

Algumas Noções Gerais Sobre a Política Fiscal

ORESTES GONÇALVES

(Professor de Finanças Públicas da Escola de Sociologia e Política de São Paulo e Professor Contratado de Política Financeira da Universidade Mackenzie)

A evolução da ciência econômica nas últimas décadas influiu de forma decisiva nas finanças públicas, alterando-lhes substancialmente os princípios, quer no aspecto tributário, quer na aplicação dos dinheiros públicos. As transformações que se verificaram na atividade econômica, o aparecimento de novas condições de mercados, a nova tecnologia e os acontecimentos presentes, a partir da década dos anos vinte, levaram os estudiosos da economia a modificar as idéias até então vigorantes.

Entretanto, se nos volvermos para o período anterior às novas idéias, encontraremos a política econômica alicerçada nos ensinamentos da época e, concomitantemente, as finanças públicas, pois é inadmissível a separação do campo financeiro do econômico. A política fiscal seguia, portanto, a orientação econômica clássica de que sempre há compradores para os bens e serviços produzidos pela comunidade. Ao obterem rendimentos, os indivíduos poderão gastá-los, totalmente, ou não. No primeiro caso, os rendimentos destinam-se em sua totalidade, à obtenção de bens e serviços, absorvendo, em vista disso, a produção oferecida. Mas, se parte desses rendimentos não fôr gasta, aparentemente a parcela equivalente à soma poupada não encontrará escoamento no mercado. Os clássicos, entretanto, afirmavam que os recursos não adquiridos em virtude da poupança, seriam utilizados pelos empreendedores mediante a aquisição de bens de capital, e, neste caso, cada parcela poupada transformar-se-ia fatalmente em investimento.

Partindo-se desse pressuposto, uma quantidade maior de bens e serviços à disposição da comunidade proporcionaria condições satisfatórias de maior produção e, portanto, de rendimentos, porque a coletividade iria dispor de maiores somas desses bens e serviços.

Quando o Estado arrecada, através de seu aparelho arrecadador, parcelas de impostos, estará dessa forma diminuindo a quantidade de bens e serviços à disposição da comunidade que os utilizaria convenientemente, ao passo que, nas mãos do Estado, seriam empregados de forma improdutivo e representariam um desperdício para o processo de produção. Nota-se, em consequência, que as atividades públicas, na opinião dos clássicos, são um mal necessário,

porque os impostos representam, para a população, gastos improdutivos, isto é, desperdício para o processo de produção. Ao reduzi-los, a comunidade poderia dispor de maior quantidade de bens e serviços, utilizando-os convenientemente. Nessa ordem de idéias a atividade do Estado deve reduzir-se à manutenção da ordem interna e à defesa do país contra agressões estrangeiras; isto porque a arrecadação é sempre determinada pela despesa. Uma despesa reduzida determinaria uma arrecadação reduzida e, portanto, permaneceria à disposição da coletividade uma quantidade maior de bens e serviços.

A teoria tradicional, dessa forma, admite que a oferta cria sua própria procura e que as empresas privadas empregariam todos os fatores da produção disponíveis, podendo-se concluir pela inadmissibilidade da existência de desemprego, e, quanto à superprodução, era considerada apenas como local.

A permanência da situação de pleno emprego, segundo o pensamento tradicional, deve-se à existência de salários e preços suficientemente flexíveis, o que permite à empresa privada a utilização dos fatores da produção em disponibilidade. O pleno emprego seria a normalidade econômica e o fantasma do desemprego jamais encontraria guarida entre os clássicos. Construíram, eles, assim, um grupo de idéias calcadas numa situação perene de emprego pleno.

Se as empresas proporcionassem plena ocupação aos recursos disponíveis, toda interferência governamental na produção seria apenas uma substituição, para pior, de fatores que fatalmente estariam ocupados pelos particulares. Daí, toda a ação governamental na atividade econômica teria efeito prejudicial, donde se infere que o Estado não deve participar de forma alguma na atividade produtiva, mesmo quando se utilize de emissões, pois neste caso estaria fomentando a inflação, devido ao acréscimo de procura sem o correspondente aumento de oferta, porque, numa situação de pleno emprego, a oferta se torna rígida, e os clássicos raciocinavam sempre em termos de plena ocupação.

