

ADMINISTRAÇÃO GERAL

ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

351.713

Aspectos Políticos da Tributação

E. PENDLETON HERRING

Tradução de MARY CARDOSO

Formular e executar uma política fiscal significa realizar objetivos econômicos dentro de determinado quadro político, o que envolve a consideração daquilo que é econômicamente certo em relação a: que é politicamente realizável. Três aspectos exigem exame, na análise dos fatores políticos de tal situação: primeiro, os grupos ocultos de interesse; segundo, os chavões, credos e símbolos usados na defesa, ou na promoção, desses interesses e, terceiro, o conjunto de instituições governamentais através das quais operam as idéias e as forças sociais. Temos que distinguir entre argumentação como meio de assegurar apoio pela persuasão e argumentação para permitir uma análise objetiva dos fatores em relação. Ambos se baseiam em julgamento de valores, mas no primeiro caso os argumentos são usados para promover esses valores, enquanto que no segundo os valores são pressupostos nas premissas de que decorre o argumento. Assim, a teoria econômica pode ser usada objetivamente, por exemplo, dentro do quadro geral de princípios que constituem o que se chama "capitalismo".

Na base de toda política há sempre um campo de discussão que se pode distinguir dos indivíduos e dos grupos em conflito, o que permite que se exa-

Nota do editor americano — A dificuldade de conciliar o "econômicamente certo" com o "politicamente realizável" torna demasiado complexas a formulação e a execução da política fiscal. No presente trabalho, o autor analisou competentemente os fatores políticos que influem na política fiscal americana. Exigências de espaço determinaram algumas omissões de texto e de notas de rodapé, mas foi preservada a substância de sua contribuição.

O estudo foi publicado originariamente no "Yale Law Journal", de março de 1938, pp. 724/745, e é aqui reproduzido graças à amável permissão de seus editores.

Será proveitoso considerar, na leitura deste trabalho, questões como estas:

1. Por que é que os responsáveis pela formulação da política fiscal devem levar em consideração as exigências de determinados grupos de pressão?
2. A política fiscal precisa, necessariamente, traduzir os interesses limitados de certos setores?
3. Por que é que tem tanta significação a atitude do povo em relação ao Governo, quando se consideram os aspectos intrínsecos da tributação?
4. Quais as características de nosso arcabouço institucional que condicionam a política fiscal americana?
5. Que boas sugestões oferece o autor para o aperfeiçoamento da formulação e da execução da política tributária?

CATHERYN SECKLER-HUDSON

mine, não apenas a linguagem dos debates, mas os próprios debatidores. Estes falam por seus correligionários — que representam êles, como um grupo, quem são seus chefes, como se organizam? Qual a situação de certo grupo afetado por determinada política? Qual é a reação desse grupo a essa política? Tanto o efeito objetivo, quanto a reação subjetiva, têm que ser considerados. Que desejam, o fazendeiro, o capitalista, o contribuinte, o banqueiro? As dissensões numa sociedade podem ser devidas a interesses econômicos em conflito, ou regular da disparidade de dogmas que separam homens cujo bem-estar é, ao contrário, intimamente interrelacionado. O trabalho político da conciliação dos interesses do conjunto não é menos difícil pelo fato de essas diferenças serem antes psíquicas do que materiais. Não apenas a diversidade das exigências políticas tem que ser levada em conta, mas igualmente sua intensidade.

A questão daquilo que deveria ser a política fiscal, embora colocada no plano das discussões em termos do interesse geral, é respondida, via de regra, como tópico político, no nível da conveniência de determinados grupos. Portanto, o legislador não é apenas condicionado por essa conveniência, na elaboração da política fiscal; tem, realmente, que a levar em conta e ela forma a substância de que se virá a constituir a nova política.

As exigências políticas terão, também, que ser relacionadas com o quadro geral de valores aceito pela comunidade e a harmonia com tradições e atitudes firmemente estabelecidas dá força extrema a uma nova norma. Não obstante, em qualquer análise de política fiscal formulada com o objetivo do bem comum, é difícil ver como podemos escapar da aceitação dos interesses de um ou mais grupos, como critério básico dessa política. A decisão, assim, tem que ser tomada em relação ao setor da população cujos interesses deverão prevalecer. Pode a conveniência dos consumidores servir de critério básico? Mesmo que isso fosse inteiramente defensável, de um ponto de vista econômico, não seria realístico, sob o prisma da análise política. Nem o bem-estar da comunidade está em íntima relação com o do contribuinte, sendo verdade, ao contrário, que os interesses do consumidor e do contribuinte são, politicamente, fracos. Por essa razão, o processo político resulta na identificação dos interesses do grupo mais poderoso com a conveniência do bem comum, identificação que raramente é simples e direta e que assume o colorido das correntes de opinião mais importante, do mesmo modo que é afetada pelas instituições já existentes e pela habilidade dos políticos contrários.

Parece que a sociedade de nosso tempo exige discussão em termos de elevados interesses, mesmo quando se pretende servir a limitados propósitos. Assim e que muito se usa a teoria política e econômica para defesa ou racionalização da conveniência de um grupo em função do interesse geral. Embora de um ponto de vista econômico seja inteiramente admissível identificar tal conveniência com um mais amplo objetivo de interesse público, os princípios políticos predominantes e os hábitos de pensamento aconselham apreciação menos direta.

O conceito de uma tributação destinada a promover o bem-estar econômico do público em geral sofre golpe rude quando se examina a incidência de determinada política face aos grupos efetivamente por ela atingidos. O conceito do bem-estar geral é de pequeno ou nenhum valor, como instrumento

de análise; é mais eficiente como meio de doutrinação. Como grito de guerra para angariar simpatia e apoio a determinada proposta, faz parte do arsenal em que se incluem "justiça", "equidade", "decência".

