

Impostos e empréstimos de guerra

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

I. TEORIA DO CRÉDITO

ELIMINADA a emissão de moeda-papel como meio de financiamento da guerra (1), só restou aos países beligerantes a escolha entre impostos e empréstimos. E' geralmente admitido que só os impostos não chegam para cobrir as despesas da guerra. A questão — impostos ou empréstimos? — não se coloca em termos de uma alternativa, mas como um problema de justa dosagem entre estes dois meios de financiamento.

Em tempo normal os impostos são considerados, segundo opinião unânime dos peritos, a espinha dorsal das finanças públicas e os empréstimos só são aceitos como instrumento auxiliar e suplementar. Em tempo de guerra a proporção entre essas duas fontes da receita assume outro aspecto. Em todos os países beligerantes os empréstimos tomaram tal preponderância em relação aos impostos que se chegou a perguntar se ainda vale a pena aumentar os impostos para cobrir uma parte relativamente insignificante das despesas totais ou se não será preferível financiar todas as despesas de guerra propriamente ditas — aquelas que excedem o orçamento normal do país — por meio de empréstimos. A tendência para os empréstimos, que se manifesta em toda parte, se não na prática, pelo menos em teoria, obedece a razões bastante diversas, e parece necessário examiná-las de perto, principalmente porque algumas dentre elas dizem respeito à doutrina geral do crédito público.

1.º O primeiro argumento repousa na hipótese de que os impostos constituem uma carga imediata para a população, enquanto que os empréstimos se estendem sobre um período mais longo e, em consequência, as obrigações anuais não seriam mais pesadas do que o fardo de uma imposição muito elevada. Este argumento, muito popular naturalmente entre os contribuintes, é quase sempre

reforçado por um raciocínio de ordem moral. A guerra deve salvaguardar não apenas neste momento e para nossa geração a segurança, a soberania, a honra, os interesses materiais e os ideais da nação; ela deve também assegurar a nossos filhos e netos a liberdade e o bem estar. A geração de hoje já assumiu todos os perigos e todos os rigores da guerra; ela paga com seu sangue a vitória e o futuro do país. Portanto, é perfeitamente justo que as gerações futuras contribuam também com os sacrifícios necessários, tomando sobre si os serviços e o reembolso das dívidas que temos de contrair hoje.

Essa idéia, muito plausível em si, é baseada visivelmente na suposição de que se pode fazer hoje despesas que poderão ser pagas mais tarde. E' efetivamente o caso do crédito dos particulares. Um industrial, por exemplo, que recebe empréstimo de um banco, obtém com isso fundos suplementares que lhe permitem fazer hoje despesas que só terá de cobrir no momento em que o prazo do empréstimo se esgotar. A transferência do dinheiro do credor ao devedor e o reembolso, isto é, a transferência do dinheiro em sentido inverso, são economicamente dois atos realmente separados por um lapso de tempo mais ou menos longo. O mesmo acontece com os empréstimos entre dois Estados, ou seja a dívida externa. Também aí o devedor obtém primeiramente fundos novos e mais tarde, no momento do reembolso da dívida, seus fundos se reduzirão.

Nos empréstimos nacionais dá-se o contrário, não há intervalos entre as despesas e o pagamento. Umas e outras se efetuam sempre simultaneamente. Um país, tomado como entidade econômica e financeira, não pode arranjar fundos suplementares por meio de empréstimos internos. A diferença entre o financiamento das despesas nacionais por impostos e por empréstimos é apenas uma diferença na distribuição dos tributos. Cobrindo suas despesas por meio de impostos o Estado prescreve a cada habitante do país o *quantum* que lhe toca pagar; emitindo empréstimos, permite aos habi-

(1) Um primeiro artigo sobre as finanças de guerra, publicado no número de setembro desta Revista, tratou deste assunto.

tantes decidir por si mesmos se querem ou não participar imediatamente na cobertura das despesas nacionais e fixar segundo suas disponibilidades e sua vontade o montante de sua contribuição. Àqueles que tenham respondido afirmativamente a seu apelo o Estado promete para mais tarde uma dupla vantagem na distribuição da renda nacional: receberão, à custa de todos os contribuintes, a soma que colocaram à disposição do governo e, nesse meio tempo, obterão uma recompensa sob a forma de juros. Mas essa obrigação para o futuro não muda em nada o fato de que a nação inteira deve pagar imediatamente o que ela gasta. A hipótese de que se possa transferir, por meio de empréstimos, a cobertura das despesas atuais à geração ulterior não é mais do que uma ilusão.

