

## ORÇAMENTO E FINANÇAS

### *A Política Fiscal e o Desenvolvimento Econômico*

SEBASTIÃO DE SANT'ANNA E SILVA

O estudo da natureza e dos efeitos dos meios utilizados pelo Estado para retirar, do produto nacional, a parte destinada a satisfazer determinadas necessidades coletivas, constituiu sempre um tema capaz de despertar especial interesse. Já ARISTÓTELES incluia, entre os elementos indispensáveis à existência da Cidade, as rendas públicas ou seja, na definição do Stargirita, "uma certa quantidade de riquezas, suficiente para atender às necessidades internas e fazer face à guerra".

MACHIAVELLI, no alvorecer da Idade Moderna, declarava ser o dinheiro, juntamente com as armas, "o nervo de todas as senhorias que existiram e que existirão sempre no mundo".

Com efeito, uma vez considerada como indispensável para a sobrevivência de uma coletividade a existência de um Poder Político, capaz de garantir e promover a satisfação de certas necessidades que não podem ser atendidas pelo esforço individual, torna-se imprescindível retirar, do volume total da produção coletiva, uma certa quantidade de bens e serviços para ser administrada pelo mesmo Poder Político, isto é pelo Estado, e por ele aplicada. A universalização da moeda como meio de pagamento e instrumento de troca tornou necessário ao Estado dispor de uma certa quantidade de poder de compra para com ele adquirir as mercadorias e serviços de que precisar.

Essa operação, absorção pelo Estado de uma parte dos meios de pagamento, para com ela adquirir determinada fração das mercadorias e serviços produzidos pela coletividade, sempre teve profundos efeitos econômicos. Por menor que fosse o sacrifício pecuniário exigido pelo Poder Público de cada indivíduo submetido à sua autoridade, sempre significou êle a privação da satisfação de uma necessidade individual e sua substituição pela satisfação de uma necessidade coletiva.

No século passado, em pleno apogeu da escola liberal e do "laissez-faire", considerava-se como solução ideal que o Estado retirasse do produto nacional o mínimo imprescindível para fazer face às atividades essenciais do Governo, o qual se deveria limitar às funções clássicas de defesa nacional, segurança pública, distribuição da justiça, garantia da propriedade e dos contratos e execução dos empreendimentos que, por sua natureza, não atraíssem a iniciativa e o capital dos particulares. A melhor política financeira seria para o Estado a de gastar o menos possível e a política fiscal ideal cobrar tão-só-

mente os impostos que, pelo seu montante reduzido e sua pequena repercussão na economia privada, pouco influísem na propensão dos particulares para poupar e para investir.

A doutrina clássica das finanças públicas e da política fiscal foi elaborada dentro do quadro acima descrito e dela resultaram os princípios tradicionais do equilíbrio orçamentário, da incapacidade do Estado como administrador de emprêsas industriais e comerciais, da tendência dos Governos ao desperdício, da neutralidade do impôsto etc. A atividade financeira do Estado seria, de acordo com essa concepção, um mal necessário e, como tal, deveria ser reduzida em suas proporções. O aumento dos gastos públicos era encarado com hostilidade e desconfiança, o desequilíbrio orçamentário se considerava como índice de má administração financeira e o apelo ao crédito público era tido como expediente anormal e extraordinário, justificado apenas em circunstâncias excepcionais.

Correspondia essa concepção da política fiscal a uma convicção arraigada de que o regime capitalista e da livre iniciativa privada tendia naturalmente para o equilíbrio econômico, o pleno e ótimo emprêgo dos fatores de produção, a elevação do nível de vida geral e o progresso social. Qualquer interferência dos Governos no sentido de contrariar o livre jogo das leis naturais da oferta e da procura, dos salários e dos preços, e da livre concorrência no mercado interno ou internacional, constituía uma fonte de desequilíbrio e de perturbações. A atividade financeira do Estado deveria ser absolutamente neutra, o único objetivo da tributação seria a obtenção do numerário destinado ao financiamento dos serviços essenciais do Estado e de forma alguma seria lícito pretender, através do impôsto alterar o sistema de distribuição da renda social ou pretender quaisquer finalidades de extra-fiscais.

Contra essa concepção otimista da evolução do sistema de produção capitalista, já se insurgiam, no século passado, economistas como MALTHUS, SISMONDI, KARL MARX, PROUDHON e outros, que negavam a tendência natural desse sistema a uma produção crescente de utilidade, suficiente para atender às necessidades igualmente crescentes do consumo, ou revelavam as contradições inerentes ao sistema e capazes de conduzir a profundas crises e desequilíbrios. Na mesma época e no campo mais restrito da política fiscal, ADOLFO WAGNER e seus discípulos procuravam demonstrar a tendência incoercível à ampliação das funções governamentais e à expansão da atividade financeira do Estado, assim como a possibilidade e a conveniência da utilização do mecanismo fiscal, notadamente do impôsto, como instrumento correctivo dos desajustamentos e desnivelamentos consequentes do sistema de propriedade privada dos meios de produção.

