

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**SISTEMA TRIBUTÁRIO E CONSTRUÇÃO DO ESTADO:  
UM ESTUDO DE CASO SOBRE O PARAGUAI (1989-2013)**

**Germano Ribeiro Fernandes da Silva**

Porto Alegre - RS

2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**SISTEMA TRIBUTÁRIO E CONSTRUÇÃO DO ESTADO:  
UM ESTUDO DE CASO SOBRE O PARAGUAI (1989-2013)**

Autor: Germano Ribeiro Fernandes da Silva

Artigo final de Mestrado submetido ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik

Porto Alegre - RS

2015

### CIP - Catalogação na Publicação

Ribeiro F. da Silva, Germano  
Sistema Tributário e Construção do Estado: um  
estudo de caso sobre o Paraguai (1989-2013) /  
Germano Ribeiro F. da Silva. -- 2015.  
88 f.

Orientador: Marco Aurélio Chaves Cepik.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política,  
Porto Alegre, BR-RS, 2015.

1. Sociologia Fiscal. 2. Construção do Estado. 3.  
Paraguai. 4. Sistema Tributário. 5. Dependência de  
Trajetória. I. Cepik, Marco Aurélio Chaves, orient.  
II. Título.

GERMANO RIBEIRO FERNANDES DA SILVA

**SISTEMA TRIBUTÁRIO E CONSTRUÇÃO DO ESTADO:  
UM ESTUDO DE CASO SOBRE O PARAGUAI (1989-2013)**

Artigo final de Mestrado submetido ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Banca Composta em: Porto Alegre, 25 de junho de 2015.

---

Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik - Orientador  
UFRGS

---

Dr. André Luiz Reis da Silva  
UFRGS

---

Dr. Sérgio Wulff Gobetti  
IPEA

---

Dr. Aaron Schneider  
University of Denver

## AGRADECIMENTOS

Em um trabalho sobre finanças públicas, nada faz mais sentido do que direcionar os primeiros agradecimentos à União Federal, que, através da CAPES, concedeu-me a bolsa de Mestrado que permitiu dedicação exclusiva a essa pesquisa nos últimos dois anos. Apesar de eu ser o único recipiente da bolsa, o resultado da pesquisa é fruto de esforço coletivo. O que não é coletivo são os problemas e inconsistências do texto. Por esses, culpo minha teimosia.

Agradeço ao meu orientador, Professor Marco Cepik, pelas fundamentais contribuições nessa e em outras jornadas acadêmicas e por incentivar a investigação sobre um tema e sobre um objeto pouco lembrados pela ciência política brasileira. À sua equipe de orientandos e bolsistas, que enriqueceu o trabalho com críticas e sugestões. Ainda, agradeço aos professores, funcionários e colegas do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS. Também agradeço aos Professores André Luiz Reis da Silva, Sérgio Wulff Gobetti e Aaron Schneider, pela pronta disposição em participar da banca de avaliação e pelas valiosas contribuições ao trabalho.

Duas reuniões ocorridas na cidade de Buenos Aires em 2014 alteraram os rumos desse projeto. Em primeiro lugar, agradeço à Professora Lorena Soler, da Universidade de Buenos Aires, por se interessar pelo projeto, por recomendar importantes bibliografias e por abrir portas. Em segundo lugar, agradeço aos colegas do Grupo de Estudos Sociais sobre o Paraguai (GESp) Fernando Martínez e Magui López, pelas horas de discussão e aprendizado. Juntamente com outros colegas argentinos que se dedicam a compreender o Paraguai, eles merecem o reconhecimento pela seriedade com que encaram a pesquisa sobre o país vizinho.

Em outubro de 2014, realizei pesquisa de campo em Assunção. Devo agradecer ao Professor Fernando Masi, diretor do Centro de Análise e Difusão da Economia Paraguaia (CADEP), que, mesmo em viagem naqueles dias, forneceu todo o apoio logístico necessário e me pôs em contato com as autoridades entrevistadas. Agradeço também a toda a equipe do CADEP, sobretudo a Ignacio González, que destinou muitas horas de suas atividades para garantir que minha viagem fosse produtiva, além de ter me apresentado a obras essenciais sobre a história econômica de seu país. Além disso, agradeço mais uma vez a todas as autoridades – constantes do Anexo 1 – pela disposição de seu tempo para as entrevistas.

Finalmente, agradeço aos meus pais, Dulce e Marizeu, por sempre apoiarem meus projetos, apesar de todas as contraindicações. E, claro, agradeço à Maria Paula, por ser minha leitora preferida – longe, contudo, de ser a menos crítica.

*“A state’s means of raising and deploying financial resources tell us more than could any other single factor about its existing (and immediately potential) capacities to create or strengthen state organizations, to employ personnel, to coopt political support, to subsidize economic enterprises, and to fund social programs”*

Theda Skocpol, “Bringing the State Back In” (1985)

## RESUMO

Considerando que transformações no sistema tributário indicam processos de construção do Estado, o presente trabalho dirige-se aos seguintes problemas: quais os determinantes sociais e políticos do sistema tributário paraguaio desde a transição democrática, 1989? Qual a influência dos principais setores econômicos? Por que tem sido particularmente difícil extrair impostos das elites privadas no país? De forma a responder tais questões, o trabalho está organizado da seguinte maneira. Primeiro, traz uma periodização da construção do Estado no Paraguai a fim de contextualizar o processo em andamento. Segundo, apresenta indicadores para ilustrar a conjuntura socioeconômica, institucional e fiscal do país. E terceiro, analisa a trajetória das reformas tributárias implementadas no Paraguai desde 1989 a partir de categorias da literatura de sociologia fiscal. O estudo sugere a existência de estruturas de dependência de trajetória no sistema tributário paraguaio, conformadas pela ação política de elites agrárias com alto grau de coesão e dominância. Essas elites têm conseguido bloquear reformas que possibilitariam transformações em termos de capacidade e progressividade do sistema tributário, além de perfurar sua universalidade.

**Palavras-Chave:** Sociologia Fiscal – Construção do Estado – Paraguai – Sistema Tributário – Reformas Tributárias – Elites Econômicas – Dependência de Trajetória.

## ABSTRACT

Assuming that changes in the tax system indicate state-building processes, this paper addresses the following questions: what are the social and political determinants of the Paraguayan tax system since the beginning of the democratic transition in 1989? What is the influence of the country's main economic sectors? Why have state authorities in Paraguay been so unsuccessful to impose taxes on its private elites? To best answer these questions, the study is organized as follows. First, it provides a periodization of state-building in Paraguay so as to contextualize the ongoing process. Second, it illustrates the country's socioeconomic, institutional and fiscal situation through the display of indicators. Third, it draws upon scholarship on fiscal sociology to provide analysis of the trajectory of tax reforms implemented in Paraguay since 1989. The study suggests the existence of a path dependent tax structure that was shaped by political action of highly cohesive and dominant agrarian elites. These elites have been able to veto reforms that would allow changes in levels of tax capacity and tax progressivity, besides having perforated tax universality.

**Keywords:** Fiscal Sociology – State-Building – Paraguay – Tax System – Tax Reforms – Economic Elites – Path Dependence.



## SUMÁRIO

Lista de Quadros e Figuras.....	10
Lista de Acrônimos.....	11
<b>PARTE 1 - INTRODUÇÃO AO ARTIGO.....</b>	<b>12</b>
Do que se trata e a quem interessa.....	13
Por que estudar a taxação?.....	14
Por que a América Latina e, especificamente, o Paraguai?.....	15
Revisão Bibliográfica: Construção do Estado e Sociologia Fiscal.....	18
<b>PARTE 2 - ARTIGO FINAL DE MESTRADO.....</b>	<b>25</b>
<b>SISTEMA TRIBUTÁRIO E CONSTRUÇÃO DO ESTADO:</b>	
<b>UM ESTUDO DE CASO SOBRE O PARAGUAI (1989-2013).....</b>	<b>26</b>
1. Introdução.....	26
2. A Política da Taxação: quadro de análise do caso paraguaio.....	28
3. Determinantes Históricos do Sistema Tributário Paraguaio.....	34
4. Avaliação de Indicadores.....	43
5. Trajetória das Reformas Tributárias desde a Transição Democrática.....	47
6. Considerações Finais.....	64
7. Referências.....	67
<b>PARTE 3 - CONCLUSÃO:</b>	
<b>PERSPECTIVAS PARA A AGENDA DE PESQUISA.....</b>	<b>72</b>
Anexo 1 - Lista de Autoridades Entrevistadas.....	75
Anexo 2 - Roteiro de Entrevistas.....	76
Anexo 3 – Reformas Tributárias Aprovadas desde a Transição Democrática.....	77
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>82</b>

## LISTA DE QUADROS E FIGURAS

### Quadros

1. Arrecadação Tributária na América do Sul desde 1990 (% PIB).....	27
2. Elites Econômicas e Transformações no Sistema Tributário (1989-2013).....	32
3. Variáveis Fiscais e Econômicas (1954-1989).....	39
4. Incentivos Fiscais de Fomento à Indústria Paraguaia.....	51
5. Reformas Tributárias (1989-2013).....	60

### Figuras

1. Estrutura Tributária do Paraguai (1980-1989).....	43
2. Estrutura Tributária do Paraguai (1989-2013).....	49
3. Fontes de Arrecadação do Estado (1990-2013) (% PIB).....	58
4. Sequência Causal.....	65
5. Evolução de Arrecadação/PIB desde 1990 (%).....	74

**LISTA DE ACRÔNIMOS**

ANR	Associação Nacional Republicana
APS	Associação de Produtores de Soja, Oleaginosas e Cereais do Paraguai
ARP	Associação Rural do Paraguai
BCP	Banco Central do Paraguai
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNF	Banco Nacional de Fomento
CAP	Coordenação Agrícola do Paraguai
CAPECO	Câmara Paraguai de Exportadores e Comercializadores de Cereais e Oleaginosas
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
DGEEC	Direção Geral de Estatísticas, Pesquisas e Censos
DNA	Direção Nacional de Aduanas
FMI	Fundo Monetário Internacional
GI	Grupo de Interesse
IBR	Instituto de Bem-Estar Rural
ICMS	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços
IMAGRO	Imposto de Renda Agropecuária
INDERT	Instituto Nacional de Desenvolvimento Rural e da Terra
IPS	Instituto de Previdência Social
IRACIS	Imposto de Renda de Atividades Comerciais, Industriais e de Serviços
IRAGRO	Imposto de Renda Agropecuária
IRP	Imposto de Renda Pessoal
IRPC	Imposto de Renda do Pequeno Contribuinte
ISC	Imposto Seletivo ao Consumo
IVA	Imposto ao Valor Agregado
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAN	Político Automotriz Nacional
SET	Subsecretaria de Estado de Tributação
SOFIA	Sistema de Ordenamento Fiscal do Imposto em Aduanas
UGP	União do Grêmio da Produção

**PARTE 1**  
**INTRODUÇÃO AO ARTIGO**

## **INTRODUÇÃO AO ARTIGO**

O presente trabalho está organizado em três grandes partes<sup>1</sup>. Nesse capítulo introdutório, a ideia é: (a) justificar a relevância das finanças públicas para a análise social e política, bem como identificar as áreas das ciências sociais em geral – e da ciência política em particular – com as quais o trabalho pretende dialogar; (b) justificar a opção pelo Paraguai como objeto de estudo; (c) revisar a literatura de sociologia histórica da construção dos Estados e apresentar uma taxonomia da recente produção intelectual no campo da sociologia fiscal. Além de deixar o leitor a par do estado da arte da análise social sobre finanças públicas, pretende-se identificar a lacuna a ser preenchida pelo trabalho e situá-lo no debate acadêmico.

A segunda parte relata a pesquisa levada a cabo durante o curso de Mestrado em Ciência Política. Trata-se do artigo de nome “Sistema Tributário e Construção do Estado: um estudo de caso sobre o Paraguai (1989-2013)”. No trabalho, as transformações no sistema tributário são utilizadas como indicador do processo de construção do Estado. O objetivo do artigo é identificar os principais atores políticos e sociais que afetam o sistema tributário paraguaio e quais são os mecanismos por eles empregados.

A terceira e última parte expõe as conclusões do trabalho. Além disso, discute algumas perspectivas abertas pelo artigo para a constituição de uma agenda de pesquisa em sociologia fiscal na América Latina.

### **Do que se trata e a quem interessa**

A pesquisa desenvolvida trata das transformações do sistema tributário paraguaio desde o início da transição democrática (1989). Como o estudo está focado, sobretudo, nos determinantes sociais e políticos da taxação, pode ser de pouco interesse àqueles interessados nas minúcias da administração tributária e do orçamento público ou nos efeitos econômicos da taxação. A ideia é dialogar com os campos interdisciplinares da sociologia histórica da construção dos Estados e da sociologia fiscal. No entanto, por abordar processos de mudança institucional e atuação de grupos de interesse, o trabalho também pode interessar às linhas de pesquisa em instituições políticas comparadas e aos estudos sobre ação coletiva. Para leitores familiarizados com a história política e econômica paraguaia, o trabalho fornece um quadro analítico através do qual é possível pensar o sistema tributário do país. Contudo, não pressupõe nenhum conhecimento prévio sobre as particularidades políticas e sociais do país.

---

<sup>1</sup> A estruturação do trabalho segue os parâmetros estabelecidos no Artigo 3º, Parágrafo Único, da Resolução nº 93-2007 da Câmara de Pós-Graduação da UFRGS.

Ademais, através do estudo do caso paraguaio, pretende-se identificar aspectos relevantes para a conformação dos sistemas tributários da América Latina de uma maneira geral.

### **Por que estudar a taxaço?**

Qualquer estudo que tenha o processo de construção do Estado como objeto central de análise deve levar em consideração “as condições práticas, concretas e técnicas a partir das quais os Estados funcionam hoje e funcionaram no passado” (ARDANT, 1975: 164<sup>2</sup>). Entre as mais fundamentais funções dos Estados nacionais, encontramos o provimento da defesa nacional, da segurança interna, da educação, da justiça, da infraestrutura, entre outras. Contudo, essa miríade de serviços fornecidos pelos Estados possui um traço em comum: os recursos necessários para pagá-los, os quais podem ser agrupados no termo “finanças públicas”. Enquanto o escopo das finanças públicas pode abranger aspectos diversos, como o sistema de crédito e o capital financeiro, nenhum fenômeno está tão entrelaçado com o desenvolvimento dos complexos aparatos administrativos que dão estrutura aos Estados modernos quanto a taxaço (ARDANT, 1975: 165).

Primeiro, a taxaço serve como um indicador da capacidade dos Estados. Uma vez que os recursos extraídos através dos impostos são, na maioria das vezes, a principal fonte de renda dos governos, tornam-se necessários não apenas para o contínuo fornecimento de serviços públicos aos cidadãos, como garantem a própria existência do Estado (LEVI, 1988; PETERS, 1991; MARTIN, MEHROTRA e PRASAD, 2009; ROGERS e WELLER, 2014). De forma a ilustrar essa relação, não há analogia mais óbvia que a necessidade que os homens têm de buscar energia na alimentação, tanto para suas atividades quanto para sua sobrevivência. Logo, diferentemente de outras políticas públicas, a taxaço distingue-se principalmente devido à sua natureza habilitadora de outras políticas, podendo ser vista como uma capacidade “meio”, enquanto aquelas constituem, regra geral, capacidades “fim”<sup>3</sup>.

Segundo, a relação existente entre Estado e sociedade através da extraço de impostos estabelece uma espécie de contrato social tácito entre governantes e governados. Apesar da centralidade do sistema tributário para o pleno funcionamento do Estado, um dos atributos mais evidentes dos impostos é sua impopularidade: as pessoas simplesmente não gostam de

---

<sup>2</sup> Do original: “the practical, concrete and technical conditions in which states function today and have functioned in the past”.

<sup>3</sup> Algumas políticas, como as políticas educacionais, podem gerar maior capacidade estatal – nesse caso, através de um corpo burocrático mais qualificado. No entanto, trata-se de um efeito colateral de uma sociedade que, de uma maneira geral, tornou-se mais qualificada. O objetivo da política tributária, por outro lado, é gerar renda ao Estado, e a “renda habilita os governantes a elaborar as instituições estatais, a trazer mais pessoas ao domínio territorial do Estado, e a aumentar a quantidade e a variedade de bens coletivos fornecidos através do Estado” (LEVI, 1988: 2, tradução própria).

pagar impostos (PETERS, 1991: 1; STEINMO; 1993: 17; PRASAD, 2006: 13). No entanto, caso os benefícios do sistema tributário estejam visíveis aos contribuintes, estes podem se tornar mais dispostos a cooperar com o fisco. Se puderem ter alguma influência sobre o destino da renda tributária, então, sua insatisfação será ainda menor (BRAUTIGAM, 2008a: 12). Em um contexto necessariamente marcado pela escassez de recursos fiscais, a conformação do sistema tributário é resultado da organização política das sociedades. Ou seja, a taxaço ilustra as disputas políticas entre diferentes camadas sociais e a ação de grupos de interesse.

Terceiro e último, a taxaço denota a capacidade de redistribuição de renda que os Estados têm. A maneira através da qual um Estado extrai impostos de sua população representa o nível de desigualdade que se está disposto a tolerar. Nesse sentido, evidências sugerem que impostos diretos tendem a ser mais progressivos<sup>4</sup> que impostos indiretos (MUSGRAVE *apud* SCHNEIDER, 2012: 4). Ademais, o sistema tributário carrega consigo um aspecto ético segundo o qual é justo que aqueles que possuem maior renda contribuam mais com o Estado. No contexto atual, em que o tema da distribuição de renda assume centralidade na agenda de pesquisa – tanto devido ao efeito deletério que altos níveis de desigualdade podem causar na atividade econômica (STIGLITZ, 2012) quanto devido a evidências que apontam para níveis cada vez mais altos de concentração de renda (PIKETTY, 2014) –, tal aspecto não pode ser ignorado.

### **Por que a América Latina e, especificamente, o Paraguai?**

Assim como na vasta maioria de temas investigados pelas ciências sociais, também no campo de estudos da sociologia histórica há uma grande disponibilidade de trabalhos cujo foco reside nos países desenvolvidos, em oposição a outras regiões. A respeito de investigações sobre os aspectos políticos e sociais que circundam os sistemas tributários, o quadro não é diferente. Os recentes esforços de pesquisa em ciências sociais acerca da taxaço, com algumas exceções, concentram-se nas experiências do mundo desenvolvido, principalmente Estados Unidos e Europa (e.g. PETERS, 1991; STEINMO, 1993; KATO, 2003; PRASAD 2006, 2012; PRASAD e DENG, 2009; MARTIN, 2010; MEHROTRA, 2013; AVELLANEDA e HARDIMAN, 2015). Logo, as principais teorias para o tema foram elaboradas a partir de condições particulares a um pequeno conjunto de casos, as quais não necessariamente se reproduzem em outras regiões.

---

<sup>4</sup> Impostos progressivos são aqueles com maior incidência sobre os setores mais ricos da sociedade, enquanto impostos regressivos possuem maior incidência sobre os setores mais pobres.

Conforme argumentam Miguel Centeno e Fernando López-Alves (2001), a variação dos objetos de estudo através da inclusão de novos casos e de diferentes regiões possibilita a superação de um viés teleológico nas teorias políticas e sociais. Nesse sentido, os autores propõem uma ampliação do escopo de estudos de caso através da inclusão da América Latina, sem, contudo, reduzi-la a contrafactual negativo dos casos bem-sucedidos da América do Norte e da Europa. A consequência para o campo de estudos políticos e sociais seria uma teorização menos teleológica e mais aberta à contingência (CENTENO e LÓPEZ-ALVES, 2001: 10).

Dessa forma, a proposta de análise da conformação dos Estados latino-americanos possui seus méritos teóricos pelo simples fato de agregar novas perspectivas ao debate acadêmico. Para além da diversificação dos objetos de pesquisa, a região apresenta características importantes para a compreensão dos problemas enfrentados pelos Estados nacionais. Os Estados latino-americanos lidam com três déficits “historicamente acumulados no decorrer do processo de constituição do Estado na América Latina, e que foram aguçados sob o impacto da hegemonia das políticas neoliberais durante os anos 1990” (DINIZ, 2007: 23), a saber: déficit de implementação de políticas públicas, déficit de *accountability* e déficit de inclusão social. Esses desafios estão relacionados com os três atributos mencionados na seção anterior – capacidade, representação e distribuição –, os quais vinculam-se diretamente aos sistemas tributários.

Se, por um lado, existe consenso a respeito da relativa incapacidade dos Estados latino-americanos, por outro, as explicações para essa condição são variadas. Enquanto alguns autores chamam atenção para as consequências da desproporcionalidade da presença estatal no território latino-americano (CENTENO, 2009: 20; SOIFER, 2012: 587), aludindo ao conceito de “zonas marrons” de Guillermo O’Donnell (1993), outros explicam a conformação atual dos Estados através das características do sistema político dos países da região (GEDDES, 1994; SCHNEIDER e SOSKICE, 2009). Partindo da dicotomia entre política e administração, Barbara Geddes (1996) associa a capacidade estatal ao caráter técnico do corpo burocrático. Para efetivar a reforma do Estado, no entanto, os políticos latino-americanos enfrentam o dilema da escolha entre a sobrevivência política através de laços clientelísticos e a construção de burocracias meritocráticas capazes de entregar serviços públicos. O sistema presidencialista de representação proporcional assevera essa lógica. Ao sistema político-eleitoral, Ben Schneider e David Soskice (2009) agregam os atributos da economia de mercado hierárquica latino-americana – informalidade, ignorância, conglomeração empresarial –, inserindo a região no modelo explicativo das variedades de



capitalismo. Segundo os autores, a conjunção dos dois fatores tende a reproduzir as características institucionais dos Estados latino-americanos em um esquema retroalimentativo. No entanto, tais explicações jogam pouca luz sobre o que Gabriel Ardant (1975) se refere como o funcionamento prático do Estado. Nesse sentido, conforme sugere Andrew Schrank (2009), a abordagem sociológica fiscal pode contribuir com o debate.

Apesar de algumas exceções ao quadro geral, os Estados latino-americanos apresentam baixa arrecadação tributária, sobretudo se comparados aos países membros da OCDE<sup>5</sup>. Ademais, os sistemas tributários são baseados principalmente em impostos indiretos, caracterizados pelo alto grau de regressividade (MAHON, 2012). Essa situação tributária reflete a dificuldade que os Estados da América Latina enfrentam em extrair recursos dos setores mais ricos de suas sociedades (SCHRANK, 2009). O caso do Paraguai apresenta tal condição agravada, uma vez que o país possui reduzida capacidade tributária até mesmo para padrões latino-americanos – em 2013, arrecadou 11,5% do PIB<sup>6</sup>. Além disso, o setor agrário, principal setor econômico do país, apesar de responder por mais de 20% do PIB, contribui diretamente com apenas 0,5% dos impostos<sup>7</sup>.

Por fim, a análise aprofundada do caso do Paraguai desde o início da transição democrática merece atenção devido a dois fatores adicionais<sup>8</sup>. Primeiro, devido à profunda desigualdade de renda existente no país, a qual contribui para a instabilidade social. Segundo, devido à instabilidade política que marca a democracia paraguaia desde a queda do regime de Alfredo Stroessner (1954-1989), a qual já levou à interrupção do mandato de dois presidentes democraticamente eleitos, Raúl Cubas Grau e Fernando Lugo<sup>9</sup>. Dessa forma, os fatores que

---

<sup>5</sup> Dentre os países da região, apenas Brasil e Argentina ultrapassam a barreira dos 30% de arrecadação tributária em relação ao PIB. A carga tributária média da região é de aproximadamente 20%, sendo que a maioria dos países fica abaixo desse patamar. Quanto aos países da OCDE, a média de arrecadação tributária em relação ao PIB é de 34,1% (OCDE *et al.*, 2014: 24).

<sup>6</sup> Durante a V Cúpula da União Europeia, América Latina e Caribe, realizada em Lima em maio de 2008, Fernando Lugo comentou sobre a baixa arrecadação tributária paraguaia, menos de 12%, com o então Primeiro-Ministro espanhol José Luis Zapatero, ao que esse respondeu: “Então o Estado que você vai governar não existe” (*apud* CRISCAUT, 2010). Apesar de anedótico, o episódio ilustra a baixa capacidade do Estado paraguaio.

<sup>7</sup> Cálculo do autor a partir de dados da Subsecretaria de Tributação do Paraguai (SET) e do Ministério da Fazenda – Informes de Situação Financeira.

<sup>8</sup> Além desses fatores de relevância teórica e analítica, pode-se justificar o estudo do caso paraguaio em um programa de pós-graduação brasileiro pela relevância social do país para o Brasil. Dois fatores, irreversíveis no curto prazo, ilustram a interdependência entre os dois países: (a) a Usina Hidrelétrica de Itaipu Binacional, responsável pelo fornecimento de aproximadamente 20% da energia elétrica consumida no Brasil, sendo que a principal região que a utiliza é o centro dinâmico da economia brasileira, a região Sudeste; e (b) a questão dos brasiguaios, que, segundo estimativas, são mais de 300 mil no Paraguai e respondem por cerca de 90% da produção de soja no país vizinho (LAMBERT, 2014).

<sup>9</sup> As razões para o *impeachment* dos dois presidentes são distintas. O processo de juízo político contra Raúl Cubas, efetivado em 1998, ocorreu após o episódio conhecido como *marzo paraguayo*, quando diferentes setores da sociedade civil paraguaia reuniram-se para protestar contra o assassinato do então vice-presidente Luiz Maria Argaña, cujo suspeito era o próprio Cubas. Fernando Lugo, por sua vez, foi deposto após um juízo político

afetam a política tributária e, conseqüentemente, o desenvolvimento da autoridade estatal e da capacidade de enfrentar os três déficits referidos acima apresentam relevância para a análise política. A fim de delimitar o estudo, o marco final de análise é o término do mandato político iniciado por Lugo e finalizado por Federico Franco em 2013.

### **Revisão bibliográfica: Construção do Estado e Sociologia Fiscal**

Essa seção está dividida em duas partes. A primeira parte revisa o argumento de Charles Tilly sobre a formação dos Estados europeus e comenta brevemente sobre autores que aplicaram sua hipótese à realidade latino-americana. A segunda parte se dirige à literatura de sociologia fiscal e à recente produção intelectual no campo.

#### *Sociologia Histórica da Construção dos Estados*

Dois tipos de abordagem têm predominado na produção intelectual sobre a construção dos Estados nacionais. O primeiro limita a construção dos Estados ao período de formação dessas unidades, relacionando-a com eventos como a reivindicação de soberania nacional por um ente político e a determinação de fronteiras com Estados vizinhos. O segundo, que possui orientação teleológica, percebe no esforço de construção estatal a tentativa de alcançar a racionalidade de um Estado weberiano (SCHNEIDER, 2012: 29). O primeiro tipo assume os Estados como unidades contínuas na história, ignorando mudanças de direção em sua trajetória, as quais podem ser causadas por variados fatores, tais como rupturas políticas, alterações no sistema internacional e guerras. Os estudos do segundo tipo são guiados por um viés de modernização política análoga ao desenvolvimento econômico. Esse tipo de abordagem, além de fomentar uma agenda unilinear de pesquisa para o tema do Estado, procura fornecer justificativa científica para intervenções externas em “Estados falidos” com o fim de transferir às unidades “atrasadas” as “modernas” instituições políticas dos Estados desenvolvidos (BORBA, 2014: 55). Devido à abordagem histórica, aqui interessa-nos o primeiro tipo.

