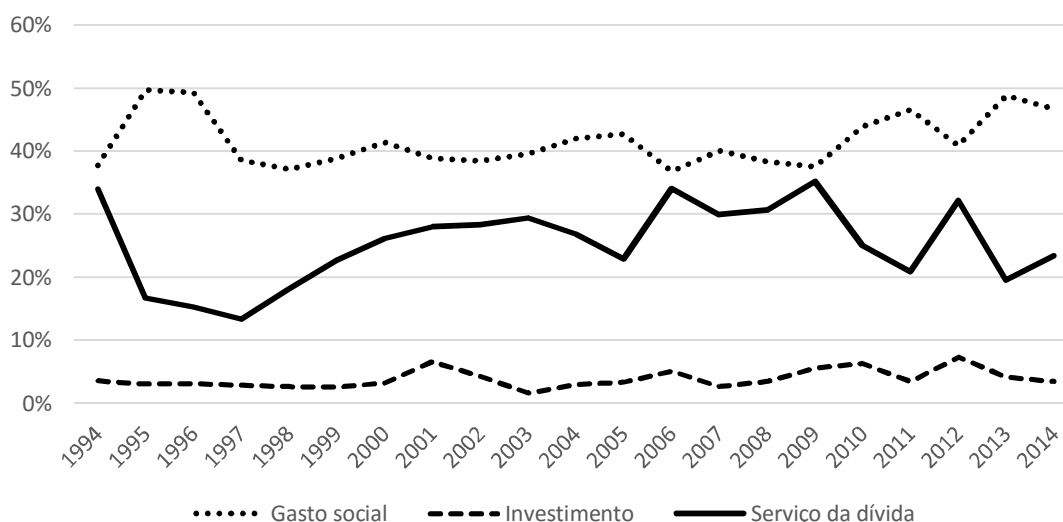
A importância da dívida não pode ser desprezada nesse novo contexto, tanto como fonte não inflacionária de financiamento como também enquanto baliza das possibilidades fiscais. De um lado, a dívida externa sofreu o impacto de sua renegociação em meados da década de 1990. Inaugurando um novo ciclo de endividamento do Estado brasileiro, a renegociação permitia a volta do país ao mercado financeiro internacional. De outro lado, a dívida interna assume um papel preponderante, uma vez que, desde o fim da década de 1980, o perfil do endividamento já era composto majoritariamente de títulos denominados em moeda doméstica. O acesso ao endividamento interno e externo se mostrou uma fonte notável, especialmente durante a década de 1990. De cerca de 10% do PIB em 1995, o endividamento bruto da União sobre para mais de 50% em 2002. Daí em diante o tamanho da dívida declina e, a partir de 2007, se estabiliza em torno de 45% do PIB<sup>44</sup>.

Ainda que as portas abertas dos mercados financeiros aos títulos públicos brasileiros sejam muito relevantes para a relativa estabilidade fiscal e a baixa inflação vigentes desde meados da década de 1990, talvez o principal fundamento desse cenário seja o aumento recente da carga tributária (Cf. Carvalho, 2001). Do patamar de 25% no início da década de 1990, a proporção entre a arrecadação e o PIB ultrapassou 35% no fim da década de 2000. A pressão exercida por dois tipos de gasto conduziu a um aumento da pressão arrecadatória. O primeiro tipo são os gastos sociais previstos na Constituição de 1988. Mudanças significativas implicaram em ampliação e enrijecimento de despesas, tais como a vinculação de determinadas receitas às áreas de educação e saúde, a criação do Sistema Único de Saúde e a extensão de benefícios não-contributivos com a introdução do Benefício de Prestação Continuada. Apesar da grande difusão desse argumento, ele deve ser complementado pela pressão de um segundo tipo de gasto: os gastos com dívida pública.

---

<sup>44</sup> Segundo dados do Banco Central.

Gráfico 8 – Indicadores da despesa - 1994-2014 (% da despesa total – excluindo rolagem da dívida)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Um último aspecto saliente da atual conjuntura é a mudança na estrutura dos gastos públicos. Como mostra o Gráfico 8, o investimento deixou de ser uma prioridade dentro do repertório de despesas. Em queda desde a segunda metade da década de 1970, a Formação Bruta de Capital Fixo passa a representar apenas cerca de 5% dos gastos da União. A maior parte dos gastos se concentra então em duas rubricas: gastos sociais e serviço da dívida pública. O Gráfico 8 revela suas trajetórias recentes.