Até a Primeira Guerra Mundial funcionou porém o sistema de forma mais ou menos satisfatória, e as crises periódicas que o abalavam, dadas suas proporções reduzidas, não faziam desaparecer a crença depositada em seus fundamentos e na excelência dos seus resultados. O conflito de 1914-1918 foi em grande parte uma resultante da estrutura econômica sobre a qual repousava a organização política e da impossibilidade de uma redistribuição pacífica entre os países economicamente desenvolvidos dos mercados consu-

midores de produtos industriais e supridores de matérias primas e gêneros de alimentação. Assumiu o conflito militar um novo caráter, pois dando ensejo à utilização, para fins bélicos, dos enormes progressos tecnológicos e industriais já alcançados, forçou os beligerantes a um controle governamental estreito dos fatores de produção e sua consequente mobilização para o atendimento das necessidades da guerra. De outro lado, o elevadíssimo custo das operações militares determinou uma ampla utilização de todos os instrumentos financeiros disponíveis e o nível de tributação assim como o volume das operações de crédito ultrapassaram os limites que anteriormente se pensava não poderiam ser atingidos sem a derrocada da estrutura econômica e financeira estabelecida.

Pensavam todos, porém, que se enfrentava uma conjuntura inteiramente anormal e transitória e, uma vez terminada a guerra, tornar-se-ia possível um retorno às condições anteriores e um fácil reajustamento do sistema de produção dentro dos princípios clássicos e tradicionais. Os 20 anos de intervalo entre as duas grandes conflagrações que ensanguentaram o nosso planeta na primeira metade deste século foram todavia um período de profundos desequilíbrios, de crises e desajustamentos que, desde logo, eliminaram qualquer velleidade de retorno à época anterior.

A Grande Depressão Econômica, ao atingir todas as Nações, ricas ou pobres, desenvolvidas ou atrasadas, evidenciou a existência de uma crise estrutural e um desajustamento intrínseco no sistema econômico vigente. A concepção clássica de que a produção gera o seu próprio consumo e de que este, por sua vez, determina uma produção equivalente, foi desmentida pela acumulação de estoques de mercadorias sem colocação nos mercados consumidores. Da mesma forma, a convicção da existência de uma tendência imanente à plena utilização dos fatores de produção disponíveis, encontrava seu formal desmentido na formação das legiões de desocupados, na existência de fábricas e equipamentos paralisados e de recursos naturais inaproveitados.

Fracassadas as tentativas de solução da crise pelos métodos tradicionais, mediante aplicação dos princípios clássicos da política econômica e financeira, foi necessário proceder a um reexame completo desses princípios, a fim de formular doutrinas novas, capazes de conduzir a soluções diferentes. Acima de tudo, verificou-se ser impossível ao Estado permanecer em posição inativa e neutra, diante da ameaça de uma completa subversão da própria superestrutura política e social, profundamente abalada em seus alicerces e aqui e ali ruindo fragorosamente. Atendendo aos apelos dos possuidores dos instrumentos de produção, dos detentores dos recursos naturais e dos fornecedores de trabalho, viu-se o Estado obrigado a intervir e a procurar meios adequados para restabelecer o equilíbrio rompido.

No campo das especulações teóricas e da análise científica evidenciou-se a imperiosa e urgente necessidade da revisão de conceitos tradicionais. Uma nova economia política foi sendo elaborada sob a pressão dos acontecimentos, utilizando novos meios de análise para chegar a conclusões diferentes. Embora filiado ao pensamento clássico, John Maynard Keynes foi o desbravador dessa nova corrente do pensamento econômico e veio significar

para ela o mesmo que seus predecessores e compatriotas: ADAM SMITH DAVID RICARDO e JOHN STUART MILL haviam significado para o pensamento clássico.

Invertendo o sistema da análise econômica dos clássicos, os quais partiam do estudo da produção dos fatores que a determinam, preferiram Keynes e seus discípulos dar ênfase à outra face da medalha, à procura e, notadamente, à despesa global com a aquisição de bens e serviços e através da qual a procura se traduz no mercado. Por outro lado, introduziram êles no sistema da análise econômica o estudo das quantidades globais, dando-lhes prioridade sobre a análise das transações individuais e sobre os refinamentos a que se tinham deixado levar os marginalistas.

A argumentação de KEYNES e de seus discípulos é, em sua essência, extremamente simples. O nível de emprêgo em qualquer comunidade depende do total das despesas efetuadas pelos indivíduos, pelas empresas e pelo Governo, com a aquisição de bens de consumo e de produção e de serviços. Se esse total é insuficiente para adquirir todas as mercadorias e serviços que a mesma comunidade poderia produzir, com plena utilização dos fatores de produção disponíveis, haverá desemprego, ou melhor, não utilização de uma parte desses fatores. Pelo contrário, se a despesa total da comunidade é superior à necessária para adquirir todas as mercadorias e serviços produzidos, aos preços atuais, pelos fatores de produção totalmente utilizados, haverá então inflação. Uma procura superior à oferta de mercadorias e serviços determinará uma pressão inflacionária e consequente elevação dos preços dessas mesmas mercadorias e serviços.

