

Política Fiscal dos Países Subdesenvolvidos

SEBASTIÃO DE SANT'ANA E SILVA

O PROBLEMA do desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos adquiriu particular importância após a II Guerra Mundial e constituiu um dos temas mais freqüentes da literatura econômica contemporânea. O ex-presidente Harry Truman, no ponto IV de sua famosa declaração de janeiro de 1951, além de tornar público o interesse dos Estados Unidos da América pelo problema, veio assegurar o apoio do governo americano para a sua solução. A Organização das Nações Unidas dedica parte substancial de seus recursos à melhoria das condições econômicas dos países insuficientemente desenvolvidos, através de diversas modalidades de assistência técnica, e a mesma orientação é seguida por outras instituições de caráter internacional: FAO, UNESCO, Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, Fundo Monetário Internacional, etc.

O interesse por parte dos países economicamente desenvolvidos pelo progresso econômico das nações mais atrasadas não se apoia, evidentemente, em motivos de natureza sentimental ou filantrópica. Em primeiro lugar, o desenvolvimento econômico de largas regiões do globo virá ampliar os mercados para a colocação dos produtos dos países altamente industrializados e, ao mesmo tempo, garantir o suprimento das matérias-primas de que necessitam. Em segundo lugar, como as áreas de miséria constituem focos permanentes de perturbações sociais e políticas e fornecem clima propício para agitações e motins, o progresso econômico dessas áreas e a melhoria das condições de vida das populações locais virão diminuir o número dos centros de intranqüilidade internacional.

Assim sendo, o desenvolvimento econômico dos países atrasados atende simultaneamente aos interesses dos mesmos países e das nações mais adiantadas, o que facilita a solução do problema. Este apresenta, todavia, grandes complexidades, pois sua solução não consiste apenas, como alguns ingenuamente pensam, em uma simples transferência de capitais e envio de missões técnicas para os países subdesenvolvidos.

A principal dificuldade para os países economicamente retardados reside na obtenção, dentro do próprio território, de recursos financeiros, materiais e humanos, em quantidade suficiente para a execução de programas de desenvolvimento econômico, com o auxílio e assistência dos países adiantados ou de organizações internacionais. É portanto fundamental que os países subdesenvolvidos partam da premissa de que o ônus

de uma política de desenvolvimento econômico recairá substancialmente sobre os seus próprios nacionais e que a ajuda do exterior, apesar de sua importância, deve ser considerada como um complemento.

Neste nosso artigo examinaremos apenas um dos aspectos, aliás importantíssimo, da política de expansão econômica dos países subdesenvolvidos, ou seja, a utilização das finanças públicas como instrumento para obtenção de recursos internos destinados ao financiamento de um programa de desenvolvimento econômico nacional.

Antes de entrar no exame da questão, torna-se conveniente o esclarecimento de certas dúvidas e, principalmente, a delimitação do problema por meio de uma definição do que se deve entender por *países subdesenvolvidos*. Como o faz notar o Professor BYÉ em recente artigo, "*um país insuficientemente desenvolvido não é simplesmente um país que dispõe de recursos naturais não utilizados: a Austrália, por exemplo, possui abundantes recursos naturais inativos, mas seu nível de vida médio é elevado, o problema da miséria, de que atualmente nos ocupamos, não se apresenta aos observadores de sua economia*". (1) Aceitamos a definição apresentada pelo mesmo autor de que um país subdesenvolvido é aquele que: "*em virtude da insuficiência dos capitais de que dispõe, tem uma população cujo nível de vida médio é miserável*".

