

# TRIBUTAÇÃO E ESTADO DE DIREITO: UMA AVALIAÇÃO EMPÍRICA

## TAXATION AND RULE OF LAW: AN EMPIRICAL ASSESSMENT

*André Felipe Canuto Coelho*<sup>1</sup>

### Resumo

Malgrado variações observadas entre os países latino-americanos, a carga tributária na região elevou-se substancialmente ao longo dos anos noventa e continuou a crescer até o fim do ano fiscal de 2010. No entanto, não só o crescimento da arrecadação superou a melhor das estimativas como o seu padrão foi inesperado: os tributos indiretos cresceram duas vezes mais que os demais. Como poderiam os governos de esquerda estar aperfeiçoando um modelo de extração de recursos concentrador de renda e gerador de maior desigualdade social? O estudo toma por base a literatura recente associada ao neoinstitucionalismo e discute a importância de fatores políticos e das instituições - *governance* em sentido amplo, no funcionamento do sistema tributário e na

política tributária em particular. A lógica por trás da explicação é a de que as estruturas institucionais determinam as regras do jogo político e das políticas públicas de diferentes maneiras.

Palavras-chave: Carga Tributária. Instituições. América Latina. *Governance*. Neoinstitucionalismo.

### Abstract

*Despite some variation across the countries, the tax burden in Latin America surged in the early nineties and continued to grow until the end of the fiscal year 2010. However, not only did the growth of revenues surpass the best estimates but also its pattern was unexpected: the indirect taxes grew at more than twice the rate of the others. How could the leftist governments improve upon a model of resource extraction that concentrates income and increases social inequality? The study builds on the recent literature associated with the neoinstitutionalism and it explores the importance of political factors and institutions - governance in a broad sense, in the functioning of the tax system and tax policy in particular. The association between the increase in taxation and the consolidation of democracy predicted by the median voter theorem is discussed as key factor in the explanation, but its limitations in explaining the intraregional variation is highlighted. The logic behind the explanation is that institutional structures determine the rules of the political game and the public policies in different ways.*

*Keywords: Tax burden. Institutions. Latin America. Governance. Neo-institutionalism.*

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito e Doutor em Ciência Política pela UFPE. Auditor Fiscal da Receita Federal. Professor da Faculdade Damas de Instrução Cristã. Pesquisador do CIHJur.

## 1. UM PARADOXO EMPÍRICO-TEÓRICO

A partir da década de 90, verificamos, em quase todos os países latino-americanos<sup>2</sup>,

---

<sup>2</sup> Muita cautela deve ser empreendida ao fazer comparações entre países. Primeiro, em alguns deles, o PIB pode estar sendo subavaliado, já que muitas revisões para cima de séries do PIB têm sido feitas em alguns países. Em segundo lugar, o método de demonstrar a arrecadação tributária pode não ser o mesmo em todos os países. Por exemplo, no caso da Bolívia, a receita com o IVA não exclui todo o crédito desse imposto (já que o crédito do IVA é dado mediante bônus que pode ser usado para pagamento futuro), sobreestimando, então, as receitas. Apesar de essa correção ter sido feita neste trabalho, talvez outras variações persistam. Por exemplo, a seguridade social pode ter sido privatizada em alguns países, como o Chile, então ela não apareceria como um tributo, embora a contribuição continue a existir. Ademais, as informações acerca das receitas locais são muitas vezes incompletas, tornando as comparações internacionais da arrecadação de todos os governos muito difíceis. Entretanto, elas proporcionam indicadores amplos e lições úteis para os formuladores de políticas (LIEBERMAN, 2002, p. 106-107).

um vigoroso aumento da carga tributária: 140% na Bolívia, 154% na Nicarágua, 128% na Colômbia, 137% na República Dominicana, 91% na Argentina e 70% no Equador<sup>3</sup>.

Esse mesmo fenômeno fez com que o Brasil, com uma carga tributária de 35%, e a Argentina, ao redor de 33%, se situassem, em 2010, no mesmo patamar de muitos países desenvolvidos, como os EUA (31%), Japão (28%) e Canadá (35%).

O expressivo aumento dos recursos tributários na região, especialmente a partir do ano 2000, coincidiu com a ascensão de governos de esquerda num número crescente de países. Ao iniciar o ano de 2010, dez nações latino-americanas – compreendendo 2/3 da população local - vinham sendo governadas por regimes que podem ser classificados como de esquerda:

---

<sup>3</sup> Como será adiante explicitado, os dados pertinentes à arrecadação dos governos dos dezoito países analisados, de 1996 a 2010, foram obtidos no *Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social* (Ipes) da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal).

Argentina (2003), Bolívia (2006), Brasil (2003), Chile (2000), Equador (2007), El Salvador (2009), Nicarágua (2007), Paraguai (2008), Uruguai (2005) e Venezuela (1999)<sup>4</sup>.

Essa virada à esquerda de vários países latino-americanos apresenta um contexto histórico comum. Em primeiro lugar, pode se tratar de um recuo ao neoliberalismo adotado pelo subcontinente ao longo dos anos oitenta. Formando parte do chamado Consenso de Washington, as políticas neoliberais enfatizaram as reformas de livre mercado, a privatização das indústrias estatais, a liberalização do comércio e a desregulamentação como determinantes para o desenvolvimento e a prosperidade.

Prescritas pelo Banco Mundial e pelo FMI, tais reformas vieram acompanhadas de uma profunda reestruturação e de ajustes fiscais que

incluíam cortes substanciais nos gastos sociais.

O neoliberalismo foi em seguida acusado pelo fraco crescimento da região, pelo aumento da distância entre ricos e pobres, pela desvalorização das moedas locais e pelas crises da dívida tal como a experimentada pela Argentina em 2001. Os partidos de esquerda que ofereciam alternativas a essa situação, tinham como centro de campanha reformas sociais, atingindo sobremaneira as classes pobres marginalizadas.

Bobbio (1994, p. 110) enfatiza a igualdade como tema central para as esquerdas:

O elemento que melhor caracteriza as doutrinas e os movimentos que se chamam de esquerda, e como tais têm sido reconhecidos, é o igualitarismo [...] não como uma utopia de uma sociedade em que todos são iguais em tudo, mas como tendência, de um lado, a exaltar mais o que faz os homens iguais do que os faz desiguais, e de outro, em termos práticos, a favorecer as políticas que objetivam tornar mais iguais os desiguais.

---

<sup>4</sup> O ano a partir do qual o país foi governado por um partido ou por um presidente de esquerda aparece entre parêntesis.

Apesar das grandes diferenças entre as esquerdas atualmente no poder na América Latina, a questão da desigualdade é um ponto central da temática social de seus programas.

Por outro lado, as democratizações recentes na América Latina tenderiam, por si só, a favorecer a redistribuição e os gastos sociais justamente por trazer mais pessoas de baixa renda para o jogo eleitoral, uma aplicação direta do teorema do eleitor mediano (MELO, 2008, p. 13).<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Para Melo (2008), em um sufrágio universal, o eleitor mediano tende a receber uma renda mediana. Todavia, quando a renda não é distribuída de forma igualitária, a renda mediana é inferior à renda média. Espera-se, então uma redistribuição da renda após uma democratização pois a renda média em sociedades pré-democráticas é universalmente maior que a renda do eleitor mediano. Ora, já que o eleitor decisivo percebe uma renda abaixo da média, ele tende a ser favorável a alíquotas maiores de impostos e a políticas públicas geradoras de uma melhor distribuição da renda. De forma resumida, a democracia traz mais pessoas com renda abaixo da média para o jogo eleitoral, as quais, por

O que poderíamos esperar, por conseguinte, da onda democratizadora latino-americana programaticamente alinhada, nos últimos anos e na maioria dos países, à esquerda?

