

Desmobilização financeira

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

I. PLANOS DE IMPOSTOS

DENTRE os problemas da desmobilização, os mais discutidos são sempre os concernentes às finanças governamentais. Ao término de cada grande guerra manifestam-se duas tendências: uma que aspira à volta imediata ao estado "normal", o que significa, nesta circunstância, volta ao sistema financeiro de antes da guerra, e outra que contesta a "normalidade" deste estado ou argumenta que as condições reinantes já não são as mesmas e que cumpre conservar e desenvolver as medidas financeiras tomadas durante o estado de beligerância.

A história das finanças públicas tem sido, em grande parte, uma luta entre as duas tendências. A maioria dos impostos originou-se de medidas extraordinárias para o financiamento de guerras, transformando-se, depois, em elemento fiscal permanente. Este *processus*, porém, não se realizou em linha reta, sem choques e reações. A evolução do impôsto sobre a renda tem apresentado exemplos característicos, a êsse respeito. Introduzido, durante as guerras napoleônicas, na Inglaterra e na Prússia, desapareceu logo após a cessação das hostilidades para reaparecer como impôsto permanente uma ou duas gerações mais tarde. Nos Estados Unidos, onde foi introduzido pela primeira vez durante a Guerra de Secessão, verificou-se evolução análoga. Também ali, foi suprimido alguns anos depois da guerra, para ser reintegrado no sistema fiscal quarenta anos mais tarde, ao ser reformada a Constituição (1).

Durante a primeira Guerra Mundial, a tributação dos lucros extraordinários foi a principal inovação, no domínio dos impostos. Após árdua luta entre os seus partidários e adversários, foi comple-

tamente abolido e uma vasta literatura, em que se denunciavam seus malefícios, acumulou-se sobre seu túmulo para impedir que ressuscitasse. Mas, já às vésperas da Segunda Grande Guerra, reaparecia sob designações um pouco diferentes — na Inglaterra, por exemplo, a partir de 1937, como "National Defense Contribution".

A Segunda Guerra Mundial não produziu impostos inteiramente novos, mas, na maioria dos países beligerantes, as taxas dos impostos existentes atingiram um nível tão elevado que se poderia dizer, empregando a famosa frase hegeliana: "a quantidade virou qualidade", porquanto um encargo fiscal que absorva, por exemplo, 90 % da renda, do ponto de vista econômico e social, já não será a mesma coisa que uma taxa máxima de 10 %, ainda que, tènicamente, ambas pertençam à mesma espécie de tributo.

Dêsse modo, os esforços dos que recomendam uma desmobilização financeira rápida e completa visam, sobretudo, a uma forte redução das taxas sobre a renda das pessoas jurídicas; algumas das sugestões feitas recentemente nos Estados Unidos tendem mesmo à supressão destes impostos — não só dos "excess profit taxes" como também da "corporation tax". Por outro lado, todos os planos financeiros de após-guerra estabelecidos na Inglaterra e nos Estados Unidos insistem na manutenção dos impostos, relativamente elevados, sobre a renda das pessoas físicas. É opinião unânime dos técnicos, mesmo dos mais conservadores, que o impôsto sobre a renda deve ser a espinha dorsal do sistema tributário. As opiniões dividem-se quanto aos impostos indiretos — o impôsto de vendas ("sales tax") em particular — que alguns querem suprimir e outros, ampliar. Em 1944, três planos foram publicados quase simultaneamente nos Estados Unidos e nenhum mais representativo foi apresentado até agora. O primei-

(1) Cf. BENEDICTO SILVA, *O impôsto de renda nos Estados Unidos*, in "Revista do Serviço Público", março, 1945, págs. 23 e seg.

ro (2) foi estabelecido por um grupo de técnicos do "Committee for Economic Development" (CED), composto de dois presidentes de Federal Reserve Banks e outras personalidades eminentes da finança, indústria e comércio. O segundo ("R-S") (3), apresentado pela "National Planning Association", é de autoria do Sr. BEARDSLEY RUMML, Presidente do "Federal Reserve Bank of New York" — conhecido autor de outra reforma

tributária — e do Sr. H. CHR. SONNE. O terceiro, denominado "The Twin Cities Plan" (4), não se origina, como o nome faz supor, da administração municipal e foi elaborado por um grupo numeroso de representantes de empresas particulares das cidades de Minneapolis e St. Paul. Confrontamos, aqui, as principais sugestões destes três planos com as rendas estimadas do Orçamento dos Estados Unidos, relativo ao exercício 1945-46 (5).