Entre os autores que se debruçaram sobre a tarefa de analisar a formação histórica dos Estados, o trabalho que atingiu maior repercussão foi o de Charles Tilly (1975, 1985, 1992)

---

sumário conduzido em menos de 48 horas, o qual foi motivado por um conflito entre forças policiais e camponeses sem-terra (*carperos*). Como não é objeto principal desse trabalho, não será discutida a legalidade do processo de *impeachment* de Lugo. Para uma análise da trajetória democrática do Paraguai nas décadas recentes e da destituição de Fernando Lugo da presidência, ver Coelho (2012).

sobre a construção dos Estados europeus<sup>10</sup>. O autor foi coerente com seu programa de pesquisa em sociologia histórica, que estipula que estudos desse tipo devem delimitar concretamente o tempo, o lugar e o objeto de análise, além de reconhecer a importância da sequência temporal dos acontecimentos – “resultados em um dado momento constroem possíveis resultados em momentos posteriores” (TILLY, 1984: 14<sup>11</sup>). Nesse sentido, Tilly (1992) foca sua análise nas unidades políticas da Europa do período entre 990 e 1992.

A matriz weberiana do pensamento de Tilly pode ser percebida em seu conceito de Estado: “aquelas organizações que aplicam coerção, distintas das famílias e dos grupos de parentesco e que em alguns aspectos exercem prioridade manifesta sobre todas as outras organizações dentro de extensos territórios” (TILLY, 1992: 1<sup>12</sup>). No entanto, como o próprio autor adverte, essa definição abrange, além dos Estados nacionais, unidades como cidades-Estado, impérios, teocracias, entre outras. O que iria definir a forma que o Estado viria a tomar, aponta o autor, era a distribuição de coerção e de capital em seu território. Apesar de todos os Estados eventualmente terem convergido para a forma de Estados nacionais, pode-se observar três diferentes caminhos na formação dos Estados europeus: intensivo em capital; intensivo em coerção; e o caminho intermediário, de coerção capitalizada (TILLY, 1992: 133). Determinante para o predomínio do Estado nacional foi sua maior capacidade em mobilizar recursos materiais e humanos para fazer – e vencer – guerras. Contudo, não havia garantia nenhuma de que o Estado nacional seria triunfante sobre as outras formas de Estado. Sua preponderância foi fruto do contexto histórico.

O argumento do autor relaciona o ambiente de guerra na Europa medieval e moderna ao desenvolvimento das altamente especializadas burocracias estatais. Cabe, nesse sentido, ressaltar a importância da tributação, que atuou como variável interveniente entre a guerra e o aparato estatal. A massificação da guerra estimulou o desenvolvimento de uma infraestrutura tributária permanente, a qual, à medida que as atividades dos Estados se tornavam mais complexas, atingia maiores níveis de profissionalização. Com a garantia dos recursos provenientes da tributação de suas populações, os Estados se tornaram capazes de se endividar, característica essencial dos atuais Estados fiscais. Conforme Tilly (1985: 180<sup>13</sup>)

---

<sup>10</sup> Entre as revisões já escritas sobre a obra de Tilly e seus desdobramentos sobre a agenda de pesquisa em sociologia histórica da formação dos Estados, pode-se mencionar os trabalhos de Hendrik Spruyt (2007) e Tuong Vu (2010).

<sup>11</sup> Do original: “Outcomes at a given point in time constrain possible outcomes at later points in time”.

<sup>12</sup> Do original: “coercion-wielding organizations that are distinct from households and kinship groups and exercise clear priority in some respects over all other organizations within substantial territories”

<sup>13</sup> Do original: “war, state apparatus, taxation, and borrowing advanced in tight cadence”.

sugere, “a guerra, o aparato estatal, a tributação e os empréstimos avançaram em firme compasso”.

Influenciados pela obra de Tilly, alguns autores conduziram investigações de forma a refinar e contextualizar suas hipóteses. Nesse sentido, apoiaram-se na premissa do programa de pesquisa de Tilly sobre a importância da contingência para a determinação dos resultados sociais e políticos. Thomas Ertman (1997), por exemplo, reduz o escopo temporal da hipótese belicista de Tilly. Segundo o autor, antes do século XV, as condições para a burocratização dos Estados não eram próprias. No entanto, com a expansão das universidades na Europa, houve um aumento na oferta de pessoal qualificado. Os recursos extraídos para a guerra passaram a gerar, como subproduto, os primeiros quadros da moderna burocracia estatal. Victoria Hui (2005), por sua vez, argumenta que somente após a adoção de reformas auto-fortalecedoras – recrutamento meritocrático para o quadro estatal; imposição de impostos diretos e indiretos; e adoção de exércitos nacionais através de alistamento universal – pelos governantes europeus no século XVIII a guerra passou a ter efeito positivo para a construção dos Estados.

Apesar de Tilly (1985: 185-186) ter alertado que suas conclusões sobre a relação causal entre guerra e construção dos Estados não necessariamente se reproduzem fora da Europa, vários autores realizaram apropriações de suas hipóteses a outras regiões. A respeito da América Latina, destacam-se os trabalhos de Miguel Centeno (2002), Cameron Thies (2005) e Fernando López-Alves (2003). Em *Blood and Debt* (2002), Centeno discute como, ao contrário da experiência europeia, a ausência de um ambiente de guerra entre os Estados latino-americanos no século XIX não forneceu o devido estímulo a uma dinâmica darwinista nas disputas interestatais na região. Além disso, o padrão de financiamento das guerras na região, através de empréstimos externos em vez de impostos domésticos, não configurou relação causal positiva entre guerra e Estado. A fim de discutir a hipótese de Centeno, Thies (2005) produziu um estudo quantitativo com onze países latino-americanos durante o século XX, a partir do qual concluiu que maiores níveis de capacidade estatal podem ser obtidos na ausência de guerras. Contudo, tanto a presença de rivais na região quanto a ameaça de guerras contribuiu para o aumento da capacidade extrativa. López-Alves (2003), por fim, efetuou uma aplicação menos fiel das hipóteses de Tilly para a região. Através do método comparativo, o autor contrastou os casos de Argentina, Colômbia e Uruguai para verificar que, “nas sociedades agrárias pós-coloniais [da América Latina], o tipo de guerra travada e o tipo e escopo de mobilização das populações rurais pobres durante a formação dos Estados

conformou as instituições, as relações civis-militares e os regimes políticos” (LÓPEZ-ALVES, 2003: 46<sup>14</sup>).

Esses trabalhos foram fundamentais para compreendermos a configuração dos Estados latino-americanos após a independência política, mas não explicam sua conformação contemporânea. No entanto, a abordagem histórica oferecida por esses autores não deve se restringir a períodos remotos: “Um programa concreto de investigação histórica deve incluir trabalhos em pequena escala e pode muito bem incluir nosso próprio tempo” (TILLY, 1984: 14<sup>15</sup>).

### *Sociologia Fiscal*

O termo “sociologia fiscal” foi cunhado por Rudolph Goldscheid em 1917, mas ganhou notoriedade a partir da primeira publicação do texto *The Crisis of the Tax State*, em 1918, do austríaco Joseph Schumpeter, para quem “o espírito de um povo, seu nível cultural, sua estrutura social, os feitos que suas políticas podem preparar – tudo isso e mais está escrito em sua história fiscal” (SCHUMPETER, 1991: 101<sup>16</sup>). Nas últimas décadas, pesquisadores de disciplinas variadas, como economia, ciência política e sociologia, passaram a “reconhecer a importância da taxaço na modernidade e a conduzir inovadoras pesquisas históricas e comparadas sobre suas causas e consequências” (MARTIN, MEHROTRA e PRASAD, 2009: 2<sup>17</sup>), dando origem ao campo interdisciplinar da “nova sociologia fiscal”.

Para Martin *et al* (2009: 3-4), há três razões para a taxaço ser chave para a compreensão dos fenômenos sociais modernos: a taxaço estabelece uma das relações mais amplas e persistentes entre uma população e seu governo; a taxaço estabelece um relacionamento dinâmico entre o contribuinte e o Estado, criando uma potencial fonte de conflito de interesses; e os recursos extraídos através da taxaço são intercambiáveis por outros recursos, ou seja, possibilitam na prática a ação estatal. O estudo da sociologia fiscal não é um simples cálculo das receitas e gastos dos Estados, devendo abordar “as trajetórias históricas, a luta pelo poder, e padrões de relações internacionais na constituição de qualquer Estado” (SCHNEIDER, 2011: 141).

<sup>14</sup> Do original: “In agrarian postcolonial societies, types of war and the type and scope of mobilization of the rural poor during state formation shaped institutions, civil-military relations, and regime outcomes”.

<sup>15</sup> Do original: “A concrete, historical program of inquiry must include work at the small scale and can well include our own time”.

<sup>16</sup> Do original: “The spirit of a people, its cultural level, its social structure, the deeds its policy may prepare – all this and more is written in its fiscal history”.

<sup>17</sup> Do original: “have began to recognize the central importance of taxation to modernity and produce innovative comparative historical scholarship on the sources and consequences of taxation”

Pesquisadores têm abordado o tema a partir de um amplo escopo de tópicos. Nessa revisão, optou-se por utilizar a taxonomia proposta por Martin *et al* (2009) a respeito dos tópicos da sociologia fiscal: (a) causas da taxação; (b) causas do consentimento dos contribuintes; e (c) consequências da taxação. Diversos autores buscam em suas investigações determinar as causas políticas e sociais da tributação. A partir da obra seminal de Charles Tilly (1992) sobre a formação dos Estados europeus, abordada na seção anterior, pesquisadores passaram a analisar o papel da guerra como estímulo para os Estados taxarem suas populações (HERBST, 2000; HUI, 2005; THIES, 2005; TAYLOR e BOTEVA, 2008). Outros associaram os diferentes padrões de arrecadação tributária existentes em países de semelhante nível de desenvolvimento aos legados institucionais (STEINMO, 1993) e à influência de elites econômicas e de grupos de interesse no processo de tomada de decisões sobre políticas públicas (MARTIN, 2010; SCHNEIDER, 2012). Ainda, há estudos que exploram a influência de diferentes variáveis políticas sobre os sistemas tributários, como o de Guy Peters (1991), onde o autor analisa o papel de variáveis como cultura política, opinião pública, partidos e ideologias na determinação das políticas tributárias dos países da OCDE.

A respeito do segundo tópico, deve-se ressaltar a importância da obra de Margaret Levi (1988), *Of Rule and Revenue*, a partir da qual surgem estudos aprofundados sobre as fontes do consentimento dos contribuintes, isto é, quando e por que cidadãos optam por pagar impostos. Levi argumenta que o consentimento dos contribuintes ocorre de forma “semi-voluntária”: é voluntária porque os cidadãos optam por pagar; e é “semi” porque aqueles que não pagam estão sujeitos à coerção do Estado. Por se tratar de um cálculo baseado na expectativa de que outros contribuintes vão pagar e de que o governo irá cumprir suas barganhas, diferencia-se do consentimento ideológico (LEVI, 1988: 52-53). Evan Lieberman, por exemplo, estudou esse tipo de relação na África do Sul do *apartheid*, verificando que a população branca estava disposta a pagar altos impostos para sustentar o bem-estar de seus concidadãos brancos e manter o regime de exclusão racial (LIEBERMAN, 2003).

O terceiro tópico da sociologia fiscal está relacionado às consequências sociais e políticas da taxação. O tópico, por sua vez, pode ser dividido em três linhas de pesquisa: (a) a que estuda os efeitos da taxação sobre a capacidade estatal; (b) a que observa nos impostos um fator condutor à democracia; e (c) a que examina a influência dos impostos sobre o Estado de bem-estar social. A primeira linha foi influenciada pela publicação do livro *Bringing the State Back In*, de 1985, onde se advogava pela retomada do Estado como ator central para a

análise social e política. Na introdução ao livro, Theda Skocpol (1985: 16<sup>18</sup>) propõe uma agenda de pesquisa sobre capacidade estatal centrada no estudo das finanças públicas: “dados empíricos a serem dispostos em qualquer estudo sobre capacidades estatais envolvem as fontes e os montantes de renda do Estado, assim como o grau de flexibilidade para sua coleta e emprego”. Nesse sentido, autores elaboraram indicadores para medir a capacidade estatal a partir dos impostos (BESLEY e PERSSON, 2011; HANSON e SIEGMAN, 2013; ROGERS e WELLER, 2014) e estudaram trajetórias percorridas por países em desenvolvimento (BRAUTIGAM, FJELDSTAD e MOORE, 2008). Na segunda linha, estudiosos sugerem que a necessidade de financiar suas atividades torna o Estado dependente dos impostos, aumentando o poder de barganha das populações em exigir contrapartidas públicas e potencialmente fortalecendo as instituições representativas (ROSS, 2004; TILLY, 2007; DIAMOND, 2010). Na terceira linha, pesquisadores analisam como a estrutura tributária em países desenvolvidos afetou a capacidade dos Estados de bem-estar social e a natureza do gasto social (KATO, 2003; PRASAD, 2006, 2012).

Por fim, vale mencionar contribuições ao campo da sociologia fiscal cujo objeto de análise, assim como no presente trabalho, são países da América Latina. Nesse âmbito, o trabalho de James Mahon (2004) merece ênfase por tratar da região em perspectiva holística. A proposta do autor é similar àquela oferecida por Peters (1991), substituindo os países da OCDE por países latino-americanos. A fim de identificar os determinantes das reformas tributárias ocorridas no subcontinente durante os anos 1990, Mahon analisa dados de 15 países desde 1977 até 1995. Testes de regressão indicam que fatores como histórico de inflação, diretrizes do Fundo Monetário Internacional (FMI), maioria legislativa do partido do presidente, sistemas partidários menos polarizados, entre outros, são mais condutores a reformas tributárias. Outros fatores, como histórico de crescimento econômico e institucionalização do sistema partidário, possuem pouca influência na efetivação dessas reformas.

Outras contribuições “latino-americanas” ao campo da sociologia fiscal surgem em forma de análises comparativas com “n” pequeno e de estudos de caso. Em um estudo que contrasta os altos níveis de evasão fiscal na Argentina aos baixos do Chile, Marcelo Bergman (2003) identificou que a organização institucional da administração tributária chilena, que prevê a separação interna de funções e a existência de unidades de auditoria, teve impacto positivo sobre o consentimento da população e, conseqüentemente, sobre a capacidade

---

<sup>18</sup> Do original: “Basic sets of facts to sort out in any study of state capacities involve the sources and amounts of state revenues and the degree of flexibility possible in their collection and deployment”.

tributária do Estado. Marcus Melo (2008), por outro lado, atribui a baixa capacidade tributária relativa da Argentina à instabilidade política do país, que faz com que governantes prefiram arrecadar através da inflação. No entanto, como o intervalo temporal que os autores cobrem vai até 2003, nenhum deles previu o aumento da capacidade tributária que ocorreria na Argentina nos anos seguintes<sup>19</sup>. Em vista desse fato, suas hipóteses perdem potencial explicativo para o caso argentino.

Para o caso brasileiro, pode-se mencionar tanto o trabalho de Marta Arretche (2005) quanto o de Marcelo Maciel (2009). Em comum entre essas análises está a perspectiva histórica empregada e a atenção a estruturas de dependência de trajetória no sistema tributário brasileiro. Enquanto Arretche explica mudanças no sistema tributário brasileiro através do grau de centralização decisória e do padrão de alianças na arena legislativa, Maciel atribui a ausência de reformas tributárias abrangentes no Brasil nas últimas décadas à política tributária pautada pela concessão de incentivos fiscais, a qual beneficia atores com interesses difíceis de serem revertidos.

Por fim, lembrando a taxonomia dos tópicos da sociologia fiscal, o presente trabalho dialoga com os estudos que tratam das causas políticas e sociais da tributação, uma vez que a proposta é identificar os principais atores políticos que influenciam o sistema tributário paraguaio. Espera-se que o tratamento do sistema tributário a partir dos atributos capacidade, universalidade e progressividade, conforme proposto por Schneider (2012), possa oferecer uma leitura abrangente do Estado paraguaio. Capacidade indica o tamanho do Estado em relação à sociedade; universalidade indica sua vascularização em diferentes setores da economia; e progressividade indica o caráter social do Estado ao extrair recursos dos setores mais poderosos da sociedade.

---

<sup>19</sup> A Argentina viu sua arrecadação crescer sobretudo a partir da presidência de Néstor Kirchner, iniciada em 2003. O país passou de um nível de arrecadação total, incluindo todos os níveis de governo, de 13,4% do PIB em 1990 a 29,5% em 2012 (ver quadro 1 na página 27).



**PARTE 2**  
**ARTIGO FINAL DE MESTRADO**

## SISTEMA TRIBUTÁRIO E CONSTRUÇÃO DO ESTADO: UM ESTUDO DE CASO SOBRE O PARAGUAI (1989-2013)

### 1. Introdução

Compreender o processo de construção dos Estados nacionais torna-se mais importante em uma época em que estes reassumem centralidade tanto na agenda de estudos sociais e políticos quanto em debates normativos sobre desenvolvimento socioeconômico. Importantes trabalhos de sociologia histórica dão conta de tais questões para os períodos em que os Estados nacionais se formaram (TILLY, 1985, 1992; HERBST, 2000; LÓPEZ-ALVES, 2000; CENTENO, 2002; HUI, 2005), mas menor atenção tem sido dada para a construção dos Estados contemporâneos. Ainda mais premente é a tarefa de identificar as forças políticas que atuam nesse sentido em países em desenvolvimento, onde a debilidade político-institucional constringe a implementação efetiva de políticas públicas. O presente trabalho faz coro a esforços recentes de explicar a construção dos Estados contemporâneos em países em desenvolvimento (EASTER, 2008; FJELDSTAD e MOORE, 2008; TAYLOR e BOTEVA, 2008; SCHNEIDER 2012), e tem como objeto de estudo o Estado nacional na América do Sul no período de consolidação democrática. Mais precisamente, centra-se no exame do caso do Paraguai desde a queda do ditador Alfredo Stroessner, em 1989.

Assim como a seus pares em outras regiões do mundo, a atenção dada ao Estado na América Latina varia de acordo com o contexto histórico.

“Em seguida à importância inicial que o Estado recebeu no período imediatamente posterior à independência, a maioria dos países se centrou durante várias décadas na economia. O Estado regressou com redobrada intensidade durante a década de 1930, mas pareceu retroceder novamente com a ascensão do neoliberalismo. O regresso da esquerda populista, o colapso da ordem em muitas cidades, e o impacto produzido pela crise financeira de 2008 abriram de novo os olhos da população ao papel crítico que a autoridade política desempenha” (CENTENO, 2009: 11-12<sup>20</sup>).

A partir dessa renovada tendência, estudos que tratam das capacidades estatais na América Latina têm enfatizado os déficits que a região acumula em diferentes setores. Os índices de violência da região estão entre os mais altos do mundo (ONU, 2013: 29); mais da metade da população está empregada no setor informal da economia, sendo que em alguns

---

<sup>20</sup> Do original: “Tras la importancia inicial que se le concedió en el período inmediatamente posterior a la independencia, la mayoría de países se centraron durante varias décadas en la economía. El Estado regresó con redoblada intensidad durante la década de 1930, pero pareció replegarse de nuevo con el ascenso del neoliberalismo. El regreso de la izquierda populista, el colapso del orden en muchas ciudades, y el impacto producido por la crisis financiera de 2008 han abierto de nuevo los ojos de la población al papel crítico que desempeña la autoridad política”

países, como Bolívia e Paraguai, essa parcela se aproxima de 70% (LORA e FAJARDO, 2013: 103); e a provisão de serviços básicos é drasticamente afetada pela falta de infraestrutura nos setores de energia, comunicações e transporte (FAY e MORRISON, 2007).

Contudo, sintomas como insegurança e informalidade não podem ser confundidos com causas, como desigualdade socioeconômica e subdesenvolvimento fiscal, alerta Andrew Schrank (2009: 54). Enfatizando a fundamentalidade da taxação, o autor sugere que a sociologia fiscal pode explicar a atual conformação dos Estados na América Latina, uma vez que, “tradicionalmente, extrair impostos dos poderosos setores privados tem sido quase impossível para autoridades políticas e funcionários públicos latino-americanos” (SCHRANK, 2009: 55<sup>21</sup>). Logo, não surpreende que a região seja caracterizada tanto pelo baixo volume relativo de arrecadação tributária como pela baixa incidência de impostos diretos (MAHON, 2012; SABAINI & ROSSIGNOLO, 2014).

Quadro 1. Arrecadação Tributária na América do Sul desde 1990 (% PIB)<sup>a</sup>

	Arrecadação 1990	Arrecadação 2012	Mudança (%)	Impostos Diretos 1990	Impostos Diretos 2012	Mudança (%)
Argentina	13,4	29,5	120,1	2,5	8,0	220
Bolívia	9,4	22,7	141,5	0,8	6,6	725
Brasil	28,6	35,5	24,1	7,4	10,3	39,2
Chile	14,9	20,4	36,9	2,7	8,2	203,7
Colômbia	9,0	18,9	110	2,9	8,6	196,6
Equador	7,1	19,4	173,2	0,9	4,0	344,4
Paraguai	8,4	13,1	56	1,3	2,5	92,3
Peru	11,7	18,5	58,1	1,8	8,0	344,4
Uruguai	20,9	27,6	32,1	2,1	6,9	228,6
Venezuela	18,7	13,9	-25,7	15,5	4,3	-72,3

<sup>a</sup> Para fins comparativos, foram consideradas as contribuições à seguridade social nos dados sobre arrecadação total.

Fonte: elaboração própria a partir de dados de CEPAL. Disponível em: <http://estadisticas.cepal.org/>, acesso em: 25/05/2015.

O quadro 1 apresenta dados sobre os níveis de arrecadação total e de impostos diretos desde 1990 para dez países sul-americanos. Impostos diretos são aqueles que incidem sobre a renda e sobre o patrimônio, enquanto impostos indiretos incidem sobre o consumo. Percebe-se que, apesar das classificações generalizantes, não há homogeneidade nos sistemas tributários da região, com a carga tributária variando, em 2012, entre 35,5% no Brasil e 13,1%

<sup>21</sup> Do original: “Latin American policy-makers and public officials have traditionally found it all but impossible to impose taxes on their powerful private sectors”.

no Paraguai. Dentre os casos apontados, o Paraguai se encontra no limite inferior: apresenta o menor nível de arrecadação tanto em relação ao PIB quanto sobre impostos diretos (2,5%). De fato, é unânime nas análises sobre a questão fiscal no país apontar a baixa carga tributária, até mesmo para os padrões regionais (ACOSTA *et al.*, 2010; RODRÍGUEZ, 2011; ABENTE, 2012; ZÁRATE, 2011, 2014; BORDA e CABALLERO, 2013). O presente trabalho pretende analisar a trajetória das reformas tributárias no Paraguai desde a transição democrática, iniciada em 1989, a fim de responder por que o Estado paraguaio é relativamente fraco. De maneira mais específica, dirige-se aos seguintes problemas: quais os determinantes sociais e políticos do sistema tributário paraguaio? Qual a influência dos principais setores econômicos? Por que tem sido particularmente difícil extrair impostos das elites privadas no país?

Além dessa primeira seção introdutória, o presente artigo está organizado da seguinte maneira. A segunda seção, além de discutir brevemente a natureza política da taxaço, apresenta o argumento do trabalho e a metodologia empregada na pesquisa. A terceira seção muda o foco do trabalho para o nível empírico. Nesse sentido, apresenta uma periodização da construção do Estado no país. A discussão dessa seção recai principalmente no período da ditadura de Alfredo Stroessner (1954-1989), traçando-se os determinantes políticos e sociais do sistema tributário paraguaio à aproximação econômica com o Brasil. A quarta seção traz uma breve avaliação de indicadores para ilustrar a conjuntura socioeconômica, política e fiscal do Paraguai. A quinta seção traz a análise da trajetória das reformas tributárias conduzidas no país desde 1989, com foco no papel das elites agrárias e nas principais alterações promovidas por tais reformas. Por fim, a sexta seção expõe as conclusões do estudo.

## **2. A Política da Taxação: quadro de análise do caso paraguaio**

Essa seção está dividida em três partes. A primeira fornece uma breve discussão da relação entre Estado e taxaço, com atenção especial às disputas políticas entre diferentes setores da sociedade e o Estado e como estão presentes na conformação dos sistemas tributários. Na próxima parte é desenvolvido o argumento da pesquisa através do quadro de análise para o sistema tributário paraguaio desde a transição democrática. Por fim, apresenta-se as fontes utilizadas na pesquisa e o método empregado para seu tratamento.

### *Finanças Públicas e Estado*

Por que o estudo das finanças públicas pode auxiliar a compreender a conformação dos Estados? Fazendo uso das palavras de Margaret Levi (1988: 1), “a história da produção de receita estatal é a história da evolução do Estado”. Tal afirmação, com seu exagero simplificador, não deixa de estar correta, na medida em que a taxaço – entendida como a maneira através da qual um Estado financia a si mesmo –, por ser uma fonte de recursos intercambiáveis em uma economia de mercado, torna possível não apenas um tipo de ação estatal, mas a maioria, senão toda (MARTIN, MEHROTRA e PRASAD, 2009: 4). Ademais, a importância das finanças públicas se mostra em diferentes níveis. Os impostos ilustram a capacidade de um Estado buscar suas metas; constituem um dos principais foros para a discussão da relação Estado-sociedade; e conformam o equilíbrio entre acumulação e redistribuição que confere o caráter social dos Estados (BRAUTIGAM, 2008a: 1).

Apesar do rico campo de investigações que as finanças públicas oferecem, durante muito tempo seu estudo esteve restrito aos efeitos econômicos da taxaço. Basicamente, a agenda de pesquisa esteve centrada no equilíbrio econômico e nas distorções que sistemas tributários podem criar no funcionamento dos mercados. Economistas buscavam formular sistemas tributários ótimos de forma a minimizar as distorções econômicas, normalmente advogando por níveis baixos de impostos (SCHNEIDER, 2011: 147-148). A implementação de sistemas eficientes, marcados pela simplicidade e uniformidade, contudo, costuma esbarrar em cenários complexos de pressão e conflitos políticos (PETERS, 1994: 2).

Dada a natureza multifacetada da política fiscal, cientistas políticos e sociólogos têm sugerido que, ao contrário do que os argumentos economicistas levam a crer, sistemas tributários possuem profundas raízes políticas e sociais (SCHNEIDER, 2012: 14). Conforme aponta Rudolph Goldscheid (*apud* CAMPBELL, 1993: 168), as lutas sobre os impostos estão entre as formas mais antigas de conflito social, seja entre diferentes classes, seja entre sociedade e Estado. Duas narrativas de certa maneira opostas dominam as explicações acerca do papel do Estado nessa relação conflituosa. Uma delas percebe o exercício do poder estatal exclusivamente em termos coercitivos, sendo que as instituições, particularmente aquelas extrativas, funcionam como “braços” do Estado para exercer dominação na forma de impostos<sup>22</sup>. A outra narrativa percebe no Estado e no fortalecimento de suas instituições o

---

<sup>22</sup> Um exemplo desse tipo de narrativa pode ser encontrado no livro de Charles Adams (2001), *For Good and Evil: The Impact of Taxes on the Course of Civilization*. O autor, um militante anti-taxação, constrói uma narrativa da história do mundo onde os impostos – e, sobretudo, a reação da população aos impostos – são a força motriz da história, responsável por guerras civis e pela queda de impérios. O autor apresenta o “*tax rebel*” como um herói cujo papel tem sido o de impedir que governos exerçam a tirania através dos impostos.

potencial construtivo necessário para promover a cooperação entre diferentes grupos sociais (MOORE, 2008: 36).