Com base nestas perfunctórias observações, a teoria tradicional defendia o orçamento mínimo, a dívida pública reduzida, o orçamento equilibrado e um sistema tributário baseado nos impostos indiretos.

A partir da década dos anos trinta, principalmente, essas idéias foram sofrendo alterações a fim de se adaptarem às contingências da época, notando-se, de início um divórcio entre o pensamento até então dominante e a realidade econômica vigente. As novas idéias procuraram adaptar-se à realidade e explicar o fenômeno como ele se apresentava nas pesquisas que se vinham realizando. Averiguou-se, gráficamente, que a economia se configurava em forma senoidal, isto é, em forma cíclica com períodos de prosperidade e de depressão e não em crescimento constante ou em relativo equilíbrio. Essas discrepâncias verificadas colocaram os estudiosos em quarentena, levando-os a alterar as afirmações em voga, asseverando não mais que a oferta cria sua própria procura, mas que o rendimento de um ou de vários depende do dispêndio de alguém ou de outros. O fato de certo indivíduo poupar não quer dizer em contraposição, necessariamente, que outro gaste em seu lugar, quer em bens de capital, quer em bens de consumo. As decisões de poupar não

estão eletronicamente ligadas às decisões de investir, pois o fato de poupar não exige um investimento imediato ou mesmo mediato, porque os motivos que nos levam a poupar e investir são diversos. Não é pelo fato de "A" ter poucado que "B" fatalmente irá investir. A separação entre as decisões para poupar e investir deu oportunidade ao aparecimento de novas idéias em oposição às defendidas pela escola tradicional, demonstrando que o emprêgo da comunidade depende da procura efetiva total. E a procura efetiva total, por sua vez, depende dos gastos em consumo de bens de consumo imediato e de uso durável, bem como dos gastos de investimentos de bens de produção de uso único e durável, cada grupo influenciando de forma diversa na estabilidade da economia. Por sua vez, o nível de emprêgo total depende da procura global, que absorve a produção de pleno emprêgo. Mas, os problemas econômicos são vários, incluindo-se o do emprêgo, porquanto a oferta total e a procura agregada necessitam crescer no mesmo ritmo para evitar-se a instabilidade econômica. E' fato evidente que a oferta total e a procura agregada não crescem necessariamente com o mesmo ritmo, pois a oferta é função do investimento líquido, enquanto que a procura é função das mudanças no nível dos investimentos de um período a outro. Quando a oferta ou capacidade de produção de uma economia se expande a um ritmo menor do que a procura global, aparecerá uma tendência inflacionária, caso contrário, surgirão condições deflacionárias, e conseqüentemente, quer num, quer noutro caso, haverá influências nos preços, na distribuição do rendimento nacional e no balanço de pagamentos. Notar-se-á, como conseqüência, que a estabilidade se define como a ausência, além dos limites razoáveis, dos problemas do balanço de pagamentos, da inflação e do desemprego. Contudo, há, principalmente, para os países subdesenvolvidos, o problema do crescimento econômico, que consiste no incremento persistente do rendimento real "per capita". E' conveniente, entretanto, não esquecer a necessidade da melhoria do nível de vida da população e mais justa distribuição da riqueza, esta especialmente nos países plenamente desenvolvidos.

Para melhor observar alguns aspectos dos problemas em foco, mister se faz analisar de início a composição da procura global, que é representada pelo somatório do investimento privado, investimento estrangeiro líquido, gastos governamentais e despesas dos consumidores. Convém notar que o govêrno, através do sistema impositivo, e, também, por outros meios, poderá reduzir ou ampliar as possibilidades da população e entidades privadas em expandir a procura em seus setores ou não. E' por essa razão que a política fiscal tem, ultimamente, absorvido a atenção de muitos economistas, em virtude, aliás, da extensão cada vez maior da intervenção do Estado na atividade particular. Essa expansão cada dia maior da atividade governamental, participando mais e mais da vida econômica, proporciona ao govêrno um instrumento poderoso, capaz de neutralizar, em parte, as flutuações que surjam na economia.