Ora, do lado da obtenção de recursos tributários, um aumento dos recursos arrecadados para fazer frente a gastos sociais maiores. No entanto, o que se esperaria é que esses recursos adicionais fossem obtidos, majoritariamente, por tributos diretos. Isto porque os tributos diretos, por preverem a adoção do princípio da progressividade - que consagra o aumento da carga tributária pela elevação da alíquota aplicável, na medida em que há o aumento da base de cálculo, visa à redistribuição da riqueza. Mediante o tributo progressivo, o que tem mais paga não apenas proporcionalmente mais, porém mais do que isto, paga progressivamente mais.

A carga tributária total na região passou de 13,6% do PIB em 1996 para 20,9% em

---

sua vez, pressionam de forma coletiva o governo para redistribuir renda.

2010. Da diferença de 7,3 pontos percentuais, 2,5 pontos (34%) couberam ao aumento pelos tributos diretos, enquanto que 4,8 pontos (66%) advieram do aumento dos tributos indiretos. A ascensão da esquerda ao poder agravou essa tendência: ao partirmos do ano de 2000, os tributos indiretos responderam por 69% do aumento da cunha fiscal até o ano de 2010.

O resultado é surpreendente, pois grande parte do padrão arrecadatário da década de 90 foi fruto de reformas tributárias impostas pelo FMI e pelo Banco Mundial advindas do chamado Consenso de Washington, as quais enfatizaram sobremaneira a tributação pela via indireta. Os governos de esquerda, esperar-se-ia, quebrariam esse padrão gerador de desigualdade social. Não foi o que aconteceu.

Qual a explicação? De início, percebemos que no campo da política tributária, prevaleceu o que Rose (1985) chamou de inércia: fazer nada nesta seara permite que o político não seja associado com propostas de criação de tributos ou de aumento de suas

alíquotas. “Mudanças na taxação tendem a ser o resultado de movimentos graduais, em vez de grandes inovações de políticas” (Melo, 2005, p. 99).

Todavia, o mero incrementalismo na área tributária não explicaria o aumento substancial das receitas nos últimos anos. Como elucidar esses números já que o esperado, a partir da nova configuração política regional, seria, na melhor das hipóteses, uma repetição dos mesmos patamares de arrecadação?

Uma vez que as economias latino-americanas são grandes produtoras e exportadoras de matérias-primas e importadoras de outros produtos básicos, o comportamento dos preços das *commodities* tem fundamental importância para a evolução de seus dados macroeconômicos. Afeta direta ou indiretamente os diversos índices de atividade, a inflação, o emprego, a pobreza, os recursos fiscais e o balanço de pagamentos.

Apontamos que as matérias-primas apresentaram preços relativamente baixos ao longo da década de 90 até 2003. Ainda no final de 2003

seus preços cresceram substancialmente, atingindo um ápice em maio de 2008 para descer a um mínimo em fevereiro de 2009 (INTAL, 2010, p. 01).

Considerando que a evolução da arrecadação tributária na América Latina vem sendo uma constante desde o ano de 1990 em diante, o crescimento expressivo nos preços das *commodities* a partir do ano de 2003 somente poderia ser um fator adicional para esse crescimento.<sup>6</sup>

Por outro lado, não houve igualmente uma elevação considerável no nível de renda *per capita* na região, que no período acresceu em 30%<sup>7</sup> e nem

uma modificação profunda da base produtiva da região capazes de afetar de modo substancial as receitas tributárias.

Será que poderíamos apoiar-nos numa melhora significativa do ambiente institucional para explicar esse apreciável esforço arrecadador? Nas palavras de Rodrik, Subramanian e Trebbi (2002), será que aqui também “as instituições imperam”, tal como em outras áreas do desenvolvimento econômico?

Seriam as “instituições” (ALM; MARTINEZ-VAZQUEZ, 2003) a chave para o crescimento da carga tributária<sup>8</sup> (que no pre-

---

<sup>6</sup> Os países que mais cresceram suas arrecadações tributárias entre o final de 2003 e o início de 2007 foram a Colômbia e a Costa Rica, países que não figuram entre os mais beneficiados pela expressiva elevação nos preços, no período, do cobre, da soja e do petróleo, por exemplo.

<sup>7</sup> Uma regressão simples realizada por Bird e Zolt (2003) para 168 países entre a carga tributária e a renda per capita apresentou uma elasticidade de apenas 0,61, indicando que a carga tributária tende a crescer mais devagar que a renda. Ao aplicarem uma regressão quadrá-

---

tica, demonstraram que os tributos *per capita* tendem a subir com a renda, só que de uma maneira menos vigorosa. Perceberam, inclusive, que quando a renda *per capita* alcança o patamar de US\$ 35,000, a carga tributária chega a declinar. Por outro lado, ao estimarem regressões lineares para grupos de países separados por seu nível de renda, descobriram correlações significativas entre a renda e a carga tributária para os países em transição e principalmente para os países mais pobres.

<sup>8</sup> A carga tributária é um indicador que expressa a relação entre o volu-

sente trabalho denominar-se-á, também, de esforço tributário) de muitos países? Essas “instituições” parecem interagir de diferentes maneiras, em diferentes períodos, em diferentes regiões, determinando grandes disparidades em termos de receitas tributárias.

No nosso trabalho, o esforço tributário nada mais é do que as receitas arrecadadas em relação à renda nacional, sendo esta última, de longe, a medida preferida para padronizar os indicadores de arrecadação tributária no tempo e no espaço.

A maior parte dos estudos veicula a receita de tributos como uma proporção do PIB, ou como uma proporção do PNB. De maneira geral, há uma concordância implícita de que o desafio para os Estados é o de retirar da economia

um percentual de recursos, e que as oportunidades e restrições de tributação para os formuladores de políticas públicas, e a burocracia de uma maneira geral, são determinadas pelo tamanho da produção de um país.

Tais suposições são razoavelmente aceitas e proporcionam uma base razoável para a comparação num mundo no qual o tamanho e a riqueza dos países variam enormemente (SHOME, 1999, p. 15).

As “instituições” são utilizadas aqui também como um indicador da influência da população na condução dos negócios do país. Em geral, como iremos propor, quanto mais influente a população se perceber, tudo o mais se mantendo constante, maior será, a princípio, a carga tributária. Nessa mesma linha, quanto mais extensa a economia informal, que se apresenta como a opção de escape ao sistema, menor será a carga.

Nosso objetivo é, então, verificar se as variações nas circunstâncias políticas e cul-

---

me de recursos que o Estado extrai da sociedade sob a forma de tributos, para financiar as atividades que se encontram sob sua responsabilidade, e o PIB.

turais de um país são mais<sup>9</sup> eficientes para explicar as variações no desempenho arrecadatório do que as circunstâncias econômicas.

A análise está baseada num conjunto de dados da carga tributária de dezoito países<sup>10</sup> da América Latina, de 1996 a 2010, para os quais realizaremos regressões de painéis<sup>11</sup>, tendo em vista as variáveis explicativas adiante expostas.

Nesse escopo remetemos brevemente sobre a literatura por trás do esforço tributário e anunciamos os dados

que vão ser utilizados. Concluímos com uma síntese da problemática tratada.

## **2. OS FATORES POR TRÁS DO ESFORÇO TRIBUTÁRIO: REVISÃO DA LITERATURA**

O padrão e os níveis de tributação de um país podem ser determinados por uma série de fatores econômicos, políticos e culturais e até mesmo por aqueles relacionados à qualidade de suas instituições.

Apesar de concordamos que as modificações recentes na estrutura econômica latino-americana sejam parte da explicação para nossa questão e, nesse sentido, acrescentarmos variáveis econômicas às regressões, não acreditamos que seja o fator decisivo como adiante mostraremos. Não esquadriharemos, portanto, a literatura tradicional sobre o nível de tributação de um país.

Melo (2007, p. 3) remete-nos para a importância

---

<sup>9</sup> No tópico seguinte, faremos uma distinção dos diversos tipos de variáveis.

<sup>10</sup> São eles: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

<sup>11</sup> Dados em painel, também chamados de dados de corte transversal com série temporal, são aqueles em que múltiplos casos (pessoas, empresas, países, etc.) são observados em vários pontos no tempo. Há duas informações nesses dados: a informação de corte transversal refletida nas diferenças entre os objetos de estudo e as informações contidas no próprio objeto devido apenas à passagem do tempo.

dos fatores políticos neste campo, quais sejam: os regimes políticos (autoritarismo *versus* democracia), formas de governo (presidencialismo *versus* parlamentarismo) e regras eleitorais.