O equilíbrio econômico, isto é, a manutenção de um alto e estável nível de emprêgo e a plena utilização, sem inflação, dos fatores de produção disponíveis, depende portanto de um adequado volume de despesas pelos particulares, pelas empresas e pelo Governo. Ora, a política fiscal é um dos instrumentos mais poderosos, embora não seja o único, suscetível de ser utilizado pelo Governo para comprimir ou ampliar o volume da despesa total. Evidentemente, em um dos itens da despesa total, correspondente às despesas governamentais de consumo e de investimentos, tem o Poder Público uma autoridade absoluta de decisão, podendo reduzi-las ou expandi-las livremente. Quanto às despesas dos particulares e das empresas, embora o seu volume dependa essencialmente da iniciativa privada, pode o Governo influenciá-lo através de medidas indiretas, de ordem fiscal ou de caráter monetário. Reduzindo ou aumentando a pressão tributária, poderá o Governo provocar uma expansão ou contração das despesas particulares de consumo bem como aumentar ou reduzir o volume dos investimentos privados.

Constituem porém os gastos públicos compensatórios, quer de consumo ou de investimento, o grande instrumento através do qual pode o Governo influir decisivamente no volume da despesa total, expandindo ou contraindo este volume. Como as despesas correntes ou de consumo do Governo têm pouca elasticidade, já que o respectivo "quantum" é determinado pelas necessidades decorrentes da manutenção e funcionamento dos serviços públicos essenciais, constituem os investimentos governamentais, notadamente as obras públicas, a arma por excelência em mãos do Estado para manter um volume

adquado de despesa total, capaz de garantir o pleno emprêgo, sem inflação, dos fatores de produção disponíveis, notadamente a mão-de-obra.

Esse novo conceito da atividade financeira do Estado como instrumento de equilíbrio econômico, veio revolucionar concepções tradicionais e dar lugar à doutrina das finanças funcionais. A atividade financeira do Estado em seu duplo aspecto: receita e despesa pública, não tem mais apenas o objetivo limitado de canalizar para o Erário a parte do produto nacional destinada à satisfação das necessidades coletivas, através da manutenção e do funcionamento dos serviços públicos. Visa a atividade financeira do Governo exercer influência no próprio volume do produto nacional e agir no sentido de alterar a formação e a distribuição da renda nacional. Não se considera mais o Orçamento Público apenas como um quadro de receitas e de gastos governamentais, mas um cálculo prévio do "quantum" da despesa a ser efetuada pelo setor público da economia nacional e o modo pelo qual será financiada essa despesa, mediante a transferência, para o Tesouro, de uma parte maior ou menor da renda produzida pelo setor privado. Não mais se exige seja esse Orçamento Público equilibrado anualmente, mas sim que as operações financeiras nêle previstas tenham um caráter compensatório, expandindo-se os gastos públicos e reduzindo-se a pressão fiscal em época de depressão e comprimindo-se as despesas governamentais e agravando-se o ônus tributário em época de inflação. Os tributos são utilizados, não apenas como meio de canalizar receita para o Tesouro, como o pretendiam os clássicos, mas para disciplinar as despesas de consumo, a poupança e os investimentos dos particulares, provocar uma redistribuição da renda nacional e influir no volume e na composição da produção nacional.

No período de vinte anos entre as duas guerras mundiais, diante do espectro da depressão e do desemprego pairando sobre todos os países, ênfase especial foi dada à política fiscal como instrumento de recuperação econômica. As obras públicas no combate à depressão e ao desemprego forçado, a redistribuição da renda social através dos impostos e das despesas de transferência a fim de elevar o poder aquisitivo das classes com alta propensão para o consumo, o desequilíbrio intencional e sistemático do Orçamento Público, foram meios utilizados para provocar, por meio de uma expansão da despesa total da coletividade, maior utilização dos fatores de produção e maior volume de emprêgo.

A eclosão da Segunda Guerra Mundial veio, porém, alterar os dados do problema e, ao fazer desaparecer, com o enorme aumento de produção exigido pela guerra total, o resíduo de desemprego ainda existente, deu prioridade à utilização da política fiscal como instrumento antiinflacionário. Como o aumento, durante a guerra, da produção dos países beligerantes e neutros, não visava atender às necessidades de consumo da população e sim às exigências da guerra, tornou-se imprescindível impedir uma expansão da procura privada e mesmo reduzi-la abaixo dos níveis de pré-guerra. A enorme expansão das despesas governamentais de consumo para atender às exigências da guerra teve de ser compensada por meio de uma drástica redução das despesas por particulares, sob pena de se desencadear uma severa inflação, capaz de comprometer o próprio esforço bélico. Nessas condições, a política fiscal foi utili-

zada, através dos impostos e dos empréstimos voluntários e compulsórios, para absorver o poder aquisitivo excedente em mãos dos particulares e impedir ou adiar a aplicação da poupança dos indivíduos e das empresas em investimentos não relacionados com o esforço de guerra.

Terminado o grande conflito, a depressão prevista por muitos economistas para o após-guerra não se verificou. A instabilidade da situação internacional nestes últimos anos, dando causa à continuação da corrida armamentista, as enormes despesas com a reconstrução de áreas devastadas, uma ampla política social em todos os países, além de outros fatores, provocaram a manutenção da despesa total em altos níveis e a permanência da pressão inflacionária do período de guerra. Continuou portanto a política fiscal a desempenhar uma função de disciplina e de contenção da procura total, para permitir apenas sua expansão gradual e limitada, à proporção que a reconversão das indústrias, a melhoria do comércio internacional e o aumento da produção de artigos para consumo civil, venham a permitir um equilíbrio entre a procura e a oferta.