Quais conclusões podem ser tiradas das características da atual conjuntura para um exame sociológico-fiscal? Em primeiro lugar, a robusta arrecadação brasileira se consolidou. Desde o salto nas receitas ensejado pelas reformas do governo autoritário, o país se destacou de vários de seus vizinhos latino-americanos, tradicionalmente caracterizados por Estados fracos em termo de arrecadação<sup>45</sup>. É previsível que a carga tributária brasileira seja maior que, por exemplo, a chilena – país onde parte considerável das prestações de “bens meritórios” está a cargo do setor privado. No entanto, ela permanece bem acima dos níveis de grandes países da região com sistemas de proteção social menos privatistas, tais como México e Colômbia.

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

<sup>45</sup> A referência clássica sobre a incapacidade dos Estados latino-americanos em tributar é Kaldor (1963). Essa questão é revisitada recentemente por Schrank (2009).



distributiva de extensão considerável. Se lembrarmos que os juros da dívida e boa parte dos gastos sociais são considerados transferências nas técnicas de contabilidade governamental – fora do computo de uma carga tributária líquida, necessária ao funcionamento do núcleo administrativo e militar do Estado –, a “capacidade distributiva” deve ser pensada em seu potencial equalizador ou distintivo das rendas e patrimônios.

Uma vez que o Estado brasileiro abandonou seu papel desenvolvimentista de outrora, sua arrecadação e seu orçamento delimitam agora uma arena macropolítica de caráter majoritariamente distributivista. Examinemos com mais detalhes as receitas e as despesas no contexto recente. Com relação à arrecadação, o país não foge ao cenário mais amplo da América Latina, onde os sistemas tributários possuem um perfil acentuadamente regressivo. Em 2009, enquanto as famílias mais ricas desembolsavam apenas 29% de sua renda para pagar impostos, as famílias mais pobres comprometiam 53,9% de sua renda com esse fim (Zockun *et al.*, 2007). A dimensão da regressividade não se alterou muito ao longo dos anos; a carga tributária aumentou igualmente sobre todas as faixas de renda. Mesmo que a tendência internacional das últimas três décadas tenha sido enviesada a favor da regressividade dos sistemas tributários, o Brasil se destaca comparativamente pela distribuição assimétrica do peso dos impostos.<sup>46</sup> Na raiz desse resultado está a maior importância relativa dos impostos indiretos. Os impostos diretos somam apenas 20% da arrecadação total. Ademais, o Imposto de Renda no Brasil possui somente quatro alíquotas (a alíquota mais alta é de 27,5%), o que prejudica sua utilização como instrumento distributivo.

Do ponto de vista dos gastos, o complexo sistema de transferências sociais logra diminuir as desigualdades das rendas de mercado. Porém, se tomarmos em conta as transferências financeiras referentes à dívida, o balanço final se apresenta no mínimo inconclusivo. Comparativamente, os gastos sociais no Brasil são inferiores – em relação aos gastos do governo geral – aos de países desenvolvidos relativamente parcimoniosos nessa área, como os EUA<sup>47</sup>. Ademais, a estrutura desses gastos produz resultados comparativamente menos equalizadores. Segundo as estimativas de Goñi *et al.* (2008), as transferências previdenciárias diminuem cerca de 0,25 pontos do índice de Gini das rendas de mercado. Os autores apresentam igualmente o efeito das transferências na Europa, onde o país com o menor efeito distributivo, Portugal, produz o dobro da redução. As evidências sugerem que, se os

---

<sup>46</sup> Ver Goñi *et al.* (2008:16) para uma comparação das cargas tributárias segundo quintis de renda dos países latino-americanos.

<sup>47</sup> Como visto acima, os gastos sociais do governo geral no Brasil somam cerca de 1/3 dos gastos totais em 2009, enquanto nos EUA, para o mesmo ano, essa proporção alcançou 43%, segundo dados do *U.S. Bureau of Economic Analysis* ([www.bea.gov](http://www.bea.gov)).

gastos sociais no Brasil são acima da média latino-americana, seu poder distributivo, porém, corresponde à média da região. Em comparação com seus congêneres europeus, onde o papel das transferências no resultado da distribuição de renda é muito grande, o Estado brasileiro possui um papel tímido.