O livro de Steinmo, *Tributação e Democracia* (1993), um estudo da política por trás das políticas públicas na Suécia, nos EUA e na Grã-Bretanha, estabeleceu um padrão para o estudo da tributação ao destacar a importância das instituições políticas.

Argumentou que os sistemas tributários diferiam de forma sistemática justamente pelas diferenças no desenho das instituições democráticas, tais como as regras eleitorais, as formas de organização dos estados (federais ou unitários) e os partidos políticos. Isto porque essas instituições alteram o poder de barganha daqueles que mais são afetados pelos resultados tributários e modificam tanto as informações disponíveis para eles como os incenti-

vos para se buscar tipos particulares de políticas tributárias (STEINMO, 1993).

A preocupação maior dessa concepção era a de verificar o processo de formação do estado da perspectiva da barganha tributária, os incentivos para a cooperação e a relação entre tributação e representação. Elaboraram, para isso, modelos que deram destaque para o eleitor mediano, a competição partidária, os *veto players* e os *agenda settlers*.

Outros acadêmicos enfatizaram a questão de como as diferenças institucionais dentro de sistemas democráticos podem afetar a capacidade de arrecadação, mediante os incentivos que proporcionam para cooperação e comprometimento.

Nesse aspecto, Boix (2003) observou que os níveis de tributação cresceram mais rapidamente em democracias que em regimes autoritários, já que as eleições permitiram que

interesses sociais diferentes melhor expressassem suas preferências, e a redistribuição se tornou um objetivo importante. Apontou ainda que, se controlar o nível de desenvolvimento econômico, os arranjos constitucionais apresentam um efeito marginal nas receitas tributárias. Sistemas parlamentaristas parecem mais capazes de levantar recursos que os sistemas presidencialistas, mas o fato de o Estado ser unitário ou federal, ou que tipo de regras eleitorais possui, é muito menos significativo que os fatores relacionados à estrutura dos interesses sociais, ou melhor, aos interesses do eleitor mediano (BOIX, 2003, p. 15).

Reconhecemos que essas variáveis políticas influenciaram o sistema tributário latino-americano. Não obstante, do ponto de vista macro, há menos variações nestes quesitos quando comparamos a América Latina como um todo. Ademais, no nosso intervalo de estudo, 1996 a 2010, houve pouca ou nenhuma modificação nessas configurações políticas.

Ainda que tenhamos testemunhado uma alteração nas regras eleitorais recentes na Bolívia, na Venezuela e no México, não houve modificações na forma de organização estatal (federalismo/unitarismo) desses países, nem em sua forma de governo (presidencialismo/parlamentarismo). O que houve foi uma democratização de toda a região: a partir de 1996 todos os países analisados podem, a princípio, ser considerados democráticos. As instituições políticas não entram, portanto, como variáveis explicativas para nossa análise.

Avançaremos, então, na literatura da ciência política que vê, na qualidade das instituições, ou simplesmente *governance*, um elemento-chave para o sucesso de políticas públicas, em busca, igualmente, de explicações para a variação no esforço tributário dos países latino-americanos.

## 2.1 A QUALIDADE DAS INSTITUIÇÕES, GOVERNANCE E A AÇÃO ECONÔMICA

Seguindo os passos já trilhados por La Porta *et al.* (1999, p. 225), o governo e suas instituições são capazes de moldar a vida de um país de diferentes maneiras: protegendo ou se apoderando da propriedade, permitindo ou coibindo dissensões, proporcionando bens públicos ou abusando deles por meio de seus agentes.

Iremos, então, investigar a medida do sucesso de uma sociedade em desenvolver um ambiente no qual regras justas e previsíveis formam a base das interações sociais e econômicas – como o *rule of law*<sup>12</sup>,

aí incluindo a imparcialidade do Judiciário. Tal como foi feito em Johnson, Kaufmann e Shleifer (1997), estamos na busca de uma relação estreita entre uma consistente e razoável arrecadação de tributos e uma melhoria das instituições.

Buscando a relação causal entre instituições e conduta econômica, proliferaram estudos que atribuíram ao ambiente institucional a causa primária na explicação das diferenças de de-

---

tiver de julgar e punir os cidadãos, privando-os de sua liberdade e propriedade. Em segundo lugar, *rule of law* significa a proeminência das leis e costumes do país perante a discricionariedade do poder real. Em terceiro lugar, *rule of law* aponta para a sujeição de todos os actos do executivo à soberania do parlamento. Por fim, *rule of law* terá o sentido de igualdade de acesso aos tribunais por parte dos cidadãos a fim destes aí defenderem os seus direitos segundo os princípios de direito comum dos ingleses (*Common Law*) e perante qualquer entidade (indivíduos ou poderes públicos)."

---

<sup>12</sup> Canotilho (2003, p. 93-94) entende que mesmo com as variações do princípio *rule of law* no tempo, o instituto contém quatro dimensões bem nítidas: "O *rule of law* significa, em primeiro lugar, na sequência da Magna Carta de 1215, a obrigatoriedade da observância de um processo justo legalmente regulado, quando se

sempenho econômico entre países (NORTH, 1990).

Há alguns anos, os economistas observaram que boas instituições econômicas, particularmente aquelas do setor público, são fundamentais para o crescimento. Algumas dessas instituições incluem governo limitado, uma burocracia relativamente não corrupta, um sistema legal que protege o direito de propriedade e proporcione o cumprimento dos contratos.

Esse interesse crescente pela qualidade das instituições e as várias tentativas de desenvolver instrumentos que permitam medi-la sustentam-se em uma ideia que chegou a ser aceita tanto pelos teóricos como pelos técnicos do desenvolvimento: a forma pela qual o poder é exercido pelas instituições políticas, econômicas e sociais de um país condiciona suas possibilidades de desenvolver-se de forma sustentada e equitativa. Tal como asseguram Kaufmann e seus colaboradores, o consenso geral parece ser o de que “a qua-

lidade do governo importa” (KAUFMANN; KRAAY; ZOIDO-LABATON, 1999).

O que se percebe é que, em função dessa premissa, os países em desenvolvimento veem-se periodicamente diagnosticados, avaliados, classificados, comparados e até mesmo ranqueados pelas múltiplas iniciativas dedicadas à medição da qualidade institucional em suas diversas dimensões.

Determinar o que essas ferramentas procuram medir e o que efetivamente medem requer, em primeiro lugar, algumas considerações sobre a relação de qualidade institucional com a noção de *governance* e, depois, o que o próprio termo *governance* quer dizer.

A relação entre *governance* e instituições vem sendo observada na literatura há algum tempo. Ora, se as instituições são as regras que determinam como as pessoas se comportam, elas então devem proporcionar os meios (formas)

de incentivos para favorecer o cumprimento e sanções para o caso de descumprimento - que conduzam as pessoas a se comportarem de acordo com essa regra (DUNCAN, 2003).

Se todas as instituições estão tendo desempenhos efetivamente bons, as pessoas estarão se comportando de forma apropriada, no que diz respeito a todas as regras da sociedade. Boa *governance* e instituições apropriadas seriam, então, a mesma coisa.

A *governance* assegura que uma série de instituições apropriadas esteja presente, quer na esfera pública, quer na privada. A pergunta é, então, o que *governance* quer significar. Ainda que desde o início dos anos 90 o tema tenha tido presença cada vez mais central, tanto no âmbito acadêmico como no discurso político, não existe consenso em torno de uma única definição do conceito.

Ainda assim, o PNUD definiu *governance* como o exercício da autoridade econômica, política e administrativa para manejar os assuntos de um país em todos os níveis, incluindo

todos os mecanismos, processos e instituições por meio dos quais os cidadãos e os distintos grupos articulam seus interesses, exercem seus direitos legais, cumprem com suas obrigações e resolvem suas controvérsias (PNUD, 1997).

