

Finanças Públicas em Israel

Tradução de GUILHERME AUGUSTO DOS ANJOS

Artigo de autoria de A. W. Duesterwald-Doroth, Chefe da Seção de Economia Científica do Centro de Investimento, do Ministério do Comércio e Indústria, e Professôres da Escola de Economia, publicado no *Bulletin for International Fiscal Documentation*, Vol. V — n.º 1 — 1951, Amsterdam.

TÃO próximas de suas origens se acham ainda as finanças públicas do Estado de Israel que em simples relato das novas leis e medidas administrativas seria dificilmente compreendido. Tornam-se, portanto, indispensáveis algumas observações a respeito dos seus fundamentos, estrutura e evolução. As alterações históricas, que se processaram naquele país, se condensaram num período inferior a três anos, possibilitando, destarte o aparecimento de forma e tendências evolutivas que se acham em pleno funcionamento, muito embora as suas raízes se ocultem num remoto passado de décadas ou mesmo séculos. Além disso, os problemas financeiros de Israel se distinguem pelo fato de que, enquanto na maioria dos países, pelo menos até à crise coreana, estavam prevalecendo as condições típicas do *quinto ano de após guerra*, as hostilidades na Palestina sòmente terminaram há dois anos passados, existindo, desde então, uma trégua caracterizada por uma alta tensão e elevado padrão de armamento e não havendo paz que determine, normalmente, o orçamento público bem como o comércio externo e a situação do potencial humano no trabalho.

Tôdas as outras particularidades das finanças públicas de Israel podem ser impiricamente resumidas na fórmula de que existe uma *séria disparidade entre as necessidades orçamentárias e a capacidade de tributação*.

Súbita foi a mudança para o moderno tipo de política financeira. Em 1946-47, no último ano fiscal da Palestina sob o regime de mandato, a participação israelita no orçamento do govêrno Central, juntamente com os orçamentos públicos das instituições nacionais autônomas, foi igual a cerca de 20-25% da Renda Nacional Israelita na Palestina, isto é, sòmente a metade da quota indicativa da relação usual existente entre o Orçamento Público e a Renda Nacional na Grã-Bretanha. Em 1949, os orçamentos públicos do Govêrno Central — exclusive os das autoridades locais eram equivalentes a cerca de 50% da Renda Nacional em Israel.

O problema é agravado pela distribuição da renda. Quando irrompeu a guerra entre Israel e os seus vizinhos arábes, mal havia sido iniciada a os seus vizinhos arábes, mal havia sido iniciada a liquidação da crise inflacionária — herança da Segunda Guerra Mundial. A partir dessa fase, uma

nova inflação foi alimentada pela guerra, pela imigração em massa e pelo investimento em larga escala. Essa nova tendência inflacionista local não foi, no entanto, tão drástica. O índice do custo de vida, na média mensal de 1949, estava sòmente 27% acima do nível de novembro de 1947, último mês que precedeu às hostilidades; e a média provável para 1950 será de, aproximadamente, 7% mais baixa. Mas o nível absoluto esta anormalmente alto, tendo aumentado bastante a *discrepância entre os preços de Israel e os preços mundiais*. Como tanto a libra de Israel quanto a sua antecessora, a libra da Palestina, são oficialmente iguais à libra Esterlina Inglesa, a *renda real per capita* de ambos os países pode ser calculada da seguinte forma, mediante os índices do custo de vida para 1939 :

Grã Bretanha :	£ 140
Israel :	£ 60

A própria hipótese de que cerca dos 15% da população são constituídos de imigrantes e de internos em "campos de transição" que ainda não tiveram rendimento de qualquer espécie — não modificará decisivamente o panorama da situação. A pequena margem existente entre a renda média e o mínimo de subsistência prejudica a formação do sistema tributário, principalmente do impôsto direto e sua escala progressiva.

É verdade, entretanto, que existe, em certa camada da população efetiva e anferidora de renda, um acúmulo extra de poder aquisitivo potencial e individual — indicado pelos depósitos e pela moeda em circulação — que exerce uma função inflacionista e convida à arrecadação fiscal, quer por meio de uma tributação rígida, quer mediante empréstimos internos da dívida flutuante. Algumas providências foram tomadas nesse sentido, mas existem limitações objetivas dignas de serem levadas em conta.