*A priori*, o contrato social que estabelece a taxaçoão pode ser entendido como uma via de mão única, uma vez que não carrega consigo nenhuma obrigação de empregar o dinheiro arrecadado de uma maneira particular. Ou seja, “não há lógica implícita entre o poder de taxar e a natureza dos gastos” (BRENNAN e BUCHANAN, 2000: 11<sup>23</sup>). Contudo, a importância dos impostos para a manutenção – ou obtenção – de direitos reside no reconhecimento de que todos os serviços públicos possuem custos, e que os recursos para pagar por tais serviços são inevitavelmente limitados (HOLMES e SUNSTEIN, 2011). Ou seja, expresso nas escolhas e nas renúncias do orçamento público está o resultado de conflitos e negociações sociais mais amplos, que revelam a distribuição de poder nas diferentes camadas da sociedade. Evidências empíricas atestam a relação entre as fontes de receita de um Estado e os grupos sociais que são beneficiados pelo emprego desses recursos. Classes altas, regra geral, exigem como contrapartida às suas contribuições leis que garantam a proteção à propriedade privada. Classes baixas, por sua vez, requerem direitos trabalhistas como contrapartida (SCHNEIDER, 2011). A institucionalização desse tipo de barganha social confere ao sistema tributário seu caráter democrático.

No entanto, essas narrativas sobre a relação fiscal entre Estado e sociedade oferecem pouco aporte ao entendimento da realidade latino-americana. O Estado na região, conforme mencionado acima, tem se mostrado ineficiente para extrair impostos das camadas mais ricas da população. A imagem de um Leviatã que, ao subjugar sua população, apropria-se dos frutos de sua riqueza, não possui nenhuma aplicação à realidade fiscal da região. Tampouco percebe-se a construção cooperativa de capacidades estatais robustas que possam promover o interesse público. O caso paraguaio apresenta essa condição agravada: elites privadas florescem praticamente à margem do Estado, o qual se mostra pouco capaz de extrair recursos desses setores mais dinâmicos da economia do país.

### *O argumento*

A fim de explicar a construção do Estado no Paraguai e as transformações ocorridas nele desde a transição democrática, o presente estudo utiliza o sistema tributário como indicador dessas mudanças. Ao contrário do que se poderia supor, processos de construção dos Estados não estão atrelados somente aos momentos formativos desses, mas se

---

<sup>23</sup> Do original: “The power to tax does not logically imply the nature of spending”.

desenvolvem de forma contínua<sup>24</sup>. No entanto, perceber variações nas trajetórias de construção dos Estados pode ser uma tarefa difícil caso não haja um momento de ruptura. Dessa forma, a ruptura institucional promovida pela queda do ditador Alfredo Stroessner em 1989, que deu início ao período de transição democrática no Paraguai, funciona como marco inicial da análise.

Relembrando o tipo de desafio que os Estados latino-americanos encontram em taxar as poderosas elites privadas, considera-se que “instituições podem fornecer explicações para avanço ou atraso econômico”, mas as causas últimas “se encontram nos tecidos social, político e cultural nos quais as instituições se encontram” (ADELMAN, 2001: 28<sup>25</sup>). Para verificar a influência das elites econômicas na conformação dos sistemas tributários, o trabalho parte do conceito de grupos de interesse (GIs) tal como proposto por Cécile Vigour (2014). Os GIs não são atores com poder de veto no sentido institucional empregado por George Tsebelis (2009)<sup>26</sup>, mas, por trabalharem através de atores institucionais, podem desenvolver a capacidade de bloquear ou catalisar o processo legislativo (VIGOUR, 2014: 1894). No entanto, o tratamento das elites econômicas através do conceito de grupos de interesse acabaria por estreitar seu significado. Portanto, optou-se pelo conceito de “elites econômicas”, todavia mantendo sua relação com o processo legislativo.

Por fim, de maneira a verificar como essas elites econômicas lograram desenvolver a capacidade de afetar o processo legislativo, o estudo se junta a autores que abordam a temática da “nova sociologia fiscal”<sup>27</sup>, enfatizando o papel de contextos institucionais, de conflitos políticos e de eventos contingentes na grande diversidade de Estados fiscais no mundo (MARTIN, MEHROTRA e PRASAD, 2009: 14). Argumenta-se que o desenvolvimento dessa capacidade depende da sequência temporal de eventos que permitiu a emergência das elites econômicas<sup>28</sup>. O *timing* de emergência das elites em relação à adoção de

<sup>24</sup> Conforme aponta Schneider (2012: 31), essa hipótese levaria a crer que, em seus momentos formativos, Estados foram criados a partir de um vácuo político.

<sup>25</sup> Do original: “institutions may provide proximate explanations for economic advance or retardation”. “These lie in the social, political, and cultural fabrics in which institutions are embedded”.

<sup>26</sup> Em *Atores com Poder de Veto: como funcionam as instituições políticas* (2009), George Tsebelis elabora uma explicação do processo decisório em diferentes sistemas políticos a partir da influência dos atores cuja anuência é necessária para que ocorram mudanças no *status quo* legislativo, chamados atores com poder de veto. Segundo o autor, quanto maior o número de atores com poder de veto e maior a distância ideológica entre eles, maior será a estabilidade decisória. Ou seja, em sistemas com elevados pontos de veto e alta radicalização ideológica é baixa a probabilidade de reformas que alterem o *status quo*.

<sup>27</sup> Martin *et al* (2009) revisam a literatura de sociologia fiscal a partir de três linhas de pesquisa principais: (a) causas da taxação; (b) fontes do consentimento dos contribuintes; e (c) consequências da taxação. Outra revisão da literatura de sociologia fiscal pode ser encontrada em Brautigam (2008a).

<sup>28</sup> Essa ideia segue uma linha similar ao argumento de *path dependence* de Junko Kato (2003), para quem a capacidade tributária dos Estados de bem-estar social em países desenvolvidos depende do *timing* de implementação do Imposto sobre o Valor Agregado (IVA). Segundo a autora, devido ao alto potencial

elementos de progressividade e universalidade tributária, como a implementação do imposto de renda pessoal, determina sua capacidade de afetar as reformas tributárias.

O quadro 2 abaixo, adaptado da obra de Aaron Schneider (2012)<sup>29</sup>, sintetiza o argumento desenvolvido no trabalho. As transformações no sistema tributário foram avaliadas a partir de três dimensões: capacidade, progressividade e universalidade. O tratamento do sistema tributário do Paraguai a partir dessas características oferece uma leitura abrangente do Estado. Capacidade tributária indica o tamanho do Estado em relação à sociedade. A capacidade de extrair recursos é fundamental para o funcionamento de qualquer governo, sendo que o governo que é incapaz de coletá-los é também incapaz de exercer autoridade. Universalidade tributária indica sua vascularização em diferentes setores da economia. Um sistema tributário com baixa universalidade, além de criar a percepção de injustiça entre diferentes setores, tende a complicar a extração de impostos ao forçar burocratas a gerenciar variadas regras e taxas. E progressividade tributária indica o potencial redistributivo e o caráter de justiça social do Estado ao extrair recursos dos setores mais poderosos da sociedade (SCHNEIDER, 2012: 3-5).

Quadro 2. Elites Econômicas e Transformações no Sistema Tributário (1989-2013)

	Estrutura das Elites Econômicas			Timing de emergência das EEs	Mudanças no Sistema Tributário (1989-2013)		
	Natureza	Coesão	Dominância		Capacidade	Universalid.	Progressivid.
<b>Paraguai</b>	Agrária	Alta	Alta	Antes	Média	Baixa	Baixa

Fonte: elaboração própria.

A hipótese de trabalho é que o sistema tributário paraguaio é diretamente afetado pela natureza econômica, grau de coesão e grau de dominância de suas elites econômicas. No Paraguai, as elites agrárias se consolidaram através da política de imigração de Alfredo Stroessner, que, por meio da venda de terras fiscais a imigrantes brasileiros a preços baixos e da exoneração fiscal oferecida a eles, alterou a estrutura fundiária do país. Contudo, essas elites somente lograram poder de veto por terem se consolidado antes que o sistema tributário adquirisse atributos de universalidade e progressividade – por exemplo, somente em 2012 o

---

arrecadador desse tipo de imposto, sua adoção em períodos de alto crescimento econômico permitiu aos governos assegurar as fontes de recursos para os períodos de crise dos anos 1970 e 1980. Por outro lado, governos que tentaram implementar o IVA durante os momentos de crise não lograram manter os altos gastos de bem-estar social, principalmente pela percepção negativa que o caráter regressivo do IVA gera na população.

<sup>29</sup> Na obra, Schneider identifica diferentes tipos de construção do Estado em países da América Central – El Salvador, Honduras e Guatemala – a partir do padrão de inserção política de novas elites transnacionais e de seu grau de coesão e dominância.



Paraguai implementou o Imposto de Renda Pessoal (IRP). Hoje essas elites apresentam alto grau de coesão e dominância, logrando vetar reformas que possibilitariam transformações profundas na capacidade e na progressividade tributária do Estado, além de agir no sentido de perfurar a universalidade do sistema tributário. O aumento médio na capacidade tributária do país ocorreu principalmente devido a reformas pontuais de caráter administrativo. Apesar de o setor agrário constituir o principal setor econômico do país, responsável direto por mais de 20% do PIB, sua contribuição direta aos cofres públicos é mínima, de apenas 0,5% da arrecadação tributária total<sup>30</sup>. Em vez de se integrar a um projeto político de construção do Estado, o setor agrário paraguaio prefere consolidar-se como um poder à parte, pouco disposto a oferecer parcela de sua riqueza àquele.

### *Metodologia da Pesquisa*

A pesquisa seguiu uma metodologia de estudo de caso historicamente orientado. Esse tipo de abordagem procura, através da análise histórica de um caso específico, traçar as causas de resultados políticos e sociais a uma determinada sequência de eventos, de forma a identificar a ordem temporal percorrida (MAHONEY, 2000: 366; GEORGE e BENNET, 2005). Os dados utilizados na análise das transformações do sistema tributário paraguaio foram coletados através de trabalho de campo realizado em Assunção, Paraguai. Nessa ocasião, foram conduzidas entrevistas semi-estruturadas com autoridades públicas e com especialistas no tema da tributação no país (ver Anexos 1 e 2). Além disso, foi coletado material estatístico sobre as finanças públicas do país e documentação sobre a legislação tributária aprovada desde a transição democrática.

De forma a processar as evidências coletadas e avaliar as hipóteses de trabalho, a pesquisa buscou identificar, em obras selecionadas de história política e econômica do Paraguai, as conjunturas críticas que permitiram a emergência das elites agrárias e alterações na estrutura tributária do país. Para o tratamento do sistema tributário, foram utilizados dados oficiais do Ministério da Fazenda do Paraguai, Subsecretaria de Estado de Tributação (SET) do Paraguai, Banco Central do Paraguai (BCP), da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), do Banco Mundial e da Base de Dados de História Econômica da América Latina (MOxLAD), desenvolvida pela Universidade de Oxford e pela Universidade da República do Uruguai. Além disso, a fim de avaliar a trajetória do sistema tributário desde a transição democrática, foi realizada análise documental das leis tributárias aprovadas no país

---

<sup>30</sup> Cálculo do autor a partir de dados da Subsecretaria de Estado de Tributação do Paraguai (SET) e do Ministério da Fazenda – Informes de Situação Financeira.

desde 1989<sup>31</sup>. Para ilustrar os mecanismos em funcionamento na determinação do sistema tributário paraguaio, foram conduzidos mini-estudos de caso sobre duas reformas recentes – Lei 4.673/2012 e Lei 5061/2013 – com base em material coletado nas entrevistas.

### **3. Determinantes históricos do sistema tributário paraguaio**

O propósito dessa seção é contextualizar historicamente o processo atual de construção do Estado no Paraguai. Dessa forma, retoma-se o desenvolvimento do Estado paraguaio e de seu sistema tributário a partir da divisão proposta por Fernando López-Alves (2000: 203-204) a respeito do processo histórico de construção do Estado no Paraguai<sup>32</sup>, formado por três momentos distintos, a saber: (a) o período pós-independência, iniciado em 1811; (b) o período surgido após experiência traumática da Guerra do Paraguai (1864-1870); e (c) o período surgido com a chamada Revolução de Fevereiro, em 1936. Como o estudo de López-Alves não cobre desenvolvimentos posteriores, torna-se necessário adicionar novas divisões, feitas com base em rupturas políticas que, por sua vez, ocasionaram rupturas constitucionais. Logo, considera-se dois períodos adicionais, quais sejam: (d) o governo autocrático de Stroessner, iniciado em 1954; e (e) o momento atual, de transição democrática, começado em 1989. Os três primeiros períodos serão tratados de maneira sintética. O foco principal do capítulo reside no quarto período, do regime de Alfredo Stroessner, o qual forneceu as condições estruturais à construção do Estado paraguaio no quinto período. Implícita nessa abordagem histórica está a importância dos longos horizontes temporais para os processos políticos e sociais.

---

<sup>31</sup> A análise documental reproduz o método empregado por Aaron Schneider (2012). Primeiro, foram compiladas as 49 leis que contêm conteúdo tributário aprovadas desde o início do mandato de Rodríguez, em 1989, até o término do mandato iniciado por Lugo e finalizado por Franco, em 2013. A legislação tributária paraguaia está disponível em diferentes fontes, como compêndios organizados por advogados tributaristas em formato impresso e online. Dessa forma, utilizou-se o compêndio disponível em formato eletrônico em <http://leyes.com.py/> para identificar a totalidade das leis. O acesso ao conteúdo das leis, no entanto, ocorreu através das publicações da *Gaceta Oficial de la República del Paraguay*, disponível em meio eletrônico (<http://www.gacetaoficial.gov.py/list.php?tipo=1>), e da Biblioteca e Arquivo Central do Congresso Nacional paraguaio, também disponível nesse formato (<http://www.bacn.gov.py/buscar-leyes-paraguayas.php>). Após a leitura, as leis foram catalogadas de acordo com o mandato de governo e com o ano de implementação. Por fim, de maneira a avaliar o tipo de reforma implementada, as leis foram catalogadas a partir de três categorias: específica, geral e administrativa. A base de dados com as leis compiladas está disponível no Anexo 3.

<sup>32</sup> Há outras periodizações na literatura sobre a história do Paraguai, como a de Luis Campos (2013). O autor divide a história do Estado paraguaio em: (a) etapa colonial, de 1537 a 1811; (b) etapa do Paraguai independente, de 1811 a 1870; (c) etapa liberal, de 1870 a 1940; (d) etapa de dirigismo estatal, de 1941 a 1955; e (e) etapa neoliberal, de 1956 a 1972, que é o marco final de sua análise. No entanto, a opção pela divisão de López-Alves ocorre devido a seu foco em sociologia histórica da construção dos Estados.

### *Primeiro Período (1811-1870)*

Ao contrário de seus países vizinhos, que obtiveram a independência através de conflito com a metrópole europeia, o Paraguai teve que lutar contra Buenos Aires para adquirir autonomia política. Esse fato, que denota o ambiente de hostilidade representado pelos países vizinhos ao Paraguai, é de suma importância para o tipo de construção do Estado que seria perseguida pelos governantes paraguaios no período – José Gaspar Rodríguez de Francia (1814-1840), Carlos Antonio López (1844-1862) e Francisco Solano López (1862-1869) –, caracterizada pela importância da preparação para a guerra como fio condutor ao desenvolvimento estatal<sup>33</sup>. A fim de lograr esse tipo de projeto, foi fundamental a repressão a quaisquer elites que pudessem fazer oposição ao governo, empreendida através de um Exército fortalecido que era o pilar do Estado (WILLIAMS, 1979: 50).

O padrão de construção do Estado para a guerra é bem ilustrado pela relação entre déficits orçamentários e percepção de ameaça exterior, que ocasionava despesas para reforçar o Exército. Luis Campos (2013: 64) mostra dados que corroboram essa relação para os períodos de 1820-1822, quando houve conspiração interna e planos de invasão externos; 1831-1832, quando um conflito na atual província argentina de Corrientes paralisa o comércio exterior; e 1835-1845, quando a Guerra dos Farrapos, no estado brasileiro do Rio Grande do Sul, e a guerra civil argentina deixam Francia em estado de alerta. Apesar desses episódios, a situação fiscal do Paraguai no primeiro período é marcada pelo equilíbrio. As diversas fontes de ingressos, que incluíam dízimos da Igreja estatizada, impostos aos estabelecimentos comerciais, direitos sobre importação e exportação, multas e confiscos, além da produção controlada pelo Estado, asseguravam uma gestão fiscal inteligente (ARECES, 2011: 190). Dessa forma, diferentemente de outros países latino-americanos, o Paraguai não recorreu a empréstimos externos, permanecendo livre de dívidas e financiando seu esforço de guerra com recursos próprios (CENTENO, 2002: 126).

### *Segundo Período (1870-1936)*

A decomposição social provocada pela derrota na Guerra do Paraguai não poupou nenhum setor da sociedade, sendo que as perdas populacionais são estimadas em pelo menos metade da população (BREZZO, 2011: 200). As graves consequências da guerra causaram

---

<sup>33</sup> Para uma análise tillyana da construção do Estado paraguaio antes da Guerra do Paraguai, ver Ribeiro (2014).

uma grave instabilidade institucional<sup>34</sup> no país, surgindo espaço para o conflito político entre diferentes facções, elemento ausente no período anterior, de hegemonia do projeto de Francia e dos López. Nesse contexto, foram criados os dois primeiros partidos políticos paraguaios, base do sistema partidário atual, Partido Liberal e Associação Nacional Republicana (ANR ou Partido Colorado). As Forças Armadas, que não escaparam da destruição institucional, eram mobilizadas para as disputas políticas através dos partidos, mas não mais nucleavam o poder no país (SOLER, 2012: 44-45).

O fim do conflito no Cone Sul traz consigo o final do período de primazia do Estado paraguaio na atividade econômica. No entanto, de maneira paradoxal, o término da guerra acrescentou o patrimônio público do Paraguai. Tanto os confiscos da família López quanto o desaparecimento de milhares de antigos proprietários de terra contribuíram nesse sentido (CAMPOS e CANESE, 1987: 15). De forma a efetivar o modelo de crescimento econômico “para fora” (HERKEN, 2011: 24) e atrair capital de investimento estrangeiro para a produção agrícola de exportação, os bens públicos de que o Estado dispunha eram garantia suficiente. Contudo, a política de desnacionalização dos bens (terras, linhas férreas, edifícios, arsenais) a preços irrisórios não permitiu o pleno desenvolvimento da estratégia econômica. Impostos ao comércio exterior eram a principal fonte de renda estatal. Entre 1924 e 1932, 63% do orçamento público veio das aduanas, enquanto 26% era arrecadado em impostos domésticos, sobretudo imobiliários (CAMPOS e CANESE, 1987: 17-18). No entanto, além de estarem sujeitos ao fluxo contínuo de comércio exterior, esses recursos não eram suficientes para pagar os empréstimos contratados junto a bancos estrangeiros<sup>35</sup>. A solução encontrada para sanear os cofres públicos foi a venda de terras fiscais a estrangeiros e a contínua emissão monetária, a qual agravava o desequilíbrio fiscal do país (CAMPOS, 2013: 127).

### *Terceiro Período (1936-1954)*

Ao final da Guerra do Chaco, em 1935, o Paraguai saía vitorioso de uma disputa com a Bolívia pelo território desértico a oeste do Rio Paraguai que remontava ao século XIX. Longe de resolver os problemas políticos e econômicos que o país enfrentava, a guerra catalisou o retorno violento dos quadros militares ao centro da atividade política. Em

---

<sup>34</sup> A altíssima rotatividade dos presidentes do Paraguai no período é atestado da instabilidade política reinante. Somente entre 1904 e 1936, período de governos ininterruptos do Partido Liberal, houve 25 diferentes presidentes (ROJAS, 2014: 16).

<sup>35</sup> Em 1871, o Paraguai efetuou em Londres seu primeiro empréstimo enquanto Estado independente, ao qual seguiram-se outros mais vultosos (MIRANDA, 1979: 112). O baixo aporte tributário e a má administração pública, porém, ocasionaram a interrupção do pagamento da dívida. De forma a renegociar a dívida contraída, o Estado cedeu 927.500 hectares de terra a acionistas ingleses (CAMPOS, 2013: 128).

fevereiro de 1936, um grupo de militares – que contava com respaldo de parcela significativa da população – derruba o então presidente Eusebio Ayala, cujo posto seria ocupado por Rafael Franco, líder *febrerista*. O governo de Franco não tardou a findar, derrubado por novo levantamento militar em agosto de 1937. No entanto, marcou a transição de um sistema de governo liberal para um novo período de predomínio militar. Conforme aponta Lorena Soler (2012: 62<sup>36</sup>), “os valores democráticos e a participação passaram a ser menos importantes que a capacidade estatal”.

A fim de enfrentar politicamente as recorrentes crises financeiras que assolaram o Paraguai no período liberal, agravadas pela utilização massiva de reservas internacionais e pela emissão de moeda para financiar a Guerra do Chaco (SCAVONE, 2011: 242), foi iniciado um processo de construção de instituições estatais financeiras. Com o auxílio técnico do *Federal Reserve System*, dos Estados Unidos, do Banco Central da Argentina e do Banco da República da Colômbia, criou-se uma nova unidade monetária nacional: o guarani, que substituía o peso forte. Ademais, para efetivar a separação entre as funções de banco comercial e de emissão monetária e controle quantitativo de crédito a instituições financeiras, foi criado em 1952 o Banco Central do Paraguai (BCP) (CAMPOS e CANESE, 1987: 22-23). Apesar do crescimento estatal do período, indicadores econômicos como nível de produção nacional, balança fiscal e acesso a empréstimos externos apresentavam trajetórias declinantes (BORDA, 1989: 41). Portanto, a formação do setor estatal, que não se limitou às instituições de caráter financeiro<sup>37</sup>, não significou necessariamente um processo de robustecimento institucional. Pelo contrário, forneceu “novas fronteiras de acumulação a quem controlava o aparato estatal” (BORDA, 1989: 42<sup>38</sup>), firmando as bases do *stronismo*.

#### *Quarto Período (1954-1989)*

Conforme mencionado acima, a partir do término da Guerra do Chaco houve um movimento de recuperação do poder político por quadros militares. No entanto, mesmo após a

<sup>36</sup> Do original: “Los valores democráticos y la participación pasaron a ser menos importantes que la capacidad estatal”.

<sup>37</sup> A maioria das novas empresas estatais surge no setor de serviços básicos (eletricidade, água, telefonia, transporte aéreo, fluvial, ferroviário, etc. (CAMPOS, 2013: 261). Entre 1941 e 1954, foram criadas dezenove empresas estatais, a saber: Corporação Paraguaia de Álcoois (COPAL); Direção Geral do Porto da Capital; Comissão Mista de venda e distribuição de Açúcar; Instituto de Previdência Social (IPS); Administração Nacional de Subsistência; Corporação Paraguaia de Carne (COPACAR); Banco do Paraguai; Crédito Agrícola de Habilidade (CAH); Frota Mercante do Estado (FLOMERES); Administração de Empresas Fiscais; Direção de Indústrias Nacionais; Administração Nacional de Eletricidade (ANDE); Administração Nacional de Telecomunicações (ANTELCO); Instituto de Reforma Agrária (IRA); Administração Paraguaia de Álcoois (APAL); Linhas Aéreas de Transporte Nacional (LATN); Administração Nacional de Aeroportos Civis (ANAC); Banco Central do Paraguai (BCP); e Indústria Nacional do Cimento (INC) (ROJAS, 2014: 22).

<sup>38</sup> Do original: “nuevas fronteras de acumulación para quienes controlaban el aparato del estado”.

promulgação de uma nova Constituição em 1940, os governos que se seguiram não lograram superar a instabilidade política sistêmica, condição necessária à projetada construção institucional. Diferentes facções do Partido Colorado, no governo entre 1947 e 1954, disputavam o poder sem obter o controle efetivo das instituições coercitivas. Na falta de uma classe dirigente dominante, o General Alfredo Stroessner conseguiu ascender ao poder através de um golpe que contou com apoio de amplos setores do Partido Colorado. O ditador manteve a hegemonia política durante mais de quatro décadas por meio de uma aliança que involucrou as Forças Armadas e o Partido Colorado ao Estado, forjando, a partir dessa estrutura, uma classe dominante emergente (ARDITI, 1989: 20).

Para alcançar a estabilidade política, o regime de Stroessner inicialmente adotou a aparência de uma democracia liberal, com participação de partidos políticos<sup>39</sup> e competição eleitoral para os cargos de presidente, deputados, senadores, juntas municipais e juntas eleitorais. Esse formato assegurava a inclusão de setores sociais e partidos políticos de oposição à lógica de dominação ao mesmo tempo em que controlava os espaços de exercício político. Ao contrário do que aparentava, o sistema de partidos controlado acarretou a supressão da competição e da participação política (SOLER, 2012: 79-81).

A existência de um sistema partidário possibilitou a reorganização do Partido Colorado, fundamental na manutenção do sistema político *stronista*. Uma vez que as instituições estatais eram débeis e pouco presentes ao largo do território paraguaio, o Partido Colorado atuava no recrutamento burocrático e na provisão de serviços sociais para as populações. Os recursos que financiavam tais serviços provinham do orçamento público, mas o que permitia o acesso às populações eram as redes partidárias. Às Forças Armadas e às forças policiais, o Partido Colorado fornecia informações sobre possíveis opositores através de milícias cívicas. Além disso, qualquer cidadão que desejasse exercer alguma função pública – administrativa, policial, jurídica, militar, entre outras – deveria estar filiado ao partido (NICKSON, 1988: 240). Em vez de procurar desenvolver capacidade estatal para cumprir as funções públicas, Stroessner “tomou emprestada” a estrutura institucional do Partido Colorado (SOLER, 2012: 83).

No campo econômico, Stroessner asseverou o modelo de desenvolvimento “para fora”. Para tanto, tinha a seu dispor uma oferta abundante de terras fiscais e acesso facilitado a fontes de financiamento externo (SOLER, 2012: 99). O ditador espelhou o movimento de expansão da fronteira agrícola brasileira a oeste, estimulando uma “marcha ao leste” a fim de

---

<sup>39</sup> O Partido Comunista, considerado de orientação totalitária, não possuía reconhecimento legal (SOLER, 2012: 78).

integrar-se economicamente ao país vizinho<sup>40</sup>. Nesse sentido, o projeto de modernização agrícola teve, além da função econômica, o papel de incentivar a criação de uma nova elite ligada econômica ao regime. Esse processo de integração ao Brasil teve seu ápice na construção da Usina Hidrelétrica Binacional de Itaipu, então a maior do mundo, localizada na fronteira entre os dois países<sup>41</sup>.

Quadro 3. Variáveis Fiscais e Econômicas (1954-1989)

	1954	1960	1970	1980	1980-89 (média)
<b>Renda Tributária (% PIB)</b>	5,33 <sup>a</sup>	9,80	10,30	8,10	7,7
<b>Dívida Externa Pública (US\$ 1.000)</b>	-	26.656	146.977	690.640	1.584.673 <sup>b</sup>
<b>Composição do PIB (%)</b>					
<b>Agricultura</b>	42	39	32	30	29
<b>Indústria</b>	17	20	20	23	22
<b>Serviços Básicos</b>	4	5	5	6	7
<b>Comércio e Finanças</b>	23	28	24	26	26
<b>Outros</b>	14	18	19	15	16

<sup>a</sup> Dados referentes a 1953.

<sup>b</sup> Dados referentes a 1982-1989.

Fonte: elaboração própria a partir de dados de: BORDA (1989); BANCO MUNDIAL (1992); ABENTE (2012); SOLER (2012); e MOXLAD, disponível em: <http://moxlad-staging.herokuapp.com/>. Acesso em: 20/05/2015.