Por outro lado, a política tributária não precisa representar sempre os pontos de vista parciais, imediatos e egoistas de determinadas classes. Admitindo-se que haja discernimento, equilíbrio e cooperação da parte daqueles que trabalham num adequado serviço governamental, pode-se estabelecer a tributação segundo linhas de política coletiva, de modo a assegurar maior riqueza e felicidade a grande parte da população. Embora muito se haja ofendido o conceito de "bem público", pode ainda valer a pena buscarem-se normas beneficiadoras de mais largo, ao invés de mais estreito, campo de interesses. Determinada política fiscal pode ter em vista, por exemplo, o bem-estar econômico de banqueiros, de corretores, de capitalistas ou de fazendeiros. Normas tributárias podem considerar, ao mesmo tempo, os interesses de vários desses grupos, mas nenhuma legislação pode atender aos interesses de todos os grupos, a menos que admitamos existir, em algum recesso da sociedade contemporânea, íntima unidade capaz de harmonizar todas as aparentes diferenças. Este trabalho considera a grau de unidade social, que torna possível a vida em comunidade, auxílio muito pequeno na solução dos problemas políticos da atualidade.

"Equidade" na taxação e despesas tendo por objetivo o "interesse público" são, portanto, conceitos a analisar em termos dos grupos atingidos, se desejamos realmente descobrir o verdadeiro conteúdo ou significado dessas expressões. Não que os termos, em si, não tenham significado, mas é que, pelo contrário, muitos são os significados que lhes têm sido atribuídos. Não que não tenham uso; o que ocorre é que podem ser usados para fins opostos.

A formulação da política tributária constitui o âmago do governo democrático — e é a própria essência em que fermenta o conflito entre o ter e o não ter. Representa o campo de conciliação das poderosas forças econômicas da comunidade. Forças econômicas inteiramente opostas estão procurando utilizar a máquina financeira do governo, para obtenção de seus próprios fins.

O ponto crucial do problema resume-se no seguinte: a política tributária resulta, necessariamente, de um complexo de forças políticas. E qual deverá ser o padrão orientador da política, se abandonarmos o conceito do "bem público", que oferece pequeno auxílio de ordem prática, exceto para efeitos oratórios? O secretário de Estado WALLACE considerou o problema e em seu livro "Novas Fronteiras" (1) defende a crença numa sociedade onde o permanente equilíbrio de interesses, sob a supervisão de uma competente burocracia, tornará cada vez mais possível uma "boa vida". Mas que sentido tem essa filosofia, quando se abandona o campo da discussão de altos princípios? Em que diretrizes se apoia WALLACE para traçar, substantivamente, os rumos da política fiscal? "Equilíbrio", numa comunidade, significa a segurança de que pessoas de diferentes tipos e classes receberão aquilo a que tiverem justo direito e de que haverá alguém para determinar essa distribuição. Ordem, boa von-

(1) WALLACE, *Novas Fronteiras*, 1934.

tade, discernimento, tudo isso concorrerá para que a transação seja fácil e agradável. Mas como, a quem e porque fazer essa distribuição? Em sua essência, o conteúdo prático das teorias de WALLACE nunca foi tão ousadamente definido como no trecho seguinte, extraído de recentes depoimentos perante comissões parlamentares especiais:

“Acho que uma vez que o Governo tem dado determinadas vantagens a corporações, a organizações agrícolas e a organizações trabalhistas, deveria também usar de seu poder para que a massa profissionalmente não organizada, que constitui a parte de baixo da pilha, não ficasse em posição de tão desesperada inferioridade, ante as forças da sociedade moderna. Se queremos uma verdadeira democracia, temos que pôr essa gente em condições de exercer seu papel na comunidade, numa posição em que lhe fosse possível ganhar mais dinheiro.” (2)

Temos aqui, finalmente, uma precisa definição dos objetivos de sua política: o interesse público exige que haja mais dinheiro nos bolsos do povo que constitui a base da escala social. Em última análise, os pontos de vista do secretário WALLACE parecem resultar da convicção de que, através da intervenção estatal, poderá ser tão fundamentalmente alterada a economia americana a ponto de permitir que o terço inferior da população venha a ganhar mais dinheiro, especialmente o terço inferior da população de agricultores. O secretário WALLACE tem, assim, uma base definida para a formulação da política tributária, mas sua tarefa, como político, está em desenvolver a teoria e as fórmulas que conciliarão aquilo que propõe com os valores correntes. Há muito que se admite, em certos setores, que se política tributária fosse determinada pelo terço superior das classes produtoras, os benefícios se fariam sentir de cima para baixo. WALLACE inverteria a situação e pode, por isso, antecipar discussões bem longas.

II

A ideologia dominante é de grande importância em qualquer esforço de análise das mudanças políticas, pois constitui o verdadeiro ar que respiram os grupos de interesse. É por isso que, ao examinarmos os fatores políticos da tributação, temos que considerar a atitude do povo em relação ao governo como fator ideológico de transcendental importância.

Temos que aceitar também, do ponto de vista político, o fato de que o homem comum é sensível a símbolos e aceita as fórmulas simples. Se ele não fosse como é, o problema político seria também diferente. Mas para o estudioso dos problemas do governo, a reação emocional do público aos lugares — comuns que cercam os problemas econômicos e a sua inabilidade para perceber as sutilezas da análise econômica representam dados de valor essencial.

(2) In Depoimentos perante comissão especial do Senado para investigar aplicação dada a recursos para socorros de emergência.

Acredito que haja uma lei política de distorção, sob a ação da qual os fatos de natureza econômica, tão depressa são usados em debate político, perdem sua forma original e sofrem um processo de deformação, de modo a permitir a consecução de objetivos predeterminados. Daí ser a tributação discutida, antes em termos condizentes com a ideologia predominante, do que com fatos verdadeiros. Quando o governo assume o encargo da manipulação dos assuntos econômicos da nação, emprega símbolos e chavões relativos ao bem-estar geral, embora, na realidade, sua ação prive um grupo de alguma coisa em benefício de outro grupo diferente. Muitos aspectos da realidade são demasiado complexos, para serem largamente compreendidos, mas, na maior parte dos campos de atividade, a direção dessa atividade não depende de aprovação da massa não informada.