O gasto com dívida pública coloca em xeque o reduzido efeito distributivo dos gastos sociais. As mudanças no perfil da dívida, especialmente depois de 2006, reduziram substantivamente o peso da dívida externa. Em 2009, ela somava apenas cerca de 10% do endividamento total. A dívida interna, portanto, determina a maior parte dos efeitos do endividamento em geral. A grande proporção orçamentária devotada a seu pagamento suscita então a seguinte questão: quem são os donos da dívida? A quem se destina a maior parte dos gastos do Estado brasileiro? Quase metade dos títulos está em posse de instituições financeiras. Investidores institucionais detêm outros 30%, formando maior bloco de credores do Estado<sup>48</sup>.

Esse quadro evidencia aspectos relevantes da interação entre Estado e setor financeiro: por um lado, o papel do setor público na “financeirização à brasileira”; por outro, o impacto das finanças no orçamento brasileiro. Se, a primeira vista, esses credores assumem o importante papel de financiadores dos desequilíbrios fiscais moderados vigentes desde 1995, uma imagem mais precisa consistiria em uma canoa furada, a qual se tenta esvaziar no meio do mar. A pressão do serviço da dívida é a principal força por trás do desequilíbrio fiscal, o que reproduz a necessidade de um contínuo endividamento.

Esse cenário da dívida não se limita ao campo das finanças públicas. Ele se relaciona com o cenário macroeconômico do país. Bruno *et al.* (2011) especificam uma transformação de longo prazo das fontes da acumulação de capital no Brasil. De um regime *profit-led* – baseado no investimento de lucros – na década de 1970, passamos para um regime *finance-led* – baseado na valorização financeira – na segunda metade da década de 1990. Esse novo regime é centrado justamente no mercado de títulos públicos. Dessa forma, o funcionamento fiscal do setor público se torna o motor do lucro privado. A evidência mobilizada pelos autores mostra que esse excedente não se transforma em investimentos produtivos e, conseqüentemente, em emprego<sup>49</sup>. Se a tese desses autores estiver correta, a nova estrutura do Estado fiscal brasileiro não somente apresenta um viés distributivo regressivo por meio do serviço da dívida pública, mas também fundamenta um sistema de acumulação caracterizado por fragilidade externa, por

---

<sup>48</sup> Dados referentes a 2008, encontrados em Silva *et al.* (2009). Ver Ferreira (2005), sobre a questão dos credores da dívida pública durante o governo FHC.

<sup>49</sup> A proporção dos lucros brutos investidos em capital produtivo em 1975 era de cerca de 60%; em meados da década de 2000, essa proporção é de apenas 30% (Bruno *et al.*, 2011, p.737).

taxas de investimento instáveis e por desemprego estrutural. Em outras palavras, o novo Estado fiscal seria o pivô dos problemas econômicos do país e da reprodução de sua posição no sistema econômico mundial.

Um impacto saliente dessa interação finanças-Estado pode ser encontrado na quebra de parte das vinculações estabelecidas constitucionalmente para a área social. Iniciada em 1994, a Desvinculação de Receitas da União (DRU) – sua denominação atual – retirou R\$52,6 bilhões do orçamento da previdência em 2011, ou seja, aproximadamente 10% de todo esse orçamento. Esses recursos passaram a ser utilizados como se pertencessem ao orçamento fiscal, onde a maior despesa é a dívida. Ademais, esse quadro demonstra o papel do Estado no Brasil para a acumulação financeira. Nos EUA, a ideia de financeirização está ligada principalmente à desregulamentação e às inovações (tais como securitização) que permitem uma maior circulação financeira em detrimento de outros modos de valorização do capital. No Brasil, a financeirização parece caracterizada por traços distintos, onde os títulos públicos definem os ganhos das instituições financeiras.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Quais são as fontes da transformação fiscal? A sociologia histórica dedicou a maior parte de seus esforços explorando a hipótese bélica. A crescente complexificação da ação militar a partir do século XIV e seu conseqüente encarecimento empurraram organizações estatais a arrecadar cada vez mais e a se comprometer com gastos cada vez mais variados (Cf. Tilly, 1992). A escala das duas guerras mundiais do século XX formou o cenário ideal para a consolidação dos gastos sociais, uma vez que classes subalternas se tornavam parte imprescindível da mobilização militar. O percurso que percorremos ao longo deste texto sugere que, para entender o percurso brasileiro, é preciso explorar algumas hipóteses adicionais. Por um lado, é preciso levar a sério as lições da literatura sobre o sistema-mundo: a condição periférica no cenário econômico mundial definiu várias injunções à fiscalidade brasileira. Por outro lado, é preciso dimensionar um viés fatalista dessa perspectiva, pois importantes mudanças nas finanças públicas no Brasil derivam justamente da tentativa de desafiar a posição do país nesse sistema.