Em primeiro lugar : qualquer despesa adicional (por parte do Estado) que deixar de proporcionar ou acarretar um aumento imediato no poder de importação ou na capacidade produtiva, fortalecerá a pressão inflacionista, mesmo se estiver sendo financiada por métodos presumidamente "deflacionistas" de tributação e empréstimos.

Em segundo lugar : embora seja dada uma prioridade civil máxima, inclusive dentro da despesa governamental, para estabelecer o mais breve possível uma capacidade de produção e exportação adequada ao rápido aumento da população, o Govêrno se julga obrigado, por meio de sua política de tributação e empréstimo, a *salvaguardar os incentivos para os investimentos e para o*

aperfeiçoamento da produtividade. Em consequência disso, os investimentos particulares são estimulados por grandes reduções tributárias, sendo concedidos isenções parciais de impostos para certos tipos de economia e como prêmio pelo aumento de produtividade do trabalho. É, de um modo geral, a despeito da forte tendência de justiça social que se observa nas finanças públicas — as autoridades estão ansiosas por não enfraquecer a iniciativa de atividades e expansão econômicas.

Em terceiro lugar: o problema do *câmbio externo* que foi, durante os primeiros anos após a guerra mundial, obliterado pelos grandes saldos acumulados durante o conflito, tornou-se mais sério com a exaustão dessas reservas. Ao passo que, por exemplo, o plano orçamentário de investimentos na França poderia ser, corretamente, estabelecido na hipótese de que parte considerável do dinheiro arrecadado pelo governo junto à economia local está revertendo aos produtores locais de máquinas, veículos e materiais de construção, a participação dos industriais locais na oferta de capitais para investimentos é muito menores e grandes quantias tem de ser gastas no exterior. Embora as importações para consumo fôssem gradualmente reduzidas, não só pelo programa de severa compressão de despesas mas, também, pelo progresso da agricultura local, o *deficit* da balança comercial para os primeiros nove meses de 1950 subiu a quase 64 milhões de libras israelitas. Os judeus residentes no estrangeiro contribuíram para o Fundo Nacional do Estado de Israel, sendo também de notar as entradas de capital por parte de imigrantes e outros capitalistas mas, além disso, a dívida externa teve de ser aumentada — tal como o empréstimo do Banco de Importação e Exportação dos Estados Unidos e outros empréstimos públicos de países estrangeiros — e as reservas estrangeiras do Departamento de Emissões que estavam acima de 25 milhões em 1949, foram gradualmente se reduzindo para 15 milhões de libras israelitas, em setembro de 1950. O montante do ativo adicional, inclusive a circulação de papel moeda, em Israel, era, na mesma data, de aproximadamente, 25 milhões de libras israelitas em notas do tesouro e de 30 milhões em Apólices Territoriais (empréstimos de dívida pública para investimentos básicos). A moeda total em circulação subiu, pois, de cerca de 50 milhões no começo do ano, para cerca de 70 milhões em setembro mas, apesar da inegável pressão inflacionista correlativa a tal fenômeno, o desenvolvimento deve ser medido pelo simultâneo aumento de produção que também ultrapassa as taxas usuais de acréscimo na maioria dos outros países. Durante os 24 meses que terminaram em setembro de 1950, tanto os empréstimos líquidos da dívida pública sob a forma de títulos impressos, como o total da circulação da moeda, foram, pois, subindo conforme uma taxa anual de cerca de 20 milhões de libras. Mas, durante esses mesmos dois anos, a população aumentou de mais de meio milhão a pouco mais de 1,3 milhões, sendo que em alguns setores de exploração agrícola mista-

bem como na produção de energia elétrica, particularmente para fins industriais, o rendimento ultrapassou o *dôbro*. Em outros setores de produção, entretanto, bem como, por exemplo, na indústria de construção de casas, o potencial de reserva é considerável.

Na estrutura do sistema tributário, há um ligeiro deslocamento em direção à categoria promissora dos impostos de consumo, conforme se poderá ser no seguinte quadro I (em % da renda total ordinária).