O comércio e os negócios funcionam num clima de estímulo à iniciativa pessoal e à busca franca do lucro. As instituições governamentais sofrem o controle de atitudes sociais que impõem responsabilidade pela ação e restringem a liberdade de tomar decisões. Através da ficção que se domina "personalidade corporativa", as empresas privadas habilitam seus diretores a manejar o dinheiro de terceiros, como se esse dinheiro pertencesse às corporações das quais se supõe que elas sejam meros órgãos. Os diretores são os cinco sentidos de uma personalidade legalmente criada. Os funcionários são sempre considerados como pessoas que têm a ver com o dinheiro do povo, razão pela qual devem ser vigiados. O governo democrático não é olhado como um Leviatã, que represente em forma orgânica toda a comunidade, mas apesar disso, quando queremos criticar a política financeira do Estado, revivendo-lo sob a forma pessoal e acentuamos a necessidade de serem equilibrados os orçamentos públicos, como se o governo fosse uma casa de família.

O estado moderno, mediante o controle que exerce através da política monetária, da taxação, dos empréstimos e dos investimentos, intervém em toda a vida econômica da nação, mas as consequências dessa intervenção não se refletem, inteiramente, apenas nas cifras de rendas e despesas do Tesouro, pois não dispomos de um balanço formal, que nos mostre todos os resultados da política tributária contemporânea. As operações fiscais são mais transcen- dentes que as simples atividades administradoras de um país. Vemos enorme *deficit*, em dólares e em centavos, mas esses números não nos dão o quadro completo das finanças nacionais, pois não basta saber que gastamos mais do que ganhamos. A menos que saibamos as consequências dos gastos federais e a incidência das diversas taxas, não poderemos dizer se o povo está em situação melhor ou pior, como resultado daquilo que foi feito pelo governo. Quando o Estado utiliza seus meios legais de controle das atividades econômicas para assegurar a obtenção de certos fins sociais, não têm adequação puros padrões de política financeira, pois estariam usando uma capa fiscal, para cobrir um fim social. Essa capa poderá aparecer em vermelho, no passivo orçamentário, mas o ponto de vista estreito com que a aprecia o contabilista deforma a realidade. Não se ressalta bastante o fato de que a taxação e os gastos públicos podem concorrer, positivamente, para a riqueza e o bem-estar da nação. A taxação pode desencorajar os comportamentos anti-sociais e promover a distribuição de bens econômicos por tal forma que realmente aumente a produtividade.

vidade. Quando a taxação não é usada sobretudo para aumentar a renda, sua importância não pode ser avaliada em termos do numerário recolhido. Se o poder de taxar é usado, por exemplo, como poder de destruir, nosso critério tem que ser destruição. Se o que se pretende, com a arrecadação de determinada taxa, é um objetivo de regulamentação, nosso principal interesse deve ser em relação ao grau de regulamentação resultante e, só incidentemente, consideramos o montante de dinheiro arrecadado.

No que concerne a despesas com obras públicas ou empréstimos à indústria, o importante é verificar as consequências sociais dessas medidas. A atividade que poderemos denominar "gastos oficiais" é encarada, freqüentemente, como um conceito abstrato, estreitamente associado às palavras "descuido" e "extravagância". Algumas vezes cabe essa classificação; outras vezes, não. As despesas públicas são feitas tendo em vista a consecução de fins tão diversos que nenhum conjunto de padrões pode ser aplicado *in totum*, especialmente estreitos critérios financeiros. Assim é que as vastas somas atribuídas à defesa nacional são, em última análise, justificadas pelos imponderáveis da política nacional e das relações entre os Estados. Medidas de política fiscal como tarifas, subsídios, taxas preferenciais ou regulatórias, estribam-se em considerações de controle social e no equilíbrio político dos interesses coletivos. As despesas públicas podem representar investimentos que renderão juros para as gerações futuras e milhões gastos no controle das inundações podem resultar não apenas na economia de bilhões, em bens e propriedades, mas também em milhões economizados em seguros. As despesas do Estado, em si mesmas, não têm significação; seu sentido está nos padrões a que obedecem. Na disputa em torno dos fins sociais, os argumentadores tentam condenar todo e qualquer gasto público, e a desconfiança popular que daí resulta torna a administração da política tributária, em si, desnecessariamente difícil. Um modo mais positivo de se encararem os objetivos sociais, substituindo a aversão emocional a conceitos abstratos como "despesas loucas" e "orçamentos deficitários", tornaria possível a administração mais eficiente das finanças públicas.

Suponhamos que o governo ampliasse a base de seu "capital estrutural". Diríamos que estaria, também, aumentando a dívida pública. Mas por que não aumentar essa dívida, se estaria aumentando, igualmente, a renda nacional? Nos negócios públicos, o equilíbrio orçamentário é geralmente encarado em termos de economia, mas, por outro lado, as empresas freqüentemente escolhem entre o retraimento e a expansão. A utilização da propaganda para atrair melhores negócios talvez constitua o mais adequado meio de obtenção de equilíbrio orçamentário, mas nenhuma conclusão apocrística pode resolver o assunto. A tendência para encarar as finanças públicas do mesmo modo que as despesas pessoais é, talvez, uma explicação parcial, desde que a maioria das pessoas considera, como único meio capaz de controlar a despesa dentro da renda auferida, um maior grau de economia. (3) O excesso da despesa sobre

(3) Veja-se em ARNOLDS, (*O Folklore do Capitalismo*) 1937, uma brilhante discussão sobre atitudes em torno do problema do equilíbrio orçamentário, e de finanças públicas comparadas com economia privada.

a receita é o fato mais saliente do orçamento público — os demais são muito confusos para serem apreendidos pelo povo. A explicação mais simples consiste em dizer que o Tesouro sofre a ação de forças egoistas e que o governo é impotente para contê-las.