2.º Outro argumento em favor dos empréstimos funda-se na esperança de que o inimigo deverá pagar as despesas totais da guerra. Os empréstimos terão apenas um caráter provisório, pois serão reembolsados, uma vez terminada a guerra, pela receita que advier de fora e podem ser, por conseguinte, considerados uma espécie de empréstimos reprodutivos.

Até o século XVIII essa concepção dos empréstimos de guerra era a usual. As guerras, em particular as guerras coloniais, deviam se pagar por si mesmas e o seu financiamento era muitas vezes organizado à maneira das empresas comerciais, pela emissão de ações e debêntures. O subscritor dos títulos adquiria o direito a uma parte do lucro da companhia, ou seja, da presa. Essa forma grosseira tem sido geralmente abandonada, mas até os nossos dias a questão das indenizações de guerra e das reparações tem ainda representado papel importante nas discussões financeiras. Durante a primeira guerra mundial ela foi utilizada até na propaganda oficial dos empréstimos de guerra.

As manobras fraudulentas, por meio das quais a Alemanha se furtou ao pagamento das repara-

ções, provocaram graves crises financeiras e monetárias na Europa, e, lembrando-se desses fatos, os países beligerantes se impõem hoje uma reserva mais prudente a esse respeito. A "Carta do Atlântico" nada diz sobre essa questão e entre os economistas norte-americanos e ingleses prevalece a opinião de que o financiamento da guerra deve ser estabelecido independentemente das indenizações e reparações pagáveis ulteriormente pelo inimigo.

3.º O principal argumento em favor dos empréstimos de guerra se apoia na tese de que uma tributação por demais elevada paralisa a vida econômica, entrava o zelo do empreendedor e do trabalhador e pode até por em perigo o esforço necessário à vitória. Baseados nas experiências e na rica documentação que a primeira guerra mundial forneceu, os economistas ensaiaram calcular o máximo de impostos suportável, de um lado em relação à renda nacional, e de outro em relação às despesas totais da guerra. Esse máximo não pode ser indicado com precisão absoluta, porque depende do padrão de vida dos países em questão, da distribuição da renda e de outras condições econômicas e sociais, assim como de fatores de ordem política, moral e psicológica.

Todavia, os teóricos inclinam-se a concluir que 25% da receita nacional e 50% das despesas de guerra podem ser cobertos com impostos. Quanto à outra metade das despesas, é indispensável recorrer-se a empréstimos. Na Inglaterra essa relação já se acha quase atingida, e quanto à receita nacional, já foi excedida. Nos Estados Unidos os impostos constituíram, durante o último exercício financeiro, 41% das despesas de guerra e 15% da receita nacional. Em comparação com a primeira guerra mundial, essas cifras constituem uma progressão considerável da tributação e uma regressão relativa dos empréstimos, como o demonstra o quadro seguinte:

EM MILHÕES DE DOLARES

PAIS	PERIODO	DESPESA TOTAL	RECEITA DE IMPOSTOS	IMPOSTOS EM % DAS DESPESAS
Estados Unidos.....	Abril 17 — Junho 19.....	32.428	8.400	25,9
Inglaterra.....	Agosto 14 — Março 19.....	46.385	11.439	24,7
França.....	Agosto 14 — Janeiro 19.....	25.961	3.998	15,4
Itália.....	Agosto 14 — Junho 19.....	11.291	1.684	14,9
Alemanha.....	Agosto 14 — Janeiro 19.....	36.795	4.046	11,0

II. ARGUMENTOS EM FAVOR DOS IMPOSTOS

Durante a primeira guerra mundial o professor Edwin R. A. Seligman "a mais competente autoridade da América em matéria de impostos" (2), foi o mais decidido partidário dos empréstimos de guerra. Seligman resumiu o seu ponto de vista com a célebre fórmula: "Government loans are indispensable to a sound war finance. If properly used, they tend to lighten the burden of a war. To attempt to finance a war exclusively through loans is shortsighted. To attempt to finance a war exclusively through taxes is suicidal" (3).