Um problema novo ou talvez a colocação em novos termos de um velho problema, veio porém exigir o exame de um aspecto diferente da política fiscal, notadamente nos países subdesenvolvidos ou econômicamente atrasados. Até a Primeira Guerra Mundial, ou melhor, até a Grande Depressão, o desenvolvimento econômico desses países e das áreas atrasadas do globo era normalmente financiado pela poupança realizada nos países desenvolvidos e que podiam dispor de um excedente não reclamado para os financiamentos de seus investimentos domésticos. Esse excedente, transformado em empréstimos externos ou na formação do capital de empresas no exterior, supria os países atrasados e os territórios coloniais dos recursos necessários à sua expansão econômica e ao aproveitamento de seus recursos naturais. Ao mesmo tempo, o aumento da produção de matérias-primas e de gêneros de alimentação, para fins de exportação, nos países subdesenvolvidos e nas colônias, garantia o fornecimento das divisas em moeda estrangeira necessárias ao pagamento dos juros e da amortização dos empréstimos contraídos e à remessa dos dividendos dos capitais neles aplicados.

Esse movimento internacional de capitais foi, porém, profundamente perturbado pelo primeiro conflito mundial e, principalmente, pela Grande Depressão Econômica da terceira década deste século. O desemprego e a paralisação de uma parte das atividades industriais nos países econômica mente adiantados restringiram os mercados de absorção das matérias-primas e dos gêneros de alimentação produzidos nas áreas atrasadas do globo que, com a perda ou o aviltamento de seus tradicionais mercados de exportação, viram substancialmente reduzidas suas fontes de divisas para o pagamento do serviço dos empréstimos externos e remessa de dividendos aos capitalistas estrangeiros. Em nosso país, por exemplo, acumulavam-se os excedentes de café e de matérias-primas e, simultaneamente, eram suspensos os serviços da dívida externa e as remessas para o exterior. A Grande Depressão provocava, também, nos países industrializados, a implantação de políticas altamente protecionistas, com o objetivo de criar maiores oportunidades domésticas de em-

prêgo. Foi portanto drásticamente reduzida a tradicional exportação de capitais dos países desenvolvidos para os países atrasados, habitual fonte de financiamento do desenvolvimento econômico dêstes últimos.

A Segunda Guerra Mundial trouxe maiores complicações e contribuiu com novos fatores, inclusive de natureza política, para tornar ainda mais difícil o encontro de soluções. Territórios coloniais encontraram nas dificuldades da metrópole oportunidade para sua libertação. Ao mesmo tempo se generalizava, nos países subdesenvolvidos, uma aspiração no sentido da emancipação econômica, elevação do nível de vida de suas populações e amplo aproveitamento dos recursos naturais disponíveis. A guerra veio também oferecer para os países econômica mente atrasados excelente oportunidade para a aquisição de empresas estrangeiras neles instaladas, em troca do fornecimento de matérias-primas e de alimentos aos países beligerantes, o que deu aos primeiros a convicção de que já se encontravam tecnicamente habilitados para administrar e explorar tais empresas e instalar outras empresas semelhantes. Nações tradicionalmente devedoras tornaram-se de um momento para outro credoras, em virtude de uma larga exportação de seus produtos para os países envolvidos no conflito e das dificuldades existentes à importação de mercadorias destes mesmos países. As perturbações do comércio internacional fizeram ainda os países atrasados à criação de certas indústrias, notadamente de transformação, a fim de atenderem à procura interna de mercadorias e artigos essenciais, anteriormente obtidos através da importação. Uma vez terminada a guerra, foi necessária a elevação de barreiras protecionistas a fim de impedir que tais indústrias pudessem perecer frente à concorrência estrangeira.

Esse movimento de desenvolvimento econômico, poderosamente impulsionado durante a guerra, adquiriu maior força e expressão uma vez cessado o conflito. Por ele se interessaram, também, os países econômica mente adiantados e as organizações internacionais, movidos por motivos de ordem econômica e de natureza política. Convictos de que já estava superado o período de exploração intensiva de mercados coloniais, adquiriram os países altamente industrializados a convicção de que a elevação do nível de vida e a melhoria do poder aquisitivo das populações das áreas atrasadas do globo ampliariam os mercados para a colocação de sua produção industrial e facilitariam a obtenção das matérias-primas que lhes são necessárias. Sob o ponto de vista político generalizou-se a convicção de que a permanência de áreas atrasadas no globo, com populações de nível de vida miserável, constitui uma fonte permanente de perturbações e inquietações, dando lugar à existência de focos de infecção capazes de provocar crises perigosas e suscetíveis de ampliação.

