

PENSAMENTO ALIENÍGENA

Pesquisa econômica e política tributária

ROY BLOUGH.

(Tradução de Augusto de Rezende Rocha)

A publicação das três partes finais deste ensaio do prof. Roy Blough conclui a divulgação, iniciada em número anterior, de uma das mais significativas contribuições, no campo da ciência financeira, do ilustre ex-Diretor da Divisão de Pesquisa Tributária, do Departamento do Tesouro norte-americano. Cumpre salientar, nas páginas que se seguem, a segurança, realmente admirável, com que o autor alia um rigoroso raciocínio econômico, decorrente de sua formação científica e universitária, a um exame realista dos fatores de natureza vária que intervêm na criação da política tributária (N. R.)

III — INSTITUIÇÕES E FÔRÇAS POLÍTICAS NAS DIRETRIZES GERAIS DE TRIBU- TAÇÃO

EM seguida à elaboração de um programa tributário, ainda resta o problema de obter a aprovação do mesmo pelos formuladores da política tributária, a fim de que seja votado e posto em execução.

O mecanismo de fixação da política tributária — Todos os ramos do governo — legislativo, executivo e judiciário — desempenham certo papel na política tributária. O papel do judiciário, em grande parte, é passivo e negativo; cumpre-lhe interceptar a legislação que parece entrar em conflito por demais patente com o ponto de vista tradicional que se vem consolidando na Constituição, desde o documento primitivo até às suas reformas e interpretação. Ademais, é ainda o poder judiciário chamado a determinar a significação exata das palavras do legislativo.

A função do poder executivo, em política tributária, cinge-se a recomendar e a aprovar. Seu único poder real é o de veto, que raramente

tem sido exercido em legislação tributária. As leis fiscais se compõem em geral de muitas partes — algumas boas, outras más — e existem dispositivos, que se tornam legais como parte dessa legislação, que seriam vetados se chegassem ao executivo em leis separadas. Mesmo o veto, porém, não é instrumento legislativo absoluto, por isto que o poder legislativo tem o poder de promulgar leis a despeito de um veto executivo. De modo geral, a força do executivo em legislação é reflexo de sua habilidade em influenciar o Congresso. Em tributação essa influência é evidente, sobretudo quando se manifesta sob a forma de recomendação do Presidente, do Tesouro, e de outras repartições do poder executivo, ou então por intermédio do veto. Menos evidentes e mais intangíveis são as relações pessoais entre membros dos órgãos do poder executivo e do legislativo.

O ramo executivo do governo se compõe de inúmeras repartições, cujos pontos de vista as mais das vezes divergem entre si. O problema de conseguir a fixação de uma política simplifica-se, de certo modo, da parte do executivo, concentrando em número relativamente pequeno os principais interesses afetos às finanças. Todavia, no concernente a questões específicas, pode haver pontos de vista substancialmente contrários, que têm de ser harmonizados, com os quais é forçoso, transigir ou entre os quais cumpre optar.

O poder legislativo em nossa pátria funciona por meio do sistema bicameral, no qual se dá a iniciativa das leis fiscais à Câmara dos Deputados (Casa dos Representantes). O Senado é impotente até que lhe cheguem, oriundos da Câmara, projetos de leis de natureza fiscal, mas a partir desse momento não sofre mais inibições e livremente pode emendar os dispositivos desses

projetos e lhes acrescentar ou retirar o que entender.

O sistema de Comissões parlamentares exerce notável influência sobre a política tributária. Os 25 membros da Comissão de Finanças (*Ways and Means Committee*) tirados a uma legislatura de 435, não podem certamente constituir representação uniforme de todos os variados interesses do país. É freqüente verificar-se nas comissões uma desproporcionada representação, nelas conseguindo certos estados e áreas ou determinados grupos industriais ter mais significativa percentagem de vozes do que outros, o que naturalmente provoca efeitos sobre a política tributária adotada. As sessões públicas acerca de tributação são inteiramente sem plano. Nelas qualquer cidadão — quase sempre representante de grupos organizados — apresenta pontos de vista, argumentos e fatos. Trata-se, porém, de um depoimento de caráter unilateral, que nunca se procura acarear com outros, não sendo tampouco comprovada a validade dos argumentos e dos fatos apresentados. De resto, não há certeza de que sejam acatados os interesses daqueles membros da sociedade que não chegam a arremeter-se.