Algumas reflexões gerschenkronianas sobre as crises fiscais que se estendem da década de 1950 a ao início da década de 1980 ilustram esse ponto. A industrialização de diferentes países europeus é tratada por Alexander Gerschenkron (1962) com base no atraso da emergência manufatureira com relação à nação dominante nessa atividade, a Inglaterra.

Embora o argumento mais celebre do autor esteja nos diferentes caminhos industrializantes – contra a visão linear e universal dessa trajetória – e nos substitutos às forças de mercado nesse processo, o ponto de sua formulação a ser destacado aqui é o *custo da industrialização tardia*. Os avanços na produção industrial, nos transportes e na siderurgia, que levaram mais de meio século – entre aproximadamente 1760 e 1840 – para se constituir na Inglaterra, eram reproduzidos em períodos muito mais curtos alhures. A extensão do processo inglês “diluiu” a exigência de financiamento temporalmente. Contrariamente, o *catching-up* impõe uma concentração temporal do financiamento: construir rapidamente uma estrutura econômica equivalente ao do país líder custa, portanto, muito caro. Como o progresso estrutural e tecnológico parece não se interromper, quanto mais tarde se inicia o processo, mais espetacular e caro ele será. É com base nesse raciocínio que Gerschenkron identifica o surgimento de diferentes sistemas financeiros: o mercado de capitais inglês – onde os bancos tem mero papel de intermediação – contrasta fortemente com o sistema alemão (prussiano), onde os bancos – com caráter múltiplo, comercial e de fomento – financiam eles mesmos a expansão industrial com volumosos empréstimos de longo-prazo. O caso russo, onde a industrialização se intensifica mais tarde, lança mão de ainda outra institucionalidade, que envolve a ação estatal para alcançar os montantes necessários à rápida acumulação.

Ao contrário do caso inglês, onde até a década de 1970 as oscilações no resultado orçamentário e no saldo da dívida pública eram resultados de guerras, o caso dos “atrasados” mostra que a industrialização pode ser um fator de instabilidade e transformação fiscal tão intenso quanto o conflito. Um exercício em torno dessa consideração pode ser realizado observando-se a Tabela 2, que apresenta a relação dívida pública / PIB da Prússia, Rússia, Coréia do Sul e Brasil durante seus períodos de industrialização. Quanto ao caso prussiano, Tilly (1966) defende que – para além do papel do setor bancário – o Estado teve um papel importante na industrialização desse país entre 1840 e 1960. Não obstante, se tomarmos a trajetória da dívida pública, a pressão sobre as finanças estatais parece ter sido apenas moderada<sup>50</sup>. A industrialização russa deixa transparecer uma maior pressão fiscal, na medida em que há um aumento da relação dívida pública / PIB, a despeito da ausência de grandes guerras no intervalo 1880-1900. Na Coréia do Sul, percebe-se que a dívida pública avança com relação ao nível vigente na Coréia pré-Guerra. Apesar do pronunciado papel estatal no processo

---

<sup>50</sup> Com base no exame do orçamento prussiano, Tilly (1966) identifica um aumento da importância de gastos com investimentos na área econômica entre 1840 e 1860. Além disso, o autor aponta como a dívida pública cresceu nesse período em termos absolutos. Contudo, a dívida seguiu apenas a trajetória da economia, se mantendo relativamente constante em termos da renda nacional nessa etapa de expansão industrial.