O quadro 3 apresenta a evolução de indicadores fiscais e econômicos ao longo dos trinta e cinco anos de Stroessner no poder. A respeito da renda tributária, percebe-se que a instabilidade política dos governos anteriores se refletia na capacidade de arrecadação. Nesse sentido, em 1954, ano da chegada de Stroessner ao poder, os ingressos obtidos com impostos foram de apenas 5,33% do PIB. Com o programa de estabilização econômica planejado pelo FMI, levado a cabo de 1956 a 1959, buscou-se novas fontes de ingresso através da criação de novos impostos (BORDA, 1989:43-44). Dessa forma, a arrecadação tributária subiu a 9,8% do PIB em 1960 e estabilizou em aproximadamente 10% em 1970. Nos últimos anos de governo, com a queda na atividade econômica após o *boom* gerado pela construção de Itaipu,

<sup>40</sup> A partir de análise de indicadores quantitativos, Ricardo Rodríguez (1987) sugere que, ao final do *stronismo*, o Brasil se configurava como o principal parceiro comercial do Paraguai, país com maior nível de investimentos no Paraguai, principal credor da dívida externa paraguaia, e, em termos de transferência de tecnologia e cooperação empresarial, o país mais influente no Paraguai.

<sup>41</sup> A Usina Hidrelétrica de Itaipu possui uma capacidade instalada de 14.000 MW/h, distribuída em 20 turbinas. Está localizada entre as cidades de Foz do Iguaçu, no Brasil, e Ciudad del Este, no Paraguai. Durante a construção da usina, Ciudad del Este, então chamada Puerto Presidente Stroessner, passou de 7 mil habitantes em 1972 a quase 50 mil ao final das obras (ROJAS, 2014: 67)

a arrecadação caiu a uma média de 7,7% do PIB ao ano. Em sentido inverso à trajetória declinante de arrecadação ao final do regime está o crescimento da dívida externa pública. A fim de pagar os projetos de infraestrutura que guiaram a “marcha ao leste”, bem como o aumento do quadro de servidores públicos, o Estado paraguaio optou pela obtenção de fundos por meio da contração de novas dívidas junto a instituições internacionais (BORDA, 1989: 63), fazendo a dívida externa pública chegar ao patamar médio de mais de 1,5 bilhões de dólares ao ano no final do regime.

A principal medida da aproximação econômica ao Brasil foi a construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu, efetivada após a assinatura do Tratado de Itaipu pelos ditadores Emílio Garrastazu Médici e Alfredo Stroessner em abril de 1973<sup>42</sup>. O investimento inicial, previsto em cerca de 2 bilhões de dólares, passou a mais de 20 bilhões de dólares ao final da construção, diferença que foi justificada devido a mudanças no projeto original (ROJAS, 2014: 66). O vultoso projeto provocou mudanças estruturais na economia paraguaia, como o desenvolvimento de um setor financeiro no país. Durante sua construção, foram criados 12 bancos, 26 entidades financeiras, 6 sociedades de poupança e empréstimo e 30 companhias de seguro. O ramo da construção também avançou nessa época, com a criação de cerca de 250 empresas (BORDA, 1989: 56). Esses dados se refletem na evolução da composição do PIB paraguaio (ver quadro 3 acima), com o crescimento industrial – motivado pela indústria da construção – e financeiro a partir da década de 1970. Entre 1974 e 1981, o crescimento econômico médio do Paraguai foi de 9,8% ao ano.

Quanto à modernização agrícola, é possível traçá-la à pouco exitosa política de colonização rural empreendida pelo governo de Stroessner. Em 1963, através da Lei 852/63, criou-se o Instituto de Bem-Estar Rural (IBR), responsável pela política de distribuição de terras fiscais na região leste do país a agricultores antes alocados na região central, palco de disputas por terra entre latifundiários e pequenos proprietários de terra. Novas rodovias foram construídas para conectar Assunção à região leste, que possuía uma grande disponibilidade de terras não ocupadas. Contudo, devido à ausência de suporte aos novos colonizadores, que recebiam nada além de “um facão, uma enxada e um machado” (NICKSON, 1981: 117), o programa de distribuição fundiária teve resultados medíocres. O estudioso *paraguayólogo* Andrew Nickson (1981) sugere que o fracasso em modificar a estrutura fundiária em prol de

---

<sup>42</sup> Os termos do tratado, que foi assinado em segredo pelos ditadores brasileiro e paraguaio, estipulam que toda a energia produzida e não utilizada por um dos parceiros deve ser vendida a preços fixos ao outro, sendo que vendas a terceiros são proibidas. Como o Paraguai possui um consumo de energia elétrica significativamente menor que o brasileiro, na prática isso significou a cessão de aproximadamente 90% da energia a que teria direito ao Brasil a preços abaixo do valor de mercado, além de um repasse em forma de *royalties* pagos anualmente.



pequenos agricultores e em incorporar as novas colônias ao processo de desenvolvimento nacional, metas oficiais do IBR, acabaria por facilitar a ocupação brasileira da fronteira leste paraguaia, concretizando a “marcha ao leste” que iria estender a fronteira econômica do país.

O setor agrícola brasileiro sofria um processo de mecanização da produção e expansão da fronteira agrícola rumo ao oeste do país em porções de terra cada vez maiores, a fim de tornar a mecanização rentável. Dessa forma, as terras na fronteira leste do Paraguai tornaram-se atrativas por três razões: vantagens fiscais, uma vez que não há impostos às exportações agrícolas no Paraguai<sup>43</sup> e não havia imposto de renda pessoal; terras até seis vezes mais baratas; e crédito barato de fácil acesso financiado pelo Banco Nacional de Fomento (BNF) do Paraguai (ROJAS, 2014: 74). Esse processo de colonização foi incentivado por Stroessner, que, em 1963, instituiu o novo Estatuto Agrário, revogando a proibição de venda de terras em uma faixa de 150 quilômetros das fronteiras nacionais. À época, o então diretor do IBR, Juan Manuel Frutos considerava positiva a presença brasileira na região: “os brasileiros são trabalhadores – o Paraguai precisa deles” (*apud* NICKSON: 1981: 129<sup>44</sup>).

Com a alta dos preços da soja na década de 1970, principal cultura desenvolvida pelos brasileiros, acompanhada do *boom* econômico de Itaipu, acelerou-se o processo de imigração brasileira, conformando-se o fenômeno dos “brasiguaios”, como são conhecidos os colonos. Estimativas apontavam para a presença de cerca de 300 mil brasiguaios no início da década de 1980 (LAMBERT, 2014), que ao final do regime de Stroessner não estavam mais restritos à zona fronteira. Nesse período, com o preço das terras em ascensão, o IBR vendeu a quase totalidade das terras virgens na região a preços fiscais a oficiais do Exército paraguaio e a políticos do Partido Colorado, que, por sua vez, venderam-nas a produtores brasileiros. Outras fontes de terra foram antigos latifundiários de agricultura extrativa e pequenos produtores<sup>45</sup>. No entanto, a população brasiguiaia permaneceu economicamente integrada ao Brasil, devido aos canais previamente existentes com o mercado brasileiro e à baixa presença do setor público paraguaio na região (NICKSON, 1981: 125-129).

---

<sup>43</sup> À época, os produtos agrícolas brasileiros destinados à exportação eram gravados pelo Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), de acordo com o Decreto Lei N. 406 de 1968. Após a aprovação da Lei Complementar N. 87 de 1996, conhecida como Lei Kandir, eliminou-se a incidência do ICMS sobre mercadorias destinadas ao exterior (SOARES, 2007).

<sup>44</sup> Do original: “Brazilians are hardworking – Paraguay needs them”.

<sup>45</sup> As terras obtidas pelos colonizadores paraguaios através do programa de distribuição fundiária do IBR eram consideradas *derecheras*, isto é, não podiam ser negociadas. Portanto, uma porção das terras hoje em mãos de proprietários brasiguaios são consideradas *mal habidas*, isto é, adquiridas ilegalmente. Em um mapeamento do setor fundiário paraguaio conduzido em 2003 pelo pela Comissão de Verdade e Justiça do Paraguai, cujo propósito é verificar o legado do *stronismo* no país, verificou-se que, “de um total de 12.229.594 hectares de terras distribuídas a pretexto de reforma agrária, 64,1% foram apropriadas ilegalmente, o que constitui cerca de 1/5 da área do país, ou 1/3 da área agricultável” (SANTOS, 2014: 47)

A expansão econômica ocorrida durante a construção de Itaipu foi acompanhada pelo crescimento da burocracia estatal no Paraguai e de uma maior participação do Estado na economia. Apesar disso, “o Estado não constituía custos adicionais ao empresariado; para pagar os gastos extras da expansão do setor público, no fim, o ‘cheque’ vinha de Itaipu e dos empréstimos internacionais” (BORDA, 1989: 59<sup>46</sup>). O relacionamento entre o setor empresarial e o Estado ocorria sem canais intermediários. Nessa época, surgem as câmaras empresariais, as quais respondiam à necessidade de aumentar a capacidade de ação coletiva dos setores mais dinâmicos da economia junto ao poder público (BORDA, 1989: 59).

Com a crise econômica que se seguiu à construção de Itaipu, o governo procurou contrabalançar os efeitos negativos através de um aumento ainda maior de investimentos e gastos públicos. Dessa forma, houve outro aumento no número de cargos públicos, de 80 mil em 1981 a mais de 119 mil em 1989. Para pagar essa expansão, recorreu-se a empréstimos internacionais que elevaram a dívida externa de longo e médio prazo a 62% do PIB. Campos e Canese (1987) fazem severa crítica a esse aumento de cargos públicos em período de crise, pois, além de ter se mostrado ineficiente no combate à crise, respondeu ao sistema clientelístico de ocupação dos cargos públicos controlado pelo Partido Colorado. A esse processo econômico e político, Dionisio Borda (1989) classificou como “estatização da economia e privatização do Estado”. Dessa forma, não se pode afirmar que o aumento do Estado correspondeu a um aumento da capacidade estatal, pois não produziu a qualificação e democratização do serviço público<sup>47</sup>, tampouco significou maior capacidade tributária.

Nesse sentido, é bastante ilustrativa a queda na arrecadação tributária ao final do regime. O sistema tributário do final do governo Stroessner (ver figura 1) reflete o modelo de desenvolvimento “para fora”, com políticas de incentivo aos empreendimentos agrícolas através de baixos impostos e incentivos fiscais. Uma vez que um aumento de impostos sobre os setores empresariais poderia resultar na perda do apoio político obtido nas décadas anteriores, optou-se pelo endividamento externo. Em parte, a queda nos níveis de arrecadação também se explica pela redução na arrecadação dos impostos de importação a partir de 1983, devido à adoção do sistema de câmbios múltiplos e à vinculação das taxas aos câmbios mais baratos (BANCO MUNDIAL, 1992: 81-82). Impostos seletivos ao consumo, bens e serviços,

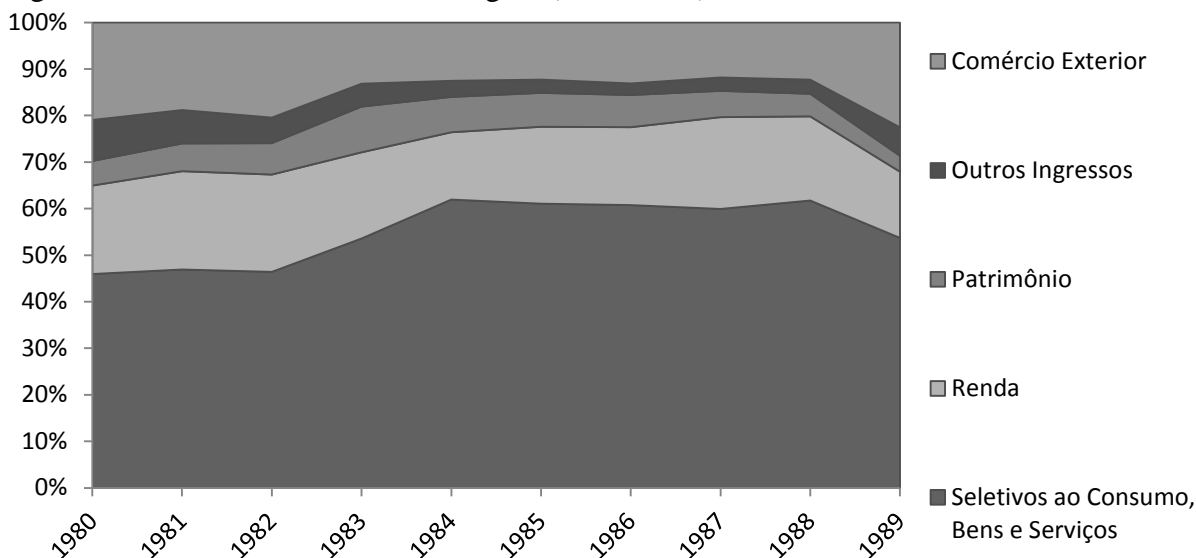
---

<sup>46</sup> Do original: “El estado no constituía sobrecosto para el empresariado; para pagar los gastos extras de la expansión del sector público, al fin de cuentas, el ‘cheque’ provenía de Itaipú y de los préstamos internacionales”.

<sup>47</sup> A título de exemplo, no fim da década de 1980 somente 46% da população urbana e 10% da rural do Paraguai tinha acesso à água potável. Além disso, somente 52% das habitações urbanas e 40% das rurais tinham acesso a energia elétrica (BANCO MUNDIAL, 1992).

regressivos e de difícil administração, conformavam a principal fonte de renda tributária do Paraguai, chegando a responder por mais de 60% da arrecadação.

Figura 1. Estrutura Tributária do Paraguai (1980-1989)



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Ministério da Fazenda do Paraguai – Informes de situação financeira

#### 4. Avaliação de Indicadores

Essa seção apresenta uma conjuntura do Estado e da economia do Paraguai após mais de duas décadas de transição democrática. Para tanto, lança mão de indicadores que avaliam aspectos econômicos, capacidades estatais e condições fiscais. A ideia é fornecer ao leitor um conjunto de informações a respeito das tendências vigentes no país nesses três quesitos, o qual servirá, também, de suporte para a próxima seção, que trata da trajetória das reformas tributárias no período.

##### *Aspectos econômicos*

O modelo de crescimento econômico “para fora”, perseguido desde o final da Guerra do Paraguai e asseverado durante o regime de Stroessner através da modernização agrícola voltada à exportação e dos empreendimentos hidrelétricos binacionais, foi elevado à condição de estratégia de inserção internacional com a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, que estabeleceu o Mercado Comum do Sul (Mercosul)<sup>48</sup>. A integração comercial, contudo, não significou para o Paraguai uma novidade em termos de incremento do acesso a mercados

<sup>48</sup> O Mercosul é a União Aduaneira entre Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai (membros originais) e Venezuela (membro desde 2012). Além dos Estados membros, o bloco tem como Estados associados Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru.

vizinhos e maiores, uma vez que, diferentemente de grande parte dos países da região, o país não perseguiu, durante o século XX, uma estratégia econômica de substituição de importações que incentivasse a produção industrial doméstica. Dessa forma, sempre manteve sua economia aberta a mercados externos (MASI, 2011: 121).

Por outro lado, sobretudo a partir da última década, o Paraguai passou a viver um novo período de crescimento econômico impulsionado pelo aumento das exportações, que cresceram devido ao aumento do preço das *commodities* no período. O país sustentou um crescimento econômico médio de 4,8% ao ano entre 2003 e 2011, cujo motor principal foi o setor agrário, que contribuiu com 37% desse crescimento (MASI & RUÍZ, 2012: 9) Nesse sentido, deve-se mencionar as exportações de produtos de origem primária, que passaram de um valor de 367 milhões de dólares em 2002 a 3.716 milhões de dólares em 2011. As exportações de soja em forma bruta (semente de soja) se destacam entre os produtos de exportação paraguaia, tendo sido responsáveis por 41% das exportações totais em 2011 (MASI, 2011: 124). Essas cifras tornam o Paraguai o quarto maior exportador de soja do mundo, atrás apenas de Estados Unidos, Brasil e Argentina<sup>49</sup>, países com territórios muito mais vastos. O setor agropecuário é hoje o principal setor econômico do país, tendo respondido por 21,7% do valor agregado bruto da economia paraguaia em 2013<sup>50</sup>.

O grau de abertura econômica do Paraguai se reflete na importância do comércio exterior para a composição do PIB. Com um PIB de cerca de 125 trilhões de guaranis em 2013, o valor bruto das exportações paraguaias foi calculado em mais de 61 trilhões de guaranis. Esse tipo de inserção econômica, focado nas exportações e concentrado em poucos produtos, apresenta um grau de instabilidade elevado, uma vez que é profundamente sensível a crises econômicas externas<sup>51</sup> (MASI, 2011: 121). Além disso, a produção agrícola intensiva em capital e extensiva em trabalho é um agravante da concentração de terra no Paraguai, ademais de pouco haver contribuído para o crescimento inclusivo. Segundo dados da Direção Geral de Estatísticas, Pesquisas e Censos do Paraguai (DGEEC), 32,4% da população paraguaia estava em situação de pobreza em 2011, equivalente a 2,1 milhões de pessoas. Destas, mais da metade (1,2 milhões) vivia em zonas rurais (*apud* MASI & RUÍZ, 2012: 14).

---

<sup>49</sup> Segundo dados da Câmara Paraguaia de Exportadores e Comercializadores de Oleaginosas (CAPECO). Disponível em: <http://www.tera.com.py/capeco/index.php?id=ranking-mundial>. Acesso em: 10/06/2015.

<sup>50</sup> Dados oficiais do BCP. Disponível em: <https://www.bcp.gov.py/boletin-de-cuentas-nacionales-anuales-i370>. Acesso em: 04/06/2015.

<sup>51</sup> Fernando Masi (2011) demonstra como a ocorrência de crises externas afeta negativamente o crescimento econômico paraguaio. Nesse sentido, o país viveu períodos de estagnação ou de recessão que coincidiram com a crise asiática, em 1997, a crise argentina, em 2001, e a crise financeira global, em 2009.

### *Capacidades Estatais*

A partir da constatação da importância do Estado como ator chave na distribuição de recursos sociais e políticos, diferentes autores propuseram análises para tratar da capacidade dos Estados de atuarem em suas sociedades. Enquanto os conceitos de capacidade estatal podem ser variados<sup>52</sup>, a maioria dos estudos atribui peso a um setor público efetivo, isto é, capaz de entregar políticas públicas efetivas. Ainda que qualquer tentativa de mensurar a capacidade estatal tenda a cair no terreno da arbitrariedade, uma vez que propõe uma simplificação quantitativa para um conceito caracterizado pela complexidade, alguns estudos sobre a questão auxiliam a colocar Estados em perspectiva comparada. Através de cinco variáveis do índice de governança de Kaufmann, Kraay e Mastruzzi<sup>53</sup> – efetividade do governo, qualidade regulatória, estado de direito, controle da corrupção e estabilidade política, Diego Abente (2012) comparou dezessete países latino-americanos. No quadro final, o Paraguai apresentou o segundo pior índice da região, acima apenas da Venezuela.

Segundo analistas, o serviço público paraguaio<sup>54</sup> é caracterizado pela politização excessiva, corrupção endêmica e ineficiência (MOLINAS, LIÑAN e SAIEGH, 2003; NICKSON, 2010). Além de herança da era Stroessner, quando a filiação ao Partido Colorado era compulsória para o exercício da função pública, o setor público paraguaio mantém tais características devido à falta de um mecanismo imparcial de recrutamento para o funcionalismo público. A Lei 1626/00, aprovada pelo Senado em 2000, criou a Secretaria da Função Pública e estabeleceu o concurso público como mecanismo de incorporação a cargos públicos. No entanto, à parte de algumas ocasiões pontuais durante o mandato político de 2008 a 2013, somente se tornou regra na contratação pública a partir do mandato atual<sup>55</sup>.

Além do setor público pouco eficiente, a debilidade do Estado paraguaio é particularmente sentida na questão do controle territorial, observando-se o que Guillermo

---

<sup>52</sup> Charles Tilly (2007: 15) utiliza um conceito abrangente de capacidade estatal, definindo-a como “a extensão em que a intervenção de agentes do Estado sobre recursos, atividades e conexões interpessoais não estatais altera as distribuições existentes desses recursos, atividades e conexões interpessoais não estatais, assim como as relações entre tais distribuições” (tradução própria). Outros autores preferem definições mais aplicadas. Nesse sentido, Deborah Brautigam (2008a: 15) define capacidade estatal como “um Estado com uma burocracia efetiva” (tradução própria), e Rogers e Weller (2014: 185) como “a habilidade de um Estado implementar políticas públicas” (tradução própria).

<sup>53</sup> O índice de Kaufmann, Kraay e Mastruzzi é resultado do projeto *Worldwide Governance Indicators* (WGI), que mede seis dimensões de governança para 215 economias desde 1996.. Os dados do projeto podem ser acessados em <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>.

<sup>54</sup> O campo de ação do Estado paraguaio é dado pelos doze ministérios que compõem o Poder Executivo, a saber: Ministério do Interior; Ministério de Relações Exteriores; Ministério da Fazenda; Ministério de Educação e Cultura; Ministério de Agricultura e Pecuária; Ministério de Obras Públicas e Comunicações; Ministério de Defesa Nacional; Ministério de Saúde Pública e Bem-Estar Social; Ministério de Justiça; Ministério de Trabalho, Emprego e Seguridade Social; Ministério de Indústria e Comércio; e Ministério da Mulher.

<sup>55</sup> Informação obtida em entrevista.

O'Donnell (1993) referiu como “zonas marrons”, onde o Estado se faz ausente. À exceção da região central em torno da capital Assunção, que concentra cerca de 0,6% do território e pouco mais de 35% da população, a presença do Estado no restante do país é fraca. A disposição de unidades das Forças Armadas está concentrada no centro político do país, tornando os mais de 2.600 quilômetros de fronteira fluvial e 1.100 quilômetros de fronteira seca altamente permeáveis (ABENTE, 2012: 53-54). Essa condição permite que a atividade de contrabando seja praticada sem maiores constrangimentos.<sup>56</sup> A falta de vascularização estatal também se reflete na baixa formalização do trabalho no Paraguai: dois de cada três trabalhadores atuam de maneira informal (LORA & FAJARDO, 2013: 102). Como resultado da informalidade no trabalho, somente 20,6% da população economicamente ativa possui cobertura de seguridade social, de acordo com dados do Instituto de Previdência Social (IPS) (*apud* BORDA e CABALLERO, 2013: 317).

### *Condições Fiscais*

Conforme mencionado anteriormente, o sistema tributário paraguaio apresenta duas características comuns aos países latino-americanos de uma maneira geral, porém agravadas: possui uma baixa capacidade de arrecadação tributária<sup>57</sup> e alta dependência de impostos indiretos. No entanto, desde a transição democrática, houve avanços em termos de capacidade. Segundos dados dos Informes de Situação Financeira do Ministério da Fazenda do Paraguai, em 1990 a carga tributária foi de 8% do PIB, enquanto em 2013 o Estado paraguaio logrou arrecadar 11,5% do PIB. Essa diferença corresponde a um aumento de 47% na capacidade de arrecadação do Paraguai. A base de arrecadação, no entanto, permaneceu dependente de impostos indiretos. Em 2013, somente 20% da arrecadação total teve origem em impostos sobre a renda.

Dois fatores agravam essa condição de baixa arrecadação. Primeiro, a supracitada alta informalidade do mercado de trabalho paraguaio. As empresas não registradas formalmente

---

<sup>56</sup> A partir da integração econômica do Paraguai ao Brasil, incentivou-se a prática da triangulação comercial, possível devido ao Paraguai possuir taxas alfandegárias e impostos domésticos mais baixos que os praticados no Brasil. Comerciantes estabelecidos no Paraguai importam os produtos, normalmente de mercados asiáticos para revendê-los a consumidores brasileiros que atravessam a fronteira. No entanto, essas compras são limitadas a um valor máximo por consumidor. No Paraguai, ao se declarar que os produtos importados são destinados à reexportação, recebem um pacote impositivo que reduz a cobrança do Imposto sobre Valor Agregado (IVA) de 10% a 1,5%. Nesse sentido, a grande disponibilidade de produtos importados a preços muito abaixo dos encontrados no mercado brasileiro age como incentivo ao contrabando.

<sup>57</sup> A baixa capacidade tributária do Estado paraguaio não é percebida dessa maneira pela maioria da população do país. Na pesquisa de opinião pública Latinobarômetro conduzida em 2011, mais de 70% dos entrevistados paraguaios afirmaram considerar que o nível dos impostos pagos no país são altos ou muito altos. A pergunta respondida pelos entrevistados foi: “Considerando tudo, você acredita que os níveis de impostos pagos no Paraguai são muito altos, altos, baixos, muito baixos ou estão bem como estão?”.

não contribuem com o pagamento de impostos e contribuições à seguridade social. Ou seja, além de causarem um prejuízo à capacidade de pagamento e investimento do Estado, impedem o acesso dos trabalhadores nessa situação à rede de proteção social pública. Segundo, o contrabando através das fronteiras pouco fiscalizadas, facilitado também pelos incentivos à importação de produtos destinados à reexportação a países vizinhos.

A escassez de recursos disponíveis ao Estado reduz sua capacidade de investimento e de implementação de programas sociais. No caso paraguaio, o reduzido orçamento do Estado está ilustrado pela alta pressão burocrática, que é igual aos recursos restantes após a quitação de salários do funcionalismo público, pensões, além de outros benefícios. Em 2010, 61% do orçamento foi empenhado em obrigações salariais e previdenciárias, o que impõe uma severa limitação à ação estatal (ABENTE, 2012). Usando as palavras de Abente (2012: 56<sup>58</sup>): “não há agência sem a capacidade de realizá-la”.

Em suma, nas últimas décadas, a economia paraguaia assistiu à consolidação do modelo agroexportador. Nesse sentido, manteve um baixo grau de complexidade, efetivando-se o predomínio do cultivo da soja, principal produto de exportação paraguaio. O setor público paraguaio, por sua vez, mostra-se pouco capaz de entregar políticas públicas com resultados robustos, além de estar desproporcionalmente presente no território. Conforme será visto de maneira mais aprofundada na próxima seção, esses fatores repercutem na conformação do sistema tributário paraguaio.

## **5. Trajetória das Reformas Tributárias desde a Transição Democrática**

No dia 3 de fevereiro de 1989, data em que se celebra a Festa de San Blas, santo patrono paraguaio, um golpe de Estado comandado por quadros militares dissidentes derrubou o General Alfredo Stroessner e pôs fim ao regime ditatorial de 35 anos<sup>59</sup>. O General Andrés Rodríguez, líder do movimento que derrubou Stroessner, assumiu a presidência do país e deu início ao processo de transição democrática, com a aprovação de uma nova Constituição em 1992 e a realização de eleições presidenciais a cada cinco anos, tendo sido a primeira conduzida em 1993. Desde então, considerando o mandato de Rodríguez, houve cinco mandatos presidenciais completos no Paraguai: Andrés Rodríguez (1989-1993); Juan Carlos Wasmosy (1993-1998); Raúl Cubas Grau / Luis González Macchi (1998-2003); Nicanor Duarte Frutos (2003-2008); Fernando Lugo / Federico Franco (2008-2013). Raúl Cubas

<sup>58</sup> Do original: “No existe agencia si no se da la capacidad de realizarla”.

<sup>59</sup> Para análises sobre as causas da queda do regime de Stroessner e sobre o processo de transição democrática iniciado então, ver Arditi (1989) e Abente (1993).

renunciou ao cargo em 1999 quando era réu em processo de juízo político, e Fernando Lugo foi deposto do cargo em 2012, também por processo de juízo político. Ambos tiveram seus mandatos finalizados pelos sucessores na hierarquia presidencial, respectivamente Luis González Macchi e Federico Franco. Atualmente, quem ocupa o cargo de presidente do Paraguai é Horacio Cartes, com mandato até 2018. À exceção de Fernando Lugo, todos os presidentes foram eleitos pelo Partido Colorado.