Hoje a maioria dos teóricos e dos dirigentes das finanças públicas, em particular o Sr. Henry Morgenthau, secretário do Tesouro dos Estados Unidos, se inclinam a ver o perigo maior em uma expansão desmedida dos empréstimos e uma tributação insuficiente.

1.º Essa mudança de opinião em favor dos impostos não provem unicamente de preocupações de contrair dívidas, ou seja, com os encargos futuros. Os Estados Unidos e a Grã-Bretanha podem atualmente lançar empréstimos sob condições muito mais favoráveis para o Tesouro do que durante a outra guerra. De 1917 a 1919 o Governo Federal norte-americano fez cinco grandes emissões — quatro "Liberty Loans" e, depois do armistício, o "Victory Loan". Os juros de tais empréstimos subiram continuamente de 3½% a 4¾%, e a taxa media era de 4,30%. Durante a guerra atual o Governo norte-americano paga pelos empréstimos apenas 1½-2½%. Também na Inglaterra a taxa de juros baixou consideravelmente. O Governo britânico paga para seus novos empréstimos de guerra 2½% contra 4½%-5% oferecidos aos subscritores durante a última guerra.

Certamente a vantagem dos juros mais baixos é compensada pelas despesas mais elevadas. Os Estados Unidos já gastaram em dois anos — de 1 de julho de 1940 a 30 de junho de 1942, compreendendo esse período apenas sete meses de beligerância — mais do que durante toda a duração da primeira guerra mundial. As despesas da Inglaterra nos três primeiros anos de guerra já são

quase as mesmas de todo o período da outra guerra.

Todavia, se se tivesse financiado até o presente todas as despesas de guerra por meio de empréstimos, os encargos anuais para o serviço da dívida pública ainda não seriam excessivos. Nos Estados Unidos as despesas com o serviço da dívida federal aumentaram durante o exercício de 1941-1942 de 120 milhões de dólares apenas e se o governo tivesse renunciado a qualquer aumento dos impostos o serviço da dívida teria exigido de 200 a 250 milhões a mais do exigido no exercício anterior. Tal progressão não pode ser considerada decisiva num orçamento de 32.000 milhões de dólares.

A limitação dos impostos ao mínimo possível é pois, do ponto de vista fiscal, mais uma medida preventiva para o caso de uma guerra longa. O governo americano quer impedir que as dívidas se acumulem e atinjam uma soma muito elevada no futuro. E' uma precaução muito sábia, tendo-se em vista que despesas no total de mais de 200.000 milhões de dólares já tiveram sua distribuição autorizada, para o atual exercício e exercícios próximos.

2.º As considerações de ordem fiscal, por mais importantes que sejam, não são o único argumento em favor dos impostos.

Nos Estados Unidos, principalmente, insiste-se hoje muito mais sobre outra razão: o efeito inflacionista dos empréstimos. Esse efeito é sem dúvida menor do que no caso de financiamento pela emissão de moeda-papel. Teoricamente pode-se supor que os empréstimos não teem nenhuma influência inflacionista. Porque, tanto no caso dos empréstimos como no caso dos impostos, uma parte da receita nacional é posta à disposição do governo, sem que sejam criados novos meios de pagamento. O dinheiro empregado na aquisição de títulos federais é subtraído do consumo. Aparentemente os empréstimos teem até um efeito deflacionista.

Entretanto, na prática o *processus* se efetua de outro modo. Os particulares que subscrevem ou adquirem títulos de empréstimos não querem ou não podem deixá-los sempre em cofres-fortes, sem tocar neles. Mesmo se os títulos foram adquiridos como investimento a longo prazo, sem a intenção de venda, surge frequentemente a necessidade de "mobilizá-los". Quer dizer: utilizam-nos

(2) Lewis H. Haney, *History of Economic Thought* (New York, 1936), pg. 733.