Tabela 2 – Endividamento de países em processo de industrialização

<b>Prússia</b>						
<b>1820</b>	<b>1841</b>	<b>1848</b>	<b>1856</b>	<b>1866</b>	<b>1869</b>	<b>1872</b>
27,9	13,9	10,8	15,7	14,7	16,6	14,2

<b>Rússia</b>						
<b>1880</b>	<b>1885</b>	<b>1890</b>	<b>1895</b>	<b>1900</b>	<b>1905</b>	<b>1915</b>
30,2	39,1	33,2	46,4	56,8	48,1	291,6

<b>Coréia do Sul</b>					
<b>1937</b>	<b>1970</b>	<b>1976</b>	<b>1980</b>	<b>1985</b>	
6,5	23,7	13,3	14,1	17,6	

<b>Brasil</b>						
<b>1950</b>	<b>1955</b>	<b>1960</b>	<b>1970</b>	<b>1975</b>	<b>1980</b>	<b>1985</b>
9	17	22,3	18,3	24,0	48,2	58,9

Fontes: Para Rússia, Coréia e Brasil, conjunto de dados de Reinhart e Rogoff, disponível em [www.reinhartandrogoff.com](http://www.reinhartandrogoff.com). Para Prússia, Schremmer, E., 1994: *Steuern und Staatsfinanzen während der Industrialisierung Europas. England, Frankreich, Preußen und das Deutsche Reich 1800 bis 1914*. Berlin: Springer.

de industrialização – financiando os conglomerados exportadores privados – a pressão fiscal vista pela trajetória da dívida pública é, porém, consideravelmente mais moderada que na Rússia. É preciso ponderar essas evidências com base no papel estratégico da Coréia do Sul no contexto da Guerra Fria. Na década após a Guerra Coréia, a Coréia do Sul recebeu vultosa ajuda internacional – fator com o qual o Brasil, por exemplo, não pode contar (Castro, 2009).

Quando comparados com esses casos, as crises fiscais brasileiras de industrialização (1955-1985) ganham sentido na longa duração da formação estatal. A Tabela 2 mostra como a pressão fiscal foi tão forte, senão superior em certo momento, quanto no caso russo. Enquanto retardatário econômico após a Segunda Guerra Mundial, o esforço exigido do Brasil para alcançar a estrutura econômica do *hegemon* norte-americano era gigantesca. Hirschman (1968) cunha até mesmo o termo “industrialização tardia atrasada” (*late late industrialization*) para designar essa condição. Vários fatores jogavam contra o financiamento monstruoso que seria necessário a essa operação: a institucionalidade do mercado financeiro (Lei da Usura), a inexistência de bancos que oferecessem crédito de longo-prazo, um apetite empresarial reticente, etc. Foi nesse contexto que se deu a primeira onda de transfiguração industrializante, com criação de bancos públicos para financiar no longo-prazo, com empresas públicas para suprir os gargalos estruturais, juntamente com a convocação da inflação para pagar a conta.

Com as reformas do governo autoritário e a retomada do processo, a multiplicação das empresas públicas e do crédito público angariaram, além da inflação, o aumento da carga tributária e a dívida como fontes de financiamento. Em suma, a industrialização tardia atrasada custa muito caro e as transformações que observamos nas finanças públicas nesse período são justamente resultado do esforço para uma conceber institucionalidade que custeasse a superação da estrutura industrial incipiente de então<sup>51</sup>.

## REFERÊNCIAS

- Abreu, Marcelo P. 1999. *Brasil, 1824-1957: bom ou mau pagador?* Texto para Discussão 403, Departamento de Economia, PUC-Rio.
- Arretche, Marta. 2005. “Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira”. *Revista de Sociologia e Política*. n.24, pp.69-86.
- Brasil. 1962. *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social. Síntese*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.
- Bruno, M.; Diawara, H.; Araújo, E.; Reis, A. C.; Rubens, M. 2011. Finance-Led Growth Regime no Brasil: estatuto teórico, evidências empíricas e consequências macroeconômicas. *Revista de Economia Política*. v.31, n.5, pp.730-750.
- Buescu, M. 1996. “A inflação brasileira durante o Império: um enfoque histórico”, *Carta Mensal*, Confederação Nacional de Comércio. v.42, n.500.
- Cardoso, E.; Dornbusch, R. 1989. “Crise da dívida brasileira: passado e presente”. In: Bresser-Pereira, L. C. (Ed.). *Dívida externa: crises e soluções*. São Paulo: Brasiliense, pp.137-183.
- Cardoso, Adalberto. 2010. *A construção da sociedade do trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV.
- Carvalho, Carlos E. 2001. “Finanças Públicas e Estabilização no Plano Real: Uma Reinterpretação”. *PUC-SP Textos para Discussão 04/2001*.
- Carvalho, José Murilo. 2010 (1980/88). *A Construção da ordem / Teatro de sombras*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Castel, Robert. 1998. *As metamorfoses da questão social*. Petrópolis: Vozes.
- Castro, Lavinia Barros de. 2009. Financiamento do desenvolvimento: experiência comparada Brasil-Coreia (1950-1980). *Revista do BNDES*. v.32.
- Centeno, Miguel (2002). *Blood and debt*. University Park: Pennsylvania University Press.
- Clark, T.; Dilnot, A. 2002. *Long-Term Trends in British Taxation and Spending*. The Institute For Fiscal Studies, Briefing Note No. 25.