A maioria dos países da Ásia, da África e da América Latina está incluída nesta definição de país subdesenvolvido. De acordo com uma estimativa feita pelas Nações Unidas (2), os dois terços da humanidade, representados pelas populações da Ásia, África e América do Sul, produzem apenas um sexto da renda total do mundo. Por mais deficiente que possa ser essa estimativa, principalmente tendo em vista a dificuldade do cálculo da renda nacional nos países subdesenvolvidos, mostra ela o enorme contraste existente entre nações ricas e nações pobres, muitas destas incapazes de garantir às suas populações, quer o mínimo de alimentação indispensável, quer a duração normal da vida hoje assegurada pelos progressos da medicina e da higiene, quer uma participação qualquer nas alegrias e no bem-estar decorrentes do progresso científico e tecnológico.

(1) MAURICE BYÉ — *L'Aide aux Pays insuffisamment développés*, in "La vie Economique et Sociale", Juillet-September 1952, Belgique.

(2) *Statistical Papers, Series E, N. 3, "National Income and its Distribution in Underdeveloped Countries."*

O conceito de nação subdesenvolvida por nós reproduzido é, sem dúvida, excessivamente amplo. Abrange êle países de estruturas econômicas e sociais as mais diversas, como a Índia, cujos recursos naturais são poucos e onde o crescimento dos capitais disponíveis se efetua em ritmo inferior ao crescimento da população, e o nosso Brasil, com abundantes recursos naturais e uma população relativamente escassa. Estão abrangidos pelo mesmo conceito países de civilização milenar, como o Egito e a China, e países ainda adolescentes, como os da América do Sul. Todavia, como o salienta o Professor PATEL: "*há um problema central, comum a tôdas as regiões subdesenvolvidas. A essência do desenvolvimento econômico em qualquer lugar é a instalação de bens de capital (capital equipment) 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*". (3)

Um programa de desenvolvimento econômico em um país subdesenvolvido terá, portanto, como objetivo, acelerar a formação do capital nacional. Nos países subdesenvolvidos e de economia socialista tôda a responsabilidade dessa aceleração recairá no Estado e o processo é relativamente simples. Bastará que o Governo, por medidas diretas ou indiretas, reduza drasticamente a parte do produto nacional destinada à atender às necessidades do consumo e aumente substancialmente a produção de equipamentos. Foi essa a política adotada pela Rússia nos seus primeiros planos quinquenais, nos quais absoluta prioridade foi conferida à produção de bens de capital, reduzindo-se a produção de bens de consumo ao mínimo indispensável à subsistência da população ou mesmo abaixo dêste limite.

Nos países como o Brasil, em que o sistema econômico se baseia na propriedade privada dos meios e instrumentos de produção e funciona um sistema democrático de governo, o problema se torna mais complexo. Como conseguir a necessária compressão da parte da renda nacional destinada ao consumo e conseqüente ampliação da poupança, pública e privada, e sua utilização para fins produtivos (investimentos)? Para a consecução dêste objetivo a política fiscal pode ser eficientemente utilizada, sem prejuízo de outros poderosos instrumentos da política monetária e de crédito, cuja análise excede os limites traçados a êste artigo.

Convém esclarecer que, em um sistema econômico como o brasileiro, é absurdo pretender

que o Poder Público possa assumir todo o encargo de um programa de desenvolvimento econômico. Embora a direção dêsse programa caiba ao Governo, sua execução terá que ser repartida entre o Estado e os particulares. Ao Estado caberá o encargo de prover, diretamente, a certas iniciativas básicas em todo programa de expansão econômica: extensão e aparelhamento dos meios de transporte, irrigação, centrais elétricas, ensino técnico e profissional, institutos de tecnologia, estações experimentais etc. As empresas privadas serão porém incentivadas e amparadas na melhoria e ampliação de seu equipamento. Daí o dilema com que se defrontará a política fiscal: retirar da renda nacional o suficiente para o financiamento dos empreendimentos governamentais exigidos pelo programa de desenvolvimento econômico e, simultaneamente, preservar e mesmo incentivar a formação da poupança privada destinada a investimentos produtivos.