A análise das finanças públicas não mais se prende às relações de receita e despesa, mas às repercussões da atividade pública no nível da produção, no consumo, na poupança, nos investimentos, no volume do comércio exterior, nos movimentos internacionais de capital, nos meios de pagamento e na trajetória dos preços. Paralelamente à análise das repercussões gerais, necessá-

rio se torna o estudo metuculoso dos efeitos de cada tributo nas várias atividades econômicas, quer em situação de desemprego, quer em pleno emprego com tendências inflacionárias ou deflacionárias, ou, ainda, em inflação. Dentre os impostos progressivos e regressivos, é preciso averiguar-se sua utilidade nas várias fases do ciclo econômico, bem como sua influência na política redistributiva, já que é de grande importância a posição relativa dos indivíduos na escala de distribuição dos rendimentos. É de notar-se que não basta apenas um sistema tributário altamente baseado na imposição direta, pois se o imposto recair mais intensamente nos grupos de rendimentos inferiores, perderá o seu caráter de progressividade, prejudicando, em parte, a política de redistribuição. Douro lado, os impostos indiretos têm, ainda, um grande papel no sistema impositivo conjugado, porquanto devem ser utilizados em determinadas conjunturas e de conformidade com as condições de maior ou menor imperfeição competitiva. Nos períodos de espiral inflacionária e não possuindo a política fiscal todos os elementos necessários para combatê-la, deve-se, também, lançar mão da política monetária e creditícia. No uso da política fiscal é conveniente ao governo escolher os tributos mais adequados para desinflacionar, bem como a utilização da política de despesa e, se necessário, a dos empréstimos.

Ressalvada a importância do estudo pormenorizado do efeito de cada tributo na economia como um todo, é de grande interesse conhecer-se o montante da participação das entidades públicas no rendimento nacional. Quanto maior for a participação do gasto governamental na despesa nacional, e quanto maior a diversificação das despesas públicas, mais ampla será a influência da política fiscal, possibilitando um mínimo de "distorção" na procura nacional, quando for aplicada a política de gastos públicos, se assim a conjuntura e as necessidades econômicas o exigirem. Todavia, se a atividade pública não participar intensamente do rendimento nacional, menor será sua influência estabilizadora na procura, e a política fiscal perderá proporcionalmente sua eficiência, principalmente em condições inflacionárias.

Outro fator de grande valia, a nosso ver o mais importante do ponto de vista prático, é o grau de elasticidade em se controlar a despesa pública, os empréstimos e a receita pública. Quando as características forem de inelasticidade ou de rigidez, maior dificuldade terá a entidade pública em combater uma inflação ou deflação, bem como proporcionar melhores condições de emprego. Nas democracias, o maior ou menor grau de demagogia dos parlamentos, também, dificulta a política fiscal, muitas vezes chegando até a neutralizar quase que completamente um programa de gestão das finanças públicas. O grau de elasticidade da despesa, principalmente, e da discriminação da receita face aos dispositivos legais, deve ser estudado a curto e a longo prazo, para melhor se enquadrar a política fiscal na política econômica geral.

Além das receitas, despesas e empréstimos, é de bom alvitre averiguar-se, sempre, de que forma influirão no suprimento monetário as existências em caixa e os depósitos governamentais em bancos particulares ou oficiais, dependendo das quantidades existentes, bem como de sua evolução, especialmente se computarmos os valores pertencentes às entidades de previdência ou ao "social security".

Tratando-se de política econômica com finalidade estabilizadora percorrendo pontos extremos de insuficiência da procura à inflação, a política fiscal, como instrumento da política econômica, deverá ser aplicada em tôdas as fases no sentido da estabilização.

Essa idéia de que, através de uma política fiscal convenientemente utilizada, poder-se-ão combater as oscilações cíclicas mediante adaptação da procura global à oferta total, reduzindo-se ou ampliando-se a procura por intermédio de gastos governamentais, empréstimos e de melhor utilização do sistema tributário, passou a ser difundida e aceita pelos países capitalistas.