Essa seção examina os determinantes do sistema tributário paraguaio desde a queda de Alfredo Stroessner, em 1989, até o término do mandato iniciado por Lugo e finalizado por Federico Franco, em agosto de 2013. Primeiro, apresenta as características da estrutura tributária do Paraguai no período. Segundo, analisa a influência das elites agrárias na conformação do sistema tributário e como lograram constituir-se como um ator determinante. Terceiro, considera o papel das instituições estatais de tributação. Quarto, avalia a influência da renda gerada pelo setor de energia hidrelétrica. Quinto, traça a trajetória das reformas tributárias ocorridas no período. E último, apresenta dois mini-estudos de caso sobre reformas recentes: do Imposto de Renda Pessoal (IRP) e do Imposto de Renda Agropecuária (IRAGRO).

### *Transformações na Estrutura Tributária*

Desde o início da transição à democracia, o Estado paraguaio logrou aumentar a carga tributária, passando de 7,8% do PIB em 1990 a 11,5% em 2013, o que configura um aumento proporcional de quase 50%. Mesmo assim, manteve-se com a menor carga tributária da América do Sul, além dessa ter crescido em ritmo proporcionalmente mais lento que em diversos países da região (ver quadro 1 na página 27).

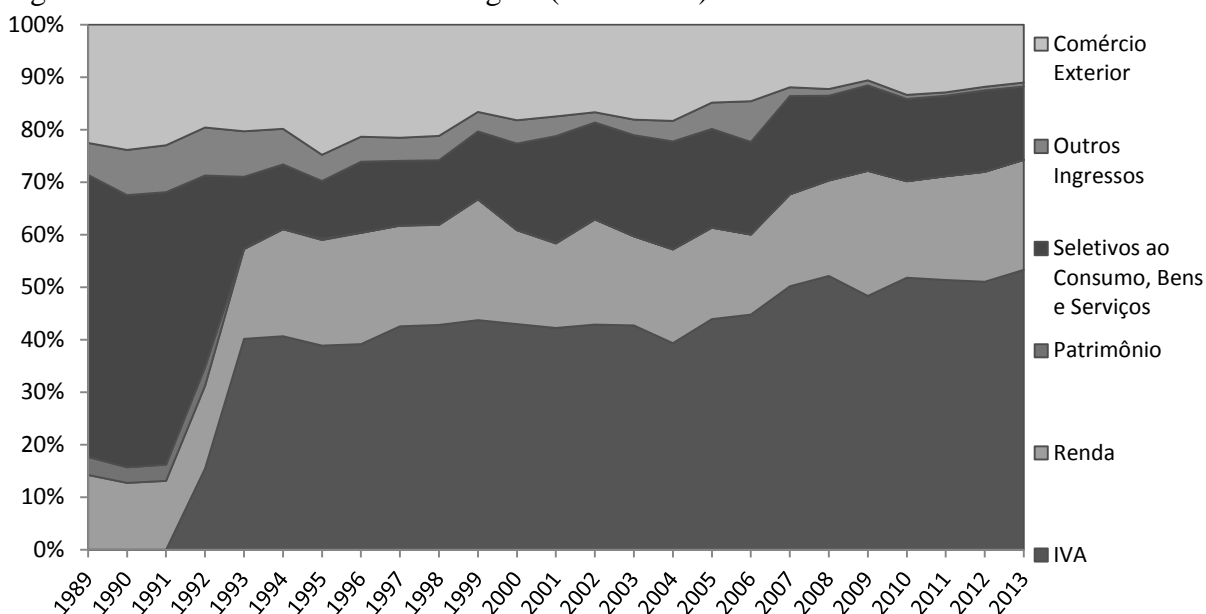
Para esse aumento na capacidade, foram particularmente importantes duas reformas: a Lei 125/91, de 1992, que criou um novo Código Tributário, e a Lei 2421/04, de 2004, de Reordenamento Administrativo e Adequação Fiscal. A principal contribuição da Lei 125/91 foi a simplificação do regime tributário, eliminando cerca de 80 tributos seletivos ao consumo – de difícil e custosa administração – e introduzindo o IVA. A Lei 2421/04, aprovada “em um contexto de crise fiscal, cessação parcial de pagamentos, governo recém eleito (2003) e alta pressão internacional dos organismos multilaterais de crédito” (BORDA e CABALLERO,



2013: 305<sup>60</sup>), procurou fechar algumas lacunas deixadas no Código Tributário, eliminando isenções, propondo o IRP e fortalecendo a administração tributária<sup>61</sup>.

O efeito dessas reformas é perceptível na transformação da carga tributária. A partir da implementação do novo Código Tributário em 1992, a arrecadação subiu, alcançando 11,2% do PIB em 1995. Entretanto, essa reforma “foi perdendo importância na medida em que novos e numerosos decretos de isenções impositivas perfuraram a reforma tributária e ante a notória falta de controle dos gastos públicos” (BORDA e MASI, 2011: 293<sup>62</sup>), resultando na queda dos níveis de arrecadação a 8,1% do PIB em 2002. As reformas da Lei 2421/04, aprovada na administração de Nicanor Duarte Frutos, reverteram essa tendência de queda, permitindo um crescimento da carga tributária a seus níveis atuais<sup>63</sup>.

Figura 2. Estrutura Tributária do Paraguai (1989-2013)



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Ministério da Fazenda do Paraguai – Informes de situação financeira.

<sup>60</sup> Do original: “en un contexto de crisis fiscal, cesación parcial de pagos, gobierno recién electo (2003) y alta presión internacional de los organismos multilaterales de crédito”.

<sup>61</sup> A Lei 2421/04 foi a primeira de um pacote de medidas que visava a combater a crise fiscal. A segunda medida foi a reforma das Caixas Fiscais, que permitiu um aporte maior dos funcionários públicos ao sistema previdenciário. A terceira foi a renegociação da dívida interna com o setor bancário. A quarta foi a aprovação de um novo Código Aduaneiro. E a quinta foi a criação da Agência Financeira de Desenvolvimento para garantir créditos bancários às instituições financeiras. Entrevista com Dionisio Borda, ex-Ministro da Fazenda, em 24 de outubro de 2014.

<sup>62</sup> Do original: “fue perdiendo importancia en la medida en que nuevos y numerosos decretos de exenciones impositivas perforaron la reforma tributaria y ante la notoria falta de control de gastos públicos”.

<sup>63</sup> O déficit fiscal do Estado paraguaio em 2013 foi de aproximadamente 2% do PIB, enquanto a dívida pública, que em 2002 estava em 47% do PIB, foi reduzida a 16%. Na apreciação desses dados, deve-se levar em conta a baixa capacidade de pagamento do Estado paraguaio, devida à reduzida carga tributária. Dados da CEPAL. Disponível em: <http://estadisticas.cepal.org/>. Acesso em: 26/05/2015.

A figura 2 apresenta a variação na estrutura tributária paraguaia no período por tipos de impostos. O sistema tributário paraguaio<sup>64</sup> atual está baseado em (a) impostos sobre as importações (não há impostos sobre as exportações); (b) Imposto Seletivo ao Consumo (ISC), que incide sobre produtos que não são considerados de primeira necessidade, como cigarros ou bebidas alcoólicas, e sobre produtos poluentes, como combustíveis; (c) impostos sobre o patrimônio, que incidem sobre a propriedade de imóveis e, desde 1992, são prerrogativa de governos departamentais e municipais; (d) impostos sobre a renda, que incluem o Imposto de Renda de Atividades Comerciais, Industriais e de Serviços (IRACIS), o Imposto de Renda das Atividades Agropecuárias (IRAGRO<sup>65</sup>) o Imposto de Renda Pessoal (IRP) e o Imposto de Renda do Pequeno Contribuinte (IRPC); (e) o Imposto sobre o Valor Agregado (IVA); e (f) outros impostos, que incluem o Imposto aos Jogos de Azar, as taxas consulares, o Tributo Único, o Tributo Único sobre as Maquilas, o Imposto a Atos e Documentos, além de multas e encargos. Com a Reforma de 2004, adotou-se a fórmula 10/10/10, que corresponde à alíquota de 10% cobrada nos principais impostos do sistema: IVA; IRACIS; e IRP<sup>66</sup>.

Verifica-se que, a partir de 1992, o IVA torna-se a principal fonte de renda tributária do Paraguai, substituindo os impostos seletivos nesse sentido. Em 2013, o IVA foi responsável por mais de 50% da renda tributária paraguaia, e somado a outros impostos indiretos, contribui com 80%. Ou seja, impostos de renda contribuem com apenas 20% da renda tributária do país. Em relação ao ISC, o IVA apresenta um alcance maior e uma administração mais simples, o que contribuiu para uma expansão paulatina da base tributável. De uma quantidade total de 134 mil contribuintes ao IVA em 2003, passou-se a 411 mil contribuintes em 2013. Para o IRACIS, imposto direto com maior potencial de arrecadação do Paraguai, o número total de contribuintes foi de 96 mil em 2003 a 175 mil em 2013<sup>67</sup>. Esses dados indicam a tendência à maior universalização do sistema tributário paraguaio no período.

Entretanto, os avanços na universalidade obtidos no período foram minimizados pelas diversas isenções e benefícios fiscais existentes no sistema tributário paraguaio. No caso do

---

<sup>64</sup> Não estão incluídas aqui as contribuições à seguridade social, uma vez que os recursos arrecadados possuem alocação estabelecida *a priori*. Dessa forma, fogem ao conceito de imposto aqui utilizado, de uma contribuição sem contrapartida pré-definida (BRENNAN e BUCHANAN, 2000)

<sup>65</sup> O IRAGRO entrou em vigor em janeiro de 2014, substituindo o IMAGRO, de nome idêntico, porém acrônimo distinto. Dessa forma, os dados referentes ao período compreendido pelo artigo se referem ao IMAGRO.

<sup>66</sup> Essa fórmula torna o Paraguai o país com as menores alíquotas tributárias na América do Sul. A alíquota do IVA em países sul-americanos é, em média, 16,6%, variando entre 12% no Equador e 22% no Uruguai. Para o imposto de renda de empresas, a média é de 26,1%, variando entre 17% no Chile e 35% na Argentina e no Uruguai (ZÁRATE, 2011). No caso do imposto de renda pessoal, a alíquota máxima média é de 34%, variando entre 13% na Bolívia e 40% no Chile. Dados de CEPAL (<http://estadisticas.cepal.org/>).

<sup>67</sup> Dados da Subsecretaria de Estado de Tributação do Paraguai (SET). Disponível em: <http://www.set.gov.py/portal/PARAGUAY-SET>. Acesso em: 10/06/2015.

IVA, a taxa de cobrança cai para 5% para produtos farmacêuticos, itens da cesta básica e alugueis, além de exonerar produtos de natureza social, cultural e educacional. Além disso, o IVA não incide sobre produtos agropecuários em forma bruta. Outro fator importante de distorção da universalidade do sistema são os regimes especiais de incentivos fiscais de atração de capitais e fomento à indústria paraguaia. O quadro 4 apresenta as leis que regulamentam a concessão de exonerações fiscais ao estabelecimento de indústrias no Paraguai com o fim de incentivar o setor secundário da economia. De acordo com uma das autoridades entrevistadas, o sistema tributário paraguaio oferece tantas vantagens ao empresariado, que esse define o país como um “paraíso fiscal”. Tais regimes de exceção permitem que esses setores evitem a cobrança de impostos em um marco semi-legal<sup>68</sup>.

Quadro 4. Incentivos Fiscais de Fomento à Indústria Paraguaia

Conteúdo		Exonerações		
		IVA	Importação	IRACIS
Lei 60/90	Investimento de Capital Nacional ou Estrangeiro	100% p/ bens de capital	100% p/ bens de capital	-
Lei 523/95	Regime de Zonas Francas <sup>a</sup>	100%	100%	-
Lei 1064/97	Da Indústria Maquiladora de Exportação	- <sup>b</sup>	100%	100% <sup>c</sup>
Lei 4427/12	Produção, Desenvolvimento ou Montagem de Bens de Alta Tecnologia	80%	100%	-
Lei 4838/12	Política Automotriz Nacional	80%, 60%	100%	-
Lei 4903/12	De Parques Industriais	100%	-	-

<sup>a</sup> Caso se dediquem apenas a exportar, os usuários do regime pagam o Imposto de Zona Franca, de 0,5% sobre o faturamento; caso vendam ao território aduaneiro, pagam 70% do IRACIS sobre o que essas vendas representam sobre seus ingressos brutos. Em todos os casos, as empresas podem optar pelo regime de pagamento.

<sup>b</sup> Com autorização correspondente, as indústrias maquiladoras podem vender em território nacional pagando as taxas normais.

<sup>c</sup> Os contratos de Maquila a de sub-Maquila são gravados por um tributo único de 1% sobre o valor agregado em território nacional.

Fonte: elaboração própria a partir das leis listadas.

<sup>68</sup> Um dos entrevistados, ao se referir às empresas que se instalam através de tais incentivos, lembrou do crescimento da indústria de motocicletas no Paraguai nas últimas décadas. Segundo ele, por se beneficiar de um regime de exonerações, essa indústria se consolidou sem aportar muitos recursos ao Estado. Por outro lado, devido à grande quantidade de motocicletas que coloca no mercado, produz, como efeito colateral, muitos acidentes de trânsito. Ou seja, apesar da geração de empregos que promove, impõe ao Estado um altíssimo custo social e em termos de saúde pública. Segundo estimativas do Diário ABC Color, o custo anual dos acidentes de motocicleta chega a cerca de US\$ 100 milhões em atenção hospitalar. Informação disponível em: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/existen-16-leyes-de-exencion-en-el-pago-de-impuestos-y-pretenden-mas-1307944.html>. Acesso em: 10/06/2015.

Além disso, conforme argumentam Dionisio Borda e Fernando Masi (2011: 308<sup>69</sup>),

“todas essas vantagens não se converteram por si só em fatores propulsores ou de atração massiva de investimentos nacionais e estrangeiros no Paraguai, especialmente no setor industrial. As medidas de isenções impositivas para promover a industrialização do país beneficiaram somente um número limitado de empresas e não permitiram um crescimento importante do PIB industrial”.

Nesse sentido, a participação do setor manufatureiro no PIB paraguaio caiu de 15,6% em 2000 a 10,5% em 2013<sup>70</sup>.

Regimes tributários diferenciados prejudicam não só a universalidade, mas também deterioram a progressividade do sistema, elemento muito importante em um país desigual como o Paraguai. Uma de avaliar a progressividade de um sistema é através da simulação do coeficiente de Gini antes da extração dos impostos e depois. No país, o coeficiente de Gini aumenta de 50 para 50,6 após a incidência de impostos (HIGGINS *et al*, 2013). Ou seja, ainda que a diferença seja muito baixa, caso não existissem impostos no Paraguai, o país seria menos desigual.

Impostos diretos, como aqueles que incidem sobre a renda, desempenham importante papel para a justiça tributária. Com a aprovação da Lei 2421/04, reduziu-se a alíquota de 30% do IRACIS – principal imposto direto arrecadador no Paraguai – que passou a ser 10%. Curiosamente, a arrecadação desse imposto permaneceu nos mesmos níveis, o que indica “um efeito de formalização inversa, ou seja, a lei se adequou aos impostos pagos e não os impostos pagos à lei” (BELLASAI e JARA, 2013: 12<sup>71</sup>). Estimativas apontam um nível atual de evasão entre 55% e 60% desse imposto, o que leva a concluir que, antes da redução da alíquota, a evasão chegava a mais de 90%<sup>72</sup> (BELLASAI e JARA, 2013: 12).

Como o IVA pesa muito na carga tributária do Paraguai, é um fator determinante para o nível de progressividade do sistema. Estudos que mensuram o potencial redistributivo de impostos sobre consumo indicam uma tendência geral de regressividade (PRASAD e DENG, 2009). O caso paraguaio não é exceção. Zárate (2014) mensurou a incidência do IVA sobre a

---

<sup>69</sup> Do original: “todas estas ventajas no se han convertido por sí solas en factores propulsores o de atracción masiva de la inversión nacional y extranjera en el Paraguay, especialmente en el sector industrial. Las medidas de exenciones impositivas para promover la industrialización del país han beneficiado sólo a un número limitado de empresas y no han permitido un crecimiento importante del PIB industrial”.

<sup>70</sup> Dados oficiais do Banco Central do Paraguai. Disponível em: <https://www.bcp.gov.py/boletin-de-cuentas-nacionales-anales-i370>. Acesso em: 04/06/2015.

<sup>71</sup> Do original: “un efecto de formalización inversa, o sea, la ley se adecuó a los impuestos pagados y no los impuestos pagados a la ley”.

<sup>72</sup> Um dos entrevistados relata que as empresas paraguayas utilizavam *softwares*, facilmente encontrados no mercado, que permitiam uma contabilidade tripla: “Uma [das contabilidades] estava muito bem, para apresentar ao banco e conseguir crédito; outra estava muito mal, para o Estado, para não pagar impostos; e a terceira servia para administrar as empresas”.

população paraguaia a partir dos dez decis de renda do país, do mais rico ao mais pobre. O resultado dessa análise mostra que o IVA pesa mais sobre as camadas mais pobres da população: o decil mais pobre destina 24,8% de sua renda ao pagamento do imposto, enquanto o decil mais rico destina apenas 1%. Essa diferença se deve ao fato de famílias mais ricas destinarem menor porção de seus ingressos ao consumo, enquanto famílias mais pobres possuem pouca margem de investimento ou poupança, consumindo praticamente toda a renda.

O IRP, imposto que, por incidir diretamente sobre a renda das famílias, teria maior potencial de redistribuição, possui pouca influência sobre a progressividade do sistema. Primeiro, porque sua participação na carga tributária é muito baixa. Segundo, porque a diferença entre as alíquotas aplicadas às famílias de menor e maior renda, respectivamente 8% e 10%, é igualmente baixa. Terceiro, porque todos os gastos com manutenção, saúde, alimentação, lazer, educação, vestuário, moradia e investimentos são deduzíveis do imposto de renda desde que comprovados com nota fiscal.

Por fim, outro importante fator deletério tanto à universalidade quanto à progressividade do sistema tributário paraguaio é o regime tributário especial que beneficia o setor agropecuário, que, como demonstrado anteriormente, é o setor mais dinâmico da economia do país. Até o final do mandato de Franco, a comercialização de produtos agropecuários em estado bruto, principal produto de exportação paraguaio, não era gravada pelo IVA. Além disso, havia um imposto de renda específico para o setor, o IMAGRO, que incidia de maneira diferente dependendo da extensão de terra das propriedades de produção agrícola. Essa diferenciação produzia incentivos para que os proprietários artificialmente dividissem sua terra, de forma a evitar o pagamento de 10% da renda e pagar a alíquota de 2,5% para pequenos proprietários. Além disso, o setor se beneficia de um crédito tributário do IVA pago nas compras de bens, o que reduz ainda mais sua contribuição. Como se trata de um setor com enorme potencial contributivo, a incapacidade do Estado em extrair seus recursos configura um sério agravante à justiça do sistema.

### *Elites Agrárias Coesas e Dominantes*

A conformação do sistema tributário paraguaio, que privilegia a concentração de renda e a parcialidade no tratamento entre diferentes setores econômicos, reflete o modelo de desenvolvimento baseado no agronegócio de exportação. Esse modelo, estimulado pela política de Stroessner de integração econômica ao Brasil, proporcionou a emergência de atores econômicos que, voltados aos mercados externos, estabeleceram-se à margem do restante da sociedade paraguaia em termos de infraestrutura produtiva. Entretanto, a

concessão de amplos incentivos fiscais e creditícios por parte do Estado paraguaio foi decisiva para sua consolidação. Nos anos 1970 e início dos anos 1980, a chegada dos brasiguaios e o crescimento econômico alavancado pelo setor exportador de soja fortaleceram o setor agropecuário. Por sua vez, setores mais tradicionais, como o setor de produção bovina, emprestaram seu modelo de agremiação e atuação política àqueles. Dessa forma, os privilégios tributários do setor praticamente não foram afetados pelas reformas ocorridas no período compreendido pelo artigo, sendo que a atuação política dessas elites tem sido determinante para a manutenção das carências históricas do sistema tributário paraguaio. Conforme resumem Sabaini e O'Farrell (*apud* BORDA e CABALLERO, 2013: 313-314<sup>73</sup>), “motivos políticos e administrativos tendem a dificultar a arrecadação dos impostos sobre a produção do setor agropecuário, além de tal setor muitas vezes requerer a outorga de isenções e benefícios”.

Conforme dados apresentados previamente, o setor agropecuário é o principal setor de produção econômica do Paraguai. Mais do que isso, é o motor das ondas de crescimento recentes do país e responde por mais da metade de suas exportações. A soja é o principal produto de produção agrícola, e sua produção está controlada em grande parte por empresários brasiguaios. Inicialmente limitados à região da fronteira leste paraguaia, nas últimas décadas os produtores brasiguaios expandiram o cultivo de soja ao restante da região oriental e ao Chaco, sendo agora responsáveis por aproximadamente 90% da produção de soja no país (LAMBERT, 2014).

A hegemonia das elites agrárias frente a outros setores da sociedade, comprovada pelo desempenho econômico, manifesta-se de diferentes maneiras. Beneficiário de uma distribuição fundiária profundamente desigual, o setor convive com protestos permanentes de movimentos sociais camponeses, que denunciam a posse ilegal de terras e, por vezes, entram em conflito aberto com forças de segurança privada contratadas pelos empresários agropecuários (NICKSON, 2010: 272). Um exemplo dessa situação ocorreu em 2005 na zona de Ñacunday, quando trabalhadores sem-terra acampados denunciaram a posse irregular e a ocupação de terras excedentes pelo empresário brasiguai Tranquilo Favero. Como resposta à denúncia, o Instituto Nacional de Desenvolvimento Rural e da Terra (INDERT), respaldado por autorização judicial, abriu processo para a mensuração das terras, o qual foi eventualmente cassado após pressão dos empresários brasiguaios. Parte dos acampados de

---

<sup>73</sup> Do original: “motivos políticos y administrativos tienden a dificultar la recaudación de los impuestos sobre la producción del sector agropecuario, además de que dicho sector muchas veces requiere el otorgamiento de exenciones y subsidios”.

Ñacunday, após tal desfecho, transferiu-se para Curuguaty, zona onde ocorreram os conflitos por terra que desencadearam a destituição de Fernando Lugo em 2012 (SANTOS, 2014: 51-52). Esse episódio exemplifica as palavras do pesquisador paraguaio Ramón Fogel, para quem o Estado paraguaio “não exerce controle sobre a população de brasiguaios nem sobre seus bens” (*apud* SANTOS, 2014: 52<sup>74</sup>).

Como ferramenta de barganha política com o poder público e de demonstração de força, um dos instrumentos utilizados pelas elites agropecuárias são bloqueios das principais estradas por veículos agrícolas, impedindo até mesmo que agentes públicos acessem as vias. Essa forma de manifestação ficou conhecida no Paraguai como *tractorazo* (NICKSON, 2010: 270). Além disso, como no Paraguai a atividade de *lobby* é permitida, também é um recurso muito utilizado pelo setor<sup>75</sup>. Nesse sentido, as autoridades entrevistadas salientam que, mesmo após a negociação de reformas tributárias, o *lobby* empresarial age no sentido de tornar inócuas as transformações pretendidas.

A intermediação dos interesses do setor agropecuário com o Estado ocorre por meio das câmaras empresariais, modelo de associação de produtores do setor consolidado durante o regime de Stroessner, quando a negociação era conduzida diretamente com o Poder Executivo. Desde a transição democrática, mas principalmente desde os esforços mais contundentes de reforma do Estado no governo Nicanor, essas associações<sup>76</sup> se opõem fortemente a transformações no sistema tributário, sendo que sua atuação nesse sentido é de conhecimento público, como atesta um dos objetivos declarados da Associação de Produtores de Soja, Oleaginosas e Cereais do Paraguai (APS), que nucleia os produtores brasiguaios: “Influir nas políticas públicas”<sup>77</sup>. Para propor a Lei de Adequação Fiscal, o governo paraguaio conduziu rodadas de negociação com diferentes setores do empresariado paraguaio<sup>78</sup>. Essa abertura de canais de consulta e negociação é uma estratégia comum para a aprovação de reformas institucionais de “segunda geração”, que requerem o consenso de diferentes atores

---

<sup>74</sup> Do original: “no exerce control sobre la población de brasiguayos ni sobre sus bienes”.

<sup>75</sup> Recentemente, após proposta de estudo de um projeto de lei para a criação de um imposto sobre as exportações, o setor agrário manifestou sua contrariedade com a ameaça de realização de um *tractorazo*, que foi posteriormente descartado em favor do recurso ao *lobby* político no setor legislativo. Informação disponível em: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/descartan-tractorazo-pero-anuncian-lobby-para-rechazar-impuesto-a-granos-595280.html>. Acesso em: 10/06/2015.

<sup>76</sup> Existem diversas organizações empresariais agropecuárias no país. Entre essas, destacam-se a Associação Rural do Paraguai (ARP), que reúne principalmente produtores de gado; a União do Grêmio da Produção (UGP), que nucleia todo o setor sojeiro; a Câmara Paraguai de Exportadores e Comercializadores de Cereais e Oleaginosas (CAPECO); a Associação de Produtores de Soja, Oleaginosas e Cereais do Paraguai (APS), de ativa participação brasiguai; e a Coordenação Agrícola do Paraguai (CAP).

<sup>77</sup> Informação obtida no *website* oficial da APS. Disponível em: <http://aps.org.py/2014-06-08-17-16-30/quienes-somos>. Acesso em: 12/06/2015.

<sup>78</sup> Entrevista com Dionisio Borda, ex-Ministro da Fazenda do Paraguai, em 24 de outubro de 2014.

com poder de veto (TSEBELIS, 2009). Através de sua ação coletiva, o setor logrou manter a exoneração do IVA aos produtos agropecuários e negociar um regime vantajoso para o imposto de renda das empresas agrárias. Recentemente, após o período compreendido pelo artigo, foi aprovada uma lei que cria um IVA agropecuário e modifica o imposto de renda das empresas do setor. Ao final dessa seção, será discutido o processo de negociação e as perspectivas dessa reforma.

Em resumo, a política de incentivo à imigração de produtores agrários brasileiros no Paraguai através da concessão de vantajosas exonerações fiscais e o posterior *boom* da soja foram fundamentais para a consolidação do setor de produção agrária mecanizada. Essa consolidação, por sua vez, determinou uma dependência de trajetória no sistema tributário paraguaio, uma vez que tanto o grau de dominância quanto o grau de coesão dessas elites lhes conferiram a capacidade de vetar ou de alterar reformas profundas que pudessem dar ao Estado acesso a seus recursos. Dessa forma, obstaculizam transformações na universalidade e na progressividade desse sistema, as quais repercutem também em sua capacidade. A trajetória de negociação e implementação do IRP, que também será analisada ao final dessa seção, ilustra esse cenário de resiliência institucional.

### *Reforma Burocrática*

No contexto do pacote de medidas fiscais do governo de Nicanor, houve o recrutamento de quadros técnicos para a composição da equipe econômica do Poder Executivo. Esse perfil técnico marcou uma ruptura com a tradição do Partido Colorado, que, ao contrário de outros partidos políticos latino-americanos, caracterizava-se por privilegiar o recrutamento político para mandos superiores e cargos ministeriais (BORDA, 2007: 10). Dessa forma, o cargo de Ministro da Fazenda foi ocupado pelo economista Dionisio Borda, de formação acadêmica em instituição dos Estados Unidos. No exercício da função, Borda liderou um processo de reforma burocrática nos dois órgãos responsáveis pela coleta de impostos, Subsecretaria de Estado de Tributação (SET) e Direção Nacional de Aduanas (DNA).