Nesse mesmo sentido, Kaufmann, Kraay e Zoido-Lobaton (1999) sustentaram que o termo se refere às tradições e instituições por meio das quais a autoridade dos países é estabelecida. Isso inclui: a) o processo mediante o qual o governo é eleito, monitorado e sucedido; b) as capacidades do governo para desenhar e implementar políticas; e c) o respeito dos cidadãos e do Estado pelas regras e instituições que governam as relações econômicas e sociais.

Podemos, considerar, no entanto, que a grande abrangência do conceito de *governance* não impede que se coloquem limites – ainda que arbitrários – para trabalhar com a *governance* enquanto variável importante para o estabelecimento de políticas tributárias.

Embora não exista uma única definição de *governance*, a análise dos conceitos desenvolvidos aqui nos permite dizer que existe certo consenso em torno de seus principais elementos. Neste sentido, podemos afirmar que o conceito está relacionado a (à):

- um efetivo marco democrático e pluralista que regule o acesso e o controle do poder político (democracia);
- vigência do império da lei como instância de resolução de conflitos entre os indivíduos e entre o Estado e a sociedade (Estado e direito);
- capacidade institucional e técnica do Estado em transformar as decisões do sistema político em boas políticas, bens e serviços públicos (efetividade do aparato burocrático do Estado).

Existe, na verdade, uma endogeneidade<sup>13</sup> entre *go-*

*vernance* e tributação. Quem determina quem? Seremos capazes de determinar a causação? Partiremos da hipótese de que, pelo menos na América Latina, a causação inicial se deu muito mais no sentido de uma

---

relativamente simples determinar se uma variável é endógena ou exógena a um modelo teórico. No entanto, haverá sempre uma questão empírica envolvendo a adequação do modelo e consequentemente se as variáveis, em teoria, exógenas, são na verdade, endógenas ao sistema que está sendo modelado. Algumas vezes, há apenas uma referência tácita ao sistema. Por exemplo, dizer que o desenvolvimento tecnológico é endógeno implica supor que o leitor entenda que o desenvolvimento tecnológico depende do estado da economia, ou seja, o sistema é a economia. Nos modelos de regressão estatísticos, sempre se supõe a exogeneidade das variáveis independentes. Mas isso pode não ser verdadeiro e o regressor pode estar correlacionado com o erro. O problema da endogeneidade surge quando os fatores que proporcionariam um determinado resultado dependem, eles mesmos, desse resultado. Por exemplo, o efeito dos gastos de campanha na probabilidade de uma vitória nas urnas não pode ser facilmente mensurável dado que o nível dos gastos depende, por sua vez, de uma maior ou menor probabilidade de vitória.

---

<sup>13</sup> Podemos afirmar que algo é endógeno a um sistema se ele é determinado dentro do próprio sistema, e exógeno se é determinado fora. É

melhoria no ambiente institucional para um aumento da capacidade extrativa da nação do que o contrário.

Vamos tratar, a seguir, da *tax morale*, para só então passarmos a explorar os canais pelos quais a *governance* pode ser decisiva em melhorar o nível geral de arrecadação de um país.

## 2.2 TAX MORALE

Um outro desafio para as explicações políticas da tributação é o de conciliar as tradicionais variáveis encontradas na literatura de políticas públicas com a noção de *tax morale* e de cumprimento voluntário das normas (*voluntary compliance*), algo central para um sistema de tributação moderno e eficiente. Pensar sobre *tax morale* e *voluntary compliance* significa pensar também sobre questões como a legitimidade política e o apoio político.

*Tax morale* pode ser definida como a “motivação

intrínseca para pagar tributos” (BIRD et al., 2004), conceito que tem sido muito utilizado na literatura sobre tributação, principalmente porque uma *tax morale* mais alta está associada a um pagamento voluntário de tributos (*voluntary compliance*) também maior. Enquanto em épocas passadas os governos poderiam se apoiar em táticas coercitivas para levantar receitas, numerosos pesquisadores apontaram que um sistema tributário moderno, eficaz e eficiente requer algum grau de cumprimento espontâneo das normas tributárias, uma vez que reduziria os custos de monitoramento e coerção do Estado (LEVI, 1998).

## 2.3 TAX MORALE E GOVERNANCE

Que fatores têm um impacto na *tax morale* em âmbito nacional? Na verdade, há poucos estudos que sistematicamente verificam a influência das insti-

tuições na *tax morale* e na *tax compliance*. Analisaremos, então, se o fato de os cidadãos terem ativa participação na eleição e na rejeição de seus representantes e possuírem *liberdade de expressão, de associação (voice e accountability)*, se o fato de possuírem governos estáveis (*political stability*), se a qualidade dos serviços públicos, do funcionalismo público e sua independência de pressões políticas (*government effectiveness*), se o governo é hábil na formulação e implementação de políticas, se a regulação promove o desenvolvimento do setor privado (*regulatory quality*), se o cumprimento dos contratos, se o respeito ao direito de propriedade, se a imparcialidade das cortes (*rule of law*) e se o poder público é capturado pelas elites e pelo interesse privado (*control of corruption*) influenciam a *tax morale*, controlando todas as outras variáveis.

Vamos ampliar aqui a linha de pesquisa já aberta por Fauvelle-Aymar (1999),

que defende uma associação direta entre legitimidade do sistema político como um todo e disposição subjetiva de se pagar tributos. Faremos, entretanto, a associação entre uma maior legitimidade a um grau de *governance* maior, passível de ser aferido pelos indicadores de Kaufmann, Kraay e Mastruzzi (2009), que oferecem seis diferentes medidas para ela: voz e transparência; estabilidade política e ausência de violência, efetividade governamental, qualidade regulatória, *rule of law* e controle de corrupção.

### 2.3.1 VOZ E TRANSPARÊNCIA

A *tax morale* depende do tipo de moldura institucional. Instituições que respeitam as preferências dos cidadãos terão apoio maior das pessoas do que um Estado que atua como um Leviatã (Prinz, 2002, p. 09). Tal comportamento tem efeito positivo sobre a *tax morale*. Levi (1998)

pontua que uma possibilidade para se criar ou manter o cumprimento das normas é o governo proporcionar tranquilidade e segurança.

Um governo que se submete a regras democráticas acaba por impor a si mesmo restrições no uso de seu poder, enviando, assim, um sinal de que os contribuintes são vistos como pessoas responsáveis. Além disso, quanto mais participativa for uma democracia, menos os eleitores serão ignorantes, o que pode vir a criar ou manter um estoque de capital social.

Em outras palavras, o governo indica que as preferências dos contribuintes são levadas em consideração no processo político. Quanto mais os contribuintes possam participar no processo de decisão política mediante o reconhecimento de suas demandas, tanto mais esse contrato será baseado na confiança e maior a *tax morale*. Como Frey (2003, p.9) observa, os contribuintes são tratados “mais como cidadãos que como sujeitos, possuindo direitos e deveres para com o Estado”.

Quanto mais os contribuintes se colocarem em melhor situação para monitorar e controlar os políticos, sendo capazes de ter a iniciativa em proposições legislativas e até mesmo capazes de renegociar o contrato tributário com o governo, influenciando, por exemplo, nas leis tributárias e nas alíquotas, mais se promove a virtude cívica.

Ampliando esse direito, podemos dizer que a capacidade de escolher e retirar seus governantes, de serem ouvidos em suas demandas, de terem canais para que suas demandas sejam expressas - que a imprensa seja capaz de expressar essas demandas livremente e que estas, ao final, tenham, ao menos, dado ensejo a modificações nas políticas tributárias - tudo isso afeta substancialmente a disposição de honrar com as obrigações tributárias.

Desenvolvemos, então, a seguinte hipótese: quanto maior a percepção do contribuinte de que é capaz de participar ativamente na seleção e descarte de seu governo, quanto mais percebe que é grande sua capacida-

de de expressão mediante uma imprensa livre, maior a motivação intrínseca em pagar tributos.