Em conclusão, como resultante, em primeiro lugar das próprias aspirações dos países econômica mente atrasados e, secundariamente, com a cooperação dos países altamente desenvolvidos e das organizações internacionais criadas no após-guerra, elaboraram esses países programas e planos, mais ou menos ambiciosos, de desenvolvimento econômico e aproveitamento de seus recursos naturais. A natureza, amplitude e mesmo os objetivos dêsses programas e planos variam, evidentemente, de um país para outro. Todavia, parece haver em todos êles um objetivo genérico comum, qual seja a elevação da

renda média real "per capita" de cada um. Aliás, a disparidade entre o produto nacional "per capita" nos países desenvolvidos e nos econômica mente atrasados é realmente chocante, sendo mesmo utilizada como medida, embora deficiente, de seu pouco desenvolvimento econômico. Conforme frizavam as Nações Unidas em seu relatório sobre a situação econômica mundial em 1949-1950, naquela época um terço da população mundial dispunha de menos de 5% da renda mundial total e dois terços dessa mesma população, localizados em áreas subdesenvolvidas, tinham a sua disposição menos de 15% da referida renda. Segundo os cálculos feitos pelas Nações Unidas, a América do Norte dispunha de uma renda nacional anual de 1.100 dólares por habitante, a Oceania de 560 dólares, a Europa de 380 dólares e a União Soviética de 310 dólares. A América do Sul apresentava uma renda nacional "per capita", anual, de 170 dólares, a África de 75 dólares e a Ásia, que compreende mais de metade da população mundial, uma renda de apenas 50 dólares. Malgrado as deficiências e as dificuldades das estimativas da renda nacional nos países econômica mente atrasados, as percentagens citadas constituem demonstração eloquente do baixíssimo nível de vida e do pauperismo em que vegetam grandes massas de população do globo.

Outra característica dos países subdesenvolvidos é a grande diferença de sua estrutura econômica em cotejo com a estrutura dos países econômica mente adiantados. Nos primeiros, a atividade econômica predominante é a agricultura, sendo esta de produtividade excessivamente baixa, dados os métodos primitivos e atrasados de cultivo do solo. É, aliás, outra característica marcante dos países econômica mente atrasados o deficiente progresso tecnológico nos diversos ramos de atividade e o baixo nível profissional da mão-de-obra utilizada.

E' também de se salientar, nos países econômica mente atrasados, a profunda desigualdade na distribuição da renda nacional e a pequena participação do trabalho nesta distribuição em cotejo com o que se verifica nos países desenvolvidos. E' muito comum, nos países subdesenvolvidos, uma grande concentração da renda em mãos de um pequeno grupo ou a concentração da mesma renda em determinadas regiões do território nacional, permanecendo uma grande massa da população em nível de vida abaixo do mínimo de subsistência.

Do baixo nível da renda nacional "per capita" e desigual distribuição da mesma renda nos países subdesenvolvidos decorrem graves deficiências na organização social, tais como: média de duração da vida humana excessivamente baixa, alto índice de mortalidade infantil, más condições de higiene e salubridade, analfabetismo generalizado etc. além de consequências de ordem política, entre elas a instabilidade das instituições, freqüentes agitações sociais e revolução e campo propício para a instituição de governo despóticos.

Outro fenômeno comum nos países desenvolvidos é a existência de um sub-emprêgo crônico, resultante do insuficiente aproveitamento dos recursos naturais e da reduzida produtividade do trabalho, esta como consequência da falta de equipamento técnico adequado e do baixo nível intelectual e profissional dos trabalhadores, notadamente nas atividades agrícolas e pastoris.

Nos países subdesenvolvidos, em que há grandes desnívelamentos na distribuição geográfica da renda, o sub-emprêgo agudo em certas regiões provoca fortes movimentos internos de migração de trabalhadores, em busca das regiões mais desenvolvidas, onde o nível dos salários é mais alto e são maiores as oportunidades de emprégo.

A Organização das Nações Unidas e suas agências especializadas têm realizado um amplo esforço no sentido de prestarem seu auxílio e cooperação no desenvolvimento econômico dos países atrasados. Essa cooperação tem-se traduzido sob diversas formas, entre elas o estudo meticoloso das condições econômicas desses países e dos meios adequados para promover o seu desenvolvimento econômico, a prestação de assistência técnica na elaboração e execução de planos de desenvolvimento e a concessão de financiamentos através do Banco Internacional de Desenvolvimento Econômico. Todavia, as somas concedidas a título de financiamento, pela referida organização internacional de crédito têm sido na realidade insignificantes frente ao vulto das necessidades apresentadas. Como assinalava, em julho de 1951, o Presidente do Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas, “*o mundo consagra atualmente mais de 100 bilhões de dólares por ano em armamentos, mas não foi possível reunir para os programas de desenvolvimento econômico mais de 200 milhões de dólares, enquanto os especialistas declaram quasi unânimemente que seria necessário dispor de mais de 2 bilhões de dólares*”.

Alguns dos países altamente desenvolvidos, como os Estados Unidos e a Inglaterra, tomaram a iniciativa de colaborar nos planos de desenvolvimento econômico de países a eles ligados no campo da política internacional. Em 20 de janeiro de 1949 o Presidente Truman, em famoso discurso, propôs no “Ponto IV” de seu Programa, “*adotar um programa ousado e original a fim de fazer com que os países insuficientemente desenvolvidos possam se beneficiar das descobertas científicas e do progresso industrial dos Estados Unidos da América para ajudá-los a se desenvolverem e a melhorarem sua situação*”. Como o programa das Nações Unidas, o programa americano tem-se traduzido no estudo da situação dos países econômicamente atrasados, na concessão de assistência técnica e de financiamento de programas de desenvolvimento econômico, este último notadamente através do Banco de Importação e Exportação. Em julho de 1951, foi oficialmente instituído o chamado “Plano Colombo”, visando o desenvolvimento do Sul e do Sudeste da Ásia. Esse plano, a ser executado em um período de 5 anos, teve o seu custo estimado em 1.868 milhões de libras esterlinas, sendo fixada em 300 milhões de libras a contribuição da Inglaterra para sua execução.