A despeito da firme expansão dos orçamentos totais, o governo não forçou a quota natural de imposto de renda. Igualmente, os impostos sobre bens imóveis e as taxas sobre consumo em massa ou materiais destinados à produção somente foram utilizados, com grande cautela, como fonte de renda adicional, a fim de evitar o desestímulo de atividades econômicas de setores que não se beneficiam diretamente das especiais isenções tributárias concedidas aos que pela primeira vez contribuem com capitais de investimento.

O mesmo sucede com as taxas de registro de terras e outros impostos. As participações percentuais dos impostos sobre a produção, sobre a renda e sobre o consumo global de utilidades essenciais em relação ao total da receita arrecadada, foram, portanto, reduzidas. Por outro lado, os direitos aduaneiros e os impostos de consumo sobre o fumo, as bebidas alcoólicas e o imposto sobre artigos de luxo — um imposto que incide, na realidade, sobre artigos de consumo, exceto gêneros alimentícios e produtos industriais considerados como utilidade — aumentaram de 6,5 milhões de libras no orçamento de 1949-50 para 12,25 milhões no de 1950-51.

Não se deve, contudo, perder de vista o fato de que o imposto de renda, apesar de sua quota percentual inalterada, deverá contribuir, favoravelmente, em 1950-51, com cerca de 14 milhões contra os 10 milhões previstos e realmente arrecadados em 1949-50, bem como a circunstância de que a receita resultantes dos direitos de importação e dos impostos sobre combustíveis que ultrapassou, realmente, as estimativas orçamentárias para 1949-50, apresentará, provavelmente, um acréscimo de 2 milhões de libras ou, seja, de 20% aproximadamente.

As arrecadações cada vez maiores das taxas de juros e os reembolsos relativos aos empréstimos pelos quais o governo participou na política de investimentos dos órgãos municipais e outras atividades políticas, bem como nas da economia particular é um resultado natural da crescente importância dos "orçamentos de desenvolvimento", à margem das contas totais do governo.

Atualmente o número de contribuintes do imposto de renda é de cerca de 200.000, isto é, de quase 53% de todos os que auferem rendimentos, excluindo-se do cálculo os contribuintes potenciais, tais como os novos imigrantes que ainda não se integraram na vida econômica do país.

Cerca de 60% dos contribuintes se acham compreendidos na classe dos que conferem uma

QUADRO I

	ARRECAÇÃO REALIZADA ABRIL-DEZEMBRO DE 1949	ORÇAMENTO 1949/50	ESTIMATIVAS 1950/51
	%	%	%
Imposto de renda (inclusive sobre-taxa para absorção de imigrantes)	21,1	25,0	23,5
Direitos aduaneiros.....	25,8	20,3	15,6
Combustível.....	9,2	7,3	7,3
Imposto de consumo sobre o tabaco e as bebidas alcoólicas.....	12,3	13,4	13,6
Imposto sobre artigos de luxo.....	2,6	2,4	5,9
Imposto sobre bens imóveis urbanos e rurais.....	3,0	2,8	2,0
Estampilhas.....	2,2	2,4	2,2
Imposto de licença.....	2,1	2,4	3,4
Registro de Terras e outros serviços	4,1	3,6	3,0
Arrecadação proveniente de empréstimos e patrimônio do Governo..	0,5	0,6	2,8
Taxa de melhoria (Territorial).....	0,2	1,9	0,8
Taxa de sucessão.....		1,2	0,2
Rendas provenientes das empresas de comunicações.....	9,0	12,4	12,5
Diversas rendas.....	7,9	4,3	6,9
TOTAL.....	100,0	100,0	100,0

renda anual de 600 a 1.100 libras israelitas, ao passo que 60% dos impostos pagos são arrecadados dos contribuintes situados na classe de 900 a 2.000 libras.