Torgler (2002) demonstrou empiricamente a existência de efeitos da participação política efetiva sobre a disposição de pagar tributos. Analisando o caso de democracias diretas, Alm et al. (1999) apontaram que colocar nas mãos dos eleitores decisões acerca de questões tributárias tem efeito positivo na *tax compliance*.

### 2.3.2 **RULE OF LAW**

Não é apenas a confiança no governo que afeta a *tax morale*, mas também a confiança nos tribunais e no sistema legal, bem como a maneira pela qual a relação entre o Estado e os cidadãos é estabelecida. A confiança pode reforçar a cooperação, mantendo, então, o contrato psicológico entre o Estado e os contribuintes (TORGLER, 2001, 2002). Trata-se de uma importante instituição que influencia os incentivos dos cidadãos no sentido de uma maior obediência.

Nesse sentido, estabelecemos outra hipótese: quanto mais o cidadão percebe que os agentes públicos operam sob a lei, quanto mais o direito de propriedade é observado pelos tribunais, quanto mais a polícia e as demais forças coercitivas do governo são confiáveis, maior a *tax morale* e maior a arrecadação de tributos.

Kucher e Götte (1998) apud Torgler (2007, p. 162) utilizaram dados da Suíça (Zurique), em que os contribuintes preenchem suas declarações de bens e rendimentos, para analisarem a confiança no governo. Como variável dependente, utilizaram a razão entre as declarações de imposto de renda entre 1964 e 1996. A confiança foi mensurada como a razão entre a recomendação do governo de uma determinada questão posta em votação e o efetivo resultado nas urnas. Os resultados indicaram que a confiança aumenta significativamente a razão das declarações de rendimento. Ademais, Feld e Frey (2002) apud Torgler (2007, p. 163) mostram que, numa

análise empírica também da Suíça, um tratamento respeitoso pela administração tributária reduz a evasão fiscal.

### 2.3.3 EFETIVIDADE DO GOVERNO E QUALIDADE DE SUA REGULACÃO

Governos com estruturas autoritárias são muito comuns nos países em transição. Tais governos tendem a apresentar Executivos hipertrofiados e a participação política ativa é, muitas vezes, inexistente. Assim, os governos desempenham importante papel nesses países. Os tributos podem ser vistos como o preço pago pelas ações positivas dos governos. Se o presidente atua de forma confiável, as pessoas podem sentir-se inclinadas a pagar seus tributos.

No entanto, temos que considerar não apenas a confiança no presidente, mas também se uma maior satisfação com a administração tributária tem efeito positivo sobre a *tax morale*. Isso porque a administração tem uma função essen-

cial na política tributária, especialmente nos países em que as instituições formais são menos estáveis e confiáveis.

A maneira pela qual as pessoas são tratadas pelas autoridades tributárias acaba por afetar a avaliação dessas autoridades, o que afeta positivamente os incentivos para a cooperação (TYLER; MCGRAW, 1986, p. 119). O fato de se sentirem tratados de forma justa influencia sua disposição de pagar tributos. Um sistema tributário injusto pode proporcionar incentivos que racionalizam a fraude. Com lastro na teoria da equidade, pode ser argumentado que os contribuintes percebem suas relações com o Estado não apenas como uma relação coercitiva, mas também como uma relação de troca (TORGLER, 2001).

Os contribuintes estão mais inclinados a obedecer à lei se a troca entre os tributos pagos e os serviços proporcionados pelo governo são equitativos. Então ações positivas por parte do governo tenderiam a proporcionar atitudes positivas e maior compromisso para com o sistema tributá-

rio e com o pagamento de tributos, incentivando um comportamento que visaria ao cumprimento das obrigações tributárias.

Se os contribuintes estão cientes da carga tributária e da maneira pela qual o governo usa esses recursos, isso poderia indicar que a relação entre os tributos pagos e sua contrapartida não está em equilíbrio. A *tax compliance* de um indivíduo poderia então ser influenciada pela relação entre os benefícios recebidos pelo governo na forma de bens públicos e o preço por eles pagos. Os indivíduos podem sentir-se enganados se os tributos não são gastos de forma adequada. Os custos morais de evasão fiscal diminuem e a *tax morale* fica comprometida.

São duas as hipóteses consideradas. Para a primeira, argumentamos que quanto maior a percepção da qualidade dos serviços públicos, da qualidade dos servidores públicos, principalmente aqueles ligados à administração tributária, e do grau de independência desses servidores das pressões políticas, maior a

disposição intrínseca de pagar tributos.

Para a segunda hipótese, investigaremos se quanto maior a percepção da habilidade do governo em formular e implementar políticas e regulações que deem incentivo ao setor privado, maior a *tax morale* e daí maior a arrecadação.

### 2.3.4 A QUESTÃO DA CORRUPÇÃO

A corrupção geralmente mina a *tax morale* dos cidadãos, que acabam frustrados. Além disso, pode haver um efeito de *crowding-out*<sup>14</sup> na moralidade entre os administradores tributários quando há grande nú-

---

<sup>14</sup> O termo foi emprestado da economia, e sugere uma redução ou eliminação da preocupação moral dos administradores quando a corrupção é endêmica, de forma semelhante à eliminação da despesa privada e, em particular, do investimento do setor privado, devido a um aumento da despesa pública, através dum aumento das taxas de juro. Isto porque se uma economia estiver em pleno emprego, i.e., se houver capital instalado insuficiente e/ou escassez de mão de obra, então existe uma restrição real sobre a expansão do *output* físico da economia.

mero de colegas corruptos. Na literatura sobre *tax compliance*, a maioria dos estudos inclui a suposição de que os coletores de tributos são intrinsecamente motivados (HINDRIKS et al., 1999, p. 402).

O poder discricionário sobre a alocação de recursos pode induzir à corrupção. Especialmente em países mais atrasados, agentes como a elite política, a administração pública e os legisladores possuem alto poder discricionário, já que as instituições não são confiáveis nem funcionam bem. Uma regulação em excesso por um lado e uma falta de procedimentos democráticos por outro oferecem bom terreno para atividades ilegais.

Hipótese: quanto maior a percepção de que o poder público não está sendo utilizado para fins privados, inclusive mediante corrupção, maior a *tax morale*.

### 3. DADOS

Os dados da carga tributária foram obtidos junto ao *Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica*

y *Social* (Ilpes), da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), relativo aos anos de 1996 a 2010. Revelamos aqui que o período de análise circunscreveu-se ao período de 1996 a 2010 devido à própria disponibilidade dos dados de *governance*.

### 3.1 QUE TIPO DE ÍNDICE UTILIZAR PARA A GOVERNANCE EM NOSSO TRABALHO?

Uma questão-chave para se trabalhar da melhor maneira a relação empírica entre governança e a questão da carga tributária está relacionada com a desagregação do conceito de governança. Nesse sentido, os trabalhos *Governance Matters* (KAUFMAN; KRAAY; ZOIDO-LOBATÓN, 1999), *Governance Matters II* (KAUFMAN; KRAAY; ZOIDO-LOBATÓN, 2002) e *Governance Matters III, IV, V, VI, VII, VIII* (KAUFMAN; KRAAY; MASTRUZZI, 2004, 2005, 2006, 2007b, 2008, 2009) apresentam grandes contribuições ao apontar a *governance* não como um conceito único, mas um conjunto

de variáveis que devem ser consideradas em seu conjunto.

São, na verdade, seis dimensões de *governance*: voz e responsabilidade; estabilidade política e ausência de violência; eficiência governamental; qualidade da regulação; segurança jurídica (*rule of law*) e controle da corrupção. Cobrem 212 países e territórios para 1996, 1998, 2000 e anualmente entre 2002-2010. Tais indicadores estão baseados em algumas centenas de variáveis individuais que mensuram a percepção de *governance*, retiradas de 37 fontes de dados separados, construídas por 33 diferentes organizações de todo o mundo (KAUFMANN, KRAAY, MASTRUZZI, 2009).