Em resumo, apesar da importância que o auxílio direto do exterior representa para o progresso econômico dos países subdesenvolvidos, sem dúvida alguma é de seus próprios recursos que esses países deverão obter a parcela mais importante e substancial para a execução de seus programas de desenvolvimento. Ora, é na mobilização desses recursos domésticos e na sua adequada utilização que a política fiscal é chamada a desempenhar uma função de maior importância.

Como salienta o Professor PATEL, “*há um problema central, comum a todas as regiões subdesenvolvidas. A essência do desenvolvimento econômico*

*em qualquer lugar é a instalação de bens de capital em uma escala suficiente para aumentar a produtividade na indústria, na mineração, na agricultura etc. Capital, sob a forma de escolas e laboratórios, é necessário para elevar o nível geral de habilidade técnica entre a população, e equipamento, sob a forma de máquinas modernas, arados, etc., é essencial para que a população possa obter, de suas próprias fábricas e fazendas, mais do que o apenas suficiente para fazer face às suas necessidades mais elementares".*

Um programa de desenvolvimento econômico em um país subdesenvolvido visará, portanto, acelerar a formação do capital nacional. Excluída a parte correspondente à ajuda recebida do exterior e de importância limitada, como já tivemos ocasião de salientar, é a poupança interna, ou seja a parte da renda nacional não utilizada em despesas de consumo, que constituirá a base de financiamento dos programas de desenvolvimento econômico. Ora, os países subdesenvolvidos encontram-se diante do dilema de não poderem constituir um volume de poupança suficiente por serem obrigados a utilizar em despesas de consumo a quase totalidade de sua renda, e permanecem subdesenvolvidos por não poderem dispor de poupança suficiente para poderem equipar sua economia com os bens de capital requeridos para o seu desenvolvimento econômico.

Nos países subdesenvolvidos e de economia socialista toda a responsabilidade da constituição dessa poupança recairá no Estado. Competirá ao Governo, através de medidas diretas ou indiretas, reduzir drásticamente a parte do produto nacional destinada a atender às necessidades do consumo e aumentar substancialmente a produção de bens de capital. Foi essa a política seguida na Rússia em seus primeiros planos quinquenais, nos quais prioridade absoluta foi conferida à produção de bens de capital, reduzindo-se a produção de bens de consumo ao mínimo indispensável para a subsistência da população ou mesmo abaixo dêste limite.

Nos países como o Brasil, em que o sistema econômico é baseado na propriedade privada e funciona um sistema democrático de Governo, o problema se torna mais complexo. Como conseguir a necessária compressão da parte da renda nacional destinada a despesas de consumo e consequente ampliação da poupança privada e sua utilização para fins de desenvolvimento econômico? Convém ainda salientar que, em um sistema econômico como o nosso, seria absurdo pretender que o Poder Público possa assumir todos os encargos de um programa de desenvolvimento econômico. Embora a direção dêsse programa caiba ao Governo, sua execução deverá ser dividida entre o Estado e os particulares. Ao Governo caberá o encargo de prover, diretamente, a certas iniciativas básicas em todo o programa de expansão econômica: extensão e aparelhamento dos meios de transporte, irrigação, centrais elétricas, ensino técnico e profissional, institutos de tecnologia, estações experimentais, saneamento, aperfeiçoamento e formação de pessoal no exterior etc. As empresas privadas serão porém incentivadas e amparadas na melhoria e ampliação de seu equipamento. Daí o dilema com que se defronta a política fiscal: retirar da renda nacional o suficiente para o financiamento dos empreendimentos governamentais exigidos pelo programa de desenvolvimento econômico e, simul-

tâneamente, preservar e mesmo incentivar a formação da poupança privada destinada a investimentos em equipamentos produtivos.

Surge ainda o problema da criação de ambiente propício aos investimentos de capitais estrangeiros naqueles setores considerados essenciais ao desenvolvimento econômico e que razões políticas ou motivos de segurança nacional não contra indiquem a exploração por empresas alienígenas. A política fiscal é um dos elementos a manejear para a criação desse clima propício aos investimentos provenientes do exterior, evitando-se discriminações de caráter tributário, manejando-se adequadamente a tarifa aduaneira e firmando-se, com as nações exportadoras de capital, acôrdos no sentido de eliminar ou suavisar a bi-tributação internacional.

O problema econômico fundamental dos países subdesenvolvidos reside, portanto, na constituição de um volume de poupança suficiente, destinado a financiar os programas de desenvolvimento econômico das empresas privadas e do Estado. Na consecução dessa finalidade a política fiscal é chamada a desempenhar um papel de grande importância, sem prejuízo de outros instrumentos de política monetária e de crédito, cujo exame e discussão excedem os objetivos desta palestra.