JOHN H. ADLER (4) enumera as três funções seguintes, para serem preenchidas pelo sistema fiscal de um país subdesenvolvido em fase de expansão econômica:

a) transferir fundos e por meio dêles recursos reais, na quantidade desejada, para serem utilizados pelo Estado no financiamento das despesas governamentais necessárias ao desenvolvimento econômico;

b) exercer influência sôbre a proporção e a direção dos investimentos privados;

c) transferir poupanças do setor privado para o setor público da economia, a fim de obter a utilização mais produtiva das mesmas.

Nesses três itens, conforme salienta o autor mencionado, está implícita a necessidade de ser previamente estabelecida qual a proporção do investimento total sob a responsabilidade direta do Governo e qual a parte atribuída à iniciativa privada. Acrescenta ainda o mesmo autor que a política fiscal, durante a execução do programa de desenvolvimento econômico, deverá ser orientada pelos três princípios seguintes:

1.º, a contribuição à produção nacional de cada unidade adicional da despesa pública deverá ser pelo menos igual à diminuição de produção no setor privado resultante da subtração dessa mesma unidade através do impôsto;

2.º, durante a execução do programa de desenvolvimento econômico o nível de consumo médio "per capita" não deve cair, em momento algum, abaixo do nível existente antes de ter início essa execução;

3.º, uma proporção crescente do aumento da renda nacional resultante da execução do programa deverá ser consagrada à formação de capital adicional.

(3) I.G. PATEL, *Mobilization of Domestic Resources for Economic Development*, in "Civilisations", Vol. II — n.º 4, Bruxelles, 1952.

(4) JOHN H. ADLER — *La politique fiscale dans le développement économique*, in "Civilisations", Vol. II — n.º 4, Bruxelles, 1952.

Para o financiamento interno de um programa de desenvolvimento econômico os países subdesenvolvidos dispõem das três fontes habituais de receita pública: o impôsto, o empréstimo interno e a emissão de papel-moeda. A inflação monetária pelas perturbações que ocasiona na economia nacional e por constituir um método iníquo de distribuição dos encargos fiscais entre a população deve ser rejeitada "in limine" como sistema de financiamento. Os empréstimos internos constituem um instrumento adequado para obter a transferência, para o setor público, de poupanças disponíveis no setor privado da economia. Todavia, a situação inflacionária com que se defronta atualmente a maioria dos países subdesenvolvidos e a escassez de poupanças disponíveis, que é uma das características da economia, desses países, limitam grandemente as possibilidades de obtenção de grandes empréstimos públicos de caráter voluntário, em condições favoráveis. Os empréstimos compulsórios deverão ser rejeitados, em princípio, pelos graves danos que acarretam ao crédito público. Um contrôle rigoroso das reservas das instituições governamentais de previdência social e de economia coletiva poderá, porém, permitir o estabelecimento de uma base permanente para a absorção de títulos da dívida pública, e ao mesmo tempo evitar a aplicação dessas reservas em investimentos não essenciais ao programa de desenvolvimento econômico.

Resta portanto o impôsto como o instrumento fiscal mais eficaz para a consecução dos recursos financeiros necessários a um país subdesenvolvido para o financiamento das despesas governamentais de um programa de desenvolvimento econômico. Sendo impraticável e mesmo indesejável uma súbita e completa modificação do sistema fiscal em vigor, pelas dificuldades de ajustamento da economia nacional a um novo sistema tributário, devem os países subdesenvolvidos utilizar ao máximo a estrutura fiscal existente, nela introduzindo progressivamente as reformas e modificações que se tornarem necessárias.

Uma característica dos sistemas tributários dos países subdesenvolvidos é a predominância dos impostos indiretos. Embora muitos desses países, como é o caso do Brasil, já possuam impostos pessoais sobre a renda com um certo grau de progressividade, assim como impostos sobre os lucros das empresas, é da tributação das importações e exportações do consumo das vendas e das transações em geral, que esses países retiram a maior parte de seus recursos financeiros.