## **3.2 INDICADORES ECONÔMICOS**

### **3.2.1 PNB *PER CAPITA* (RENDA *PER CAPITA*)**

No nosso caso, adotamos como referência o valor do dólar norte-americano no ano de 2000, uma vez que a nossa fonte (o Instituto Ilpes da Cepal) assim o faz.

### **3.2.2 O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO (IDH)**

Os dados foram obtidos dos Relatórios de Desenvolvimento Humano publicados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).<sup>15</sup>

### **3.2.3 DÍVIDA COMO PERCENTUAL DO PIB**

Os dados foram obtidos do *Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes)* da Cepal<sup>16</sup>.

### **3.2.4 PARTICIPAÇÃO DAS ATIVIDADES PRIMÁRIAS E SECUNDÁRIAS**

Os dados foram obtidos das Estatísticas de Contas Nacionais da ONU (*UN National Accounts Statistics*).

---

<sup>15</sup> Ver UNDP. Human Development Report. New York: United Nations Development Program, 1995, 2006.

<sup>16</sup> Disponível em <http://cepal.org/estadisticas/bases/>

### 3.2.5 O GRAU DE ABERTURA PARA O EXTERIOR

Todas as medidas são a preços constantes de mercado, tendo como ano base 2000. As cifras foram calculadas pela Divisão de Estatística e Projeções Econômicas da Cepal<sup>17</sup>.

## 4. ANÁLISE EMPÍRICA

A equação seguinte foi proposta para calcular as regressões estatísticas quando trabalhamos com conjuntos de países, isto é, quando temos dados em painel, que combinam dados de cortes transversais (países) com séries temporais (anos):

$$CT_{it} = b_0 + b_1 \text{LogR}_{it} + b_2 \text{Ab}_{it} + b_3 \text{PA/PI}_{it} + b_4 \text{Ed}_{it} + b_5 \text{RL}_{it} + b_6 \text{RQ}_{it} + b_7 \text{PS}_{it} + b_8 \text{CC}_{it} + b_9 \text{GE}_{it} + b_{10} \text{VA}_{it} + b_{11} \text{IR}_{it} + \sum b_m \text{PAÍS}_{mi} + \sum b_n \text{ANO}_{nt} + \varepsilon_{it} \quad (1), \text{ onde:}$$

CT - carga tributária em termos percentuais;

LogR - logaritmo natural da renda *per capita*;

Ab - grau de abertura para o exterior;

PA/PI - participação da agricultura ou da indústria no PIB;

Ed - grau de endividamento do país;

RL (Rule of Law) – segurança jurídica;

RQ (*Regulatory Quality*) – qualidade da regulação;

PS (*Political Stability*) – estabilidade política;

CC (*Control of Corruption*) – controle da corrupção;

GE (*Government Effectiveness*) – efetividade governamental;

VA (*Voice and Accountability*) – voz e responsabilização;

i - país; t - ano.

Repetimos que limitamos os nossos testes ao período 1996-2008, uma vez que as variáveis de governança somente estão disponíveis para esse período.

Precisamos verificar, *ab initio*, que método vamos utilizar: o método dos efeitos fixos (EF) ou o método dos efeitos aleatórios (EA). Pontuamos que os “b,s” apresentam-se muito mais como parâmetros

<sup>17</sup> Disponível em <http://cepal.org/estadisticas/bases/>

a serem estimados do que como resultados de uma variável aleatória. Até porque nossas observações não podem ser consideradas como extrações aleatórias de uma grande população. Ainda assim, se os “ $b_{is}$ ” apresentarem-se não correlacionados com todos os “ $x_{iis}$ ”, o método dos efeitos aleatórios será apropriado. Entretanto, se os “ $b_{is}$ ” forem correlacionados com algumas variáveis explicativas, o método dos efeitos fixos será necessário. Nesse último caso, se o modelo EA for utilizado, os estimadores tendem a ser inconsistentes (WOOLDRIDGE, 2006, p. 445).

Adotando o teste de Hausman<sup>18</sup> (1978), observamos que os coeficientes são estatisticamente diferentes nos dois modelos em todas as regressões realizadas, o que implica, no nosso caso, que importantes efeitos individuais

na arrecadação tributária estão relacionados com as variáveis do lado direito da equação (1) proposta.

Uma vez que os estimadores de efeitos aleatórios parecem ser significativamente viesados, precisamos levar em consideração as diferenças permanentes entre os países, ao estimar as equações de níveis de arrecadação usando dados em painel. Em outras palavras, prevalece o modelo de efeitos fixos. Tratemos, então, da análise dos resultados na regressão a seguir.

---

<sup>18</sup> Para Hausman (1978), se o modelo de Efeitos Aleatórios encontrar-se corretamente especificado, os coeficientes apresentados pelo estimador de efeitos fixos e aqueles obtidos pelo método de efeitos aleatórios não se revelam estatisticamente diferentes.

Tabela 1

	Variável Dependente: CT				
	Grupo D	EF (I)	EF (II)	EF Robust (III)	EF AR(1) (IV)
Cte		-46,12**	-42,22*	-46,12**	0,83
		-2,2	-1,79	-2,37	0,83
LogR		7,81***	5,24***	7,81**	1,34*
		3,3	2,65	3,4	2,15
Abertura		-0,02	-	-0,02	0,01
		-1,3	-	-1,34	0,01
Agricultura		-	-	-	-
		-	-	-	-
Indústria		0,09	-	0,09	-0,01
		1,57	-	1,57	-0,7
Dívida		-0,01	-	-0,01	-0,01
		-0,97	-	-0,99	-2,03
Voice		2,91**	2,83**	2,91**	3,89*
		1,98	2,11	2,21	1,67
Effectiveness		6,97**	6,98**	6,97**	6,33*
		2,04	2,02	2,05	1,91
Pol. Stability		0,91*	1,04*	0,91*	0,4
		1,78	1,77	1,79	0,88
Reg. Quality		-1,34	1,32	-1,34	0,85
		-1,04	0,98	-1,04	1,56
Rule of Law		-1,14*	-1,38*	-1,14*	-1,99**
		-1,65	-1,67	-1,69	-2,1
Cont. Corruption		0,72	0,75	0,72	0,22
		1,04	0,98	1,04	0,34
2000		0,89			
		1,12			
2001		-			
		-			
2002		1,23			
		1,16			
2003		0,97			
		0,42			
2004		-1,44			
		-0,95			
2005		1,11*			
		1,76			
2006		0,98*			
		1,79			
2007		0,42*			
		1,67			
2008		0,87*			
		1,68			
Brasil		5,3***			
		3,18			
Chile		5,34*			
		1,76			

Devido ao grande número de variáveis *dummies* representativas dos países e dos vários anos em análise, apenas elencamos, nos resultados, algumas delas, especialmente as que se mostraram estatisticamente significativas.

O que dizer quando computamos todos os países na regressão? Conforme a Tabela 1, as variáveis *voz e transparência, efetividade governamental e estabilidade política* apresentaram-se com o sinal esperado e significativas.

São resultados que caminham no sentido mais encontrado na literatura, ou seja, indicadores de maior nível de democracia, transparência e eficiência governamental favorecem o crescimento da carga tributária.

Por outro lado, constatamos, ao contrário do que normalmente é apontado nos trabalhos sobre carga tributária e governança, que as variáveis *segurança jurídica (rule of law), qualidade da regulação (regu-*

*latory quality*) e o *controle da corrupção* tiveram associações negativas com a carga tributária ou não se mostraram significativas. Destacamos, entre elas, a segurança jurídica, por apresentar-se estatisticamente significante em todas elas.

Esse ponto merece destaque, pois apesar dos problemas estatísticos que porventura tenham ocorrido com as regressões, é bastante expressivo o fato de que, em todas elas, a segurança jurídica está associada negativamente com a carga tributária dos países.

A explicação para essa associação negativa pode estar justamente na variável que selecionamos para mensurar a segurança jurídica. O que será que ela realmente mensura quando adentramos no mundo jurídico-tributário?