Em seguida às sessões públicas outras se realizam nas quais se esquadriham os vários problemas em causa e se formulam as decisões da comissão. Elemento de relevância nestas sessões é o caso específico, isto é, a consideração atenta que os membros da comissão concedem a circunstâncias específicas que lhes são apresentadas, quer por intermédio das sessões públicas, quer através de depoimentos particulares de seus eleitores.

Depois dessas sessões a comissão relata o ante-projeto de lei e lhe anexa um parecer elucidativo, defendendo as decisões que acaso tenha tomado. Dá-se nos tribunais e alhures considerável importância a êsses pareceres da Comissão, como prova do que ela se propusera com a medida aprovada. Em algumas circunstâncias justifica-se o caso inteiramente, mas em outras são poucos os membros da comissão que estão cônscios do real significado da linguagem que se empregou no parecer.

O debate no plenário da Câmara, no sentido de determinar os traços gerais da legislação fiscal, é, em regra, de significação relativamente pequena. E' mesmo muito comum existir uma

praxe absoluta que só permita discussão, mas não emenda, e que exija aceitação ou rejeição total do ante-projeto. Depende de vários fatores considerar-se tal praxe como absoluta ou não; pode até ocorrer o fato de que não o seja relativamente a certo caso, a respeito do qual a opinião esteja firmada. Já o debate no plenário do Senado é elemento importante na determinação da política geral e muitas emendas são aí introduzidas. As mais das vezes, porém, as emendas do Senado são propostas com pouco discernimento, profusa e precipitadamente. Reservam-nas para as sessões conjuntas, onde há a presunção de que se joeira o bom do mau; na realidade, essas emendas se tornam então elementos de especulação durante o processo de concorência entre os membros do Senado e os da Câmara, e são objeto de consideração em sessões conjuntas, acabando por se incorporar à lei sem que o Senado lhes tenha dado a necessária atenção.

O Congresso constitui corpo deliberativo e seu período de atividade em questões tributárias é muitas vezes prolongado. Alguns projetos são rapidamente aprovados. Em 1939, quando estavam em causa somente pequenos problemas, e na primeira Lei de Receita de 1940, quando se adotou uma simples fórmula de majoração tributária, os projetos foram aprovados em prazo mínimo — aproximadamente um mês. Houve pressa em 1939, em parte devido à necessidade de prorrogar-se a vigência dos impostos de consumo, que estava prestes a expirar. No entanto, quando são importantes os problemas ou muitas são as pequenas questões a considerar, a lei de receita absorve muitos meses. Assim, o exame da Lei de Receita de 1938 teve início em uma subcomissão da Comissão de Finanças aos 4 de novembro e a mesma só veio a ser aprovada em maio de 1938. A discussão do projeto que criava o imposto de lucros extraordinários principiou a 9 de agosto de 1940 e êle só foi sancionado a 8 de outubro de 1940. A Lei de Receita de 1941 começou a ser discutida a 24 de abril de 1941 e foi aprovada a 20 de setembro de 1941. A Lei da Receita de 1942 entrou em discussão a 3 de março de 1942 e foi aprovada a 21 de outubro do mesmo ano. A Lei de Pagamento do Imposto Ordinário (*Current Tax Payment Act*) de 1943, que se esperava não passar de uma

simples e pequena revisão da lei, arrastou-se de 2 de fevereiro de 1943 a 9 de junho. As primeiras sessões para examinar a lei de Receita de 1943 começaram a 4 de outubro de 1943 e a lei foi promulgada, a despeito do veto do Presidente, a 25 de fevereiro de 1944.

Elemento interessante no mecanismo criador da política tributária é o chamado "perito fiscal". Eis um termo ofensivo para quem assim designam. De resto, não é expressão adequada, por isto que não pode ser usada na primeira pessoa com a devida modéstia. A honra que se associaria à denominação amesquinha-se pelo fato de que, às vezes, é concedida indiferentemente ao indivíduo capaz e ao incompetente. O termo aplica-se realmente aos técnicos em tributação — sobretudo advogados, administradores e economistas — embora também o dêem a quem quer que seja considerado especialista em questões tributárias. No momento, os membros do corpo técnico da Comissão Mista de Rendas Internas e os do Tesouro, inclusive os do Bureau das Rendas Internas, são os principais grupos, embora de maneira alguma os únicos, de especialistas do governo no concernente a política tributária. A função desses especialistas é prestar assistência, em sentido lato, por meio de informações factuais, aos formuladores de diretrizes gerais, tanto no executivo como no legislativo, e apresentar sugestões quando forem solicitados a fazê-lo. E' aconselhável, embora não seja imperativo, sempre que se procura obter a aprovação da política que se consubstanciou em determinado projeto tributário, conseguir-se o apóio de peritos, de preferência os do quadro técnico da Comissão Mista e os do Tesouro. A função dos peritos é significativa, mas cumpre não exagerá-la. Os formuladores das diretrizes de qualquer política passam muito bem sem eles — às vezes até admiravelmente bem. Têm o costume — e como os desgostam! — de não lhes respeitar as sugestões, ou então — suprema desgraça entre todas! — esquecem completamente que eles existem, quando são levados a tomar uma deliberação de relevância. Há em certos círculos uma persistente ilusão, embora quase não a encontremos em Washington, de que o apêlo a melhores peritos tributários permitiria a dispensa da política tributária e o desenvolvimento e adoção de um exemplar e justo sistema de tributação.