A reforma administrativa ocorrida na SET, órgão responsável pela arrecadação dos impostos domésticos subordinado ao Ministério da Fazenda, permitiu avanços nos sistemas de tecnologia da informação, na capacitação de recursos humanos e na conduta ética de seus funcionários. Além disso, para incrementar o alcance do sistema, foi feito um esforço de



descentralização administrativa, com a abertura de oficinas regionais<sup>79</sup>. O cargo de diretor da SET, chamado de Vice-Ministro de Tributação, foi ocupado pelo menonita Andreas Neufeld, que, devido a sua vinculação religiosa, respondia também ao propósito de moralização pública defendido por Nicanor<sup>80</sup>. Nesse sentido, Neufeld, juntamente com Borda, estabeleceu resoluções normativas que buscavam um maior controle sobre possíveis desvios éticos de comportamento dos funcionários da SET, promovendo a rotação e o “congelamento” de funcionários cuja conduta era suspeita<sup>81</sup>. Uma das medidas tomadas foi o fechamento de uma unidade de 250 funcionários responsável pela auditoria dos principais 5 mil contribuintes empresariais (NICKSON, 2010: 278). Outra medida foi a bonificação de funcionários que obtivessem êxito em processar casos de evasão fiscal com uma porcentagem das multas coletadas, minimizando os incentivos para que os funcionários aceitassem subornos das companhias sob investigação. Em um ano, a arrecadação com dívidas tributárias havia aumentado em 800% (THOMPSON, 2012: 22).

A partir da aprovação do novo Código Aduaneiro através da Lei 2422/04, a Direção de Aduanas passou a se chamar Direção Nacional de Aduanas (DNA), responsável pela coleta de impostos de importação e pelo IVA dos produtos reexportados<sup>82</sup>. Com essa reforma, a DNA, que antes era subordinada ao Vice-Ministro de Tributação, passou a ser um órgão com autonomia administrativa e operacional, relacionando-se com o Executivo através do Ministro da Fazenda. Na rodada de entrevistas com autoridades paraguaias, foi unânime a classificação da DNA como um órgão permeado por práticas corruptas, mesmo após a reforma<sup>83</sup>. Contudo, houve alguns avanços, como a resolução normativa que implementou a obrigatoriedade de publicação eletrônica diária das cifras de arrecadação através do Sistema de Ordenamento Fiscal do Imposto em Aduanas (SOFIA). Nesse sistema, a SET impõe metas tributárias

---

<sup>79</sup> Entrevista com Dionisio Borda, ex-Ministro da Fazenda, em 24 de outubro de 2015.

<sup>80</sup> Sobre o papel dos menonitas no governo de Nicanor, ver Thompson (2012).

<sup>81</sup> Uma das autoridades entrevistadas descreveu a medida assim: “[Neufeld] fez uma seleção de funcionários que tinham má fama, enviou-os a um local e os trancou lá, e basicamente tinham que ‘bater seu cartão’ e ficar trancados até o final do expediente”.

<sup>82</sup> Segundo dados da Subsecretaria de Estado de Tributação (SET) e do Ministério da Fazenda do Paraguai, cerca de 45% da arrecadação de IVA em 2013 foi feita pela DNA.

<sup>83</sup> O método de coleta de impostos empregado nas aduanas paraguaias contribui para essa condição, uma vez que o controle da importação de mercadorias ocorre na entrada do território paraguaio juntamente com a declaração jurada dos produtos ingressantes. Instituições internacionais recomendam que se receba a declaração jurada na entrada e, em outro posto de coleta já dentro do território nacional, seja feita a fiscalização *a posteriori* com base na declaração. Um dos entrevistados afirmou que técnicos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) já alertaram as autoridades paraguaias sobre as falhas de seu sistema aduaneiro, que ainda não foi substituído.

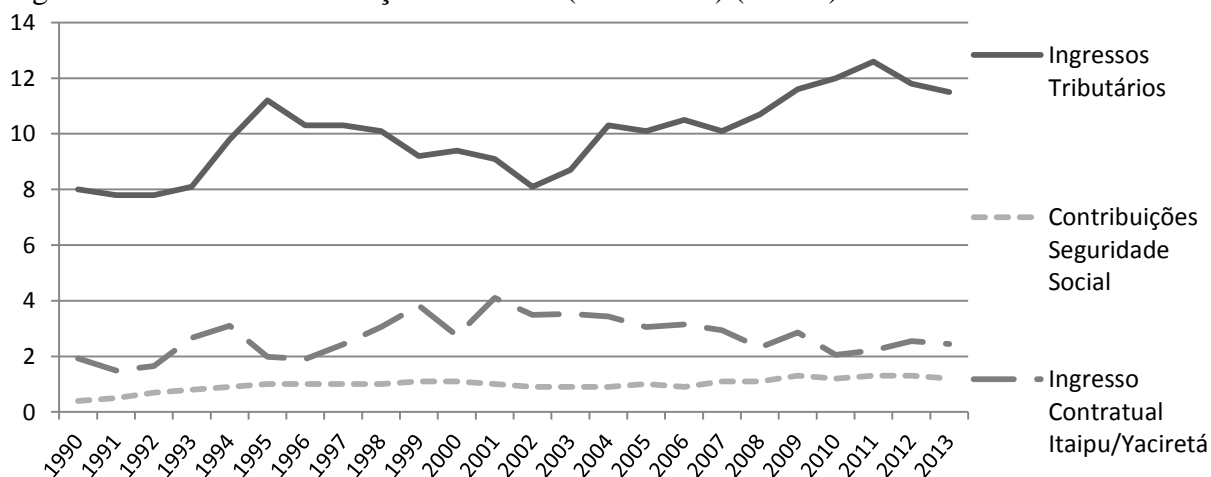
mensais à DNA, o que possibilita um controle sistemático de seu desempenho, colocando os diretores de aduanas em avaliação pública permanente<sup>84</sup>.

A ocupação técnica de cargos de alto mando nas instituições responsáveis pela política fiscal paraguaia contribuiu para a efetivação de reformas na administração do sistema tributário. Após as transformações promovidas na SET, houve um aumento na capacidade tributária. No entanto, o caráter técnico desses quadros por si só não alterou a essência do sistema tributário paraguaio. Transformações mais robustas esbarraram na atuação política do setor agropecuário e, no caso da DNA, na resistência à mudança da instituição.

### *O efeito da renda hidrelétrica sobre a arrecadação tributária*

Além dos ingressos tributários, o Estado paraguaio conta com a renda proveniente das Usinas Hidrelétricas Binacionais Itaipu, com o Brasil, e Yaciretá, com a Argentina. Somada a outras fontes de ingressos não tributários, como as contribuições à seguridade social, esses recursos agregam à renda fiscal paraguaia, conforme demonstra a figura 3. Desde 1989, de Itaipu, e 1995, de Yaciretá, o Paraguai recebe recursos em forma de *royalties* e de compensação pela energia vendida às outras partes. Após renegociar com o Brasil o preço pago pela energia, o Paraguai passou a receber um acréscimo de 240 milhões de dólares por ano de Itaipu, totalizando 360 milhões de dólares por ano em forma de compensações.

Figura 3. Fontes de Arrecadação do Estado (1990-2013) (% PIB)



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Ministério da Fazenda do Paraguai – Informes de situação financeira.

A existência dessa fonte de recursos levanta dúvidas sobre a dependência orçamentária que pode gerar no Estado paraguaio. Conforme a teoria dos Estados rentistas sugere, países

<sup>84</sup> Segundo um dos entrevistados, quando alguma aduana apresenta meses consecutivos com déficits, os meios de comunicação passam a questionar sua eficiência.

que contam com renda advinda de recursos naturais possuem menos incentivos para arrecadar impostos de seus cidadãos (MOORE, 2004; DIAMOND, 2010). Nesse sentido, a renda das hidrelétricas chegou a um pico de aproximadamente 4% do PIB em 2001, o que significava pouco menos de um terço da renda fiscal. Esse pico se explica também pela crise econômica e pela queda de arrecadação tributária em tal ano. No entanto, desde as reformas de 2004, essa proporção vem caindo, e, mesmo após um leve aumento do preço pago pelo Brasil pela energia de Itaipu em 2011, não passou de 2,4% do PIB em 2013. Além disso, conforme estudo conduzido por técnicos do FMI (ACOSTA *et al.*, 2010), que estima a variação na renda hidrelétrica a partir de uma projeção média de crescimento econômico do país nos próximos anos, a importância da renda das hidrelétricas deve cair sistematicamente no médio prazo, não passando de 0,5% do PIB em 2025. Ou seja, não constitui um montante suficientemente grande para gerar algum tipo de desincentivo na arrecadação de impostos do governo central paraguaio.

De acordo com as autoridades entrevistadas, no entanto, a renda hidrelétrica tem sido o principal fator a impedir o desenvolvimento de capacidade tributária em níveis subnacionais, ou seja, departamentos e municípios. De um governo altamente centralizado durante o período Stroessner, buscou-se a descentralização administrativa a partir da transição democrática. Dessa forma, a coleta de impostos sobre a propriedade tornou-se prerrogativa das administrações departamentais e municipais. Contudo, o legado da ditadura de Stroessner para os níveis subnacionais de governo é de pouca capacidade institucional. Como, além dessa renda tributária, departamentos e municípios também recebem transferências do governo central a partir dos *royalties* e compensações da renda hidrelétrica<sup>85</sup>, há poucos incentivos para aplicar esforços em uma atividade inerentemente impopular como a cobrança de impostos. Ou seja, a garantia orçamentária representada por esses recursos gera o que se chama de “preguiça fiscal”, isto é, desencoraja a aplicação de impostos por parte dos administradores, receosos de desaprovação popular. Ainda que faltem dados estatísticos para comprovar essa hipótese<sup>86</sup>, as evidências anedóticas coletadas em entrevistas sugerem que

---

<sup>85</sup> A Lei 3984/10, de 2010, regulamenta a distribuição dos *royalties* em razão dos territórios inundados pelas represas hidrelétricas. Metade da renda vai para o governo central e a outra metade para os governos subnacionais e municipais. A Lei 4758, de 2012, que cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Público e Desenvolvimento (FONACIDE), prevê que os recursos provenientes das compensações pela energia vendida sejam divididos da seguinte forma: 28% para o Tesouro Nacional para projetos de infraestrutura; 30% para o Fundo para a Excelência da Educação e Pesquisa; 25% para governos departamentais e municipais; 7% para a capitalização da Agência Financeira de Desenvolvimento; e 10% para o Fundo Nacional da Saúde. Portanto, governos subnacionais recebem 50% dos *royalties* e 25% das compensações.

<sup>86</sup> Não há dados sistematizados para a arrecadação em nível subnacional no Paraguai. Segundo um dos entrevistados, “muitos municípios sequer têm cadastros atualizados”.

essa condição tem gerado uma mentalidade rentista nos governos subnacionais. Conforme um dos entrevistados, “caso os municípios não tivessem essa renda, no mínimo iriam fazer um esforço maior para ter uma maior arrecadação”.

### *Tendências das Reformas*

Essa subseção traz uma perspectiva quantitativa das transformações no sistema tributário paraguaio através da categorização das leis com conteúdo tributário aprovadas no período observado (ver Anexo 3). O quadro 5 abaixo contém as 49 reformas tributárias sancionadas desde o final do regime de Stroessner até o final do mandato iniciado por Lugo e completado por Franco, o que resulta numa média de 2,04 reformas por ano e 9,8 reformas por mandato presidencial. Esses números representam uma produção legislativa tributária relativamente baixa, o que indica a dificuldade em mobilizar atores legislativos para reformar o sistema. Como comparação, El Salvador, Guatemala e Honduras, em período de tempo similar ao coberto aqui, aprovaram respectivamente 148, 111 e 67 leis tributárias (SCHNEIDER, 2012). O mandato mais ativo foi o de Rodríguez – 16 leis –, que reescreveu o código tributário e criou uma série de leis de exoneração com fins sociais, culturais e econômicos. O mandato menos ativo foi o de Cubas e González, de baixa legitimidade e quase permanente crise política, com apenas 2 leis aprovadas.

**Quadro 5. Reformas Tributárias (1989-2013)**

Governo	Reformas	Média/Ano	Natureza		
			Específica	Geral	Administrativa
Rodríguez	16	4	11	2	7
Wasmosy	10	2	7	1	5
Cubas / González	2	0,4	2	0	0
Nicanor	8	1,6	6	2	4
Lugo / Franco	13	2,6	9	2	4
<b>Ano do Mandato</b>					
Primeiro	10	2	7	3	3
Segundo	8	1,6	6	1	5
Terceiro	11	2,2	8	1	3
Quarto	15	3	7	2	7
Quinto	5	1,25	5	0	0
TOTAL	49	2,04	35	7	20

Fonte: elaboração própria a partir de dados da *Gaceta Oficial de la República del Paraguay* e do Congresso Nacional do Paraguai.

As leis também foram categorizadas de acordo com a natureza da reforma que propõem. Reformas específicas não se aplicam a todos os setores da sociedade, indicando,

regra geral, ação política de grupos de interesse para beneficiar suas atividades. Essas reformas podem incluir regimes de pagamento de impostos diferenciados, alíquotas mais baixas e exonerações. Reformas gerais referem-se a mudanças aplicáveis a todos os setores econômicos sem distinção, refletindo a ação de quadros técnicos e a imposição da autoridade estatal. Tais reformas incluem alterações no código tributário, novas taxas aplicadas e novas bases de tributação aplicáveis a toda a população. Por fim, reformas administrativas referem-se a alterações na estrutura estatal e na interação com os contribuintes, indicando modernização burocrática. Incluem procedimentos para o cumprimento tributário e sanções penais em caso de incumprimento (SCHNEIDER, 2012: 129).

Durante esses cinco mandatos, foram aprovadas 35 leis de natureza específica, 7 leis de natureza geral e 20 leis de natureza administrativa. A diferença em relação ao número total de leis aprovadas se deve ao fato de que algumas reformas encaixam-se em mais de uma categoria. A abundância de reformas de natureza específica, 56% do total, reflete a ação política de grupos de interesse, os quais lograram perfurar o sistema e manter seus recursos protegidos do alcance do Estado. Durante o mandato de Rodríguez, foi aprovado o maior número de reformas específicas, 11, e administrativas, 7. Quanto a reformas gerais, Rodríguez, Nicanor e Lugo/Franco aprovaram 2 cada.

Conforme mencionado antes, reformas de natureza administrativa tiveram importante papel no aumento da capacidade tributária paraguaia. Esse tipo de reforma também pode ser efetivado por meio de decretos executivos ou de resoluções internas aos órgãos de administração tributária, não passando pelo crivo do parlamento. Esse foi o caso da introdução de sistemas informáticos tanto na SET – sistema Marangatú – quanto na DNA – sistema SOFIA, que permitiram maior controle através do cruzamento de informações, incrementaram a transparência do sistema e facilitaram a relação com a população através da possibilidade de pagamento das obrigações tributárias em portal eletrônico. Também foi o caso das reformas da SET mencionadas anteriormente, cujo fim era coibir desvios éticos de funcionários públicos.

Quanto ao momento em que as leis foram sancionadas durante os mandatos, reformas durante o quarto ano foram mais propensas a ocorrer. No quinto ano, quando os quadros políticos estão mobilizados para as eleições que se aproximam, a propensão de reformas foi menor. Chama atenção a ausência de leis gerais e administrativas no quinto ano dos mandatos presidenciais, o que indica o desincentivo de aprovar reformas que vão de encontro aos interesses de grupos poderosos na proximidade de eleições. A título de exemplo, as principais leis sancionadas na década dos 2000 – de Adequação Fiscal e o novo Código Aduaneiro –,

após proposição do Executivo, foram aprovadas no primeiro ano de mandato de Nicanor, quando o governo, quando o respaldo político proveniente da vitória nas eleições era alto.

A análise das leis tributárias aponta a dificuldade de efetivar reformas, principalmente de natureza geral. A dominância de reformas específicas indica o favorecimento de grupos de interesse através de regimes especiais e exonerações. A seguir, explora-se o processo de negociação e implementação de duas reformas recentes.

### *Reformas Recentes: Imposto de Renda Pessoal e Imposto de Renda Agropecuária*<sup>87</sup>

Os casos analisados nessa subseção se referem aos processos que culminaram na Lei 4673/12, de 2012, e na Lei 5061/13, de 2013. A primeira implementou o IRP oito anos após esse imposto estar previsto em lei, enquanto a segunda modificou disposições no imposto de renda agropecuária e criou o IVA aos produtos agropecuários em forma bruta. A segunda lei foi aprovada durante o mandato de Horacio Cartes, iniciado em 2013, portanto não está presente no quadro de reformas acima.

*IRP* - No contexto da crise fiscal em que Nicanor assumiu o governo, foi proposta, dentro da Lei 2421/04, a inclusão de um imposto de renda às pessoas físicas, uma vez que o Paraguai era o único país sul-americano que ainda não contava com esse instrumento tributário. Além disso, apesar de já terem havido propostas isoladas em outros momentos, era a primeira vez que o imposto era proposto pelo governo. Para que a proposta fosse aceita, foram feitas rodadas de negociação junto aos grêmios empresariais e ao setor político. Dessa forma, firmou-se acordo por escrito em 2003, onde constava que esses setores apoiavam a implementação do IRP mediante a redução da alíquota do IRACIS de 30% a 10%. A Lei previa que o IRP fosse implementado em 2006, porém, a partir de *lobby* do setor empresarial no Congresso, rompendo o acordo firmado, sua implementação foi postergada em quatro oportunidades.

Nas três primeiras ocasiões em que a vigência do IRP foi postergada – Leis 2932/06, 3307/07 e 3712/09 –, justificou-se, respectivamente, que o sistema tributário não estava preparado para a cobrança do imposto, que a economia não crescia suficientemente para a criação de um novo imposto e que algumas alterações deveriam ser incluídas na proposta. A quarta prorrogação da implementação – Lei 4064/10 –, que impôs a vigência para o ano de 2013, inclui no projeto de lei o princípio da prejudicialidade, que estipula que não se pode iniciar processo penal por evasão fiscal sem que antes se tenha percorrido e esgotado todo o

---

<sup>87</sup> As informações dessa subseção foram obtidas através das entrevistas semi-estruturadas. A principal fonte foi a entrevista com Dionisio Borda, ex-Ministro da Fazenda, em 24 de outubro de 2014.

processo administrativo. Na prática, isso significa que alguém que tenha sido investigado por crime de evasão fiscal no Paraguai somente responderá na justiça criminal após dez anos, tempo previsto para os procedimentos administrativos na SET.

Por fim, a Lei 4673/12, de junho de 2012, tornou praticamente todos os gastos pessoais e familiares, caso devidamente comprovados com nota fiscal, deduzíveis do IRP. Além disso, eliminou a necessidade de declaração jurada de bens para o IRP para as pessoas que já contribuam com o IRACIS ou com o IMAGRO. Como consequência da primeira mudança, o IRP perdeu seu potencial arrecadador, tornando-se, na prática, um imposto sobre a poupança. As autoridades afirmam que sua vantagem agora reside em seu potencial formalizador, uma vez que incentiva os consumidores a demandar a nota fiscal nos estabelecimentos comerciais. A segunda mudança impediu que se “fechasse o círculo de controle” sobre o patrimônio do setor empresarial.

O processo descrito acima ocorreu durante dois mandatos diferentes. Nas duas primeiras vezes em que foi postergado, o Partido Colorado estava no governo e defendia o IRP, que foi bloqueado pelo Partido Liberal e pela esquerda. Com a chegada de Lugo e dos liberais ao poder, Dionisio Borda foi novamente chamado à pasta da Fazenda, trazendo consigo a pauta do IRP<sup>88</sup>. No entanto, agora na oposição, o Partido Colorado passou a vetar a implementação do imposto, que somente entraria em vigência após as mudanças que perfuraram seu potencial. Ou seja, apesar de fazerem parte da dinâmica de aprovação de reformas tributárias, as disputas partidárias não explicam a conformação atual do sistema tributário paraguaio.

*IRAGRO* – Assim como no caso do IRP, a proposta de implementação de um imposto à renda agropecuária e da incidência do IVA sobre os produtos agropecuários em estado natural também esteve em discussão no contexto das reformas de 2004. Para o Ministério da Fazenda, tratava-se de ajustar a contribuição tributária do setor agropecuário à sua participação no PIB. Através de negociações com as agremiações empresariais do setor, não se logrou a inclusão do IVA agropecuário, apenas do IMAGRO. Todavia, conforme mencionado anteriormente, o regime de liquidação do imposto e a quantidade de exonerações existentes permitiam que o setor minimizasse a incidência do imposto.

---

<sup>88</sup> Durante o governo Lugo, Borda buscou apoio à causa do IRP em colegas acadêmicos *paraguayólogos*. Dessa forma, escreveram artigos em jornais paraguaios manifestando a importância desse tipo de imposto pesquisadores como Andrew Nickson (Universidade de Birmingham), Peter Lambert (Universidade de Oregon), Albert Berry (Universidade de Toronto), Melissa Birch (Universidade de Kansas) e Donald Richard (Universidade de Indiana). Além disso, organismos multilaterais como o BID, o FMI e o Banco Mundial também apoiavam a causa publicamente.

Durante o governo de Lugo, “foi uma luta aberta entre o setor de agronegócios e a posição do governo, devido ao interesse manifestado de que esse setor tinha que contribuir”<sup>89</sup>. A posição do governo, novamente, era de que era necessário incluir o IVA agropecuário e realizar câmbios no IMAGRO, além de criar um imposto sobre a produção de soja. No entanto, como se tratava de um enfrentamento aberto, não houve disposição ao diálogo e à negociação.

Após a eleição de Horacio Cartes em 2013, renovou-se o processo de diálogo entre o governo e o setor de agronegócios. Foram convocadas novas rodadas de negociação com as principais associações do setor para implementar o IVA agropecuário e alterar o IMAGRO, que, de forma a marcar a diferença, passaria a se chamar IRAGRO. Novamente, houve resistência do setor agropecuário principalmente contra a obrigatoriedade de apresentar os resultados contábeis para a liquidação do IRAGRO, uma vez que antes se calculava os impostos sobre base pressuposta. Finalmente, a partir de 2014 passou-se a cobrar o IVA agropecuário com taxa de 5% – e dedução de 50% para produtos exportados – e o IRAGRO com taxa de 10% em novo regime de pagamento baseado na renda líquida das empresas do setor.

Como se trata de uma reforma muito recente, é difícil precisar seu efeito sobre o sistema tributário paraguaio. Porém, conforme sugeriu Borda em entrevista, “o fato de que não tenha havido oposição do setor de agronegócios ao IRAGRO e ao IVA agropecuário é um sinal de que estes impostos não vão afetar sua rentabilidade”. Por outro lado, o fato de que o presidente Cartes recentemente tenha vetado um imposto de 10% sobre a exportação de soja após esse ter sido aprovado na Câmara e no Senado – assegurando-se de que, após isso, o veto fosse mantido pelo Congresso – é mais um indicativo da manutenção influência do setor sobre o sistema tributário.

## **6. Considerações Finais**

O presente trabalho procurou identificar os principais determinantes políticos e sociais do sistema tributário paraguaio. Para tanto, utilizou categorias teóricas da literatura de sociologia histórica e fiscal e dados empíricos sobre a arrecadação tributária do Paraguai e sobre a conformação legal de seu sistema. Além disso, recorreu-se à literatura de história econômica e política do país a fim de apresentar as diferentes etapas da construção do Estado paraguaio e identificar os principais atores da atual etapa, caracterizada pela transição

---

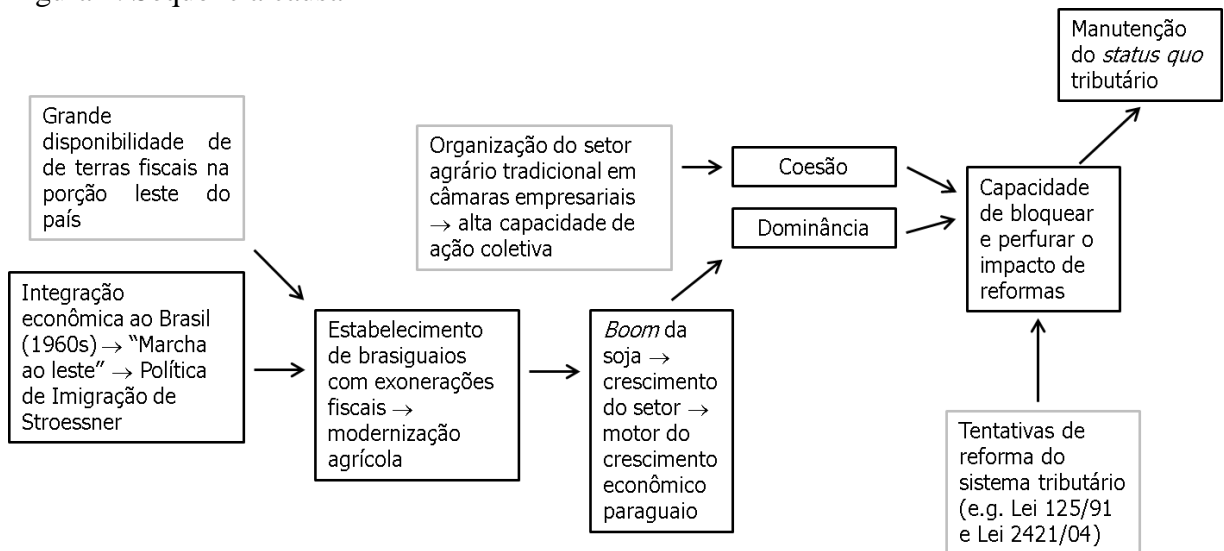
<sup>89</sup> Entrevista com Dionisio Borda, ex-Ministro da Fazenda, em 24 de outubro de 2014.



democrática. Por fim, apresentou-se as reformas no sistema tributário paraguaio desde 1989, as transformações em termos de capacidade, universalidade e progressividade derivadas dessas reformas e o papel das elites econômicas nesse sentido.

A partir das etapas descritas acima, pode-se perceber que, desde 1989, as reformas ocorridas no sistema tributário paraguaio permitiram transformações médias em sua capacidade e baixas tanto em sua universalidade quanto em sua progressividade. O avanço em termos de capacidade tributária foi possibilitado, inicialmente, pela simplificação do código tributário e, em um segundo momento, por reformas de cunho administrativo nos órgãos responsáveis pela arrecadação de impostos. No entanto, devido à atuação política de elites econômicas, sobretudo as elites agrárias, as principais reformas foram perfuradas pela proliferação de regimes especiais, exonerações fiscais a setores específicos e condições privilegiadas de liquidação dos impostos. Dessa forma, avanços em termos de universalidade e progressividade foram muito modestos, senão inexistentes.

Figura 4. Sequência causal



Fonte: Elaboração própria.

Como essas elites lograram a condição de bloquear reformas no sistema tributário? A figura 4 acima reproduz a sequência causal que determinou a conformação do sistema tributário paraguaio. O principal setor econômico do Paraguai, setor de agronegócios, consolidou-se como tal a partir da política de imigração do governo de Stroessner, que facilitou sua instalação com a concessão de exonerações fiscais. O aumento dos preços da soja nos mercados internacionais durante os anos 1970 contribuiu para o crescimento do setor. Com a transição democrática surgiram demandas de modernização do sistema tributário. Contudo, nesse momento tais elites já estavam consolidadas como o principal setor produtivo

do país e tinham alto grau de coesão para ação política de forma a influenciar as políticas públicas. Desde então, sua atuação é no sentido de manter o *status quo*, isto é, impedir que o Estado possa controlar seu patrimônio e obter acesso a seus recursos, bloqueando reformas tributárias abrangentes.