RENDAS ESTIMADAS

(EM MILHÕES DE DOLARES)

FONTES	ORÇAMENTO 1946	CED	R-S	TWIN CITIES PLAN
Renda, pessoas físicas.....	15 109	10 900	13 000	5 000
Renda, pessoas jurídicas.....	16 263	2 100	1 000	5 000
Sucessões.....	523	900	500	500
Importações e Diversos.....	3 246	1 600	500	700
Consumo, etc. ("Excise").....	5 647	2 900	3 000	4 000
Vendas.....	2 067	—	—	2 800
Seguro Social.....	—	—	—	—
TOTAL.....	42 855	18 300	18 000	18 000

As taxas de seguro social, que nos Estados Unidos fazem parte do Orçamento Federal, em princípio não são excluídas dos três planos, mas não foram objeto de estudos. O "Twin Cities Plan" oferece ainda uma variante: parte dos técnicos opõe-se ao imposto de vendas e quer substituí-lo por taxas mais altas sobre a renda das pessoas físicas. Outra diferença consiste na estimativa da renda nacional. O orçamento americano para 1945-46 prevê uma renda bruta ("gross national product") de quase 200 bilhões de dólares, a que corresponde a uma renda nacional de cerca de 160 bilhões, ao passo que os três planos se baseiam numa renda nacional de 140 a 146 bilhões de dólares.

Nos três planos, naturalmente, há divergências sobre os detalhes da taxaço. O plano CED sugere seja fixada a taxa máxima de 75% da renda de pessoas físicas, mas o nível deverá ser atingido somente pelas rendas superiores a dois mi-

lhões de dólares. O plano Ruml-Sonne permite elevar as taxas até 66%, no que concerne às rendas acima de 150 mil dólares. O "Twin Cities Plan" vai até uma taxa de 60% sobre as rendas superiores a 500.000 dólares. As isenções são relativamente módicas. Os planos CED e R-S prevêem uma isenção de 500 dólares por pessoa, do que poderia resultar que todos os desempregados, solteiros ou casados, sem filhos, seriam contribuintes, uma vez que o Governo Americano deseja garantir, mesmo aos sem-trabalho, uma renda de 1.300 dólares anuais. Os três planos apresentam a característica de uma distribuição dos encargos fiscais menos social do que a presentemente em vigor, motivo pelo qual parece pouco provável a sua integral aceitação.

II. A DÍVIDA PÚBLICA

Outro traço comum aos três planos é a sua produtividade, insuficiente para as necessidades do

(2) *A Postwar Federal Tax Plan for High Employment*, proposto pelo "Research Committee of the Committee for Economic Development".

(3) BEARDSLEY RUMML and H. CHR. SONNE, *Fiscal and Monetary Policy*, Pamphlet N.º 35, National Planning Association (Washington).

(4) *The Twin Cities Plan — Postwar Taxes. A Realistic Approach to the Problem of Federal Taxation* (St. Paul, Twin Cities Research Bureau).

(5) *The Budget of the United States Government for the Fiscal Year ending June, 30, 1945* (Washington 1945), págs. A 2 — A 4.

Governo. O orçamento dos Estados Unidos provavelmente ainda será reduzido, no curso deste exercício. Já em 30 de agosto último, o diretor do "Bureau of Budget" anunciou a redução da despesa, que, fixada inicialmente em 82,5 bilhões de dólares, passara a 67,3 bilhões (6). Em consequência da desmobilização econômica, porém, é de presumir que as receitas decresçam também, pelo menos de 10%. A estimativa revista em 30 de agosto prevê uma receita geral (com exclusão das taxas de seguro social) de 36 bilhões, de maneira que um *deficit* de cerca de 30 bilhões de dólares terá de ser financiado por meio de empréstimo.

A partir do exercício de 1946-47, quando terminada a desmobilização militar, as despesas governamentais diminuirão muito. Não obstante, os expertos de Washington concordam em que, segundo toda probabilidade, as despesas ainda permanecerão durante longo período nas vizinhanças de 30 bilhões de dólares, montante três vezes maior que o de 1940. A opinião dominante é a de que um orçamento de tais proporções poderá ser alimentado por impostos, desde que a renda nacional se mantenha perto de 150 bilhões de dólares e o número de desempregados não exceda dois milhões de pessoas, total já existente em 1929, época de plena prosperidade.

Se as sugestões dos três planos fossem adotadas, quer dizer, se a renda tributária fosse limitada em cerca de 18 bilhões de dólares, a dívida pública aumentaria continuamente, e em proporções perigosas. Em 30 de junho do corrente ano, a dívida pública dos Estados Unidos montava a 258,7 bilhões de dólares, o que representa mais do quántuplo da de 1940. Como todos os dados financeiros, este também é, em algarismos absolutos, muito maior para os Estados Unidos do que para as demais nações. Entretanto, o crescimento da dívida naquele país nada tem de excepcional, pois, segundo uma estatística publicada pelos serviços da Sociedade das Nações (7), a progressão, nos países aliados, e mesmo em alguns neutros, foi quase tão forte como ali.