---

<sup>51</sup> Hirschman (1968, p.9) resume a aplicação da intuição gerschenkroniana para o caso brasileiro do seguinte modo: “progresso rápido e sustentado das indústrias químicas, de aço e de bens de capital durante essa década [anos 50] foi aqui combinado com um fator institucional desenhado para aumentar a oferta de capital, ou seja, inflação, e até com o desabrochar da ideologia desenvolvimentista”.

- Costa, Wilma Peres. 2000. Economia Exportadora e Padrões de Construção do Estado na Argentina e no Brasil. *Economia e Sociedade*. v. 14, pp.1-25.
- Costa, Wilma Peres. 2003. “Do Domínio à Nação: impasses da fiscalidade no processo de Independência”. In: Jancsó, I. (Org.). *A formação do Estado e da Nação Brasileira*. São Paulo: Hucitec, pp.143-194.
- Costa, W. P.; Miranda, M. E. 2010. Entre senhores e o Império: transformações fiscais na formação do Estado brasileiro (1808-1840). *Illes i imperis*. v. 13, pp.87-115.
- Dobry, Michel. 2009 (1986). *Sociologie des crises politiques*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Dosse, François. 2013. *Renascimento do acontecimento*. São Paulo: Editora Unesp.
- Ferreira, A. C. 2005. *Os donos das dívidas: um enfoque sóciopolítico da dívida pública interna durante o governo FHC*. UFCS: Dissertação de mestrado.
- FGV. 1963. Finanças públicas – novo recorde de desequilíbrio. *Conjuntura Econômica*. v.XVII, n.2, pp.73-93.
- FGV. 1966. *Reforma tributária nacional*. Rio de Janeiro: FGV.
- Furtado, Celso. 2006 (1959). *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Gerschenkron, Alexander. 1962. *Economic backwardness in historical perspective*. Cambridge, Massachusetts: Belknap Press of Harvard University Press.
- Giambiagi, F.; Além, A. C. 2008. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Giddens, Anthony. 1985. *A Contemporary Critique of Historical Materialism. Vol. 2. The Nation State and Violence*. Cambridge: Polity.
- Goldsmith, Raymond W. 1986. *Brasil 1850-1984: desenvolvimento financeiro sob um século de inflação*. São Paulo: Harper & Row
- Ganziera, R. G. 2002. Riqueza e tradição na Independência. In: Szmrecsányi, T.; Lapa, J. R. *História econômica da Independência e do Império*. São Paulo: Hucitec.
- Goñi, E.; López, J. H.; Servén, L. (2008). “Fiscal redistribution and income inequality in Latin America”. *World Bank Policy Research Working Paper 4487*.
- Hermann, Jennifer. 2005. Auge e declínio do modelo de desenvolvimento com endividamento. In: Giambiagi, F.; Villela, A. *Economia brasileira contemporânea*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Hirschman, Albert. 1968. The political economy of import-substituting industrialization in Latin America. *The Quarterly Journal of Economics*. v.82, n.1, pp.1-32.
- IBGE. 1970. *Séries estatísticas retrospectivas*. Rio de Janeiro: IBGE.
- IBGE. 1990. *Estatísticas históricas do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE.
- IBGE. 2006. *Estatísticas do século XX*. Rio de Janeiro: IBGE.
- Kaldor, Nicholas (1963). “Will underdeveloped countries learn to tax?”, *Foreign Affairs*. v.41, pp.410-419.
- Leão, A. A. 2003. *A dívida interna pública*. Mimeo.