A trajetória do sistema tributário no Paraguai no período de transição democrática apresenta características de “reformas por erosão”, na tipologia de Schneider (2012). Quando as reformas já não continham elementos de favorecimento a grupos de interesse, alterações *a posteriori* na configuração original das leis perfuravam o sistema e enfraqueciam o impacto das transformações. Essa dificuldade em promover mudanças robustas no sistema tributário paraguaio revela a resiliência de antigos traços institucionais, que determina uma dependência de trajetória: quanto mais tempo decorre, mais difícil promover mudanças (TILLY, 1984; PIERSON, 2004).

A análise da reforma burocrática nas instituições de arrecadação tributária do Paraguai também revela a insuficiência da ocupação de cargos institucionais com quadros técnicos para a construção de capacidades estatais. Segundo Barbara Geddes (1994), o desenvolvimento de competência burocrática deveria ser condição fundamental para a capacidade estatal. No entanto, o caso do Paraguai mostra que a capacitação técnica do corpo burocrático não elimina a necessidade de atividade política. Os entraves para a capacitação institucional não se encontram apenas no nível de competência profissional dos funcionários públicos, mas, no caso paraguaio, residem também na desigual distribuição de recursos políticos. Dito de maneira resumida, as elites econômicas não estão dispostas a contribuir com a construção do Estado paraguaio, e têm recursos políticos suficientes para impedir que o Estado consiga acessar seus recursos econômicos.

Uma vez que a ideia de trabalho era a de realizar um estudo de orientação histórica a fim de identificar fatores causais, não se pretende aqui fazer recomendações normativas para reescrever o código tributário do Paraguai, até porque estas já existem, elaboradas por profissionais com mais conhecimento e experiência da realidade fiscal e institucional do país (BELLASAI e JARA, 2013; BORDA e CABALLERO, 2013). No entanto, dada a realidade econômica paraguaia, deve-se salientar o potencial contributivo que um imposto sobre as exportações agrícolas teria. Ainda que esse tipo de imposto não seja recomendado por economistas e por instituições internacionais, pois penaliza uma atividade que deveria ser encorajada, há situações em que pode desempenhar um papel positivo para a construção do Estado, gerando um relacionamento construtivo com os produtores (BRAUTIGAM, 2008b).

Por fim, os resultados da pesquisa sugerem que a atenção aos ciclos econômicos e às elites que deles emergem pode auxiliar a compreender a conformação dos sistemas tributários na América Latina. Portanto, um caminho lógico para a continuidade da agenda de pesquisa surge a partir da inclusão de outros casos da região. Além de possibilitar o exame comparativo de forma a verificar o potencial explicativo do quadro de análise, um escopo maior de objetos de pesquisa permite identificar tanto padrões de transformação nos sistemas tributários da região quanto tendências de convergência ou divergência.

## 7. Referências

- ABENTE, Diego. Las etapas de la transición y el camino por recorrer. In: ABENTE, D. (Ed.). *Paraguay en Transición*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1993. Pp. 147-159.
- ABENTE, Diego. Estatalidad y Calidad de la Democracia en Paraguay. *América Latina Hoy*, vol. 60, pp. 43-66, 2012.
- ACOSTA, Santiago; DABÁN, Teresa; ZÁRATE, Walter; CRIVELLI, Ernesto; & NOWAK, Sylwia. Paraguay – Selected Issues. *IMF Country Report N. 10/170*, 2010. 39p.
- ADAMS, Charles. *For Good and Evil: The Impact of Taxes on the Course of Civilization*, second edition. Lanham: Madison Books, 2001. 541p.
- ADELMAN, Jeremy. Institutions, Property, and Economic Development in Latin America. In: CENTENO, M. A. & LÓPEZ-ALVES, F. (Eds.). *The Other Mirror: Grand Theory through the Lens of Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2001. Pp. 27-54.
- ARDITI, Benjamin. *Adiós a Stroessner: la reconstrucción de la política en el Paraguay*. Asunción: Centro de Documentación y Estudios e RP Ediciones, 1989. 224p.
- ARECES, Nidia. De la Independencia a la Guerra de la Triple Alianza (1811-1870). In: TELESKA, I. (Ed.) *Historia del Paraguay*. Asunción: Taurus Editora, 2011. Pp. 149-197.
- BANCO MUNDIAL. *Informe Económico de Paraguay*. Washington: The World Bank, 1992. 197p.
- BELLASAI, Gerónimo & JARA, Alejandro. Reorientar el Sistema Tributario hacia la Equidad: un imperativo para el desarrollo. *Paraguay Debate – Nota de Política*, n. 11, 2013. 21p.
- BORDA, Dionisio. La estatización de la economía y la privatización del Estado (1954-1989). *Estudios Paraguayos*, vol. 17, n.1-2, pp. 37-89, 1989.
- BORDA, Dionisio. Paraguay: resultados de las reformas (2003-2005) y sus perspectivas. *CEPAL – Serie Informes y Estudios Especiales*, N. 18, 2007. 64p.
- BORDA, Dionisio & MASI, Fernando. Breves Consideraciones sobre la Institucionalidad Pública en Paraguay. In: MAIS, F. & BORDA, D. (Eds.). *Estado y Economía en Paraguay, 1870-2010*. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP), 2011. Pp. 288-331.
- BORDA, Dionisio & CABALLERO, Manuel. Paraguay: Hacia un Nuevo Acuerdo. In: RODRÍGUEZ, J. & DÍAZ, F. (Eds.). *Caminos para la Reforma: Estrategia Política de un*

- Arregle Fiscal*. Santiago: Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), 2013. Pp. 301-340.
- BRAUTIGAM, Deborah. Introduction: taxation and state-building in developing countries. In: BRAUTIGAM, D.; FJELDSTAD, O.; & MOORE, M. (Eds.). *Taxation and State-Building in Developing Countries: Capacity and Consent*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008a. Pp. 1-33.
- BRAUTIGAM, Deborah. Contingent Capacity: export taxation and state-building in Mauritius. In: BRAUTIGAM, D.; FJELDSTAD, O.; & MOORE, M. (Eds.). *Taxation and State-Building in Developing Countries: Capacity and Consent*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008b. Pp. 135-159.
- BRENNAN, Geoffrey & BUCHANAN, James. *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Indianapolis: Liberty Fund, 2000. 254p.
- BREZZO, Liliana. Reconstrucción, Poder Político y Revoluciones (1870-1920). In: TELESKA, I. (Ed.) *Historia del Paraguay*. Asunción: Taurus Editora, 2011. Pp. 199-224.
- CAMPBELL, John. The State and Fiscal Sociology. *Annual Review of Sociology*, vol. 19, pp. 163-185, 1993.
- CAMPOS, Luis. *Apuntes de Historia Económica del Paraguay: Desarrollo, auge y decadencia de una economía de enclaves*, segunda edición. Asunción: Intercontinental Editora, 2013. 487p.
- CAMPOS, Luis & CANESE, Ricardo. *El Sector Público en el Paraguay: Análisis de sus Inversiones y Empresas*. Asunción: Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política, 1987. 251p.
- CENTENO, Miguel Angel. *Blood and debt: war and the nation-state in Latin America*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 2002. 329p.
- CENTENO, Miguel Angel. El Estado en América Latina. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n. 85-86, pp. 11-31, 2009.
- DIAMOND, Larry. Why Are There no Arab Democracies? *Journal of Democracy*, vol. 21, n. 1, pp. 93-104, 2010.
- EASTER, Gerald. Capacity, consent and tax collection in post-communist states. In: BRAUTIGAM, D.; FJELDSTAD, O.; & MOORE, M. (Eds.). *Taxation and State-Building in Developing Countries: Capacity and Consent*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. Pp. 64-88.
- FAY, Marianne & MORRISON, Mary. *Infrastructure in Latin America and the Caribbean: recente developments and key challenges*. Washington: The World Bank, 2007. 144p.
- FJELDSTAD, Odd-Helge & MOORE, Mick. Tax reform and state-building in a globalised world. In: BRAUTIGAM, D.; FJELDSTAD, O.; & MOORE, M. (Eds.). *Taxation and State-Building in Developing Countries: Capacity and Consent*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. Pp. 235-260.
- GEDDES, Barbara. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1994. 256p.
- GEORGE, Alexander & BENNET, Andrew. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press, 2005. 350p.

- HERBST, Jeffrey. *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*. Princeton: Princeton University Press, 2000. 296p.
- HERKEN, Juan Carlos. Crecimiento Económico en Paraguay. La Herencia de las Dos Guerras: 1864-1870 / 1932-1935. In: MASI, F. & BORDA, D. (Eds.). *Estado y Economía en Paraguay, 1870-2010*. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP), 2011. Pp. 22-54.
- HIGGINS, Sean. Social Spending, Taxes and Income Redistribution in Paraguay. *CEQ Working Paper*, n. 13, 2013. 41p.
- HOLMES, Stephen & SUNSTEIN, Cass. *El costo de los derechos: Por qué la libertad depende de los impuestos*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2012. 262p.
- HUI, Victoria Tin-Bor. *War and State Formation in Ancient China and Early Modern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. 310p.
- KATO, Junko. *Regressive Taxation and the Welfare State: Path Dependence and Policy Diffusion*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. 260p.
- LAMBERT, Peter. Paraguay and the Rise of Brazil: Continuity, Resistance and Compliance. In: *FLACSO-ISA Joint International Conference*. Buenos Aires, 2014.
- LEVI, Margaret. *Of Rule and Revenue*. Berkeley: University of California Press, 1988. 253p.
- LÓPEZ-ALVES, Fernando. *State Formation and Democracy in Latin America, 1810–1900*. Durham & London: Duke University Press, 2000. 312p.
- LORA, Eduardo & FAJARDO, Johanna. Cuidado con la informalidad. In: CORBACHO, A.; FRETES, V.; & LORA, E. (Eds.) *Recaudar no Basta: los impuestos como instrumento de desarrollo*. Washington: BID, 2013. Pp. 99-122.
- MAHON, James. Tax Incidence and Tax Reforms in Latin America. *Woodrow Wilson Centre Update on the Americas*, noviembre de 2012. 27p.
- MAHONEY, James. Strategies of Causal Assessment in Comparative Historical Analysis. In: MAHONEY, J. & RUESCHEMEYER, D. (eds.). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. Pp. 337-372.
- MARTIN, I; MEHROTRA, A; & PRASAD, M. The Thunder of History: The Origins and Development of the New Fiscal Sociology. In: MARTIN; MEHROTRA; & PRASAD (Eds.). *The New Fiscal Sociology: Taxation in Comparative and Historical Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. Pp. 1-27.
- MASI, Fernando. Los desafíos de una nueva inserción externa del Paraguay. In: ABENTE, D. & BORDA, D. (Eds.). *El Reto del Futuro: Asumiendo el legado del bicentenario*. Asunción: Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay, 2011. Pp. 115-154.
- MASI, Fernando & RUIZ, Francisco. Lineamientos para una estrategia de crecimiento económico inclusivo. *Paraguay Debate – Nota de Política*, n. 3, 2012. 40p.
- MIRANDA, Anibal. *Apuntes sobre el desarrollo paraguayo*, Volumen 1. Asunción: Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”, 1979. 310p.
- MOLINAS, José; LIÑAN, Aníbal; & SAIEGH, Sebastián. Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Paraguay, 1954-2003. *Revista de Ciencia Política*, vol. 24, n. 2, pp.67-93, 2003.
- MOORE, Mick. Revenues, State Formation, and the Quality of Governance in Developing Countries. *International Political Science Review*, vol. 25, n. 3, p. 297-319, 2004.

- MOORE, Mick. Between Coercion and Contract: competing narratives on taxation and governance. In: BRAUTIGAM, D.; FJELDSTAD, O.; & MOORE, M. (Eds.). *Taxation and State-Building in Developing Countries: Capacity and Consent*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. Pp. 34-63.
- NICKSON, Andrew. Brazilian Colonization of the Eastern Border Region of Paraguay. *Journal of Latin American Studies*, vol. 13, n. 1, pp. 111-131, 1981.
- NICKSON, Andrew. Tyranny and Longevity: Stroessner's Paraguay. *Third World Quarterly*, vol. 10, n. 1, pp. 237-259, 1988.
- NICKSON, Andrew. Political Economy of Policymaking in Paraguay. In: BERRY, A. (Ed.). *Loosing Ground in the Employment Challenge: the case of Paraguay*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2010. Pp. 265-294.
- O'DONNELL, Guillermo. On the State, Democratization, and Some Conceptual Problems. *World Development*, vol. 21, n. 8, pp. 1355-1369, 1993.
- ONU (Organização das Nações Unidas). *Global Study on Homicide 2013: Trends, Context, and Data*. Viena: United Nations Office on Drug and Crime, 2013. 163p.
- PETERS, Guy. *The Politics of Taxation: A Comparative Perspective*. Cambridge: Blackwell, 1991. 338p.
- PIERSON, Paul. *Politics in Time: history, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004. 196p.
- PRASAD, Monica & DENG, Yingying. Taxation and the worlds of welfare. *Socio-Economic Review*, vol. 7, pp. 431-457, 2009.
- RIBEIRO, Germano. La preparación para la guerra como construcción del Estado: el caso de Paraguay antes de la Guerra de la Triple Alianza (1864-1870). *Revista Paraguay desde las Ciencias Sociales*, n. 4, pp. 27-50, 2014.
- RODRÍGUEZ, José Carlos. *Análisis del Sistema Tributario en el Paraguay y Potencial de Recaudación*. Asunción: Centro de Documentación y Estudios (CDE), 2011.
- RODRÍGUEZ, Ricardo. *La Integración Económica del Paraguay em el Brasil*. Asunción: Editorial Histórica, 1987. 342p.
- ROJAS, Luis. *La Economía Durante el Stronismo*. Asunción: El Lector, 2014. 104p.
- SABAINI, Juan Carlos & ROSSIGNOLO, Darío. La Tributación de las altas rentas en América Latina. *CEPAL – Serie Estudios y Perspectivas*, n. 13, 2014. 116p.
- SANTOS, Fabio Luis Barbosa. A problemática brasiguaiia e os dilemas da projeção regional brasileira. *Polis*, vol. 13, n. 39, pp. 39-62, 2014.
- SCAVONE, Ricardo. Guerra internacional y enfrentamientos políticos (1920-1954). In: TELESCA, I. (Ed.) *Historia del Paraguay*. Asunción: Taurus Editora, 2011. Pp. 225-264.
- SCHNEIDER, Aaron. Finanças Públicas e Cultura Política: fontes de receitas e natureza dos Estados. In: BAQUERO, Marcello (org.). *Cultura(s) Política(s) e Democracia no Século XXI na América Latina*. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2011. Pp. 141-163.
- SCHNEIDER, Aaron. *State-Building and Tax Regimes in Central America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. 243p.
- SCHRANK, Andrew. Understanding Latin American Political Economy: varieties of capitalism or fiscal sociology? *Economy and Society*, vol. 38, n. 1, pp. 53-61, 2009.

- SOARES, Murilo Rodrigues da Cunha. *Lei Kandir: Breve Histórico*. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 2007. 15p. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1441>. Acesso em: 27/05/2015.
- SOLER, Lorena. *PARAGUAY. La Larga Invencción del Golpe. El stronismo y el orden político paraguayo*. Buenos Aires: Imago Mundi, 2012. 197p.
- TAYLOR, Brian. & BOTEÁ, Roxana. Tilly Tally: War-Making and State-Making in the Contemporary Third World. *International Studies Review*, vol. 10, n. 1, pp. 27-56, 2008.
- THOMPSON, Warren. *Evangelizing the State: Mennonite Brethren Technocrats in Paraguayan State Reform, 2003-2008*. Dissertação de Mestrado. Albuquerque: Universidade do Novo México, 2012.
- TILLY, Charles. *Big Structures, Large Processes, and Huge Comparisons*. New York: Russel Sage Foundation, 1984. 176p.
- TILLY, Charles. War Making and State Making as Organized Crime. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; & SKOCPOL, T. (Eds.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. Pp. 169-191.
- TILLY, Charles. *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992*. Cambridge: Blackwell Publishing, 1992. 271p.
- TILLY, Charles. *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. 248p.
- TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. 440p.
- VIGOUR, Cécile. Veto Players and Interest Groups in Lawmaking: a Comparative Analysis of Judicial Reforms in Italy, Belgium, and France. *Comparative Political Studies*, vol. 147, n. 14, pp. 1891-1918, 2014.
- WILLIAMS, John Hoyt. *The Rise and Fall of the Paraguayan Republic, 1800-1870*. Austin: University of Texas Press, 1979. 296.
- ZÁRATE, Walter. *Análisis del Sistema Tributario Paraguayo*. Asunción: CADEP-Observatorio Fiscal, 2011. 23p.
- ZÁRATE, Walter. Incidencia y Equidad Tributaria en Paraguay: el caso del IVA. *Paraguay Debate – Nota de Política*, n. 16, 2014. 21p.

**PARTE 3****CONCLUSÃO: PERSPECTIVAS PARA A AGENDA DE PESQUISA**



## **CONCLUSÃO: PERSPECTIVAS PARA A AGENDA DE PESQUISA**

Os impostos conformam uma das principais arenas de interação e negociação política, mobilizando disputas entre diferentes grupos da sociedade e junto ao Estado. Nesse sentido, o sistema tributário de um país reflete trajetórias históricas de conflitos sociais, de legitimidade política dos governantes, de alocação de recursos públicos e privados, de desenvolvimento e consolidação institucional e de reprodução de desigualdades de classe, gênero e etnia (MARTIN, MEHROTRA & PRASAD, 2009). Ou seja, o potencial explicativo da arena conformada pelos impostos abre uma série de possibilidades de pesquisa.

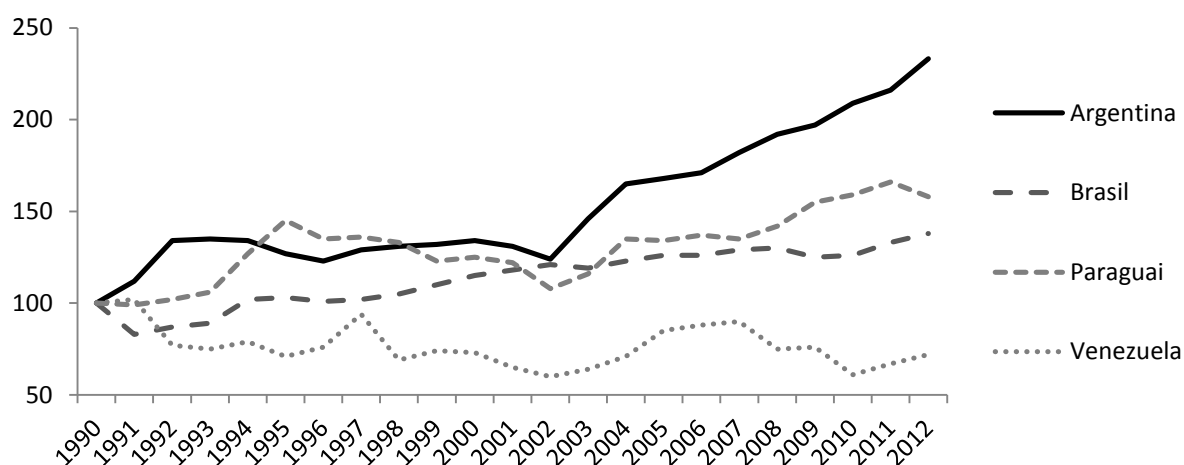
Voltando à taxonomia da sociologia fiscal apresentada na primeira parte do trabalho, podemos classificar as possibilidades de pesquisa de acordo com o tratamento teórico dado ao sistema tributário. Caso este seja analisado como variável dependente, busca-se os determinantes da taxa; caso seja visto como variável independente, busca-se suas consequências. Indo além, caso consideremos o sistema tributário como instituição política – e o artigo produzido corrobora essa premissa, uma vez que tal sistema é resultado da interação entre atores políticos –, chegamos à divisão entre teorias institucionais e teorias de instituições (DIERMEIER & KREHBIEL, 2003), na qual as primeiras endogenizam os atributos institucionais para verificar seus efeitos, enquanto as segundas procuram explicar por que os atributos institucionais assumem determinada forma. Ou seja, a agenda de investigações em sociologia fiscal está organizada de maneira similar à linha de pesquisa sobre instituições políticas.

O artigo acima, que procurou na atuação de atores sociais e políticos os atributos do sistema tributário paraguaio, dialoga com as teorias de instituições. No entanto, a agenda de pesquisa que se segue não está limitada dessa forma. Nos últimos anos, a literatura sobre instituições políticas comparadas traçou as diferenças nos níveis de desenvolvimento socioeconômico dos países a divergências em suas trajetórias institucionais (ACEMOGLU & ROBINSON, 2012). A manutenção do Paraguai enquanto objeto de pesquisa permite, por exemplo, traçar a evolução de seus níveis de desenvolvimento socioeconômico a partir da trajetória dos atributos de capacidade, universalidade e progressividade do sistema tributário apresentados no trabalho.

Por outro lado, conforme sugerido nas considerações finais do artigo, a opção por continuar tratando o sistema tributário como variável dependente leva, logicamente, a uma agenda de pesquisa comparada. Nesse sentido, um dos aspectos salientes no estudo do caso paraguaio, em comparação a outros países da região, é a ausência de um processo de substituição de importações, o que determinou os baixos níveis de industrialização e a alta

dependência econômica em relação ao setor agropecuário. Dessa forma, apenas como um exercício, finalizo o trabalho com a proposta de uma análise comparativa dos casos de Argentina, Brasil, Paraguai e Venezuela. A escolha desses casos se dá pelas características de seus sistemas tributários (ver quadro 1 na página 27). Enquanto Argentina e Brasil apresentam os níveis mais altos de arrecadação de impostos em relação ao PIB, Paraguai e Venezuela apresentam os mais baixos. Esses padrões se repetem no que se refere à arrecadação de impostos diretos. Argentina e Brasil, por terem vivenciado um processo de substituição de importações conduzido pelo Estado no século XX, permitem contrastar a experiência do Paraguai. E a inclusão da Venezuela é de particular interesse por ser o único país sul-americano a reduzir os níveis de arrecadação tributária nas duas últimas décadas, tornando-se cada vez mais dependente dos recursos provenientes da venda de petróleo nos mercados internacionais.

Figura 5. Evolução da Arrecadação/PIB desde 1990 (%)



Fonte: elaboração própria a partir de dados de CEPAL. Disponível em: <http://estadisticas.cepal.org/>, acesso em: 25/05/2015.

A figura 5 apresenta a evolução das capacidades tributárias dos quatro países desde 1990 e indica os tipos de transformações que a região vem sofrendo nesse sentido. De forma a elaborar o gráfico, o ano de 1990 foi tomado como parâmetro, sendo a arrecadação tributária relativa ao PIB fixada em 100% para cada país nesse primeiro momento. Nos anos seguintes, todas as mudanças são calculadas a partir dessa base. O que determinou a divergência na trajetória das capacidades tributárias desses países? Quais as conjunturas críticas que alteraram essas trajetórias? Quais os atores políticos que emergiram nessas conjunturas? São algumas das perguntas que uma investigação sobre o tema deve responder. Ainda que seja apenas uma proposta inicial, pretendo seguir nesse rumo nos próximos projetos.

## ANEXO 1 – LISTA DE AUTORIDADES ENTREVISTADAS

<b>RODADA ÚNICA DE ENTREVISTAS (20/10/2014 a 25/10/2014)</b>	
<b>20/10/2014</b>	<p><b>Gerónimo Bellassai Baudo</b> Ex-Viceministro de Tributação, <i>Subsecretaría de Estado de Tributación</i> (SET) (2008-2012)</p> <p><b>Javier Contreras Saguier</b> Ex-Diretor Nacional de Aduanas (2009-2011) Ex-Viceministro de Tributação, <i>Subsecretaría de Estado de Tributación</i> (SET) (2012-2013)</p>
<b>21/10/2014</b>	<p><b>José Carlos Rodríguez</b> Pesquisador Vinculado ao <i>Centro de Análisis y Difusi�n de la Economía Paraguaya</i> (CADEP)</p>
<b>22/10/2014</b>	<p><b>Walter Zárate</b> Diretor do Departamento de Operaç�es do Banco Central do Paraguai</p> <p><b>Francisco Ru�z D�az</b> Diretor do Sistema de Investimento Público, <i>Ministerio de Hacienda</i></p> <p><b>Oscar Lovera</b> Diretor de Política Macrofiscal, <i>Ministerio de Hacienda</i></p>
<b>24/10/2014</b>	<p><b>Dionisio Borda</b> Ex-Ministro da Fazenda da República do Paraguai (2003-2005 e 2008-2012)</p>
<b>25/10/2014</b>	<p><b>Rafael Vera Legal</b> Ex-Auditor Interno, <i>Ministerio de Hacienda</i> (1980-2001)</p>

**ANEXO 2 – ROTEIRO DE ENTREVISTAS**

---

**QUESTÕES**

---

- 1) *En su opinión, ¿cuáles fueron las principales transformaciones del sistema fiscal paraguayo desde 1989?*

---
- 2) *En su opinión, ¿cómo el proceso legislativo afecta las decisiones sobre reformas fiscales en Paraguay?*

---
- 3) *En su opinión, ¿cómo los sectores más dinámicos de la economía paraguaya influyen en la conformación del sistema fiscal?*

---
- 4) *En su opinión, ¿cómo los ingresos generados por el sector de energía hidroeléctrica afectan la recaudación de impuestos en Paraguay?*

---
- 5) *¿Cómo usted evalúa la actuación de la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) desde la transición democrática?*

---
- 6) *¿Cómo usted evalúa la actuación de la Dirección Nacional de Aduanas desde la transición democrática?*

---
- 7) *Sobre la Ley N. 4.673, de 2012, que instituyó el impuesto a la renta personal (IRP), ¿cuáles fueron los principales obstáculos para la aprobación y posterior adopción y cuál es el impacto que se espera sobre los niveles de recaudación y sobre la base fiscal?*

---
- 8) *Sobre el impuesto a la renta agropecuaria (Iragro), instituido la Ley 5061, de 2013, ¿cuáles fueron los principales obstáculos para la aprobación y posterior adopción y cuál es el impacto que se espera sobre los niveles de recaudación y sobre la base fiscal?*

---
- 9) *Por favor, hable de algún aspecto que usted considera importante y que no se ha abordado hasta el momento en esta entrevista.*

---

**ANEXO 3 – REFORMAS TRIBUTÁRIAS APROVADAS DESDE A TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA**

MANDATO	LEI	CONTEÚDO	ANO NO MANDATO	TIPO DE REFORMA		
				ESP.	GERAL	ADM.
RODRÍGUEZ (1989-1993)	Lei N. 51/89, de 16 de janeiro de 1990	Cria o Conselho de Tarifas Aduaneiras.	1			
	Lei N. 30/90, de, de 30 de agosto de 1990	Exoneração fiscal a feiras e exposições organizadas e realizadas por agremiações e sociedades cooperativas e artesanais pertencentes ao setor produtivo nacional.	2			
	Lei N. 60/90, de 20 de dezembro de 1990	Estabelece o regime de incentivos fiscais para capital de origem nacional e estrangeira.	2			
	Lei N. 6/91, de 27 de junho de 1991	Exoneração fiscal à importação de livros, jornais e revistas.	2			
	Lei N. 44/91, de 3 de outubro de 1991	Exoneração fiscal a entidades de beneficência legalmente reconhecidas.	3			
	Lei N. 55/91, de 17 de outubro de 1991	Convênio para evitar a tributação dupla sobre a exploração de linhas internacionais de transporte aéreo entre Uruguai e Paraguai.	3			
	Lei N. 65/91, de 12 de novembro de 1991	Exoneração fiscal à Cruz Vermelha paraguaia.	3			
	Lei N. 125/91, de 9 de janeiro de 1992	Estabelece o Novo Regime Tributário.	3			
	Lei N. 22/92, de 6 de agosto de 1992	Exoneração fiscal à importação e comercialização de livros, periódicos e revistas.	3			
	Lei N. 37/92, de 24 de setembro de 1992	Modifica disposições tributárias vinculadas à comercialização de algodão.	4			
	Lei N. 77/92, de 3 de dezembro de 1992	Exoneração fiscal à comercialização de medicamentos para o tratamento de diabetes, de câncer e de outras enfermidades específicas.	4			