Apesar da generalizada aversão existente contra os mesmos, muitos dos chamados impostos indiretos constituem um excelente instrumento fiscal e é fácil evitar os efeitos regressivos de que são acusados, mediante supressão dos que recaem sobre os consumos essenciais à subsistência das camadas mais pobres da população. Outrossim, cumpre não esquecer que, em muitos países subdesenvolvidos como o Brasil, existe uma enorme diferença entre o nível de vida já bastante elevado

das populações urbanas e o baixo padrão de existência das populações rurais. Um aumento da tributação dos consumos tipicamente urbanos: automóveis de luxo, rádios, aparelhos de televisão, geladeiras, perfumes, bebidas finas, gás, diversões, corridas de cavalo, roupas finas etc., para obtenção de recursos destinados ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico de que resultarão grandes benefícios para a população rural, terá um salutar efeito no sentido de uma equitativa redistribuição geográfica da renda nacional. Deve-se ainda salientar a importância dos impostos indiretos para a compressão de consumos não essenciais, em favor da poupança necessária para o financiamento de investimentos nos setores público e privado da economia. Finalmente, é um grave erro pretender julgar o grau de equidade e de justiça de um sistema fiscal encarando apenas um dos seus aspectos: a *receita pública*. Uma mais ampla redistribuição da renda nacional pode ser obtida através da execução de um programa de despesas sociais: saúde, educação, previdência social, abonos de família, subsídios, etc., mesmo quando parcialmente financiadas por meio de impostos sobre o consumo, do que lançando mão de impostos diretos, mesmo de caráter progressivo, cujo produto, é aplicado em despesas militares, pagamentos de juros de títulos da dívida pública, manutenção de uma burocracia improdutiva etc. O uso de impostos indiretos, uma vez eliminados aqueles fortemente regressivos, se justifica inteiramente para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico cujo efeito será a elevação do padrão de vida das camadas mais pobres da população.

Os impostos aduaneiros constituem um instrumento eficaz na execução de um programa de desenvolvimento econômico. Os direitos de importação permitem um contrôle indireto do volume e da qualidade das importações, bem mais flexível e suave do que certos tipos de contrôle direto, podendo ser utilizados para limitar ou impedir as compras no exterior, de produtos não essenciais, assim como para a concessão de um tratamento mais favorável para a entrada dos materiais necessários ao desenvolvimento econômico do país. Infelizmente, em nosso país, a obsoleta tarifa aduaneira e o sistema de taxaço específica por ela adotado tiram-lhe grande parte da flexibilidade e dificultam sua adaptação às mutações do comércio internacional e às alterações nos níveis dos preços. Esses defeitos da nossa tarifa podem ser compensados por uma modificação do impôsto de transferência de fundos para o exterior, mediante um sistema de taxas diferenciais, aplicadas de acôrdo com uma escala de prioridades a ser estabelecida tendo em vista as necessidades do programa de desenvolvimento econômico.

Em recente artigo, URSULA HICKS (5) estuda a larga utilização, nos últimos tempos, por diver-

(5) URSULA K. HICKS — *A la recherche de recettes publiques pour le pays insuffisamment développés*, in "Revue de Science et de Législation Financières", Janvier-Mars 1953, Paris.

dos países subdesenvolvidos, dos direitos de exportação, não só como um instrumento antiinflacionário, como um complemento ou mesmo um substitutivo dos impostos diretos sobre a renda e sobre os benefícios. Essa tributação de determinadas categorias de exportação permite ainda a canalização, para o financiamento dos programas governamentais de desenvolvimento econômico, de uma parte dos altos lucros resultantes da elevação dos preços de certos produtos nos mercados internacionais. Infelizmente, em nosso país, como o imposto de exportação é da competência tributária dos Estados, não pode ser êle utilizado pela União como um instrumento para obtenção de receita pública e disciplina do comércio internacional. Todavia, como aos Estados deve também caber uma larga parcela de responsabilidade na execução dos programas de desenvolvimento econômico, poderão êles utilizar, para êsse fim, o imposto de exportação sobre determinadas matérias-primas e produtos que atualmente obtêm elevados preços nos mercados internacionais.