- Lessa, Carlos. 1981. O Plano de Metas – 1957/60. In: Lessa, C. *Quinze Anos de Política Econômica*. São Paulo: Brasiliense, pp.27-117
- Lindert, Peter. 2004. *Growing Public, vol.1*. Cambridge: Cambridge University Press.
- López-Alves, Fernando. 2000. *State formation and democracy in Latin America, 1810-1900*. Durham, NC: Duke university press.
- Lopreato, Francisco Luiz C. 2013. *Caminhos da política fiscal brasileira*. São Paulo: Editora Unesp.
- Lynch, A. B.; Dania, R. 2000. Sistemas tributarios: un analisis en torno al caso argentino. *Revista Libertas*. v.33.
- Mann, Micheal. 1993. *Sources of social power. Vol. 2, The rise of classes and nation states 1760-1914*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marshall, T. H. 1950. *Citizenship and social class and other essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mitchell, B.R. 1962. *Abstract of British historical statistics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nóbrega, Cristóvão B. 2014. *História do imposto de Renda no Brasil*. Brasília: Secretaria da Receita Federal.
- Nunes, Ivanil. 2011. *Integração ferroviária sul-americana: por que não anda esse trem?* São Paulo: Annablume/FAPESP.
- Oliveira, Fabrício A. 1995. *Crise, Reforma e Desordem do Sistema Tributário Nacional*. Campinas: Editora Unicamp.
- Oliveira, Fabrício A. 2010. *A Evolução da Estrutura Tributária e do Fisco Brasileiro: 1889 – 2009*. Texto para discussão IPEA nº1469.
- Orenstein, L.; Sochaczewski, A. C. 1995. Democracia com desenvolvimento: 1956-1961. In: Abreu, M. (ed.). *A ordem do progresso*. Rio de Janeiro: Campus.
- Peláez, C.; Suzigan, W. 1976. *História monetária do Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES.
- Pereira, L. A.; Pereira, L. V. 2001. *O Setor Público Brasileiro - 1890/1945*. Texto para discussão IPEA nº845.
- Prado Jr., Caio. 2006 (1945). *História Econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense.
- Rosanvallon, Pierre. 1981. *La crise de l'état-providence*. Paris: Seuil.
- Sallum Jr., Brasílio. 2003. Metamorfoses do Estado no final do século XX. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 52, p. 35-55.
- Schrank, Andrew (2009). “Understanding Latin American political economy: varieties of capitalism or fiscal sociology?” *Economy and Society*. v.38, n.1, pp.53-61.
- Schumpeter, Joseph A. 1991 [1918]. “The Crisis of the Tax State”. In: Swedberg, R. (ed.) *The Economics and Sociology of Capitalism*. Princeton: Princeton University Press. pp.99-141.
- Silva, Ligia O. 1996. *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da Lei de 1850*. Campinas: Ed. Unicamp.
- Silva, Anderson C. 2009. “Origem e história da dívida pública no Brasil até 1963”. In: Silva, A. C.; Carvalho, L. O.; Medeiros, O. L. (orgs.). *Dívida pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional.



- Steinmo, Sven. 1993. *Taxation and Democracy: Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State*. New Haven: Yale University Press.
- Suter, A.; Hettling, M. 2001. *Struktur und Ereignis*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Tilly, Richard. 1966. The Political Economy of Public Finance and the Industrialization of Prussia, 1815–1866. *Journal of Economic History*. v.26, pp.484–497.
- Tilly, Charles. 1992. *Coercion, Capital, and European States*. Cambridge MA: Blackwell.
- Topik, Steven. 2002. “The Hollow State: The Effect of the World Market on State Building in Brazil in the Nineteenth Century”. In: Dunkerley, J. (ed.). *Studies in the Formation of the Nation State in Latin America*. London: Institute of Latin American Studies.
- US Bureau of the Census. 1960. *Historical statistics of the United States*. Washington D.C.
- Varsano, R. 1996. “A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século”. Texto para discussão n. 405. Rio de Janeiro: IPEA.
- Villela, A.; Suzigan, W. 1977. *Government policy and the economic growth of Brazil, 1889-1945*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES
- Ward, William R. 1953. *The English land tax in the eighteenth century*. Londres: Oxford University Press.
- Zockun *et al.* (2007). “Simplificando o Brasil: Propostas de Reforma na Relação Econômica do Governo com o Setor Privado”, *Textos para Discussão FIPE N° 03/07*.