Recorrem, por isto mesmo, à analogia do engenheiro que projeta a melhor ponte sôbre um rio. A comparação, no entanto, é incompleta. Antes que tivessem chamado o engenheiro, já se tomara a decisão de construir a ponte, e de fazê-lo em determinado ponto do rio e não a vinte milhas acima ou quarenta milhas abaixo. Ponderara-se o custo em relação às vantagens. O trabalho do engenheiro foi, destarte, relativamente simples, porque já se tinham aplainado todos os conflitos básicos e os fatores em competição, e já se chegara a uma decisão antes de sua tarefa começar.

Interesses concorrentes — São os conflitos de interesses e os fatores concorrentes que tornam necessárias as corporações políticas e lhes proporcionam os encargos vitais de ponderar, escolher e conciliar. A política tributária é, essencialmente, um problema político, no melhor e no mais lato dos sentidos, porque sua característica preponderante é a dos interesses concorrentes entre os contribuintes. Não se diga, porém, que não existe harmonia de interesses em política tributária; como em tôdas as relações humanas, há em tributação interesses coincidentes para a maioria da população.

O elemento de dissensão em questões tributárias é uma expressão do conflito que sempre ocorre em qualquer distribuição do produto de esforços conjugados. Em toda esfera de preço, que acaso se considere, observa-se um conflito a respeito desse preço: ora acêrca do preço do produto, ora sôbre o das matérias primas, ora com referência à importância dos salários ou outras parcelas da distribuição. No caso da tributação, contudo, o conflito é ainda mais significativo do que nos jogos de concorrência que determinam a distribuição primária da renda. A maioria dos preços distributivos decorre da competição direta entre comprador e vendedor. Como influência sôbre os resultados da competição, o governo fica sempre à margem. No entanto, a possibilidade de os concorrentes reterem o que têm a vender ou de se esquivarem a comprar é o elemento dominante na determinação dos preços. Conseqüentemente, o conflito é direto e, em qualquer período, estreitos são os limites, por isto que, para além de uma área conhecida, não haverá compra ou venda e ambos os contendores ficarão prejudicados.

Em tributação, todavia, conquanto a competição esteja presente, trata-se de uma espécie inteiramente diferente: a competição política. O Governo é o único organismo que prefixa a distribuição do ônus tributário, embora ulteriores traslações venham a ocorrer por intermédio do mecanismo da concorrência. Não há indivíduo ou grupo que consiga alterar diretamente sua quota primitiva de gravame tributário mediante segregação de bens fora do mercado ou por abstenção de usar do poder de compra. Se houver qualquer retenção de bens, ficará parcelada por um longo período e será de natureza geral, não visando especificamente ao impôsto. Não será mesmo de tal caráter que possa afetar imediata e declaradamente o resultado da fixação do impôsto. Deve atuar sôbre a política tributária através do mecanismo político. Ademais, os benefícios que o indivíduo recebe do governo não dependem da importância que paga, pois, tanto quanto lhe podem dizer respeito, os dois — benefício e pagamento — não são concordes. Se por intermédio da ação política êle consegue transferir sua parcela de gravame tributário para outrem, será dentro de certos limites de seu inteiro interesse. Nada há que estranhar, pois, que, nessas circunstâncias, a política tributária suscite intensas lutas, que poderiam ser atenuadas se houvesse mais lúcida compreensão dos interesses de todos e de cada um; ainda assim, muitas dissensões fundamentais persistiriam. Se todos estivessem na mesma situação econômica e geográfica, seriam de pouca monta os conflitos tributários e se prenderiam apenas à igualdade de administração e não à política legislativa, mas os conflitos que são deveras importantes em política tributária surgem, antes de tudo, porque diferem as situações econômicas ou as jurisdições geográficas dos indivíduos. Entre aquelas cumpre mencionar as diversidades no volume da renda recebida, na sua origem e disposição. Talvez a mais importante diferença seja a que se baseia no volume da riqueza ou da renda. A maior parte da controvérsia sôbre a natureza e o volume das despesas públicas provém de discrepâncias na riqueza ou na renda, enquanto na esfera tributária propriamente dita o conflito se fere entre a imposição regressiva e a progressiva, abrangendo tanto a estrutura do impôsto como a das taxas.