Sem entrar nos detalhes das vicissitudes do desenvolvimento histórico do tipo de finanças públicas com um todo, o lugar ocupado pelos orçamentos governamentais dentro da estrutura de um sumário completo dos vários orçamentos públicos se acha esquematicamente resumido no quadro II, onde são apresentadas em cifras arredondas os totais aproximados para o ano civil de 1949. Tal simplificação foi necessária porque os anos fiscais dos documentos, dos quais os dados estatísticos foram extraídos, abrangem vários períodos. As contas governamentais são encerradas em 31 de março; a Agência Israelita e o Serviço de Fundos Nacionais fazem balanço de suas contas em 30 de setembro como data mais próxima do Ano Novo Judaico; certas categorias de dívida pública que se acham relacionadas com o orçamento extraordinário para a segurança nacional e objetivos similares, somente poderão ser indicados, uma parte, pelos *holdings* de notas do tesouro por parte dos bancos comerciais, cuja divulgação se faz apenas uma vez por ano em 31 de dezembro nas folhas de balancetes dos diversos bancos, deixando de ser especificados nos extratos mensais dos estabelecimentos bancários.

Desse total geral nada menos de 70 milhões ou cerca de 2/3 do total, pertencem aos orçamentos extraordinários. E' verdade que esses orçamentos incluem uma certa soma das despesas extraordinárias para fins de segurança nacional, cujas verbas são financiadas pela emissão de notas do Tesouro em favor de bancos comerciais e do Departamento de Emissões onde, aliás, o montante da moeda fiduciária emitida é especificado em comunicados semanais. Por outro lado, os orçamentos ordinários do Governo, bem como os das autoridades locais incluem gastos consideráveis com as atividades para desenvolvimento, inclusive para os serviços sociais, culturais e médico-hospitalares prestados aos nossos imigrantes.

Os orçamentos da Agência Israelita e do Serviço de Fundos Nacionais são quase inteiramente consagrados ao desenvolvimento e à imigração. Se os investimentos propriamente ditos, isto é, as despesas para o desenvolvimento que, eventualmente, se cristaliza na criação de novas disponibilidades tangíveis, estão sendo isoladas das despesas para desenvolvimento, de caráter consuntivo, tais como os de alimentação e alojamento de imi-

QUADRO II

SUMÁRIO DAS FINANÇAS PÚBLICAS DE 1949

(As duplas enumerações de transferências inter-institucionais e participações mútuas foram eliminadas)

Cifras arredondadas em milhões de libras israelitas

	(a) GOVERNO	(b) AUTORIDADES LOCAIS	(c) AGÊNCIA ISRAELITA E SERVIÇO DE FUNDOS NACIONAIS	(d) TOTAL
RENDA INTERNA				
1) Ordinária (Impostos, direitos aduaneiros, emolumentos, etc.).....	41	10	1	52
2) Extraordinária (exclusive empréstimos).....	36	3	2	41
3) RENDA INTERNA TOTAL.....	77	13	3	93
RENDA EXTERNA				
4) Ordinária (Contribuições, etc.).....	—	—	3	3
5) Extraordinária (exclusive empréstimos).....	8	—	21	29
6) RENDA EXTERNA TOTAL.....	8	—	24	32
7) TOTAL GERAL.....	85	13	27	125

grantes nos campos de transição, pode-se deduzir que, em 1949 e na primeira parte de 1950, nada menos de 45-48% dos novos investimentos efetivos do Estado de Israel foram financiados direta e indiretamente pelos orçamentos públicos, o maior dos quais foi o destinado a promover o desenvolvimento que, para o ano fiscal de 1950-51, atingiu o montante estimado de 65 milhões de libras em comparação ao orçamento ordinário cujo total não ultrapassa 60 milhões. Embora os orçamentos ordinários possam ser virtualmente equilibrados pelas arrecadações de impostos, direitos aduaneiros e outras rendas ordinárias, as principais fontes do orçamento governamental para o desenvolvimento são os bônus territoriais — especial de empréstimo de 15 anos, rendendo juros de 3% garantidos pelas terras de propriedade do Governo e, em sua maior parte, controladas pelo Departamento de Emissões, onde podem servir de reserva monetária — e o empréstimo concedido ao Governo pelo Banco de Importação e Exportação dos Estados Unidos da América do Norte em 1949.

As novas inversões de capital são equivalentes a quase 35% da renda nacional de Israel. Como a expansão do sistema produtivo de acordo com o aumento da população é a condição básica para a coleta de rendas e impostos, as tendências da despesa orçamentária e da política tributária que, por força, são interdependentes, devem ser encaradas em conformidade com aquela condição.