“A necessidade de imediato equilíbrio orçamentário, como preliminar essencial à posterior recuperação dos negócios, é requisito algo primário”, considera o professor HAIG. “Isso não passa de um símbolo”, afirma ele, “um protesto contra o desperdício e uma exortação no sentido da eliminação de desnecessárias incertezas.” (4) A análise do professor HAIG parece chegar mais perto do âmago do problema. Ele foge à fórmula do orçamento equilibrado. A incerteza é que paralisa os negócios, o medo de fazer planos, ante o prejuízo que pode resultar de uma inesperada mudança na estrutura dos preços, ou nas taxas cambiais. Um orçamento equilibrado, porém, nem sempre reflete situação de estabilidade.

Sendo a confiança pública fator tão importante na questão da cobertura dos *deficits*, seria mais conveniente estimular essa atitude, em vez de contê-la, pois na realidade a retração do crédito oficial, últimamente, tem demonstrado exercer profundo efeito depressivo nos negócios em geral. Embora não venham tendo largo uso, para a doutrinação em prol de uma política tributária em expansão, recursos eficazes de propaganda verbal, que inconveniente haveria em que se ressaltasse a importância do “crédito construtivo”, da “aplicação de capital popular”, da “poupança coletiva”, do “orçamento em termos de recursos humanos”, ou que se falasse em “empreendimentos oficiais”, na “salvaguarda da posteridade”, e na ereção das bases de uma “prosperidade comum”, mediante o desenvolvimento do bem-estar nacional?

Muito se argumenta em razão do conceito de que a ação do Estado é essencialmente restritiva, negativa, regulatória e não produtiva. Que aconteceria se fosse feita uma análise mais exata e mais realista daquilo que de positivo resulta dos gastos oficiais? Nosso sistema de contabilidade pública classifica serviços de natureza social, de alto interesse coletivo, como pesados ônus da comunidade, o que representa apreciação unilateral, favorecedora de uma atitude de oposição às despesas realizadas pelo Estado. Realmente, encarando do ponto de vista formal de uma operação contábil, seria difícil definir o valor do que significa, como crédito, a prevenção do crime ou a proteção contra incêndios, embora já se tenha tentado fazer esse cômputo. O valor econômico das facilidades educacionais e recreativas é ainda mais difícil de captar, mas nem por isso é menos real. A tendência, que se faz sentir em nossos dias, na direção do coletivismo, está sendo avaliada pelos estreitos padrões contábeis de uma economia individualista. Pode acontecer que o custo dessa tendência, do ponto de vista social, seja maior do que suas vantagens, mas a única conclusão a que cheguei é a de que nosso atual sistema de avaliação esclarece muito pouco o assunto, num sentido ou no outro. O modo pelo qual são tratadas as finanças públicas, acrescido da prevenção com que as encara grande

(4) In HAIG, *Como enfrentar o deficit*, junho de 1936, “Yale Revue”, n.º 24.

parte do povo, torna a matéria, em consequência, demasiado importante para ser descurada e complicada demais para ser amplamente entendida.

Os fatos relativos ao efeito de determinada taxa, ou ao valor econômico de uma dada despesa, são excessivamente complexos, mas, apesar disso, uma vez que o bem-estar dos indivíduos ou grupos pode ser por êles profundamente afetado, é necessário que se faça um grande esforço no sentido da constituição de um grupo de apoio. E é a essa altura que os símbolos de grande aceitação, ou os chavões propiciatórios são mais úteis do que os fatos. O assunto é muito amplo, muito confuso, muito técnico, para ser alcançado, e os políticos são chamados para que surjam as necessárias simplificações. A urgência das generalizações, no campo da política fiscal, tende a afastar-nos dos fatos concretos. Define-se alguma coisa sob o título de "orçamento equilibrado" e isso passa a constituir o objetivo a ser atingido, o que se consegue através de várias fórmulas e convenções contábeis. E um orçamento equilibrado acaba sendo tratado como um fim, em si mesmo: êsse conceito de orçamento é aceito, em princípio e, então, pelo emprêgo de um artifício contábil, obtém-se o equilíbrio do orçamento ordinário, enquanto que aquilo que não é balanceável passa a constituir um orçamento extraordinário, de emergência. Os políticos propõem-se a verificar o balanço orçamentário — mais tarde, porém, aceitando o princípio e evitando o fato.

Para os "homens de bem", um orçamento deficitário é, em si, um mal que deveria ser corrigido. Os que se consideram "humanitários" parecem concordar em que uma economia não equilibrada é, igualmente, uma coisa nociva a evitar. Dizem êles que onde há sentimento e gente com fome, deveriam ser usados todos os recursos capazes de atender a essa necessidade. E jamais os homens do primeiro grupo enfraquecem sua própria posição, abandonando o conceito da "vontade do povo". Do mesmo modo que os humanitários tentam, por vias indiretas, contrilar o símbolo do orçamento equilibrado, os "homens de bem" mantêm sua adesão ao credo democrático. O perigo, dizem êles, está na atitude do governo em relação ao tipo errado de pessoas; o que se deve recear são os desempregados, a parte improdutiva do eleitorado.

As confusões ideológicas em torno da política tributária derivam, talvez, de um conflito político básico, entre os que, por um lado são favoráveis à socialização da riqueza, considerando o interesse dos desprivilegiados, e os que se batem pela existência de condições estimuladoras, ou ao menos de condições estáveis, capazes de encorajar a iniciativa particular. Essas duas forças estão politicamente em contradição e delas resultam atitudes de interesse público fundamentalmente opostas, mas êsse conflito ocorre sob uma ordem política na qual se espera que os interesses econômicos entrem em competição pacificamente, através dos canais oficiais. A ideologia predominante, porém, envolve essa luta numa cortina de fumaça. O governo é o repositório das aspirações sociais e os servidores públicos são tidos em padrões mais altos do que os que se aplicam ao trabalhador comum e ao homem de negócios. Contudo, tanto os indivíduos quanto as instituições cercados por tão elevados princípios são tolhidos em sua liberdade, e tornam-se até mesmo suspeitos, quando é chegada a hora da ação.