As diferenças de posição econômica provenientes da fonte de renda referem-se à relação entre a renda que seja percebida e a propriedade possuída. O indivíduo então auferirá a renda exclusivamente da propriedade, do esforço, ou de várias proporções dêste e daquela. Também se observam diferenças nas formas de propriedade, especialmente entre a tangível e a intangível, o mesmo acontecendo com a ocupação e a indústria de que a renda provém. Outras diferenças, finalmente, dizem respeito à disposição da renda: se será poupada ou consumida, em que tipo de investimento terá sido aplicada, em que tipo de despesa terá sido gasta. Estas e outras diferenças suscitam conflitos na fixação da política tributária.

As diferenças geográficas, isto é, as diferenças de jurisdições políticas onde os indivíduos vivem, também dão origem a conflitos de interesses em tributação. A responsabilidade pelo financiamento das atividades do governo divide-se por 175.000 jurisdições. Tôdas as pessoas que vivem nos limites de qualquer jurisdição política têm interesses comuns que se chocam contra os dos indivíduos de outras jurisdições.

Conquanto não seja provável que dois indivíduos, salvo excepcionalmente, tenham a mesma situação econômica e geográfica e partilhem os mesmos interesses, há graus de semelhança e de contraste. E' que as pessoas com interesses análogos tendem a formar grupos para a mais efetiva manifestação de suas opiniões, visto que o poder político determina, em grande parte, as diretrizes tributárias. Êsses grupos dispõem de graus diferentes de eficácia ao tratar com os formuladores da política tributária, mas em regra gosam de grande vantagem sôbre os indivíduos que não trabalham articuladamente. Unidade e conflitos de interesses em uma base geográfica são formalmente reconhecidos pelo sistema de governo representativo.

A natureza ostensiva dos interesses tributários em conflitos tende a obscurecer a existência de identidades de interesses, algumas das quais são óbvias e diretas. Por exemplo, quase todos preferem ter certeza, relativamente à importância dos impostos que devem pagar, a incerteza e confusão. Quase todos se beneficiam com baixos custos administrativos de arrecadação dos im-

postos e baixos custos de pagamento. Outras identidades subjacentes também se observam em conflitos aparentes ou pelo menos os circunscrevem. Por exemplo: uma exagerada tarifa protecionista sobre produtos manufaturados pode acarretar a destruição dos mercados estrangeiros dos fazendeiros nacionais, diminuindo-lhes destarte o poder de compra e comprometendo desfavoravelmente os mercados dos próprios manufaturadores, resultando daí que êstes se achariam em melhor situação com tarifas mais baixas. Há neste caso, um campo de conflitos entre fazendeiros e manufaturadores, mas, para além de certo ponto, pode suceder uma harmonização a êsse desentendimento. Na verdade, a condição de um indivíduo ou de um grupo melhora na comunidade, as mais das vèzes, como efeito da melhoria na condição dos outros.

Há outro exemplo de harmonia fundamental, intrínseca ao conceito de justiça. A justiça é um fim ou objetivo moral e sua violação ultraja o senso moral das criaturas. De resto, cumpre que exista boa vontade entre os vários grupos em sociedade a fim de que funcione eficazmente a organização econômica. Injustiças flagrantes em tributação solapam essa boa vontade e levam a antagonismos explosivos. Os impostos lançados, mercê do poder político de um grupo destroem irreparavelmente a boa vontade de outros grupos, de forma que o prejuízo oriundo dessa falta de cooperação anula a vantagem acaso colhida. Em uma sociedade bem organizada, vantagens superficiais que um indivíduo ou grupo possa obter graças à fôrça política deveriam ser invariavelmente sacrificadas, para que possam estreitar-se em base ordeira e pacífica as relações econômicas, sociais e políticas, através das quais se lograrão maiores vantagens para todos.