No período anterior à II Guerra Mundial, o problema colocava-se nas condições de um baixo nível de rendimento nacional e, portanto, de desemprego, procurava-se através do aumento da procura agregada, atingir a níveis mais elevados de rendimento nacional. E, para que houvesse ampliação da procura global era necessário o aumento concomitante ou em separado dos gastos dos consumidores, dos gastos das empresas e dos gastos governamentais. A política fiscal, neste caso, dirigir-se-ia no sentido de expandir a procura agregada, aumentando as despesas públicas, e, de outro lado, mediante a política tributária de redução dos impostos, tinha-se por escopo desenvolver o poder de compra dos consumidores, pois, dessa forma, eles teriam maiores rendimentos disponíveis e poderiam dispô-los na aquisição de bens que antes não lhes era facultado comprar. A redução dos impostos deve basear-se nos rendimentos distribuídos desigualmente entre os indivíduos e as famílias, porque a propensão marginal para consumir é diversa nos vários grupos de rendas. Dessa forma, melhores resultados advirão da política tributária, em consequência da expansão da procura global, mediante a liberação, através dos impostos, de novas parcelas de rendimentos que serão agregadas ao rendimento disponível dos indivíduos.

Ao ampliar a despesa governamental, a entidade pública poderá financiá-la com empréstimos, de preferência bancários, pois desta forma, não se reduz a despesa dos consumidores, nem tampouco a das empresas. Deve o governo absorver aqueles depósitos bancários sem possibilidade de aplicação imediata; porém, à medida que as empresas começarem a expandir seus programas de investimentos em virtude de suas novas e melhores antecipações de preço e mercê da ampliação da procura agregada, cabe à entidade governamental fomentar a expansão dos meios de pagamento através de política monetária adequada.

A política de ampliação da despesa pública paralela à política de redução dos tributos, conjugada com empréstimos, conduzirá, fatalmente, a um déficit orçamentário, perfeitamente adequado à conjuntura econômica de depressão, e defendido pelas novas idéias em contraposição ao pensamento ortodoxo, que defendia, sempre, o equilíbrio orçamentário.

No período de depressão, o setor da procura global mais atingido pela conjuntura é o do investimento privado, e, em seguida, o dos bens de consumo de uso durável. Neste caso, o Estado procurará combater o problema mediante investimentos governamentais. Este tipo de gasto estatal determina influência decisiva graças ao princípio do multiplicador que, partindo de uma despesa inicial de investimento, induzirá acréscimos sucessivos no consumo

em geral através do tempo, até igualar o investimento inicial à poupança determinada por êsse mesmo investimento. Ao conseguir-se igualar a procura agregada à oferta total, o problema tomará novos rumos no sentido de se proporcionar à população melhores níveis de vida, graças ao aumento do produto nacional líquido mediante melhor combinação dos fatores da produção e pela redistribuição do rendimento nacional, sem, entretanto, prejudicar as fontes de investimentos.

Procurar-se-á dessa forma, relacionar sempre as mudanças no orçamento público e, particularmente, no volume dos gastos públicos, nos impostos e empréstimos, e as mudanças no rendimento nacional, no consumo, no investimento e no emprêgo. Quanto ao consumo e ao investimento, mister se faz relacionar a composição das despesas governamentais com os montantes de consumo em bens de consumo imediato e de uso durável, bem como com os montantes de investimento de bens de produção de uso único (variação de estoques) e de uso durável, em razão da influência diversa de cada grupo na estabilidade econômica. Da comparação da despesa nacional devidamente classificada nos vários gastos que a compõem, com o orçamento público, a política fiscal poderá ser encetada com o fito de se atingir melhores condições de emprêgo, de nível de vida e de estabilidade econômica.

A situação alterou-se, porém, a partir do início da II Grande Guerra, sendo o problema que estamos tratando pôsto em bases diferentes. Da necessidade de ampliar-se as condições de emprêgo, passa-se ao problema de controlar as pressões inflacionárias, pois o pleno emprêgo tem sido freqüente neste após guerra. Através da política de despesas, já sabemos que o govêrno poderá lançar no mercado um quantitativo de poder de compra que repercutirá na remuneração dos fatores da produção, e, dessa forma, no rendimento nacional. Contudo, mediante a manipulação adequada do sistema impositivo, o Estado poderá exercer uma ação contracionista sôbre o poder de compra à disposição dos setores privados de despesas.