(3) Edwin R. Seligman, *Essays in Taxation* (New York, 1931) Cap. XXIII "Loans versus Taxes in War Finance", pgs. 715-747.

como garantia de operações de crédito. E, porque os empréstimos federais são valores de primeira ordem, os bancos não hesitam em abrir créditos aos portadores, em geral até o limite de 80% do valor nominal ou da cotação na Bolsa.

Por esse mecanismo o volume do crédito bancário aumenta grandemente com o acréscimo dos empréstimos públicos e, como nos Estados Unidos e na Inglaterra cerca de 90% de todos os pagamentos são feitos com cheques, este aumento dos créditos, ou seja, da moeda "escritural", não difere muito do aumento da moeda fiduciária. Num e noutro caso surge um poder aquisitivo acessório que pode provocar uma alta nos preços das mercadorias. O governo pode entrar essa expansão do crédito bancário adotando medidas apropriadas, limitando ou proibindo os créditos sobre a base de empréstimos públicos. Mas uma intervenção dessa ordem é sempre equívoca, capaz de prejudicar o crédito do próprio Estado e dificultar o lançamento de novos empréstimos. Por essa razão a emissão de empréstimos em extensão ilimitada não é compatível com uma política nitidamente anti-inflacionista, tal a do governo dos Estados Unidos.

3.º A luta contra a inflação conduz logicamente à tributação. Mas ainda nesse caso é preciso fazer uma seleção porque os impostos não tem todos o mesmo efeito sob esse aspecto. Os impostos indiretos são considerados pelo fabricante e pelo comerciante como um elemento do seu preço de venda. Se os impostos indiretos são aumentados, os preços de venda também o são. Essa forma de imposição tem por conseguinte um efeito inflacionista. Sob o regime dos preços fixos hoje existente nos Estados Unidos é por outro lado impossível aumentar sensivelmente os impostos indiretos sem graves prejuízos para a indústria e o comércio.

O sistema tributário deve, por conseguinte, durante a guerra, orientar-se essencialmente no sentido dos impostos diretos. Foi o caso já na última fase da outra guerra e atualmente esta tendência é ainda mais acentuada. Nos Estados Unidos os novos impostos são quase unicamente impostos diretos, seja sobre a renda individual seja sobre a renda das companhias (corporation tax).

Mas o reforçamento da tributação direta tem ainda uma outra causa. A economia de guerra exige a concentração de produção para as indústrias que servem ao armamento. Outras indústrias de-

vem ser reduzidas e até completamente suspensas. Entre as indústrias reconhecidas como vitais para o país importantes transformações se impõem ainda. Em geral a rápida produção de material de guerra acarreta uma concentração das encomendas nos grandes estabelecimentos industriais, tecnicamente mais bem equipados, enquanto que as pequenas empresas modestamente aparelhadas, ou ficam para trás ou devem mesmo cessar completamente a sua produção para economizar material e mão de obra. Nos Estados Unidos dezenas de milhares de pequenas fábricas foram fechadas por esta razão.

Esse processo de dupla concentração, inevitável para dar à produção de guerra o máximo de eficiência, provoca naturalmente grandes modificações na distribuição das rendas e torna necessário corrigir tal desigualdade por meio de uma tributação especial dirigida contra os lucros de guerra. O sistema das contribuições não tem apenas um fim orçamentário; tem também um fim de ordem social. E essa última orientação representa hoje papel importantíssimo nas medidas financeiras adotadas pelos países beligerantes.