Outra espécie de identidade é a que se baseia nos propósitos que os membros de um grupo procuram alcançar, não para cada um isoladamente, mas para o grupo como um todo. Essas lealdades ao grupo ou êsses interesses comuns surgem ordinariamente quando o grupo está em conflito ou em competição com outros e tendem a dissipar-se com o desaparecimento da sua causa. Uniformidade de tributação é difícil de ser alcançada em uma nação, mesmo em tempo de guerra, quando a unidade nacional é, em regra, muito maior do que antes ou depois da guerra.

Nos tratados de tributação têm de preferência encarecido as identidades; no entanto, talvez fôsse mais exato dizer que os conflitos tributários ou não foram percebidos ou foram disfarçados, sem que se lhes desse o tratamento devido. A razão de se acentuarem as identidades talvez provenha do natural desejo de se procurar expressar interesses comuns ao invés de interesses privados discordantes, de se ressaltarem antes as coisas em que estamos unidos do que aquelas que nos separam uns dos outros.

Os conflitos fiscais não revestem necessariamente a forma de choque direto entre grupos, embora às vèzes tal aconteça. E' mais provável que tomem a forma de reivindicação por parte de um grupo, a fim de que os seus impostos não sejam arrecadados ou sejam reduzidos, conforme o caso. Assim, freqüentemente se ouve, aos representantes dêsse grupo, a alegação de que não alimentam o desejo de aumentar os gravâmes tributários de quem quer que seja. Sem dúvida o que dizem é verdade, mas também é inevitável que as responsabilidades dos outros sejam acrescidas na medida em que forem reduzidas as dêsse grupo em questão. Esta conclusão decorre de simples aritimética, mas se fôsse plenamente ponderada haveria nas leis fiscais um número muito menor de tratamentos de favor.

As mais das vèzes, em questões de política tributária, importa confrontar o "interesse público" com certos "interesses privados". O que habitualmente se chama interesse público enquadra-se em duas categorias. Existe, sem dúvida, o interesse comum que reflete o de todos os membros da comunidade; a segunda categoria é a do interesse público que resulta do tumulto dos interesses privados discordantes. Pode-se dizer, *grosso modo*, que são os interesses privados da maioria. Desgraçadamente o que as leis fiscais entendem por interesse público nem sempre é o interesse privado da maioria, mas tão somente o de uma reduzida minoria que detem por acaso o poder político e impõe a aceitação de seus pontos de vista particulares como se fôsem de interesse público.

Inércia e "retardamento" nas diretrizes — Outro fator, que tem influência notável na elaboração da política tributária, é o que diz respeito às transformações — especialmente se forem

radicais — introduzidas no sistema tributário existentes. Cumpre que elas vençam a resistência das instituições vigentes e a inércia contrária à modificação formal das mesmas. Em regra torna-se difícil lograr a incorporação de novos dispositivos a uma lei, ao passo que os antigos tendem a conservar-se até o momento em que um importante grupo faça esforço persistente no sentido de lhes conseguir a revogação. Por isto mesmo é mais fácil impedir que uma disposição seja adotada do que fazer com que seja revogada. A mentalidade dos indivíduos não é flexível quando se trata de impostos, pois aspiram à certeza e continuidade. Não querem despende mais tempo cuidando de tributação do que é indispensável. Na verdade, é quase certo que exista um considerável “retardamento” entre a época em que se propõe uma alteração tributária e aquela em que o público está apto a adotá-la. De ordinário, é provavelmente verdade que quanto maior fôr a corporação interessada tanto maior será o retardamento. Não se criam à vontade os movimentos coletivos, que empolguem algumas vezes a imaginação pública e produzam modificações sensíveis, nem é crível que êles se repitam frequentemente.

IV — IMPORTÂNCIA DO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA POLÍTICA TRIBUTÁRIA

Longa, pois, é a estrada que importa vencer entre a idéia original resultante da pesquisa econômica ou por ela desenvolvida e a adoção definitiva de um programa tributário. Às vezes, esporadicamente, uma idéia se apodera da imaginação dos indivíduos e exerce tão poderoso apêlo sôbre todos que a estrada é rapidamente percorrida. Outras idéias exigem mais tempo, às vezes anos, para atingir o alvo da aceitação, e outras, finalmente, nunca chegam até lá.