A tributação direta da renda pessoal e dos lucros das empresas tem de ser cuidadosamente aplicada durante a execução dos programas de desenvolvimento econômico. Essa tributação, que não pode ser excessiva para não desencorajar os investimentos privados, deverá ser ao mesmo tempo capaz de canalizar para o Tesouro uma parte substancial do acréscimo de renda e de lucros resultantes da execução dos programas de desenvolvimento. A tributação dos lucros das empresas deverá encorajar os reinvestimentos e a modernização dos equipamentos. Ao mesmo tempo, o sistema cedular de tributação da renda pessoal adotado em nosso país permite uma tributação mais pesada dos rendimentos provenientes de certos investimentos considerados não essenciais ao desenvolvimento econômico. Uma majoração do imposto cedular sobre a renda de imóveis poderá, por exemplo, canalizar para investimentos na indústria ou na agricultura os capitais atualmente dirigidos para a construção de imóveis urbanos. Apreciável aumento de receita poderá também ser obtido por meio de um aumento da tributação dos rendimentos do trabalho (cédulas C e D), que desfrutam atualmente de um tratamento excessivamente favorável, o que não se verifica em nenhum outro país. A tributação desses rendimentos pelo sistema de arrecadação na fonte pagadora é medida cuja adoção imediata se impõe, como um meio de simplificação administrativa, de combate à evasão fiscal e de comodidade para o contribuinte. Aliás, há urgente necessidade de uma ampla reforma administrativa em nosso sistema de tributação dos rendimentos, visando, entre outros objetivos, a eliminação de evasões clamorosas, como a dos rendimentos de títulos ao portador, de profissões liberais e das atividades agrícolas e pecuárias.

Outro problema relevante é o do estabelecimento de um tratamento fiscal adequado para os rendimentos dos capitais estrangeiros já investidos ou a serem investidos no país. A eliminação

da dupla tributação internacional desses rendimentos, mediante o estabelecimento de acordos com os países exportadores de capital, agirá como um estimulante do aumento do fluxo de capitais dos países mais adiantados para os países menos desenvolvidos. Sem dúvida alguma, a solução mais conveniente para os países subdesenvolvidos será conseguir a dedução, nos países exportadores de capitais, do imposto pago ao fisco do país em que os rendimentos tenham sido produzidos. O problema é bastante complexo, porém já foi exaustivamente examinado no Brasil pelo Professor Eduardo Lopes Rodrigues, em artigo publicado na *Revista Brasileira de Economia*.

Como lembra o Professor PATEL, no artigo anteriormente citado, há uma modalidade de tributação que não tem recebido consideração adequada nos países subdesenvolvidos. Trata-se da contribuição de melhoria, cuja cobrança será perfeitamente justificável e facilmente aceita pela população das regiões diretamente beneficiadas pela execução dos programas de desenvolvimento econômico.

Este artigo que, conforme desejamos novamente salientar, aborda apenas um dos múltiplos aspectos do problema do desenvolvimento econômico das nações atrasadas, seria incompleto se não mencionasse a necessidade para as mesmas nações de modernizarem seu aparelhamento administrativo, notadamente sua administração financeira, para a obtenção de resultados positivos com a execução dos programas de desenvolvimento econômico. Essa modernização deverá abranger não só o sistema orçamentário e de contabilidade pública como a administração fiscal. A mobilização de recursos financeiros, de origem interna ou externa, para o financiamento dos programas de desenvolvimento, exige o estabelecimento de uma administração flexível, eficiente e pouco dispendiosa, para a arrecadação, guarda, aplicação e controle desses recursos.