Ao analisar-se a inflação, é preciso averiguar-se a influência de algumas das forças inflacionárias líquidas, que provocam acréscimos no caudal dos meios de pagamento sem o correspondente aumento na oferta de bens, a saber:

- a) deficit orçamentário;
- b) capitalização (bens de produção de uso único e de uso durável) e utilização de reservas para pagamento de dividendos diferidos ou gastos de conservação;
- c) a utilização de poupanças para consumo;
- d) os excedentes de exportação.

O *deficit* orçamentário, no caso, corresponde ao excesso das despesas sôbre as receitas de tôdas as entidades públicas, o qual a política fiscal poderá eliminar com relativa facilidade, manejando os elementos que compõem os orçamentos públicos. Tal eliminação depende do maior ou menor grau de elasticidade dêsses elementos, bem como da demagogia dos parlamentos. Êsse equilíbrio pode ser obtido mediante diminuição das despesas, reduzindo-se dessa forma a procura total, pois a redução da parte em condições "ceteris

paribus" reduz o todo; entretanto, essa retração da procura governamental deve ser orientada de modo a não "distorcer" a procura agregada. Pode-se adotar paralelamente uma política de aumento de impostos com o intuito de reduzir a procura não governamental, escolhendo-se, contudo, os tributos mais adequados e, evitando-se, também, a "distorção" da procura e, com isso, assegurar a continuidade da aplicação de fatores produtivos nos setores que realmente beneficiem a economia em conjunto. Por meio da política conjugada de gastos e receitas, o Estado reduz o poder de compra da comunidade, ou em outros termos, o excedente de procura agregada em relação à oferta total, determinado pelo déficit orçamentário.

Outrossim, convém verificar cuidadosamente os setores de redução das despesas públicas a fim de não prejudicar os investimentos realmente produtivos e necessários, pois as alterações ocasionadas pelas reduções influirão indutivamente nos investimentos, conforme se depreende do princípio do acelerador.

O item "b" corresponde aos gastos efetuados em bens de produção que participam da procura agregada. Os acréscimos verificados nesses gastos em condições de emprêgo pleno reduzem o caudal da produção corrente para o consumo e aumentam a procura de bens de consumo. Esses aumentos na procura global, sem a proporcional expansão na oferta, determinarão condições inflacionárias, já que os bens de consumo aparecerão no mercado no futuro, quando os equipamentos produtivos devidamente assentados começarem a produzir e a combater a inflação por eles desencadeada. Deduz-se, portanto, ser de bom alvitre adaptar a política fiscal ao tempo decorrido da aplicação do investimento até à produção por êle determinada, a fim de controlar a procura efetiva total. Para conseguir-se uma adaptação ao tempo, em relação à capitalização, deve-se elaborar um plano de poupanças suficientemente elástico com o intuito de ampliá-lo ou reduzi-lo de conformidade com as condições existentes. Procurar-se-á, também conhecer a importância relativa das diferentes fontes de poupança e os fatores que nelas influem, cabendo, neste caso, importância satisfatória ao superavit orçamentário. Quanto ao plano de ação, é conveniente averiguar-se as influências da diminuição da procura através do aumento das poupanças (superavit orçamentário mediante aumento dos impostos ou redução nos gastos, maiores reservas nos Institutos de Previdência, absorção maior das provisões das Companhias de Seguros e Capitalização, empréstimos especiais para fundos de poupança, etc.) na atividade econômica, com a finalidade de evitar-se a "distorção" de investimentos mais produtivos para setores menos produtivos, em termos da economia como um todo. E' preciso, entretanto, não esquecer que, se houver um aumento voluntário na poupança proporcional ao aumento do investimento, então não teremos pressão inflacionária, porque, neste caso, o aumento da poupança reduz o consumo no montante de acréscimo de investimento. Dessa forma, o governo, pela sua ação estabilizadora, poderá neutralizar a influência desta força inflacionária líquida.

Quando houver a tendência da população em expandir sua procura mediante utilização de poupanças anteriormente acumuladas, a entidade governamental poderá dirigir a política financeira, da forma exposta em relação ao

item anterior, porém o superavit seria, na maior parte dos casos, o remédio mais adequado. Utilizar-se-ia, entretanto, um critério de redução das despesas públicas nos setores para onde a procura privada se dirija, ou, então, um aumento de tributos, de preferência indiretos, nos setores onde a procura se encontre em expansão. Mister se faz não esquecer que a política fiscal se estriba nos tributos, despesas, empréstimos e disponibilidades, da utilização isolada ou conjugada desses elementos, é que se consegue combater, dentro de seus limites, os pontos falhos da conjuntura econômica.