Pode-se prever de certo modo até que ponto o processo de formulação de diretrizes fiscais a serem adotadas afeta o emprêgo eficiente da tributação como instrumento de política financeira. Alargando o raio de sua pesquisa, o economista ficará habilitado a verificar quais os fatores concorrentes que provavelmente emergirão, e a tentar reduzir os problemas a um número mínimo. Ser-lhe-á possível certificar-se pelo menos de que a

incidência e os efeitos tributários, a que êle visa, são enquadráveis em programa com um efeito geral que consulta o interesse público. Cabe ao economista desenvolver êsses aspectos do seu trabalho, que o orientam para a harmonização dos interesses e para a delimitação das áreas de conflitos. Cabe-lhe eliminar tranqüilamente quaisquer idéias que em seu efetivo funcionamento possam gerar os resultados que êle será o primeiro a condenar ao invés dos que êle deseja. Por outras palavras: êle poderá adaptar suas sugestões de empregar a tributação, como sustentáculo da política econômica, às realidades do processo de elaboração da política tributária.

Dois exemplos, que são ilustrativos, vêm a propósito. Alvitre engenhoso e de grande alcance é o que foi feito relativamente a um sistema *flexível* de impostos, no qual as taxas seriam majoradas ou reduzidas de tempos em tempos, à medida que a situação o exigisse. Seriam grandes, com efeito, as vantagens fiscais de aumentar e diminuir as taxas tributárias consoante as necessidades econômicas e de confiar em certa forma de imposição durante dado período e em outra forma durante o período seguinte. O problema consiste, porém, em fazer com que os corpos legislativos e os contribuintes se movam com a necessária rapidez de modo que se conservem à frente das modificações necessárias. A designação de um pequeno grupo encarregado de fazer o ajustamento necessário seria medida muito proveitosa, embora não eliminasse as inevitáveis pressões políticas que são o principal obstáculo. Há todavia, no momento, pequena probabilidade de que o Congresso conferisse a uma repartição administrativa, ou mesmo a uma comissão que viesse a nomear, poderes de pôr em funcionamento um sistema tributário flexível. A fixação dos taxas tributárias talvez tenha sido a prerrogativa mais ampla dos corpos legislativos desde as primeiras lutas na Inglaterra entre o Parlamento e a Corôa. Não é crível que uma corporação legislativa de língua inglesa concedesse a outros, ainda que temporariamente, o exercício dêsse poder fundamental. Certamente não o faria sem uma convicção profunda da necessidade da medida; e essa convicção não existe no momento. Ademais, seria grave problema assegurar a atenção e a compreensão do Congresso, na hipótese de que êle se decidisse a presidir diretamente ac

funcionamento do sistema flexível, para não falar na demora durante a apreciação da proposta. Precisamente porque há diversidade de interesse e fatores concorrentes sobre os quais os membros do Congresso emitiriam diferentes juízos valorativos, as probabilidades de que o sistema flexível se torne realidade prática não são muito brilhantes, pelo menos em futuro próximo.

Cumpra observar, outrossim, que pode ser mais prejudicial um retardamento apreciável nas medidas que se tomem com a aplicação de um programa tributário flexível, do que não empregar nenhum esforço no sentido de recorrer a esse programa, visto que a demora possivelmente acarretaria o recurso à medida em tempo inoportuno.

A aplicação de medidas tributárias, a fim de alcançar resultados estimulantes específicos, constitui outro exemplo. A par de várias dificuldades, elas encerram o perigo de que o incentivo fiscal se torne privilégio especial, produzindo consequências muitíssimo diferentes das que foram antecipadas. Os interesses particularistas dos grupos de indústrias e sub-indústrias os levam a advogar toda espécie de tratamento especial que tenha sido dado a outras indústrias, o que também provoca a consequência — se é lícito utilizar a experiência passada como critério — de uma generalização forçada dêsse tratamento especial para além dos seus úteis limites, em virtude da intervenção de forças políticas. De resto, o incentivo fiscal cria deliberadamente um campo de evasão tributária; este é o seu caráter especial. No entanto, a não ser que o campo de evasão seja suscetível de rigorosa delimitação, podem surgir outras formas de evasão tributária, descobertas no curso normal dos negócios ou arquitetadas pela esperteza de técnicos fiscais, que suscitarão resultados outros que não os colimados — resultados de valor socialmente nulo ou até mesmo maléfico. Alegar-se-á que o interesse do contribuinte nas consequências mais amplas do incentivo há de impedi-lo de recorrer a tais meios de evasão. Este argumento esquece o fato de que todo contribuinte, quando se esquiva aos impostos, tem o seu interesse próprio e acanhado, exorbitando tal circunstância de qualquer participação que acaso tenha no interesse comum, que estaria assegurado pela ação que o incentivo se propunha encorajá-lo a realizar.