III

A nossa atitude em relação ao governo modela suas instituições e estas, em contraposição, atuam sobre as exigências que são feitas ao Estado pelos diversos grupos. A teia constituída pelas atitudes, pelos interesses e pelas pelas instituições não pode, para o nosso presente trabalho de análise, ser desembaraçada senão arbitrariamente. O mecanismo político da tributação está inextricavelmente ligado ao conjunto estrutural de nossas instituições e esse sistema caracteriza-se: primeiro, por um arcabouço federal baseado em poderes constitucionalmente limitados; segundo, pela separação de poderes, entre o executivo, o legislativo e o judiciário, o que assegura a cada um deles uma área de ação independente, variável apenas em extensão; terceiro, por um sistema legislativo bicameral, no qual as duas casas como se equivalem em importância; quarto, por partidos políticos de envergadura nacional, baseados numa confederação algo fraca de organizações estaduais, que por sua vez se mantêm unidas por lealdade de natureza cultural, racial ou tradicional, existentes entre as diversas zonas ou seções, as quais nem sempre são sensíveis aos motivos econômicos; cinco, por uma burocracia que, por longo tempo ainda, sofrerá em muitos de seus setores a influência de considerações partidárias; seis, por uma base de representação que precisa recorrer à atividade suplementar das organizações particulares, para a defesa ou a consecução de determinados interesses; sete, por um eleitorado via de regra mais preocupado com seus deveres para com a família e com os interesses particulares do que com altos problemas de interesse público; oito, por um espírito regionalista, que faz com que o sucesso da carreira pública de um senador ou deputado dependa de sua capacidade de agradar aos componentes de um distrito eleitoral, ou de um estado.

São vários os autores que têm dúvida sobre se seremos capazes de desenvolver e executar, realmente, adequado sistema de política tributária, dentro de nossa atual estrutura de governo. "Quando se vê o Presidente da República, com ampla maioria em ambas as Casas do Congresso, ser incapaz, em tantos casos, de obter adesão a seus pontos de vista em matéria financeira, há, de fato, base para pessimismo, no que concerne à possibilidade da experiência do financiamento do déficit orçamentário vir a ser sacrificada pela falta de oportunidade e de controle das despesas", afirma o professor HAIG. "É possível que os grupos de pressão, constituídos por beneficiários especiais dos cofres públicos, venham a decidir a questão. É possível também que, antes que o problema possa ser decidido de forma favorável para a democracia, esta seja obrigada a melhorar seu mecanismo, de modo que a ação sofra menos a influência de interesses imediatos e particularistas." (5)

Se o governo deve assumir funções nas quais cuidadosa consideração de oportunidade seja de capital importância, parece razoável que, em sua organização, essa circunstância seja levada em conta. Não obstante, é o calendário, e não a conveniência política, ou a situação econômica, que estabelece a época das campanhas eleitorais. Assim, pode acontecer que a teoria dos ciclos comer-

(5) HAIG, *op. cit.* Veja-se, também, SCHLICTER, *No rumo da estabilidade*, 1934.

ciais determine a restrição das despesas federais, justamente no momento de uma campanha de reeleição. Nem chega a ser necessário salientar o fato de que nosso governo não está bem habilitado a dirigir o financiamento do *deficit*. A pergunta é: que fazer?

É verdade que um ou outro dos fatores sociais, ou institucionais, de nosso sistema pode ser modificado, mas isso não parece provável e é de todo impossível de prever. No momento e, ao que podemos esperar, por longo tempo ainda, essas condições constituem as paredes, dentro das quais tem que trabalhar o político. Alguns autores entendem que isso perturba o funcionamento de um adequado sistema orçamentário, mas meu ponto de vista é que apenas define os limites do problema que devemos encarar. Insistir em que tais condições sejam alteradas, para que obtenhamos melhor esquema de controle financeiro, parece-me o mesmo que prescrever uma operação cirúrgica numa pessoa, para que lhe caia bem o novo terno de roupa. (6)

Como assinala HAWTREY:

“A razão pela qual a política tributária é tão ilusória está em que a despesas públicas não constituem uma unidade orgânica, mas um mero conglomerado aritmético. Nesse agregado, cada item foi incluído em razão de seus próprios méritos e, se um deles desse ser suprimido ou reduzido, sé-lo-ia por estar demonstrado ser menos conveniente do que seus rivais.” (7)

Como pode ser feita essa demonstração? Pela força persuasiva de um raciocínio superior? Pela imposição da autoridade? Pela hábil liderança política? O conceito totalitário do Estado oferece uma linha de acesso: a ênfase dada ao poder e à disciplina. Nesse caso, porém, temos o conceito de governo através de símbolos diferentes dos que prevalecem numa democracia, onde nossas instituições são cercadas por princípios que justificam a existência de freios e contrapesos, a separação de poderes, a responsabilidade perante o povo, os direitos do Estado, etc. Tais expressões não oferecem apoio às mudanças que deverá sofrer a organização quando, por exemplo, se tratar da execução de um programa de vastos créditos públicos para restabelecimento do equilíbrio econômico da sociedade, numa época de depressão.

Na proporção do controle que é capaz de exercer, cabe, igualmente, ao Executivo, a responsabilidade de decidir entre os interesses em conflito. Num sistema de mandatos por prazo determinado, a concentração da responsabilidade no Presidente da República pode criar antagonismos impossíveis de resolver, uma vez que não se pode esperar que o Presidente renuncie a seu posto, quando perder o apoio do Congresso.

Nosso atual sistema tem a grande vantagem de manter descentralizados muitos dos conflitos que possam surgir na comunidade. Não há um ponto único, no qual o governo, como um todo, possa ser posto em perigo e, em consequência, há menos necessidade de concentração do poder governamental.

(6) Na obra BUCK, ps. 237/244, 1934, veja-se a crítica a nosso sistema de controle financeiro.

(7) HAWTREY, *O Fisco e o controle das despesas*, p. 68, 1921.