(6) Boletim de "The National City Bank of New York" (edição brasileira), setembro de 1945, pág. 7.

(7) SOCIÉTÉ DES NATIONS, *Bulletin de Statistique*, junho de 1945, pág. 213.

DÍVIDA PÚBLICA INTERNA

PAÍSES	MILHÕES DE UNIDADES	DEZ. 1939	FEV. A ABRIL 1945
Estados Unidos.....	dólares	47 664	236 224
Inglaterra.....	libras	7 783	21 330
França.....	francos	445 742	1 609 534
Países Baixos.....	florins	4 210	12 500 (\$)
Bélgica.....	francos	40 318	171 754
Suécia.....	coroas	2 808	10 756
Austrália.....	libras	64	407

(\$) Fim de 1944.

Apesar da beligerância efetiva em que se manteve durante os seis anos de conflito, foi a Inglaterra o país onde se verificou o menor aumento da dívida interna. Essa dívida, entretanto, já era particularmente elevada antes de 1939, porque a primeira guerra a deixara em 7,8 bilhões (650 milhões em 1914), montante que foi aumentando até quase triplicar no período da segunda conflagração. *Per capita*, no entanto, a dívida interna na Inglaterra é maior do que nos Estados Unidos e a diferença se acentuaria mais em favor deste último se levássemos em conta a renda nacional de cada um. Na Inglaterra, a dívida pública representa atualmente cerca de 250% da renda nacional, ao passo que nos Estados Unidos, apenas 170%.

O critério decisivo, no caso, não é o montante da dívida pública e sim a despesa para o seu serviço. Também sob este aspecto os Estados Unidos encontram-se em situação mais favorável que os demais países, porque puderam emitir títulos governamentais a juros pouco onerosos para o Tesouro. No orçamento para 1945-46, os juros da dívida pública figuram com 4,5 bilhões de dólares, o que corresponde a uma taxa média inferior a 2%. As despesas previstas para a amortização são relativamente pequenas: no orçamento do exercício corrente estão inscritos, para esse fim, 593 milhões de dólares. Isto significa que o resgate dos títulos em circulação faz-se regularmente; 27% dos empréstimos têm o caráter de dívida flutuante. Mas os títulos amortizados são geralmente substituídos por novas emissões.

As dotações do fundo de amortização ("Cumulating Sinking Fund") indicam que os Estados Unidos não se propõem reduzir em grandes proporções, em futuro próximo, sua dívida pública. Enquanto o governo for obrigado a financiar grande parte de suas despesas por meio de empréstimo,

é evidente que uma forte amortização da dívida pública não passará de artifício. Fazer novos empréstimos para pagar os antigos não é um método apropriado para sanear as finanças. Mas, uma vez equilibrado o orçamento, certamente se apresentará a questão do resgate. Terminada a primeira guerra mundial, os Estados Unidos e Inglaterra esforçaram-se seriamente nessa direção e sobretudo os Estados Unidos obtiveram notável êxito: a dívida pública foi reduzida de 25,5 bilhões de dólares em 1919 a 16,2 bilhões em 1930, quando em seguida à crise econômica, começou um novo período de *deficit* orçamentário e empréstimos.

Não obstante, parece ainda incerto que se possa retornar ao método clássico utilizado há um quarto de século: reduzir, em tempo de paz, a dívida acumulada durante a guerra. As concepções teóricas mudaram, entretanto, e numerosos economistas influentes, guiados pelo professor ALVIN H. HANSEN (8), da Universidade de Harvard, inclinam-se para a idéia de que um crescimento da dívida pública, em limites razoáveis, é preferível a uma política rígida de equilíbrio orçamentário, mesmo em tempo de paz, porque as despesas públicas são um estimulante para a economia nacional e fazem aumentar a renda. O essencial, pois, segundo tal concepção, é que a renda nacional cresça mais que a despesa com o serviço da dívida pública.

III. O "DEFICIT FINANCING"

Os partidários dessa tese de "deficit financing" esforçam-se presentemente — utilizando todos os meios de persuasão, lógica sutil e argumentos algebricos — por minimizar o ônus da dívida. Para realizar êsse milagre seria preciso, evidentemente, estabelecer várias condições preliminares, como, por exemplo: impedir a alta de preços; aumentar gradativamente a produtividade do trabalho, por hora; fazer com que os demais fatores da produção permitissem um crescimento real de renda, nas proporções previstas; deter a tendência para a acumulação de economias ("propensity to save"); impedir o aumento das taxas de juros; os capitalistas deviam estar prontos a subscrever novos

títulos governamentais, etc., etc. Diante destes fatores desconhecidos, ou pelo menos incertos o próprio autor conclui sua análise com as seguintes palavras: "The whole problem needs further study" — com que estamos inteiramente de acôrdo.