Nas condições atuais, as maiores possibilidades de êxito na fixação da política tributária parece que se inclinam a favor de medidas que encerram as seguintes qualidades: simplicidade, estabilidade e universalidade. Simplicidade — para que o Congresso e o público entendam o que vão fazer e possam dar-lhe inteligente apoio. Estabilidade ou continuidade — não somente por essas razões, mas também para que se possa planejar com certa segurança e a antecipação permanente dos gravames tributários tenha possibilidades de determinar providências. Universalidade — a fim de evitar a transformação de incentivos tributários em privilégios especiais. Processos de natureza complicada e que reclamam ajustamentos freqüentes e em tempo apropriado talvez não se adaptem aos métodos existentes de formulação da política tributária. No entanto, uma oportunidade muito convidativa apresenta-se agora com a reestruturação em perspectiva do sistema tributário do pós-guerra.

Em todos os setores concordam as pessoas de critério em que tanto a tributação de pre-guerra como a do período de guerra não serão aceitáveis nas condições que se seguirão. E' quase inevitável que os fatores econômicos representem um grande papel nas modificações que ocorrerem. Os que dominarão nas reformas tributárias do pós-guerra talvez não sejam, porém, os fatores que os mais argutos economistas gostariam de ver predominar. O conflito de interesse é por demais grave para levemente admitir-se a tese de que será atendido o que os economistas consideram o interesse público. Seja como for, o vulto das pesquisas econômicas, no concernente a tributação, que vêm sendo feitas em círculos governamentais e particulares, permite augurar que os efeitos econômicos alcancem nas reformas tributárias do futuro maior preponderância e mais cuidadosa atenção do que obtiveram no passado.

V — RUMOS DE POSSÍVEL APERFEIÇOAMENTO NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA TRIBUTÁRIA

Embora não sejam turvas de modo algum as possibilidades de aplicação, em conformidade com certos preceitos, dos resultados da pesquisa econômica à política tributária, não deixam elas de apresentar aspectos pouco animadores. Há diver-

soz rumos a seguir se desejarmos melhorar a situação. Uns se relacionam com a transformação, na estrutura e nos processos, dos poderes legislativo e executivo. Exigiriam, porém, longo período de estudo, tanto da parte de cientistas políticos como da parte de administradores competentes. Neste trabalho não têm cabimento, consequentemente, quaisquer sugestões a respeito.

Torna-se possível, todavia, tomar providências em determinadas direções, que resultariam, ao fim de certo tempo, no aperfeiçoamento da elaboração da política tributária.

Já fizemos alusão à grande necessidade de enriquecer o conjunto de fatos e análises básicos, referentes aos efeitos da tributação na economia. Conquanto não cheguem a suprir a fixação da política, êles são imprescindíveis se nos propusermos a formulá-la inteligentemente. Acreditamos que, pelo menos em alguns setores importantes no campo da política tributária, as propostas, que se fizeram, exorbitaram dos conhecimentos básicos; e precisamente nesses setores uma grama de fatos vale quilos de opiniões e propostas ao se ter de proceder à elaboração da política tributária. À guisa de sugestão — e reconhecemos que se trata de um ponto delicado — lembraríamos que a política tributária haveria de aperfeiçoar-se se os estudiosos de tributação não se precipitassem tanto a fazer propostas. São muito grandes realmente as tendências para fazê-las, mesmo entre aqueles que nutrem firme intenção e forte disposição de estudar o funcionamento econômico e os efeitos dos impostos, precavendo-se de abordar o problema das diretrizes fiscais. Essas tendências têm origem interna, por isto que se observam grandes êrros que clamam por um corretivo; têm origem externa porque os fatos e as análises exercem pouca atração, quer sobre os nossos empregadores ou sobre o público, quer sobre os formuladores da política fiscal, que também se acham possuídos de grande pressa e, as mais das vezes, não podem deter-se a fim de aprofundar os fatos ou examinar as análises. De resto, quando as diretrizes fiscais precisam ser traçadas é desejável que se empreguem as melhores informações e juízos disponíveis, mesmo que sejam inadequados.

Avança-se, ainda assim, um bom argumento quando se alega que, se fôsse lograda certa espe-

cialização de esforços, graças à qual estudiosos interessados em tributação, apolíticos e realmente capazes de um ponto de vista prático — congregados por universidades, organizações de pesquisa subvencionadas ou mesmo pelo governo — chegassem a esquecer-se por certo tempo do que se deve fazer e se concentrassem exclusivamente nos fatos e suas interrelações, a pouco e pouco se desenvolveria um conjunto de informações básicas que acabaria inspirando confiança crescente e tornando possível uma apreciação mais inteligente, por parte dos formuladores de diretrizes políticas, dos interesses contraditórios e fatores em conflito que lhes cumpre enfrentar.