Quanto ao último item, a política fiscal, também, poderá neutralizar a sua ação inflacionária, pois os excedentes de exportação, em situação de pleno emprego, formam, sobre o mercado, pressões inflacionárias. Ao considerar-se a exportação superior à importação como resultante de um aumento na exportação sem a correspondente contra-partida na importação, teremos fatores da produção transferidos para o setor de exportação, em detrimento do setor de bens de consumo, ocasionando, desta forma, elevação nos preços dos bens e serviços atingidos pela transferência. Os excedentes de exportação poderão, além disso, determinar um aumento nos meios de pagamento em poder do público ou na sua velocidade de circulação, ou, em outras palavras, poderão determinar um acréscimo na procura agregada sem o correspondente crescimento da oferta total, ocasionando pressão inflacionária. Quando o excesso de exportação sobre a importação fôr determinado por uma queda na importação, haverá diminuição na oferta global sem a correspondente alteração na procura agregada, determinando condições favoráveis ao crescimento dos preços, que proporciona condições semi-monopolísticas e mesmo monopolísticas se a redução dos produtos importados favorecer grupos reduzidos de produtores do similar estrangeiro num mercado de procura fracionada em um número relativamente grande de consumidores. Para combater esta força inflacionária líquida, a entidade governamental deverá utilizar-se do aumento dos tributos em geral, estudando, inclusive, taxaço ou taxaço especiais, ou lançar mão de empréstimos adequados. Poderá, outrossim, reduzir os gastos governamentais ou, ainda, conjugar as três providências citadas, no sentido de eliminar o foco inflacionário.

Conclui-se, das observações efetuadas, que a política fiscal deve, em situação de desemprego ou deflação: reduzir os impostos; aumentar as despesas públicas, quer em bens de consumo imediato ou de uso durável, quer em bens de produção de uso único ou de uso durável, dosando-os devidamente, mediante estudos da conjuntura, com o intuito de restabelecer ou atingir condições favoráveis de estabilidade econômica em nível elevado; manipular os empréstimos públicos, a curto e a longo prazo sem, entretanto, atentar contra a iniciativa particular e averiguar quais as influências por eles exercidas na taxa de juros, nas disponibilidades à disposição dos empreendedores e nas novas possibilidades surgidas com a política adotada. Em situação de pleno emprego, com tendências inflacionárias ou em inflação acentuada, a política fiscal deve ser alterada, aumentando-se os impostos, diminuindo-se as despesas de conformidade com as condições vigentes e manipulando-se os empréstimos. Na política fiscal moderna, o deficit, o superavit e o equilíbrio orçamentário são utilizados de acôrdo com a situação apresentada admi-

tindo-se a existência de uma dívida pública elevada, bem como o lançamento de nova dívida, com a finalidade, às vezes, de apenas incinerá-la, desde que a conjuntura assim o exija. Nas finanças públicas da atualidade, os impostos diretos vêm dia a dia impondo-se como os mais adequados no momento. Estas observações evidenciam os pontos divergentes entre a clássica e a moderna política fiscal.

O problema do desenvolvimento econômico dos países sub-desenvolvidos tem ocupado lugar saliente nos estudos econômicos da atualidade. A política econômica, destinada a solucionar os problemas dessa importância inclui a participação da política fiscal, reservando-lhe lugar de destaque.

Nesses países, a margem reduzida de poupança disponível, bem como seu uso inadequado, devido à má distribuição dos investimentos nos vários setores produtivos, pouco contribui para o desenvolvimento econômico. O capital privado estrangeiro, que poderia suprir a deficiência da reduzida margem de poupança, não tem ultimamente cooperado à altura, pois as parcelas são reduzidas e geralmente concentradas em determinados setores da produção.