	Lei N. 135/93, de 29 de março de 1993	Cria a Direção Geral de Grandes Contribuintes.	4			
	Lei N. 170/93, de 7 de junho de 1993	Amplia as funções aplicáveis a fraudes tributárias.	4			
	Lei 215/93, de 12 de junho de 1993	Modifica e amplia as exonerações previstas na Lei 125/91.	4			
	Lei N. 210/93, de 6 de julho de 1993	Amplia disposições legais que estabelecem incentivos fiscais para o mercado de capitais.	4			
	Lei N. 230/93, de 5 de julho de 1993	Convênio para evitar a tributação dupla do transporte aéreo e terrestre entre Chile e Paraguai.	4			
WASMOSY (1993-1998)	Lei N. 331/94, de 6 de maio de 1994	Benefícios fiscais ao acordo de voluntários do serviço de emergência Malta-Paraguai.	1			
	Lei N. 363/94, de 24 de junho de 1994	Benefícios fiscais a todos os Corpos de Bombeiros voluntários reconhecidos na República.	1			
	Lei N. 449/94, de 28 de outubro de 1994	Benefícios fiscais ao <i>Club de Leones</i> do Distrito "M" Paraguai.	2			
	Lei N. 523/95, de 16 de janeiro de 1995	Autoriza e estabelece o Regime de Zonas Francas.	2			
	Lei N. 621/95, de 2 de agosto de 1995	Aprova o protocolo relativo ao Código Aduaneiro do MERCOSUL.	2			
	Lei N. 771/95, de 27 de novembro de 1995	Exoneração fiscal às vivendas econômicas de interesse social e aos empréstimos sociais do Banco Nacional de Trabalhadores.	3			
	Lei N. 833/96, de 12 de setembro de 1996	Benefícios fiscais ao Centro Médico Batista.	4			
	Lei N. 1075/97, de 5 de junho de 1997	Aprova o acordo da <i>Oficina Internacional de los Textiles y Prendas de Vestir</i> .	4			
	Lei N. 1064/97, de 3 de julho de 1997	Regula as operações de empresas industriais maquiladoras de exportação que incorporam mão-de-obra ou outros recursos nacionais.	4			
	Lei N. 1105/97, de 14 de agosto de 1997	Convênio para evitar a tributação dupla do transporte aéreo e terrestre entre Argentina e Paraguai.	4			

CUBAS/GONZÁLEZ (1998-2003)	Lei N. 1451, de 29 de julho de 1999	Amplia o prazo de inscrição dos contribuintes ao Imposto de Renta das Atividades Agropecuárias (IMAGRO).	1			
	Lei N. 2018/02, de 8 de novembro de 2002	Autoriza a livre importação de veículos, maquinários agrícolas e maquinários de construção de segunda mão.	5			
NICANOR (2003-2008)	Lei N. 2312/03, de 18 de novembro de 2003	Exoneração fiscal à importação de medicamentos, reativos, inseticidas, máquinas de pulverização e peças empregadas nos programas do <i>Servicio Nacional de Erradicación de Enfermedades Transmitidas por Vectores</i> (SENEPA).	1			
	Lei N. 2421/04, de 5 de julho de 2004	Lei de Reordenamento Administrativo e de Adequação Fiscal.	1			
	Lei N. 2422/04, de 30 de julho de 2004	Código Aduaneiro.	1			
	Lei N. 2655/05, de 28 de novembro de 2005	Modifica o Artigo 38 da Lei 125/91, sobre o pagamento antecipado ao Imposto de Renta das Atividades Agropecuárias (IMAGRO).	3			
	Lei N. 2965/06, de 3 de agosto de 2006	Aprova o Convênio entre Chile e Paraguai para evitar a tributação dupla e para prevenir a evasão do imposto de renda e de patrimônio, e seu respectivo protocolo adicional.	3			
	Lei N. 2932/06, de 28 de setembro de 2006	Posterga a vigência do Imposto de Renda Pessoal (IRP).	4			
	Lei N. 3358/07, de 18 de outubro de 2007	Amplia e modifica o Artigo 6 da Lei 2421/04, sobre exonerações à importação e compra local de bens por instituições de ensino com fins lucrativos.	5			
	Lei N. 3307/07, de 25 de outubro de 2007	Posterga a vigência do Imposto de Renda Pessoal (IRP).	5			

LUGO/FRANCO (2008-2013)	Lei N. 3703/09, de 13 de abril de 2009	Amplia e Modifica disposições sobre gastos deduzíveis do Imposto de Renta a Atividades Comerciais e de Serviços (IRACIS).	1			
	Lei N. 3735/09, de 11 de junho de 2009	Exonerações fiscais à Faculdade de Medicina da Universidade Nacional de Assunção para introdução no país de medicamentos doados pelo Programa Internacional GLIVEC.	1			
	Lei N. 3712/09, de 23 de junho de 2009	Posterga a vigência do Imposto de Renda Pessoal (IRP).	1			
	Lei N. 3972/10, de 6 de maio de 2010	Aprova o Convênio entre Taiwan e Paraguai para evitar a tributação dupla e para prevenir a evasão do imposto de renda.	2			
	Lei N. 4045/10, de 28 de julho de 2010	Amplia taxas do Imposto Seletivo ao Consumo (ISC) e destina o aumento percentual ao Fundo Nacional de Desenvolvimento do Esporte.	1			
	Lei N. 4064/10, de 22 de novembro de 2010	Inclui o princípio de prejudicialidade na ação penal pública por evasão fiscal e posterga a vigência do Imposto de Renda Pessoal (IRP).	3			
	Lei N. 4294/11, de 25 de abril de 2011	Regulamenta o destino de 1% do ISC ao tabaco e ao álcool ao Fundo Nacional de Desenvolvimento do Esporte, aprovado na Lei 4045/10.	3			
	Lei N. 4333/11, de 24 de maio de 2011	Modifica o Artigo 1 da Lei 2018/02, que autoriza a livre importação de veículo, maquinários agrícolas e maquinários de construção de segunda mão.	3			
	Lei N. 4427/12, de 12 de abril de 2012	Estabelece incentivos para a produção, desenvolvimento ou montagem ( <i>ensamblaje</i> ) de bens de alta tecnologia	4			
	Lei N. 4601/12, de 12 de abril de 2012	De incentivos à importação de veículos elétricos	4			
	Lei N. 4673/12, de 23 de julho de 2012	Torna deduzíveis do Imposto de Renda Pessoal (IRP) gastos pessoais e familiares com nota fiscal e implementa o imposto.	4			



	Lei N. 4838/12, de 4 de dezembro de 2012	Estabelece a Política Automotriz Nacional (PAN)	5			
	Lei N. 4903/12, de 22 de abril de 2013	De Parques Industriais	5			

## REFERÊNCIAS

- ABENTE, Diego. Las etapas de la transición y el camino por recorrer. In: ABENTE, D. (Ed.). *Paraguay en Transición*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1993. Pp. 147-159.
- ABENTE, Diego. Estatalidad y Calidad de la Democracia en Paraguay. *América Latina Hoy*, vol. 60, pp. 43-66, 2012.
- ACEMOGLU, Daron & ROBINSON, James. *Why Nations Fail? The origins of power, prosperity and poverty*. New York: Crown Business, 2012. 544p.
- ACOSTA, Santiago; DABÁN, Teresa; ZÁRATE, Walter; CRIVELLI, Ernesto; & NOWAK, Sylwia. Paraguay – Selected Issues. *IMF Country Report N. 10/170*, 2010. 39p.
- ADAMS, Charles. *For Good and Evil: The Impact of Taxes on the Course of Civilization*, second edition. Lanham: Madison Books, 2001. 541p.
- ADELMAN, Jeremy. Institutions, Property, and Economic Development in Latin America. In: CENTENO, M. A. & LÓPEZ-ALVES, F. (Eds.). *The Other Mirror: Grand Theory through the Lens of Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2001. Pp. 27-54.
- ARDANT, Gabriel. Financial Policy and Economic Infrastructure of Modern States and Nations. In: TILLY, C. (Ed.). *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press, 1975. Pp. 164-242.
- ARDITI, Benjamin. *Adiós a Stroessner: la reconstrucción de la política en el Paraguay*. Asunción: Centro de Documentación y Estudios e RP Ediciones, 1989. 224p.
- ARECES, Nidia. De la Independencia a la Guerra de la Triple Alianza (1811-1870). In: TELESKA, I. (Ed.) *Historia del Paraguay*. Asunción: Taurus Editora, 2011. Pp. 149-197.
- ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta? A barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociologia Política*, vol. 24, pp. 9-27, 2005.
- AVELLANEDA, Sebastian & HARDIMAN, Niamh. Fiscal politics in time: pathways to fiscal consolidation in Ireland, Greece, Britain, and Spain, 1980-2012. *European Political Science Review*, vol. 7, n. 2, pp. 189-219, 2015.
- BANCO MUNDIAL. *Informe Económico de Paraguay*. Washington: The World Bank, 1992. 197p.
- BELLASAI, Gerónimo & JARA, Alejandro. Reorientar el Sistema Tributario hacia la Equidad: un imperativo para el desarrollo. *Paraguay Debate – Nota de Política*, n. 11, 2013. 21p.
- BERGMAN, Marcelo. Tax Reforms and Tax Compliance: the divergent path of Chile and Argentina. *Journal of Latin American Studies*, vol 34, pp. 593-624, 2003.
- BESLEY, Timothy & PERSSON, Torsten. *Pillars of Prosperity: The Political Economics of Development Clusters*. Princeton: Princeton University Press, 2011. 375p.
- BORBA, Pedro. *Sociologia Histórica como Teoria Política: a Formação dos Estados Modernos na Europa e na América Latina*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP), Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), 2014. 215p.
- BORDA, Dionisio. La estatización de la economía y la privatización del Estado (1954-1989). *Estudios Paraguayos*, vol. 17, n.1-2, pp. 37-89, 1989.

- BORDA, Dionisio. Paraguay: resultados de las reformas (2003-2005) y sus perspectivas. *CEPAL – Serie Informes y Estudios Especiales*, N. 18, 2007. 64p.
- BORDA, Dionisio & MASI, Fernando. Breves Consideraciones sobre la Institucionalidad Pública en Paraguay. In: MAIS, F. & BORDA, D. (Eds.). *Estado y Economía en Paraguay, 1870-2010*. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP), 2011. Pp. 288-331.
- BORDA, Dionisio & CABALLERO, Manuel. Paraguay: Hacia un Nuevo Acuerdo. In: RODRÍGUEZ, J. & DÍAZ, F. (Eds.). *Caminos para la Reforma: Estrategia Política de un Arregle Fiscal*. Santiago: Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), 2013. Pp. 301-340.
- BRAUTIGAM, Deborah. Introduction: taxation and state-building in developing countries. In: BRAUTIGAM, D.; FJELDSTAD, O.; & MOORE, M. (Eds.). *Taxation and State-Building in Developing Countries: Capacity and Consent*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008a. Pp. 1-33.
- BRAUTIGAM, Deborah. Contingent Capacity: export taxation and state-building in Mauritius. In: BRAUTIGAM, D.; FJELDSTAD, O.; & MOORE, M. (Eds.). *Taxation and State-Building in Developing Countries: Capacity and Consent*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008b. Pp. 135-159.
- BRAUTIGAM, D.; FJELDSTAD, O.; & MOORE, M. (Eds.). *Taxation and State-Building in Developing Countries: Capacity and Consent*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. 294p.
- BRENNAN, Geoffrey & BUCHANAN, James. *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Indianapolis: Liberty Fund, 2000. 254p.
- BREZZO, Liliana. Reconstrucción, Poder Político y Revoluciones (1870-1920). In: TELESCA, I. (Ed.) *Historia del Paraguay*. Asunción: Taurus Editora, 2011. Pp. 199-224.
- CAMPBELL, John. The State and Fiscal Sociology. *Annual Review of Sociology*, vol. 19, pp. 163-185, 1993.
- CAMPOS, Luis. *Apuntes de Historia Económica del Paraguay: Desarrollo, auge y decadencia de una economía de enclaves*, segunda edición. Asunción: Intercontinental Editora, 2013. 487p.
- CAMPOS, Luis & CANESE, Ricardo. *El Sector Público en el Paraguay: Análisis de sus Inversiones y Empresas*. Asunción: Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política, 1987. 251p.
- CENTENO, Miguel Angel. *Blood and debt: war and the nation-state in Latin America*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 2002. 329p.
- CENTENO, Miguel Angel. El Estado en América Latina. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n. 85-86, pp. 11-31, 2009.
- CENTENO, Miguel Angel & LÓPEZ-ALVES, Fernando. Introduction. In: CENTENO, M. A. & LÓPEZ-ALVES, F. (Eds.). *The Other Mirror: Grand Theory through the Lens of Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2011. Pp. 3-23.
- COELHO, André Luiz. A queda de Lugo e a instabilidade política paraguaia. *Observador On-Line*, vol. 7, n. 6, pp. 12-25, 2012.
- CRISCAUT, Andrés. La disritmia paraguaya. *Le Monde Diplomatique*, Edición Cono Sur, n. 130, 2010.

- DIAMOND, Larry. Why Are There no Arab Democracies? *Journal of Democracy*, vol. 21, n. 1, pp. 93-104, 2010.
- DIERMEIER, Daniel & KREHBIEL, Keith. Institutionalism as a Methodology. *Journal of Theoretical Politics*, vol. 15, n. 2, pp. 123-144, 2003.
- DINIZ, Eli. O pós-consenso de Washington: globalização, Estado e governabilidade reexaminados. In: DINIZ, E. (Ed.). *Globalização, Estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. Pp. 19-62.
- EASTER, Gerald. Capacity, consent and tax collection in post-communist states. In: BRAUTIGAM, D.; FJELDSTAD, O.; & MOORE, M. (Eds.). *Taxation and State-Building in Developing Countries: Capacity and Consent*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. Pp. 64-88.
- ERTMAN, Thomas. *Birth of the Leviathan: Building States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. 363p.
- FAY, Marianne & MORRISON, Mary. *Infrastructure in Latin America and the Caribbean: recente developments and key challenges*. Washington: The World Bank, 2007. 144p.
- FJELDSTAD, Odd-Helge & MOORE, Mick. Tax reform and state-building in a globalised world. In: BRAUTIGAM, D.; FJELDSTAD, O.; & MOORE, M. (Eds.). *Taxation and State-Building in Developing Countries: Capacity and Consent*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. Pp. 235-260.
- GEDDES, Barbara. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1994. 256p.
- GEORGE, Alexander & BENNET, Andrew. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press, 2005. 350p.
- HANSON, Jonathan & SIEGMAN, Rachel. Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research. *World Bank Political Economy Brown Bag Lunch Series*, 2013. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=1899933>. Acesso em: 14/09/2013.
- HERBST, Jeffrey. *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*. Princeton: Princeton University Press, 2000. 296p.
- HERKEN, Juan Carlos. Crecimiento Económico en Paraguay. La Herencia de las Dos Guerras: 1864-1870 / 1932-1935. In: MASI, F. & BORDA, D. (Eds.). *Estado y Economía en Paraguay, 1870-2010*. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP), 2011. Pp. 22-54.
- HIGGINS, Sean. Social Spending, Taxes and Income Redistribution in Paraguay. *CEQ Working Paper*, n. 13, 2013. 41p.
- HOLMES, Stephen & SUNSTEIN, Cass. *El costo de los derechos: Por qué la libertad depende de los impuestos*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2012. 262p.
- HUI, Victoria Tin-Bor. *War and State Formation in Ancient China and Early Modern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. 310p.
- KATO, Junko. *Regressive Taxation and the Welfare State: Path Dependence and Policy Diffusion*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. 260p.
- LAMBERT, Peter. Paraguay and the Rise of Brazil: Continuity, Resistance and Compliance. In: *FLACSO-ISA Joint International Conference*. Buenos Aires, 2014.

- LEVI, Margaret. *Of Rule and Revenue*. Berkeley: University of California Press, 1988. 253p.
- LIEBERMAN, Evan. *Race and Regionalism in the Politics of Taxation in Brazil and South Africa*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. 344p.
- LÓPEZ-ALVES, Fernando. *State Formation and Democracy in Latin America, 1810–1900*. Durham & London: Duke University Press, 2000. 312p.
- LORA, Eduardo & FAJARDO, Johanna. Cuidado con la informalidad. In: CORBACHO, A.; FRETES, V.; & LORA, E. (Eds.) *Recaudar no Basta: los impuestos como instrumento de desarrollo*. Washington: BID, 2013. Pp. 99-122.
- MACIEL, Marcelo Sobreiro. *Dependência de trajetória nos incentivos fiscais: fragmentação do empresariado na reforma tributária*. Dissertação de Mestrado. Brasília: Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro (IUPERJ) e Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (CEFOP), 2009. 127p.
- MAHON, James. Causes of Tax Reform in Latin America, 1977-95. *Latin American Research Review*, vol. 39, n. 1, pp. 4-30, 2004.
- MAHON, James. Tax Incidence and Tax Reforms in Latin America. *Woodrow Wilson Centre Update on the Americas*, novembro de 2012. 27p.
- MAHONEY, James. Strategies of Causal Assessment in Comparative Historical Analysis. In: MAHONEY, J. & RUESCHEMEYER, D. (eds.). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. Pp. 337-372.
- MARTIN, Isaac William. Redistributing toward the Rich: Strategic Policy Crafting in the Campaign to Repeal the Sixteenth Amendment, 1938-1958. *American Journal of Sociology*, vol. 116, n. 1, pp. 1-52, 2010.
- MARTIN, I; MEHROTRA, A; & PRASAD, M. The Thunder of History: The Origins and Development of the New Fiscal Sociology. In: MARTIN; MEHROTRA; & PRASAD (Eds.). *The New Fiscal Sociology: Taxation in Comparative and Historical Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. Pp. 1-27.
- MASI, Fernando. Los desafíos de una nueva inserción externa del Paraguay. In: ABENTE, D. & BORDA, D. (Eds.). *El Reto del Futuro: Asumiendo el legado del bicentenario*. Asunción: Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay, 2011. Pp. 115-154.
- MASI, Fernando & RUIZ, Francisco. Lineamientos para una estrategia de crecimiento económico inclusivo. *Paraguay Debate – Nota de Política*, n. 3, 2012. 40p.
- MEHROTRA, Ajay. *Making the Modern American Fiscal State: Law, Politics, and the Rise of Progressive Taxation, 1877-1929*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. 429p.
- MELO, Marcus André. Institutional Weakness and the Puzzle of Argentina's Low Taxation. *Latin American Politics and Society*, vol. 49, n. 4, pp. 115-148, 2008.
- MIRANDA, Anibal. *Apuntes sobre el desarrollo paraguayo*, Volumen 1. Asunción: Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción", 1979. 310p.
- MOLINAS, José; LIÑAN, Aníbal; & SAIEGH, Sebastián. Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Paraguay, 1954-2003. *Revista de Ciencia Política*, vol. 24, n. 2, pp.67-93, 2003.
- MOORE, Mick. Revenues, State Formation, and the Quality of Governance in Developing Countries. *International Political Science Review*, vol. 25, n. 3, p. 297-319, 2004.

- MOORE, Mick. Between Coercion and Contract: competing narratives on taxation and governance. In: BRAUTIGAM, D.; FJELDSTAD, O.; & MOORE, M. (Eds.). *Taxation and State-Building in Developing Countries: Capacity and Consent*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. Pp. 34-63.
- NICKSON, Andrew. Brazilian Colonization of the Eastern Border Region of Paraguay. *Journal of Latin American Studies*, vol. 13, n. 1, pp. 111-131, 1981.
- NICKSON, Andrew. Tyranny and Longevity: Stroessner's Paraguay. *Third World Quarterly*, vol. 10, n. 1, pp. 237-259, 1988.
- NICKSON, Andrew. Political Economy of Policymaking in Paraguay. In: BERRY, A. (Ed.). *Loosing Ground in the Employment Challenge: the case of Paraguay*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2010. Pp. 265-294.
- OCDE; CEPAL; & CIAT. *Revenue Statistics in Latin America 1990-2012*. Paris: OECD Publishing, 2014. 203p.
- O'DONNELL, Guillermo. On the State, Democratization, and Some Conceptual Problems. *World Development*, vol. 21, n. 8, pp. 1355-1369, 1993.
- ONU (Organização das Nações Unidas). *Global Study on Homicide 2013: Trends, Context, and Data*. Viena: United Nations Office on Drug and Crime, 2013. 163p.
- PETERS, Guy. *The Politics of Taxation: A Comparative Perspective*. Cambridge: Blackwell, 1991. 338p.
- PIERSON, Paul. *Politics in Time: history, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004. 196p.
- PIKETTY, Thomas. *O Capital no Século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. 672p.
- PRASAD, Monica. *The Politics of Free Markets: The Rise of Neoliberal Economic Politics in Britain, France, Germany, and the United States*. Chicago: The University of Chicago Press, 2006. 328p.
- PRASAD, Monica. *The Land of Too Much: American Abundance and the Paradox of Poverty*. Cambridge: Harvard University Press, 2012. 344p.
- PRASAD, Monica & DENG, Yingying. Taxation and the worlds of welfare. *Socio-Economic Review*, vol. 7, pp. 431-457, 2009.
- RIBEIRO, Germano. La preparación para la guerra como construcción del Estado: el caso de Paraguay antes de la Guerra de la Triple Alianza (1864-1870). *Revista Paraguay desde las Ciencias Sociales*, n. 4, pp. 27-50, 2014.
- RODRÍGUEZ, José Carlos. *Análisis del Sistema Tributario en el Paraguay y Potencial de Recaudación*. Asunción: Centro de Documentación y Estudios (CDE), 2011.
- RODRÍGUEZ, Ricardo. *La Integración Económica del Paraguay em el Brasil*. Asunción: Editorial Histórica, 1987. 342p.
- ROGERS, Melissa & WELLER, Nicholas. Income taxation and the validity of state capacity indicators. *Journal of Public Policy*, vol. 42, n. 2, pp. 183-206, 2014.
- ROJAS, Luis. *La Economía Durante el Stronismo*. Asunción: El Lector, 2014. 104p.
- ROSS, Michael. Does Taxation lead to Representation? *British Journal of Political Science*, vol. 34, n. 2, pp. 229-249, 2004.

SABAINI, Juan Carlos & ROSSIGNOLO, Darío. La Tributación de las altas rentas en América Latina. *CEPAL – Serie Estudios y Perspectivas*, n. 13, 2014. 116p.

SANTOS, Fabio Luis Barbosa. A problemática brasiguaiá e os dilemas da projeção regional brasileira. *Polis*, vol. 13, n. 39, pp. 39-62, 2014.

SCAVONE, Ricardo. Guerra internacional y enfrentamientos políticos (1920-1954). In: TELESKA, I. (Ed.) *Historia del Paraguay*. Asunción: Taurus Editora, 2011. Pp. 225-264.

SCHNEIDER, Aaron. Finanças Públicas e Cultura Política: fontes de receitas e natureza dos Estados. In: BAQUERO, Marcello (org.). *Cultura(s) Política(s) e Democracia no Século XXI na América Latina*. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2011. Pp. 141-163.

SCHNEIDER, Aaron. *State-Building and Tax Regimes in Central America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. 243p.

SCHNEIDER, Ben Ross & SOSKICE, David. Inequality in Developed Countries and Latin America: coordinated, liberal and hierarchical systems. *Economy and Society*, vol. 38, n. 1, pp. 17-52. 2009.

SCHRANK, Andrew. Understanding Latin American Political Economy: varieties of capitalism or fiscal sociology? *Economy and Society*, vol. 38, n. 1, pp. 53-61, 2009.

SCHUMPETER, Joseph. The Crisis of The Tax State. In: SWEDBERG, Richard (ed.). *Joseph A. Schumpeter: The Economics and Sociology of Capitalism*. New Jersey: Princeton University Press, pp. 99-140 1991.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; & SKOCPOL, T (Eds.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 3-37, 1985.

SOARES, Murilo Rodrigues da Cunha. *Lei Kandir: Breve Histórico*. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 2007. 15p. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1441>. Acesso em: 27/05/2015.

SOIFER, Hillel David. Measuring State Capacity in Contemporary Latin America. *Revista de Ciencia Política*, vol. 32, n. 3, pp. 585-598, 2012.

SOLER, Lorena. *PARAGUAY. La Larga Invención del Golpe. El stronismo y el orden político paraguayo*. Buenos Aires: Imago Mundi, 2012. 197p.

SPRUYT, Hendrik. War, Trade, and State Formation. In: BOIX, C. & STOKES, S (Org.). *Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2007. Pp. 211-235.

STEINMO, Sven. *Taxation and Democracy: Swedish, British, and American Approaches to Financing the Modern State*. New Haven: Yale University Press, 1993. 302p.

STIGLITZ, Joseph. *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers our Future*. New York: W. W. Norton & Company, 2012. 562p.

TAYLOR, Brian. & BOTEVA, Roxana. Tilly Tally: War-Making and State-Making in the Contemporary Third World. *International Studies Review*, vol. 10, n. 1, pp. 27-56, 2008.

THIES, Cameron G. War, Rivalry, and State Building in Latin America. *American Journal of Political Science*, vol 49, n. 3, pp. 451-465, 2005.

THOMPSON, Warren. *Evangelizing the State: Mennonite Brethren Technocrats in Paraguayan State Reform, 2003-2008*. Dissertação de Mestrado. Albuquerque: Universidade do Novo México, 2012.

- TILLY, Charles. Reflections on the History of European State-Making. In: TILLY, C. (Ed.). *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press, 1975. Pp. 3-83.
- TILLY, Charles. *Big Structures, Large Processes, and Huge Comparisons*. New York: Russel Sage Foundation, 1984. 176p.
- TILLY, Charles. War Making and State Making as Organized Crime. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; & SKOCPOL, T. (Eds.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. Pp. 169-191.
- TILLY, Charles. *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992*. Cambridge: Blackwell Publishing, 1992. 271p.
- TILLY, Charles. *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. 248p.
- TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. 440p.
- VIGOUR, Cécile. Veto Players and Interest Groups in Lawmaking: a Comparative Analysis of Judicial Reforms in Italy, Belgium, and France. *Comparative Political Studies*, vol. 147, n. 14, pp. 1891-1918, 2014.
- VU, Tuong. Studying the State through State Formation. *World Politics*, vol. 62, n. 1, pp. 148-175, 2010.
- WILLIAMS, John Hoyt. *The Rise and Fall of the Paraguayan Republic, 1800-1870*. Austin: University of Texas Press, 1979. 296.
- ZÁRATE, Walter. *Análisis del Sistema Tributario Paraguayo*. Asunción: CADEP-Observatorio Fiscal, 2011. 23p.
- ZÁRATE, Walter. Incidencia y Equidad Tributaria en Paraguay: el caso del IVA. *Paraguay Debate – Nota de Política*, n. 16, 2014. 21p.