Assumimos que a variável segurança jurídica seria um indicador confiável para a percepção, por parte dos latino-americanos, de que seu judiciário está cada vez mais imparcial, de que seus agentes públicos estão

mais legalistas e de que, de uma maneira geral, as forças coercitivas estatais estão mais confiáveis. Isto acontecendo, supomos que a *tax morale* da região tenderia a elevar-se, o que refletiria, tudo o mais constante, numa arrecadação maior.

Entretanto, os resultados encontrados parecem conduzir muito mais à ideia de que uma outra espécie de sentimento aflorou no cidadão-contribuinte na América Latina democrática dos anos 90 em diante. Esse cidadão começou a perceber mais nitidamente, sem a censura à liberdade de informação dos governos autoritários, que o resultado final de muitas das ações das administrações tributárias, apesar de bem-intencionadas, não atingem os setores e os grupos mais bem aquinhoados e que o direito penal tributário aplicado nos tribunais superiores raramente penaliza o sonegador.

Barker (2009) acredita que haveria uma maior propensão a atitudes elisi-

vas<sup>19</sup> em democracias recentes quando se passa a ter mais acesso às informações e quando as pessoas julgam ser um direito pes-

---

<sup>19</sup> Por condutas elisivas o autor aponta tanto a sonegação fiscal como a elisão fiscal. Precisamos, no entanto, fazer a distinção. Evasão ou sonegação fiscal é o ato praticado pelo contribuinte para evitar, retardar ou reduzir o pagamento de um tributo antes da ocorrência do respectivo fato gerador. Também, no conceito de alguns juristas, a exemplo de Moraes (2001, p. 34), é a ocultação dolosa mediante fraude, astúcia ou habilidade, do recolhimento de tributo devido ao Poder Público. Nesse caso temos uma situação de contrariedade à ordem jurídica positiva. Por exemplo, o contribuinte que sendo obrigado à declaração de todos rendimentos auferidos durante o exercício) para fins de cálculo do IRPF, deixa de informar, ou seja, há omissão do contribuinte. Já a elisão fiscal, segundo Carrazza (1998, p. 217), é a conduta lícita, omissiva ou comissiva, do contribuinte, que visa impedir o nascimento da obrigação tributária, reduzir seu montante ou adiar seu cumprimento, ou seja, não há realização da hipótese de incidência tributária. Em última análise a elisão fiscal é a atividade lícita de busca e identificação de alternativas que, observados os marcos da ordem jurídica, leve a uma menor carga tributária.

soal seu encontrar formas menos gravosas de tributação, ainda que ilegais.

A incidência de atitudes elisivas seria explicada e justificada como uma “[...] resposta de mercado por parte do contribuinte a uma estrutura tributária que não é neutra, mas que discrimina [...]” (BROOKS; HEAD, 2007, p. 78).

Em outras palavras, temos que para Barker (2009) o que explicaria a atitude elisiva nas democracias latino-americanas nos últimos anos resume-se a uma certa sensação de decepção. Ora, se a lei tributária numa democracia tem seus fundamentos no dever de cada cidadão de arcar com uma parcela justa da carga tributária sem privilégios, como explicar a existência de oportunidades tributárias apenas para alguns poucos? Como acreditar na impessoalidade de uma norma tributária que não garante as mesmas possibilidades de elisão para todos? A lei então protege o mais forte (TRIXIER, 2005).

A não obtenção de uma vantagem tributária ou uma carga tributária maior como resultado de uma atitude elisiva mal sucedida passa a ser vista como uma penalidade (TRIXIER, 2005). Por um lado, juízes ao redor do mundo já proclamam que o planejamento tributário para se reduzir a incidência tributária é um direito pessoal (BARKER, 2009, p. 237).

Daí que a elisão fiscal via planejamento tributário, ao implicar um espécie de jogo com o sistema, é não apenas aceitável, mas legal. Nas palavras do eminente juiz norte-americano Learned Hand, aqueles que cometem a elisão fiscal agem de maneira correta (apud BROOKS; HEAD, 2007, p. 83). Constatamos até mesmo uma certa admiração, em certos casos judiciais, para com esquemas que, aproveitando-se inteligentemente das lacunas da lei tributária, conseguiram reduzir o gravame tributário.

Isso acontece já que, na visão tradicional, o dever de pagar impostos é percebido de uma maneira bastante limitada: a legislação tributária é mero pragmatismo, faltando-lhe um imperativo moral universal. Muitos ainda veem a legislação no geral e a tributária em particular, como o resultado de um compromisso político sem ligação alguma com uma verdade universal. As atitudes elisivas que não atentassem contra a ordem jurídica fiscal, portanto, estariam lastreadas num direito individual básico (BARKER, 2009, p. 237).

Tal direito pode ser visto à luz de dois princípios: a liberdade de firmar contratos e a regra de que apenas as leis legitimam a cobrança de tributos. O primeiro princípio reconhece o direito do contribuinte de escolher a forma de transação legal menos gravosa. O segundo princípio contém a suposição implícita de que o ordenamento tributário deve ser preciso em seu

alcance e que estão sujeitos a uma interpretação literal ou restrita (BARKER, 2009. P. 239).

Os princípios morais subjacentes que apoiam a conduta elisiva permitida restringem o valor da argumentação baseada na intenção ou no objetivo do ato. Até mesmo quando a intenção legislativa na interpretação do ordenamento tributário é requerido, ainda assim é visto com ceticismo.

Por outro lado, os dois objetos da interpretação literal, a certeza e a continuidade – ou seja, que o *status quo* não deve ser perturbado, sustentam a visão de que aquilo que se economizou com a adoção de uma dada forma legal é um direito de propriedade<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> A teoria do direito de elisão tributária vê a norma tributária como um instrumento de valor neutro apto para ser usado por advogados, administradores ou juízes para fins particulares de acordo com suas escolhas. Com isto, todo o debate fica restrito numa moldura domina-

Acreditamos que os resultados para a segurança jurídica em nossas regressões apresentam-se muito mais como uma *proxy* para a propensão a cometer condutas elisivas que para expressar uma *tax morale* maior.

Relativamente às *dummies* anuais, assinalamos valores estatisticamente significantes e com valores positivos em todos os grupos apenas na segunda metade da década de 2000 em diante.

Para as *dummies* dos países, no Brasil, no Chile, na Colômbia e na Costa Rica, o estimador apresentou-se significativo e com o sinal positivo, o que destaca a importância que tiveram as variáveis de governança nesses países.

O que dizer das variáveis econômicas, quando computado o efeito das variáveis representativas de governança?

Sublinhamos que a variável indicadora da renda *per capita*, LogR, permanece mantém-se como um fator determinante para o nível de tributação, não obstante a inclusão de outras variáveis relevantes.

---

da pelos operadores do direito e subtraído do público.

Já para o grau de abertura da economia, houve uma queda em seu poder explicativo. Quanto à participação da indústria no setor produtivo e o papel do grau de endividamento dos países não encontramos significância estatística inferior ou igual a 10%.

Esperamos que as análises feitas ao longo do presente estudo possam vir a ilustrar a possibilidade de generalizações cautelosas, implicando que mudanças significativas no nível de arrecadação de tributos, hoje em dia, dificilmente podem vir a acontecer se não forem observadas questões ligadas à *governance* de um país.

Por outro lado, acrescentamos que novas pesquisas podem muito bem estender alguns dos resultados que foram gerados neste estudo em relação à América Latina para outras regiões do mundo.

Ressaltamos, inicialmente, que ao longo do trabalho apenas estudamos uma única dimensão da tributação: o seu nível. Poderíamos, no tocante aos dados de corte transversal, incluir nações de níveis seme-

lhantes de desenvolvimento, mas de outros continentes, que tiveram melhoras substantivas do nível de tributação ao longo das últimas décadas, associados a uma melhora no nível geral de desenvolvimento e na melhoria de suas instituições, *ad instar* a África do Sul, a Coreia do Sul, o Vietnã e Botsuana.

Não menos importante seria fazer a conexão entre os dois lados da política fiscal: os gastos e as receitas. Até que ponto as receitas não tiveram que subir justamente para fazer frente a um maior nível de gastos dos governos? Seria o caso do Brasil, da Argentina, da Colômbia?