Por isso, além de estimular-se a entrada de capital, deve-se averiguar as possibilidades internas de incrementar-se o rendimento real "per capita" da população. É uma das medidas necessárias para enfrentar este problema é o da concentração de recursos com o intuito de canalizá-los para investimentos mais úteis ao desenvolvimento, bem como encaminhá-los aos setores que na escala de investimentos sejam prioritários. Um investimento efetuado num setor básico provocará investimentos em outros setores dependentes, formando um processo cumulativo. Para tanto é preciso conhecer-se as necessidades globais da economia no setor público e no setor privado, bem como os investimentos básicos e colaterais, e ainda as inter-ligações existentes entre os vários investimentos.

Um dos primeiros passos para elaborar-se uma política fiscal apropriada ao desenvolvimento econômico é a de conhecer-se o sistema fiscal vigente e se favorece ou não os investimentos produtivos. Outra providência é a de averiguar-se de que forma o governo vem participando em termos absolutos e relativos na formação de capital mediante verificação nos orçamentos em curso, bem como nos orçamentos destinados aos futuros exercícios. Deve-se, também, conhecer a participação governamental, nos mesmos termos, nos exercícios anteriores. Após o conhecimento das necessidades globais de capital na economia, bem como a participação do governo, poder-se-á traçar, através do sistema impositivo, programa de estímulo ao investimento particular em detrimento do consumo, e ao mesmo tempo possibilitar ao Estado maiores recursos para intervir diretamente na capitalização.

Quanto ao investimento estrangeiro, convém conhecer-se perfeitamente a tributação nos países exportadores de capital e, mediante adaptação do regime tributário interno com o do estrangeiro, tirar maior proveito no que concerne à aplicação desses capitais. É necessário estudar-se a possibilidade de acordos com os países exportadores de capital com o intuito de amenizar-se a dupla tributação e tornar, dessa forma, mais atrativa a vinda de capitais

estrangeiros. Outrossim, convém tomar medidas de ordem tributária que evitem o desvio de investimentos para aplicações menos úteis ao interesse geral da nação. Se o excesso "exante" de investimento sobre a poupança determina pressão inflacionária, não devemos reduzir aquê, mas sim estimular esta, na medida do possível, através das fontes de poupanças, procurando dêsse modo solucionar o problema em foco. Com o programa de investimento governamental mais os investimentos particulares, em parte, canalizados para os setores mais úteis da economia, através de uma política de atração de capitais, conseguir-se-ão melhores condições de desenvolvimento econômico.

Se de um lado procurou-se ressaltar a eficiência da política fiscal, de outro lado não se deve esquecer que sua ação precisa ser acompanhada por medidas monetárias e creditícias, a fim de se controlar a taxa de juros em relação à preferência pela liquidez e, também, estudar-se a influência da política fiscal nos salários, nos vários grupos de mão de obra especializada, bem como nos preços, para que sua ação positiva não seja neutralizada. Nota-se, portanto, que a política fiscal é apenas um instrumento, entre todos os necessários, para uma bem orientada política econômica.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- E. F. SCHUMACHER, *Public Finance — Its Relation to Full Employment*, in *The Economics of Full Employment*. Oxford, 1945.
- RAUL ORTIZ MENA, *Las Nuevas Funciones de las Finanzas Públicas*, in "El Trimestre Económico", Abril/Junho de 1947, México D. F.
- ROBERTO DE OLIVEIRA CAMPOS, *Planejamento do Desenvolvimento Econômico dos Países Sub-Desenvolvidos*, in "Cadernos de Administração Pública", n.º 2, Rio de Janeiro, 1954.
- J. K. HORSEFIEL, *Inflation in Latin America*, Staff Papers, F.M.I., Vol. I N.º 2, September, 1950.
- JOHN H. WILLIAMS, *Gastos Deficitarios*, In "Ensayos Sobre el Ciclo Económico", Direção de G. Haberler, México D. F., 1946.
- OCTAVIO GOUVEA DE BULHÕES, *Inflation And Industrialization*, — Four Papers, Nashville, Vanderbilt Universit Press, 1951.
- JORGE AHUMADA, *El Empleo de la Contabilidad del Ingreso Nacional en la Planificacion del Desarrollo Económico*, in "Revista Economía" ns. 34/44, Santiago do Chile.

A industrialização de um país modifica, necessariamente, a natureza de sua administração pública.

ERNEST S. GRIFFITH — *A nova administração pública* — Revista do Serviço Público de fevereiro de 1940.