É claro que um sistema desses favorece a confusão e não é adequado a uma administração financeira positiva e eficiente — mas a verdade é que o governo americano tem outros assuntos a cuidar, além de finanças e nossa presente forma de governo não deve ser julgada sómente em termos de sua incapacidade de controle tributário. Não se trata, portanto, de saber apenas qual o grau de eficiência demonstrado pelas repartições fiscais em seu funcionamento, mas sim de verificar como funcionam elas dentro dos limites de nosso arcabouço institucional e tendo em vista, ainda, todos os outros objetivos que, teoricamente pelo menos, deve atingir o poder público.

O mecanismo atual de nossas instituições impede que os diferentes interesses latentes na sociedade alcancem um ponto agudo de divergência, a que seriam levados sob uma forma de governo em que a responsabilidade se concentrasse de maneira mais definida. Não é possível, hoje em dia, a imposição de um ponto de vista único, em matéria de boa política tributária, pois a razão é forçada a entrar em acordo com a emoção. Não pode caber a um só agrupamento político o controle integral da maquinaria do governo, e se isso não constitui o melhor caminho para a realização de uma política lógicamente consistente, talvez seja um traço feliz, num país tão diversificado como os Estados Unidos. As mudanças na estrutura das instituições, desejáveis sob certo ponto de vista, podem ser, sob outro aspecto, discutíveis.

Que buscamos nós? Nossa objetivo parece ser o desenvolvimento e a aplicação de uma política tributária racional, que possa ser aceita pela maioria dos membros da comunidade. Mas suponhamos que um governo de cunho popular conduza a *deficits* cada vez maiores e acabe em inflação. A convicção de que os orçamentos não equilibrados são perigosos, embora seja às vezes pouco razoável, serve como um freio contra os excessos legislativos. (8) Isto quer dizer que tudo estaria muito bem se os legisladores acreditassesem que é mais importante manter o país em condições de solvência do que defender o interesse imediatista de seu eleitorado. Dizem-nos mais: "O medo que temos dos orçamentos deficitários não passa de uma conclusão segura, tirada de acontecimentos passados... Se perdermos esse medo e aceitarmos em seu lugar a crença na desejabilidade ou mesmo na vantagem dos *deficits*, estaremos, provavelmente, caminhando para uma desastrosa lição". (9) Estará certo esse raciocínio?

Vemos aqui uma argumentação no sentido de provar que os gastos governamentais constituem coisa nociva, presumivelmente porque conduzem a uma mudança na natureza das relações de propriedade, mas daí não se segue, necessariamente, que tal mudança seja, em si mesma algo indesejável. Podemos prever uma mudança, mas não podemos predizer sua natureza. Será desastrosa para quem? A análise econômica deve firmar seus fundamentos na desejabilidade da preservação do capitalismo? Ao encarar uma longa política de despesas em expansão, podemos adotar uma atitude estática? Prevê-se o desastre na presunção de que o atual sistema econômico se manterá estável até que seus "limites de débito" sejam atingidos. Aí então estourará. Ora, isso

(8) SMITH, *Deficit e depressão*, p. 170, 1936.

(9) Id., *ibid.*, p. 171.

tem que significar, ou, primeiro, que há limite definitivo para a taxação, ou, segundo, que os dinheiros públicos serão aplicados em despesas não produtivas, que não contribuirão para tornar o país mais capaz de arcar com o ônus cada vez maior dos compromissos assumidos em função de novos tributos. As possibilidades de depressão crônica e de eventual inflação não poderíamos também aduzir, como alternativa igualmente viável, a expansão do coletivismo? Não podemos discernir critérios absolutos a adotar — tudo que esperamos é conseguir um mecanismo capaz de canalizar as pressões e de assegurar facilidades para a formulação e a execução de uma política que mantenha nossas instituições em consonância com as necessidades do povo.

É costume julgarem-se as atividades do governo, no terreno amplo das relações fiscais, sobretudo em termos do orçamento, mas com este não se pretendeu oferecer uma vista panorâmica da política financeira. Chegamos ao estabelecimento do atual mecanismo administrativo de controle orçamentário visando à maior eficiência de funcionamento. A política tributária transcende, claramente, as questões de administração, mas o orçamento permanece como o único resumo formal de toda a política tributária do governo. Não há mecanismo capaz de dirimir, automaticamente, as questões de justiça distributiva. Não há padrões objetivos a aplicar, pois tais padrões talvez possam ser desenvolvidos como recursos de administração, mas não de política.

Encarado como problema político, o orçamento significa equilíbrio de interesses. Assim sendo, nenhum critério econômico poderia ser usado para que se decidisse se seria mais conveniente gastarem-se milhões na construção de um navio de guerra, ou na organização de um parque nacional. Sendo impossível qualquer ajustamento científico de interesses, resta-nos ao menos lutar por uma visão clara das alternativas que temos a nossa frente. Podemos fazer com que os funcionários apresentem seus planos de trabalho e há meios de avaliação de diferentes solicitações, do mesmo modo que podemos conduzir forças imediatistas a objetivos mais amplos. Que instrumentos de administração, ou que mudanças de estrutura serão capazes de contribuir para tal entendimento?

No que diz respeito ao problema puramente político, todos os governos enfrentam a questão fundamental de decidir "a quem dar, que coisa dar, como e quando dar". E cada governo encara esse problema de modo diferente e institucionaliza diferentes fases do processo. O resultado, em termos de estrutura, mostra contrastes impressionantes: um órgão, que num país é criado pela Constituição, em outro é objetivo da atividade privada. Assim é que, em nosso país, a formulação da política tributária é caracterizada por um clima de persuasão e de franca barganha. A responsabilidade é difusa. As diferenças de opinião e os conflitos de interesse, que sob uma ditadura seriam resolvidos numa reunião de partido, ou que na Grã Bretanha seriam ajustados discretamente entre os funcionários e os grupos interessados, são, nos Estados Unidos, objeto de debate público.