Nos Estados Unidos como na Grã-Bretanha a tributação dos lucros de guerra se efetua por uma Excess Profit Tax (E.P.T.), à qual se acham submetidas todas as empresas industriais e comerciais. Na Inglaterra e também no Canadá a Excess Profit Tax é de 100%, isto é, todos os lucros que excedem o nível médio dos anos de 1935-1937 revertem ao Estado. Prevê-se, entretanto, que 20% do total pago a título da E.P.T. serão restituídos aos contribuintes depois da guerra, afim de facilitar a reconstrução e o reequipamento das empresas particulares. A taxa efetiva da E.P.T. britânica se reduz assim a 80%; os 20% restantes podem ser classificados com empréstimo obrigatório e sem juros, sendo o prazo a duração da guerra. Nos Estados Unidos o Excess Profit Tax atinge, depois da recente elevação, a 90% dos lucros que excederem os dos últimos anos antes da guerra. Essa taxa se junta ao imposto ordinário sobre a renda das companhias (Corporation Tax), o qual reclama para o Tesouro 40% dos lucros "normais". O efeito da justaposição da Excess Profit Tax à Corporation Tax é que nos Estados Unidos em média dois terços da renda líquida das grandes empresas são absorvidos pela tributação direta.

Esse tributo das rendas na fonte não exclue uma tributação mais elevada das rendas indivi-

duais. O imposto sobre a renda das pessoas físicas se eleva na Inglaterra a 95% e nos Estados Unidos a 88%. Segundo as recentes disposições anunciadas pelo Presidente Roosevelt toda parte da renda que exceder de 25.000 dólares será reclamada pelo governo como imposto de guerra.

4.º Por mais elevada que seja, a tributação das grandes rendas não basta para cobrir sequer a metade das despesas de guerra. Os impostos diretos podem servir de fundamento da receita pública somente no caso de englobarem grande parte da renda nacional e para isso será preciso que as rendas menores se tornem também tributáveis. Para dar aos impostos diretos uma base mais ampla, tanto nos Estados Unidos como na Inglaterra, o limite da renda isenta de tributação foi reduzido. Dessa maneira o número de contribuintes aumentou consideravelmente, mas ainda se discute muito a questão de saber até que ponto se pode levar a tributação direta das pequenas rendas e em que medida a população obreira pode e deve contribuir para o financiamento da guerra. Logo após a primeira guerra mundial um debate doutrinário dos mais interessantes sobre esse assunto teve lugar entre os economistas norte-americanos Davenport e Viner. A opinião de cada um se conta entre os trabalhos clássicos sobre as finanças de guerra (4).

Durante a guerra atual a questão tornou-se ainda mais importante. Na América do Norte e

nos países britânicos os salários dos operários são relativamente altos e a sua parte na renda nacional é, sem nenhuma dúvida, maior do que durante a outra guerra. Mas o padrão de vida não depende unicamente da renda nominal, nem mesmo da renda real, isto é, da renda em relação ao nível dos preços; depende também do total dos bens de consumo disponíveis, que são hoje limitados. Segundo Miss Perkins, Secretário do Trabalho dos Estados Unidos, 66% do aumento dos salários não são gastos em artigos de consumo, mas economizados.

Também essas economias devem ser utilizadas para o financiamento da guerra. E' tecnicamente difícil absorvê-las por meio de impostos, porque seria pouco social sobrecarregar a renda dos operários com taxas elevadas. Para facilitar aos operários a compra dos empréstimos de guerra o governo americano já emitiu os "War Stamps", empréstimos em pequenas unidades sob a forma de selos. Os "War Stamps" encontraram boa acolhida, mas não bastam para mobilizar todas as pequenas economias que, em seu conjunto, constituem uma parte importante da renda nacional. O método mais apropriado para a "mobilização geral" das disponibilidades financeiras parece ser o dos empréstimos obrigatórios, deduzidos imediatamente dos salários, como as taxas da previdência social. Na Inglaterra esse método já é parcialmente aplicado, e nos Estados Unidos encontrou também inúmeros partidários, tanto na Administração como na população obreira.

Parece com efeito que a velha questão — impostos ou empréstimos de guerra? — tende cada vez mais para uma solução de compromisso, sob a forma de empréstimos obrigatórios.

(4) H. J. Davenport, "The War-Tax Paradox". *American Economic Review*, março de 1919. — Jacob Viner "Who paid for the war" *Journal of Political Economy*, janeiro de 1920. — Sobre as experiências feitas na Inglaterra deve-se consultar: A. C. Pigou, "A Study in Public Finance" (London 1928) Cap. VI, e Hugh Dalton, "Principles of Public Finances" (London 1932), Cap. XXVI.