Ainda do lado da tributação, mostrar-se-ia oportuno incorporar mais do lado burocrático, o que não fizemos. A relevância para isso é porque teríamos uma melhor percepção da capacidade do Estado. Por conseguinte, o presente trabalho poderia ser melhorado caso analisássemos, de forma detalhada, as diversas administrações dos países envolvidos, como as modificações das estruturas tributá-

rias recentes do governo Menem, na Argentina; de FHC, no Brasil; e de Uribe, na Colômbia.

## REFERÊNCIAS

ALM, J.; MARTINEZ-VAZQUEZ, J.; SCNEIDER, F. "Sizing the problem of the hard to tax". In: ALM, J.; MARTINEZ-VAZQUEZ, J.; WALLACE, S. (eds.). *Taxing the hard to tax: lessons from theory and practice*. Amsterdam: Elsevier, 2004.

ALM, J; MCCLELLAND, G.H.; SCULZE, W. D. "Changing the social norm of tax compliance by voting". *KYKLOS*, 52, 1999, p 147-171, 1999.

BARKER, W. L. *The Ideology of Tax Avoidance*. Paper presented at Loyola University Chicago Law Journal conference: Tax law in a democracy: exploring the relationship between tax and good governance, 2009.

BIRD, R. M.; Martinez-Vazquez, J.; Torgler, B. "Societal Institutions and Tax Effort in Developing Countries".

*International Studies Program Working Paper Series, AYSPS*, GSU paper0406, International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, 2004, 2005.

BIRD, R. M.; ZOLT, Eric, M. "Personal income taxation and redistribution in developing countries". *UCLA Law Review*, 95-120, 2003.

BOBBIO, N. *Destra e sinistra*. Roma: Donzelli Editore, 1994.

Boix, C. *Democracy and Redistribution*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

BROOKS, M.; HEAD, J. "Tax avoidance: in economics, law and public choice". In: COOPER, G. S. (ed.). *Tax avoidance and the rule of Law*. New York: John Wiley, p. 70-98, 2007.

CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARRAZZA, R. A. *Curso de Direito Constitucional Tributário*,

11ª edição, São Paulo: Malheiros, 1998.

DUNCAN, R.C. *Governance and growth*. Paper presented to the Symposium on Governance held at the University of the South Pacific, Suva, September, 2003.

FAUVELLE-AYMAR, C. "The political and tax capacity of government in developing countries". *Kylos*, 52 (3), 391-413, 1999.

HAUSMAN, J. "A. Specification Tests in Econometrics". *Econometrica*, 46, issue 6, p. 1251-71, 1978. Disponível em: <http://econpapers.repec.org/RePEc:ecm:emetrp:v:46:y:1978:i:6:p:1251-71>. Acesso em 15 de março de 2008.

HINDRIKS, J.; KEEN, M.; MUTHOO, A. "Corruption, extortion and evasion". *Journal of Public Economics*, 74, p. 395-430, 1999.

INTAL Carta Mensal 162 - Janeiro / Fevereiro 2010. Disponível em: [www.iadb.org/intal/.../uploads/](http://www.iadb.org/intal/.../uploads/)...

[/p\\_INTAL\\_ICM\\_162\\_PRG1\\_2010](#).

JOHNSON, S.; KAUFMANN, D.; SHLEIFER, A. "Politics and Entrepreneurship in Transition Economies". *William Davidson Institute Working Papers Series*, n. 57, William Davidson Institute at the University of Michigan Stephen M. Ross Business School.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A. "Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going?" *Policy Research Working Paper*, 4370, Washington, DC, 2006.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M. "Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004". *World Bank Policy Research Working Paper* No. 3630. Washington, D.C., 2005.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M. "Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2005". *World Bank Policy Research Working Paper* No. 4012. Washington, D.C., 2006.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M. “Governance Matters III: Governance Indicators for 1996, 1998, 2000, and 2002”. *World Bank Economic Review*, n. 18, 253-287, 2004.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M. “Governance Matters VI: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2006”. *World Bank Policy Research Working Paper* No. 4280. Washington, D.C, 2007b.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M. “Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2007”. *World Bank Policy Research Working Paper* No. 4654. Washington, D.C, 2008.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M. “Governance Matters VIII. Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996–2008”. *World Bank Policy Research Working Paper* No. 4978. Washington, D.C, 2009.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M. “Governance Matters VIII. Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996–2008”. *World Bank Policy Research Working Paper* No. 4978. Washington, D.C, 2009.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M. “The Worldwide Governance Indicators Project: Answering the Critics”. *World Bank Policy Research Working Paper* No. 4149. Washington, D.C, 2007.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; ZOIDO-LOBATÓN, P. “Governance Matters II – Updated Indicators for 2000/01”. *World Bank Policy Research Working Paper* No. 2772, Washington, D.C, 2002.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; ZOIDO-LOBATÓN, P. “Governance Matters”. *World Bank Policy Research Working Paper* No. 2196, Washington, D.C, 1999.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; ZOIDO-LOBATÓN, P. “Governance Matters”. *World Bank Policy Research Working*

*Paper* No. 2196, Washington, D.C, 1999.

LA PORTA, R.; LOPEZ-DE-SILANES, F.; SHLEIFER, A.; VISHNY, R. "The Quality of Government". *Journal of Law, Economics, & Organization*, 15, 222-278, 1999.

LEVI, M. *Of Rule and Revenue*. Berkeley: University of California Press, 1988.

LIEBERMAN, E. S. "Taxation data as indicators of state-society relations: possibilities and pitfalls in cross-national research". *Studies in Comparative International Development*. Winter, 2002, 36, n. 4, 89-115.

MELO, M. A. *Democracy, social spending and poverty*. Background paper for Poverty Report's chapter on Democracy and the politics of poverty reduction strategies. July, 2008. UNRISD, Geneva.

MELO, M. A. *Institutional weakness and the puzzle of Argentina's low taxation*, LASA. Paper presented at the XXVII International Congress of the Latin American Studies Asso-

ciation LASA, 2007, Montreal. LASA CD, 2007.

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

MORAES, A. *Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2001.

NORTH, D. *Institutions, Institutional Changes and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PNUD. *Relatório de Desenvolvimento Humano 1997*. Nova Iorque. Oxford University Press.

PRINZ, A. *A moral theory of tax evasion*. Unpublished manuscript, Westfälische Wilhelms-Universität Münster, 2002.

RODRIG, D.; SUBRAMANIAN, A.; TREBBI, F. "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development", *NBER*, 9305,

National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA., November, 2002.

ROSE, R. "Maximizing Tax Revenue while minimizing Political Costs". *Journal of Public Policy*, 5, t. 3, 289-320, 1985.

SHOME, P. "Taxation in Latin America: structural trends and impact of administration". *Working Paper* WP/99/19. Washington, DC: International Monetary Fund, 1999.

STEINMO, S. *Taxation and Democracy: Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State*. Yale University Press, 1993.

TORGLER, B. "Speaking to theorists and searching for facts: tax morale and tax compliance in experiments". *Journal of Economic Surveys*, 16, p. 657-84, 2002.

TORGLER, B. *Tax compliance and tax morale: a theoretical and empirical analysis*. Cheltenham, UK. Edward Elgar, 2007.

TORGLER, B. "What do we Know about tax morale and

tax compliance?". *International Review of Economics and Business (RISEC)*, 48, 195-419, 2001.

TRIXIER, G. *Definition, scope and importance of international tax evasion*. In: Council of Europe, Colloquy on International tax avoidance and evasion 1, 2005.

TYLER, T. R.; MCGRAW, K. M. "Ideology and the interpretation of personal experience: procedural justice and political quiescence". *Journal of Social Issues*, 42, 115-28, 1986.

UNDP. *Governance for sustainable human development: a discussion paper*. NY, UNDP, 2006.

UNDP. *Public Sector management, governance and sustainable human development*. NY, UNDP, 1995.

WOOLDRIDGE, J. M. *Introdução à Econometria: uma abordagem moderna*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2006.