Embora não possamos esperar um controle absoluto dos negócios fiscais, que nos conduza até a Terra da Promissão, onde há leite e mel em lugar de depressões e crises, talvez encontremos solução parcial numa atitude mais realista em face da política tributária, pela qual possamos esclarecer melhor

alguns conceitos e deixar outros de lado, sem esquecer que há aspectos da tributação que dependem de ajustamento entre os interesses coletivos. Finalmente, adequadas modificações institucionais poderão conduzir a uma conciliação mais rápida entre diferentes correntes de pensamento e opostos interesses de grupo.

Os técnicos têm ressaltado, em nosso país, as grandes vantagens que poderão advir do estabelecimento de um órgão central especializado, para tratar do planejamento geral dos assuntos financeiros, entre os quais deveria estar incluído o problema da política tributária. Esse grupo de técnicos estudaria as questões ligadas às finanças americanas e forneceria ao Presidente da República um programa de trabalho que poderia ajudá-lo a exercer uma liderança efetiva nesses assuntos, inclusive habilitando-o a influir sobre a atitude do Congresso. Esse último objetivo, aliás, seria mais facilmente atingido se tornássemos o Bureau do Orçamento um órgão mais eficiente... Está faltando uma organização especial, para o estudo e o exame do sistema federal de tributação. O Bureau do Orçamento foi criado com o objetivo de introduzir métodos de gerência comercial nos negócios do governo, mas o problema, agora, transcende o terreno da economia; situa-se no campo da alta política.

Para que seja possível administrar com sucesso a política tributária, são necessárias autoridade e flexibilidade, mas a autoridade tem que estar na fonte do poder. Não podemos abandonar os políticos do Congresso pelos técnicos do Bureau do Orçamento. Se não há possibilidade de reuní-los, então é necessário que o Congresso tenha os seus próprios técnicos. A tributação, por sua complexidade, exige o auxílio e a orientação de homens de formação técnica. O aspecto que assumem os conselhos legislativos encontrados em vários estados é o reconhecimento da necessidade de maior cunho técnico no trabalho de planejamento legislativo. O Congresso encontrou no pessoal da Comissão Mista das Rendas Internas valiosa ajuda técnica para o trabalho de composição legislativa. Pode ser que uma Comissão Mista de Despesas seja capaz de prestar colaboração semelhante à Comissão de Orçamento. Deve ser recordado, também, que nos Estados Unidos a separação entre o executivo e o legislativo torna muito difícil a direção da política tributária, como foi reconhecido em recentes projetos de lei. (10)

Embora seja possível argumentar-se com a excelência da organização bicameral, por certas razões, entre as quais a de que fornece ampla base de res-

(10) Em junho de 1937, por exemplo, o Senador BYRD apresentou o projeto S-2530, "referente à administração financeira do governo federal". Tal projeto sugeria a criação de um Comitê de Administração Financeira, composto dos presidentes das Comissões de Finanças e de Orçamento do Senado e da Câmara, do Secretário do Tesouro, do Diretor do Bureau do Orçamento e de um auditor. Seu objetivo seria o "estudo dos problemas que exijam cooperação entre os diferentes órgãos do governo, relativa mente a todo e qualquer aspecto da administração orçamentária e financeira, visando a permitir adequada integração de atividade e autoridade entre tais órgãos, no que concerne aos referidos assuntos." Essas entidades, compostas de ocupados funcionários servindo "ex-officio", raramente realizam, de fato, alguma coisa. Além disso, o sucesso real de um tal grupo seria profundamente afetado pela natureza das personalidades nele reunidas. Não obstante, o projeto apresentado pelo Senador BYRD constitui significativo reconhecimento de uma das lacunas de nosso sistema.

ponsabilidade, além de permitir a manutenção de uma estrutura federal, não se segue a conclusão de que, para outros propósitos, tais como o controle fiscal, não devam ou não possam fundir-se as duas casas do Congresso. Portanto, pouco se ganha por encarar a separação de poderes, ou a separação de funções, como um princípio de governo, pois isso nada mais é do que uma forma de organização adequada em alguns casos e inadequada em outros.

Reconhecer no bicameralismo, na separação de poderes, ou na dualidade dos governos federal e estadual justificativa de natureza política, significa encorajar o reconhecimento de abismos que têm que ser transpostos, ao invés de eliminados. Um passo nesse sentido seria, por exemplo, maior cooperação entre o Bureau de Orçamento e as Comissões de Finanças. Os funcionários do Bureau têm valido como fonte de informações e, vez por outra, têm mesmo chegado a comparecer a reuniões de comissões executivas, mas o significado dessa participação depende muito da composição que no momento tenha a Comissão de Finanças. Quando essa Comissão, na Câmara, se constituía de deputados de longa experiência, os pedidos de crédito podiam ser examinados com compreensão e espírito crítico, mas a instabilidade característica da atividade dos congressistas resulta em que nem sempre se pode contar com uma revisão legislativa merecedora de confiança. É evidente que tem todo o cabimento uma cooperação em grau mais elevado, mas as rivalidades entre o Congresso e os órgãos administrativos não são fáceis de remover.

Sob nosso sistema de governo e no clima de opinião que entre nós predomina, os problemas de política tributária não podem ser abordados com sucesso mediante o emprêgo de um planejamento amplo e geral e sob o exercício de uma autoridade responsável e definida. Para que isso se conseguisse, necessário seria não apenas uma mudança na forma de governo, mas, o que é mais difícil, uma mudança em nossa atitude em relação ao governo. Nem nossas instituições, nem nossa ideologia, parecem habilitadas a encarar de modo direto e com largueza de vistas os problemas atuais da tributação, o que não significa que seja fútil a cuidadosa análise econômica, nem que todos os esforços de planejamento devam ser abandonados. Quer apenas dizer que os frutos de uma tal previsão não se prestam a ser submetidos ao Congresso, como uma afirmação daquilo "que deveria ser". Sómente como resultado de cuidadoso processo de conciliação de interesses, podemos chegar a essa situação ideal. Os legisladores podem impacientar-se ante projetos teóricos minuciosamente concebidos, ao terem que lutar para descobrir quais serão, realmente, as condições em que será possível aos homens trabalharem em harmonia. A própria natureza dessa tarefa impede que o político adote um esquema apriorístico, não importa quão lógicos os termos em que tenha sido ele traçado, nem quão justificável seja, do ponto de vista técnico. E é de salientar-se, ainda, que as dificuldades políticas de ajustamento de diferenças não são devidas apenas à estupidez, ao egoísmo ou à irracional natureza do homem. Obstáculos talvez mais graves decorrem do técnico, cego aos limites de sua competência especializada, do moralista, que não se dá conta das múltiplas interpretações de justiça ou de bem-estar social, do homem de raciocínio, que despreza o poder das considerações de ordem emocional. É tão importante que o técnico perceba suas limitações, quanto que o leigo tenha consciência das suas. Este sente