No tocante à administração orçamentária e ao sistema de contabilidade pública, cumpre notar que em muitos países subdesenvolvidos, inclusive no Brasil, são adotadas práticas obsoletas que reduzem grandemente a eficiência dos serviços governamentais. Uma excessiva discriminação orçamentária e a ausência de qualquer limitação à iniciativa parlamentar em matéria de gastos públicos tornam difícil fazer do orçamento um programa administrativo e financeiro dotado da necessária flexibilidade. Daí a proliferação dos serviços autônomos e dos fundos extra-orçamentários, que passam a constituir focos de perturbação financeira e de desequilíbrio das contas do Tesouro. Os métodos de contabilidade pública são também, frequentemente, inadequados às atuais funções do Estado, não se adaptando à administração dos serviços de caráter industrial ou comercial. Em excelente monografia, publicada recentemente pela Divisão Fiscal do Departamento Econômico das Na-

ções Unidas (6), é feita referência ao excesso de fiscalização (over-control) existente em diversos países da América do Sul, do qual resultam freqüentes atritos entre o órgão fiscalizador e os diversos departamentos da administração. Conforme salienta o relatório, "*quando programas de desenvolvimento econômico tornaram necessárias nova organização e novas responsabilidades na esfera governamental, os controles financeiros impostos pelo órgão fiscalizador mostraram-se de tal forma perturbadores que serviços autônomos e outros tipos de organizações semigovernamentais foram criados com a finalidade de se subtraírem ao sistema de controle financeiro central.*"

A execução de um programa de desenvolvimento econômico exige a modernização do sistema orçamentário e de contabilidade pública, de forma a tornar possível uma apresentação clara e correta dos investimentos feitos pelo Governo, proporcionar uma eficiente aplicação dos recursos arrecadados no país ou provenientes do exterior, possibilitar uma avaliação do custo dos serviços e do rendimento das empresas governamentais criadas para execução dos programas.

No setor da administração fiscal constituem os principais objetivos a atingir a redução dos gastos de arrecadação e maior eficiência na prevenção da fraude e da evasão em matéria de impostos, sem prejuízo de uma melhoria das relações entre os agentes do fisco e os contribuintes. Certos aspectos da administração fiscal, freqüentes nos países subdesenvolvidos: participação de funcionários em multas, multiplicação de guias e requerimentos, número excessivo de fiscais, cobrança de impostos por meio de selagem de mercado-

rias e produtos e muitas formalidades desnecessárias ou dispensáveis, constituem causas de elevação do custo da arrecadação dos tributos, de desprestígio dos agentes do fisco e representam um ônus adicional para o contribuinte.

Ao terminar, queremos insistir novamente sobre a complexidade de que se reveste o problema do desenvolvimento econômico das nações atrasadas. Os aspectos políticos, sociais e psicológicos são tão relevantes quanto os aspectos exclusivamente econômicos e financeiros. A ajuda exterior aos países subdesenvolvidos em nada deverá restringir a soberania dos mesmos e o integral exercício de seu direito de autodeterminação. O desenvolvimento econômico dos países atrasados interessa diretamente às nações mais desenvolvidas e é condição essencial à paz e à tranquilidade internacionais. Inteira razão assiste ao Professor BYÉ quando, em seu artigo já mencionado, afirma que as nações atrasadas, mediante um sistema de socialismo integral e um regime de supressão da liberdade e das garantias individuais, poderão, como o fez a Rússia e está realizando a China, se equipar com base exclusiva em seus próprios recursos, mediante uma drástica e compulsória compressão dos consumos de sua população e realização de investimentos maciços em bens de capital.

Todavia, os povos de civilização cristã e que fazem repousar na liberdade individual suas instituições políticas poderão encontrar, mediante a disciplina de seus próprios recursos, uma distribuição adequada da renda nacional entre consumo e investimentos e uma cooperação estreita entre os setores público e privado da economia nacional, os meios necessários para conseguir, com o apoio material das nações mais adiantadas e das organizações internacionais, aquela libertação da necessidade que o Presidente Roosevelt incluiu entre as quatro liberdades fundamentais.

(6) *Government Accounting and Budget Execution*, United Nations, New-York, 1952.