Um adequado manejo da política fiscal poderá contribuir decisivamente para amparar e incentivar a poupança das empresas privadas, através da constituição, nas mesmas, de reservas destinadas à ampliação e modernização do respectivo equipamento. Dada a fragilidade intrínseca do mercado de capital nos países subdesenvolvidos, o auto-financiamento das empresas, mediante utilização de lucros não distribuídos, constitui um fator importante de progresso econômico. Embora possa parecer aos observadores superficiais constituir uma injustiça fiscal a concessão de um regime impositivo favorável para os lucros não distribuídos, êste tratamento se justifica amplamente por motivos de ordem econômica. A aplicação de capitais privados na constituição ou ampliação de empresas consideradas fundamentais ou essenciais para o desenvolvimento econômico do país poderá ser também incentivada por meio de um tratamento fiscal favorável, através de redução ou isenção de direitos aduaneiros para a importação do equipamento, necessário, "drawbacks", isenção temporária de certos impostos diretos, concessão de subsídios e subvenções etc. Na Índia, por exemplo, as novas empresas instaladas para exercer determinadas atividades industriais especificadas em lei, e que tenham iniciado o seu funcionamento dentro de 3 anos a partir de abril de 1948, foram isentas, durante 5 anos, do impôsto de renda incidente sobre os respectivos lucros, enquanto êstes não atinjam a 6% ao ano do capital investido. No mesmo país, o qual no momento realiza um enorme esforço no sentido de seu desenvolvimento econômico, o impôsto pessoal sobre a renda, o impôsto sobre a renda das sociedades e o impôsto de renda progressivo, foram reajustados tendo em vista os objetivos do programa de desenvolvimento econômico.

Para a formação da poupança governamental, ou seja do excesso do total das receitas públicas sobre as despesas governamentais de consumo, saldo êste que constituirá o fundo para o financiamento dos investimentos públicos exigidos pelo programa de desenvolvimento econômico, são suscetíveis de

utilização o impôsto e o empréstimo. O impôsto, no caso, terá a função de instrumento de poupança forçada ou de compressão das despesas particulares de consumo, a fim de obter recursos para financiar empreendimentos governamentais. Tanto a tributação direta quanto a indireta servirão a esse objetivo.

A tributação indireta, através dos impostos sobre a despesa: impostos sobre o consumo, sobre as vendas e outros, poderá ser utilizada notadamente para comprimir certos consumos de luxo ou despesas supérfluas, principalmente quando se traduzem na procura de artigo produzido no exterior e cuja aquisição implica na utilização de divisas imprescindíveis para a importação do equipamento necessário ao desenvolvimento econômico do país. É necessária, todavia, uma certa cautela no manejo da tributação indireta nos países subdesenvolvidos, nos quais uma grande parte da população dispõe de baixo poder aquisitivo. Convém evitar que essa tributação indireta incida sobre artigos essenciais e de consumo forçado pela população pobre, a fim de não reduzir ainda mais o seu padrão de vida já excessivamente baixo. Os impostos sobre as vendas, desde que não possuam caráter indiscriminado e fortemente regressivo, como ocorre com o nosso impôsto de vendas e consignações, podem também ser utilizados para comprimir a procura de certos artigos ou para tributar fortemente as despesas com a aquisição de mercadorias de luxo ou não essenciais.

Os impostos aduaneiros, tanto de importação como de exportação, convenientemente manejados, podem constituir uma arma eficaz para disciplina do comércio internacional, mediante concessão de tratamento favorável para certas importações e criação de dificuldades à entrada de mercadorias não essenciais ao desenvolvimento econômico do país e à subsistência de sua população. No tocante aos impostos de exportação é de se salientar a possibilidade da sua utilização como meio de canalizar, para o Tesouro, parte dos elevados lucros que, comumente, auferem os exportadores ou produtores de certas matérias-primas ou gêneros de alimentação que alcançam elevados preços nos mercados internacionais.

Grande cautela requer, também, a tributação direta da renda e da propriedade nos países subdesenvolvidos. A tributação da renda pessoal, quer proporcional, quer progressiva, não deve ser demasiado elevada para não desencorajar a poupança e os investimentos privados, porém deverá ser capaz de transferir para o Tesouro uma parte substancial do acréscimo da renda individual que resultar da execução do programa de desenvolvimento econômico. A tributação do lucro das empresas deverá encorajar os reinvestimentos produtivos e a modernização do equipamento. O sistema cedular de tributação da renda, adotado em nosso país, permite agravar o ônus fiscal sobre certos rendimentos, como os provenientes de imóveis urbanos, considerados não essenciais ao desenvolvimento econômico do país.

Finalmente, cumpre não esquecer a utilização do impôsto como instrumento anti-inflacionário, dada a inevitável pressão inflacionária resultante da execução de programas de desenvolvimento econômico. A tributação deve ser usada como instrumento para manter o equilíbrio entre a oferta e a pro-

cura de bens de consumo e para absorção, a fim de constituir o fundo de poupança governamental, do poder aquisitivo excedente em mãos dos particulares.

Quanto aos empréstimos públicos, constituem êles um instrumento eficiente em mãos do Governo a fim de mobilizar, para o financiamento de investimentos públicos, a poupança privada não aplicada em investimentos no setor privado da economia. Com esse objetivo, o empréstimo voluntário é preferível ao compulsório, já que este último tem o grave inconveniente de absorver também a poupança destinada a investimentos essenciais no setor privado.