sua ignorância ante o mistério dos têrmos técnicos e da teoria de que decorrem; o primeiro não tem marcos de fronteira que lhe indiquem o ponto em que sua capacidade técnica é substituída por meros “palpites”.

Quando se aquilata o valor político da conciliação encarada como um fim em si mesma, é possível enfrentar, em casos concretos, a tarefa de cuidadoso ajustamento de interesses de grupos divergentes. A simples argumentação mostrar-se-á, então, menos persuasiva e a energia que vinha sendo empregada na defesa de princípios abstratos pode ser desviada no sentido da invenção de meios que permitam a execução de determinado trabalho. E isso é tarefa digna de um especialista.

Já mostramos muita engenhosidade e capacidade inventiva em padrões administrativos. O Serviço de Crédito Agrícola, por exemplo, parece ter sido bem sucedido na concepção de um sistema em que se descentraliza a tomada de decisões, enquanto que as unidades locais são integradas nas comunidades que se destinam a servir.

Outro exemplo é dado pela Organização Federal de Reserva Financeira. Numa economia como a nossa, parece ser necessária forte estrutura de crédito; entretanto, tem persistido a desconfiança num poder financeiro centralizado. Daí não se permitir ao governo federal o estabelecimento de um Banco dos Estados Unidos, ficando a cargo do mundo dos negócios desenvolver sua própria integração, mediante um “capitalismo financeiro”. O sistema bancário tem estado dividido entre a necessidade e o medo que o povo tem de WALL STREET — e por longo tempo tentamos estabelecer uma autoridade monetária especializada em sua natureza e afastada da influência direta daqueles que buscam apenas atingir objetivos limitados e imediatos. A Organização Federal de Reserva Financeira representa um esquema flexível e relativamente independente, onde se observa uma interrelação habilmente concebida, entre o sistema bancário e as autoridades governamentais. Essa Organização evoluiu para sua feição atual ante uma opinião pública relutante em sancionar, sob forma organizada, a união do poder do dinheiro com o poder do governo. Não obstante, a necessidade pública de um tal serviço era forte demais para ser negada. Será impossível conseguir-se o estabelecimento de um órgão de política tributária tão objetivamente sadio quanto nossa organização monetária? A solução do problema, porém, tem que ser considerada em têrmos das formas de organização em que o povo deposita confiança.

As comissões teóricas de planejamento, compostas de especialistas, estão muito distanciadas da responsabilidade pública para terem considerável significado político. A coordenação é um método, não uma finalidade e tem pouco sentido a menos que se relate diretamente com as entidades em conflito. Os interesses pessoais em campos limitados e em casos particulares devem, primeiro, ser esclarecidos e num grupo de interesses afins deve estabelecer-se a compreensão. Assim, até que os próprios fazendeiros saibam o que realmente querem, não poderá o Congresso chegar a uma solução definitiva de seus problemas. Tem que haver entendimento entre os trabalhadores, quanto àquilo que o trabalho para eles representa, antes que as normas oficiais disciplinadoras das relações entre patrões e empregados possam dar resultado eficazes.

Os problemas políticos não constituem disputas entre homens ponderados, mas conflitos de interesse entre seres humanos. A política tributária tem que levar em consideração os conflitos e as crenças absurdas e não é lícito esperar que o povo tenha vistos avançados sobre aquilo que ela significa, do mesmo modo que não é provável que interesses egoistas se tornem desinteressados, só porque um número elevado de autores, apelando para a luz da razão, os haja exortado a corrigir seus pontos de vista, bem resguardados dos ataques da lógica exterior por montanhas de teoria elaborada por seus próprios apologistas.

O choque das ideologias decorre, principalmente, da ênfase indevidamente atribuída a "princípios", em vez da atenção aos "métodos". O homem ponderado deveria considerar determinadas taxas em si mesmas, e não tributação em geral. Não lhe interessa a questão de acreditar ou não acreditar em conceitos globais como "financiamento do *deficit*", ou "orçamento equilibrado", pois estas expressões abstratas são mais úteis para argumentação do que para análise. Em outras palavras, deveria ser dada importância não à justificação de abstrações, mas ao estudo de dados concretos e à identificação de recursos administrativos que conduzam à consecução do trabalho. Nossa ideologia ainda demonstra fluidez e procura chegar a conceitos novos, para atender a novas necessidades? São suficientemente flexíveis as nossas instituições? É tarefa da análise política ajudar nesse processo de ajustamento através da crítica, da investigação, da experimentação e da criação de novos padrões de administração e de pensamento.

O político tem que considerar como lhe será possível seguir num rumo que conduza, acima de tudo, ao bem-estar do maior número e que, ao mesmo tempo, lhe permita agradar aos interesses particulares de cujo apoio necessita para continuar em seu posto. Tem como armas as idéias, os ideais, os símbolos, os chavões, os princípios e as fórmulas, através dos quais são debatidos os temas políticos. O político de sucesso é hábil manipulador desses recursos e sua força está na capacidade com que ajusta relações humanas. Na formulação e na administração da política tributária, há necessidade não apenas do técnico e do político, mas igualmente do especialista e do homem capaz de harmonizar os interesses em conflito.