Esta espécie de cálculos recorda o famoso teorema de que um *penny* emprestado há dois mil anos, ao juro de 5%, e jamais amortizado, representaria hoje, graças aos juros compostos, um capital, em ouro, maior que a Terra. Aritmeticamente, talvez esteja certo, mas, para a solução dos problemas econômicos reais, tais jogos seculares e milenares não têm grande significação. Porque a questão da dívida pública é de viva atualidade para todas as nações, parece mais útil examinar as coisas como elas são e não como poderiam ser, sob condições puramente imaginárias, contrárias a toda experiência.

Nos Estados Unidos, o serviço da dívida pública (D) absorve presentemente cerca de 3% da renda nacional (R); em 1939, absorvia 1,5%. Mesmo uma percentagem de 3% não é muito elevada, em comparação com outros países. Na Inglaterra, a proporção D:R antes da guerra era de 4 1/2% e agora é de quase 6%, percentagem que se afigura muito alta; proporções tão elevadas raramente se encontram, em tempos de paz. Só na França foi que o Serviço da dívida, já às vésperas da guerra, demandou de 8 a 10% da renda nacional, o que repercutiu bastante desfavoravelmente sobre a situação financeira e monetária.

E' verdade que o serviço da dívida interna não constitui uma perda para a economia nacional. Os recursos que o Estado procura obter por meio de impostos ou de empréstimos, a fim de satisfazer seus compromissos, são imediatamente redistribuídos. Os fornecedores destes meios, porém, — contribuintes ou subscritores de títulos — bem como os beneficiários, não são forçosamente sempre as mesmas pessoas, tampouco os mesmos grupos sociais.

Se o circuito das receitas e despesas para este fim se faz na mesma classe social; se, por exemplo, os portadores de títulos da dívida pública são principalmente pessoas abastadas, e se o impôsto ou o novo empréstimo provém desta mesma parte da população os efeitos econômicos não são grandes. Assim, é de supor que as pessoas que rece-

(8) A. H. HANSEN and GUY GREER, *The Federal Debt and the Future*, "Harpers Magazine", abril de 1942, págs. 489-500.

bem juros e uma quota de amortização empreguem este dinheiro da mesma forma que o teriam feito os contribuintes e subscritores dos novos títulos se o Estado não houvesse apelado para êles.

Os efeitos econômicos serão mais sensíveis se fornecedores e beneficiários dos meios destinados ao serviço da dívida pública pertencerem a classes sociais diferentes. Se, por exemplo, o serviço da dívida pública exige um forte aumento do impôsto de consumo, e se os pagamentos dos juros da dívida passarem às pessoas de grande renda, é provável que o consumo diminua, pelo menos durante um certo tempo, e que os investimentos aumentem. Nos países como os Estados Unidos, em que os empréstimos de guerra foram subscritos, em larga medida, pelas massas populares e, de outro lado, as taxas do impôsto sobre as grandes rendas foram grandemente elevadas, o efeito econômico poderá ser contrário ao que acabamos de descrever; quer dizer que o serviço da dívida pública pode contribuir para uma igualização das rendas e para um aumento do consumo.

Entretanto, ambas as hipóteses baseiam-se na suposição de que o Estado pode alimentar o serviço da dívida, quer por meio do impôsto, quer

por meio de verdadeiros empréstimos, que lhe afluem das economias da população. Se estas condições preliminares falham e o Estado é obrigado a financiar o serviço de sua dívida por meios inflacionistas, as conseqüências são muito mais graves. A primeira delas será uma alta de preços. Por causa disso, a renda nacional aumentará também e a razão D:R diminuirá. Na hiperinflação, ela pode mesmo cair quase a zero, como se verificou depois da primeira guerra mundial em alguns países da Europa. Mas nenhum govêrno se lançará voluntariamente nesta aventura perigosa, por causa das vantagens, aliás pouco seguras e ainda mal experimentadas em tempo de paz, do "deficit financing".

A condição *sine qua non* para a aplicação desta teoria é, pois, a existência de um mercado de capitais à disposição do govêrno. Nas universidades de Harvard e Cambridge não se fala muito desta condição, porque ela existe realmente nos Estados Unidos e na Inglaterra. Mas nos países onde a colocação de títulos da dívida interna ainda encontra dificuldades, a política do *deficit* orçamentário internacional não significaria outra coisa senão perpetuar a inflação.