Para concluir, desejamos salientar a necessidade de ser a administração financeira dos países sub-desenvolvidos, como aliás toda a estrutura administrativa dos mesmos, devidamente aparelhada para uma eficiente execução dos planos de desenvolvimento econômico. É imprescindível uma substituição de antigos e arraigados preconceitos e a aceitação de novas idéias. O êxito de uma política de desenvolvimento econômico está indissoluvelmente ligado a uma cuidadosa planificação da ação governamental e à estreita coordenação entre as atividades do setor público e do setor privado da economia. No campo restrito da política fiscal cumpre, notadamente, dar um novo conteúdo ao orçamento público, abandonando de uma vez a concepção deste último como simples quadro de receitas e despesas, para constituir-lo em programação das atividades e transações do setor público da economia nacional. Despesas governamentais de consumo, com a manutenção e o funcionamento dos serviços públicos, devem ser nitidamente separadas dos gastos correspondentes aos investimentos governamentais, rigorosamente planejados e coordenados. Quanto à receita, uma vez retirado dela o "quantum" necessário para atender aos gastos governamentais de consumo, o saldo apurado, adicionado ao produto dos empréstimos públicos, representará a poupança transferida pela população ao Estado, para que este financie as obras e os empreendimentos destinados à melhoria das condições de vida do povo e ao progresso econômico nacional.

Acima de tudo, porém, é imperioso ter sempre em vista a advertência de Keynes de ser a função principal do financista a de verificar que, afinal de contas, no campo econômico, nada se resolve sobre bases puramente financeiras. Cumpre descerrar o véu monetário para demonstrar que a solução do problema de desenvolvimento econômico não reside no crescimento puramente nominal da renda nacional, mas no aumento do volume de mercadorias e serviços produzidos para atender às necessidades correntes da população e para a ampliação efetiva e real do capital nacional.

Os povos, como o nosso, de civilização cristã e que fazem repousar na liberdade individual as suas instituições políticas e o seu sistema econômico, não aceitam a consecução do progresso nacional à custa da supressão de todas as liberdades e da formação do capital e do equipamento nacional mediante drástica e impiedosa redução do padrão de vida e de conforto de sua população. Podem êles porém encontrar, mediante uma disciplina de suas necessidades e aspirações, uma distribuição adequada do produto nacional entre

consumo e investimento e uma cooperação entre o setor público e o setor privado de sua economia, os meios necessários para alcançar aquela libertação da pobreza, incluída por Roosevelt entre as quatro liberdades fundamentais.

#### SUMMARY

1. *Historical development of taxation traced back to Aristotle. Machiavelli's views about the financial bases of political power. The 19th century liberalism; the principle of the "laissez faire" as the foundation of the classical theory of taxation. Capitalistic freedom of initiative required the neutrality of the State.*
2. *The reaction of Malthus, Sismondi, Marx, Proudhon et al. Alfred Wagner's position in the particular field of taxation. The First World War and the subsequent crisis, interpreted as a momentary conjuncture. The great economic depression as an evidence of intrinsic maladjustment.*
3. *Reexamination of the classical principles. John Maynard Keynes, his predecessors Adam Smith and John Stuart Mill. Keynes theories analyzed; their application to the field of taxation. A new concept of the financial activity of the State taken as an instrument of economic balance. The budget, an illustration of the theory. Public works as a means to fight against depression and unemployment. Redistribution of national income through taxation. Purposeful disruption of the equilibrium.*
4. *The Second World War; war production and the elimination of unemployment. Drastic reduction of private expenditures on consumers goods. Fight against inflation. Depression foreseen yet not materialized. Competition of the Great Powers for war weapons. Reconstruction plans and social assistance programmes. New taxation policies to discipline and control total demand.*
5. *A New problem of the post-war period: drastically reduced the export of capital by well-developed countries for the benefit of under-developed ones. Causes of the problem discussed.*
6. *Economic emancipation as an aspiration of the under-developed countries. Industrial progress of some; creation of protectionistic tariffs.*
7. *Post-war plans of economic development; their wide variety. Underdeveloped nations contrasted with well-developed nations: differences in their respective economic structures. U.N. assistance to underdeveloped nations. American and British parallel initiatives: President Truman's Point IV and the Columbus Plan.*
8. *The increase of national capital as an imperative for Brazil. Restriction on consumers expenses and private savings at the service of economic development.*
9. *Problems and issues of the Brazilian national conjuncture discussed: transportation, water and electric power, technical and vocational education, experimental agricultural stations, sanitation, training of administrative personnel. Favourable conditions to be granted to foreign investments. Self-financing of private enterprises through a quota taken from the profits, to be set aside, not distributed. Indirect taxation, incidence of purchase tax as a means to obtain a reduction of luxuries consumption. Customs duties to discipline foreign trade, a favourable treatment given to essential products. Income tax reform carefully undertaken being encouraged private savings and the increase of capital. Taxation on profits purporting reinvestments and modernization of industrial equipment. Taxation as an antiinflationary instrument. Public loans, voluntary rather than compulsory. An administrative organization capable of the effective execution of development plans. Planning of government action as a whole. The new conception of the public budget. Keynes's statement analyzed: nothing is solved in the economic field in terms of purely financial bases. Economic development not merely the increase of national income but the increase in the volume of goods and services produced.*
10. *Strict economic and financial discipline not acceptable by democracies of an individualistic nature. Yet the freedom from want as advocated by President Roosevelt must be achieved.*