Conviria favorecer, paralelamente a essa pesquisa, uma disseminação mais ampla em meio ao público de informações de caráter tributário, pois parece que nele se arraigou firme crença de que nunca lhe será possível compreender os impostos. Aliás, o problema não fica mesmo esclarecido em virtude dos inúmeros programas antagônicos, que lhe são inculcados, e a funda divergência de opiniões entre os economistas, que tão amiúde se observa, menos ainda ajuda a situação.

Nem todos, felizmente, têm que ser informados com minúcias. Somos um povo organizado e confiamos em larga medida nos orientadores de nossas organizações. Cumpria, aliás, que êstes absorvessem tanto quanto possível as espécies de informações que a pesquisa econômica em tributação promete para um futuro próximo. Uma educação desse gênero seria útil para estabelecer-se distinções entre interesses imediatos e mediatos e para localizar o interesse particular que pretenda passar por público. Essa educação é tanto mais necessária quanto é certo que há de conduzir às grandes identidades que se ocultam sob os conflitos tributários e que, se forem revigoradas, podem concorrer para a unificação dos diferentes grupos e não para sua separação.

Lembraríamos também que o encorajamento da pesquisa e da educação dos chefes da comunidade clama pela criação de um periódico especializado em finanças. Não há um que se dedique ao campo das finanças públicas com exclusividade; no entanto, esse jornal poderia tornar acessível ao público, em forma destituída de aparato técnico, os resultados da pesquisa em economia tributária. Poderia sobretudo articular questões que interes-

assem à economia, à ciência política, ao direito e à administração, pois é sabido que os problemas tributários exigem essa articulação. Cumpre ainda que se restrinjam ao mínimo, nêsse jornal, as propostas de diretrizes fiscais, a fim de que se possa prevenir a eventualidade de êle se transformar em tribuna de interesses particulares, a inculcar os rumos que lhes convenham. Talvez diminua a repercussão do jornal se forem amortecidos êsses aspectos, mas não padece dúvida que se tornará mais útil.

Considerando o relevo que a tributação e outros aspectos das finanças públicas adquiriram na vida econômica norte-americana de nossos dias, deve haver, por certo, amplo mercado para um jornal dêsse gênero. Ademais, durante um período de experiência seria fácil encontrar indivíduos ou fundações que não insistissem em proventos imediatos sôbre o dinheiro empregado e que não tentassem utilizá-lo como escudo de suas idéias preferidas.

Talvez haja outros meios melhores de chegar a conhecimentos mais vastos sôbre os efeitos da tributação e à sua mais completa disseminação. Algumas modificações, por certo, são necessárias. O aspecto mais inquietador da tributação é o papel preponderante dos interesses em luta, que decorrem, as mais das vêzes, de estreiteza de vistas e ignorância. Os conflitos são inevitáveis e convém acatá-los como elemento necessário e desejável do processo de se chegar a uma política

fiscal que se ajuste aos interesses públicos; são perturbadoras, no entanto, as suas implicações para a sociedade, pois quando êles cindem a estrutura econômica e social, tende a sociedade a criar artificialmente instituições e forças controladoras que se revelam, em certos casos, perigosas para o nosso modo de viver democrático. Na verdade, sempre que a importância econômica da tributação é grande como se vem tornando, os conflitos tributários provocam a degeneração da política tributária em uma miríade de dispositivos que concedem privilégios especiais a numerosos interesses minoritários.

As áreas de identidades em tributação, embora não o pareçam à primeira vista, são muito vastas. Os princípios de justiça tributária contribuíram apreciavelmente, ao ressaltarem o interesse público em geral, para uma distribuição justa e equânime do gravame tributário. E há razão para se crer que muitas das idéias, recentemente amadurecidas, de iniciativa e controle econômicos, por intermédio da tributação, provavelmente dilatarão essa área de identidades e restringirão a de conflitos. Estudos suplementares com o propósito de as demarcar mais claramente e ampla vulgarização dos resultados que se obtiverem, especialmente em meio aos grupos empenhados no conflito, talvez sejam as medidas mais exequíveis a serem tomadas com o fim de se propulsionar a política tributária — e as mais importantes, do ponto de vista dos interesses mediatos do público.