

As estatísticas do imposto de consumo como índices da produção industrial

GIORGIO MORTARA

Os dados das numerosas estatísticas que refletem aspectos da economia nacional podem ser encarados como outros tantos sintomas do estado econômico do Brasil e das modificações que incessantemente se vão verificando nele.

Como o médico consegue julgar do estado de saúde de um indivíduo somente pelo exame coordenado de vários sintomas, escrupulosamente apurados, assim o economista pode julgar da situação econômica de um país, apenas pela análise comparativa e pela síntese das várias informações disponíveis sobre os diferentes aspectos desta situação. Embora os elementos estatísticos representem só uma parte dessas informações, não ha duvida de que constituem a mais importante, e talvez a única que possa ser sistematicamente coligida, elaborada, e às vezes até interpretada, conforme critério científico e objetivo.

É preciso, entretanto, dissipar ilusões para evitar desilusões. Houve quem pensasse que, mediante a coordenação recíproca das indicações fornecidas pelos vários sintomas do estado e do movimento econômico, se tornasse possível não somente *descrever* a situação de, ontem, como também *prever* a situação de amanhã. De fato, se os sintomas forem sagazmente escolhidos e os dados fidedignos, os índices estatísticos, descrevendo o andamento passado, indicarão tendências que em muitos casos continuarão a desenvolver-se no futuro imediato, flutuações, que se renovarão ciclicamente, oscilações que reaperceberão com alguma regularidade; logo, o exame desses índices poderá ajudar-nos nas previsões econômicas. Mas, apesar desta ajuda,

a previsão ficará sempre aleatória não somente quanto à medida e à época de manifestação dos fenômenos previstos, como também — em certos casos — à própria realização deles, ficando amiúde preponderantes, na determinação dos eventos, os fatores imprevistos e imprevisíveis.

É antigo o ensinamento de que a "história é mestra da vida"; não menos antiga, entretanto, a experiência de que os acontecimentos históricos nunca se repetem em moldes idênticos. Em face dessa experiência não diremos que se torna inutil o conhecimento do passado para a previsão do futuro; diremos antes que se torna util quando for aplicado com prudência e com plena consciência de que "analogia" não é "igualdade".

Na vida quotidiana cada homem de governo ou de negócios, cada pai de família, cada indivíduo que vive isolado, é obrigado, pelas próprias necessidades da organização da existência numa sociedade civilizada, a fazer previsões sobre a economia da nação, da empresa, do grupo familiar: previsões que frequentemente não podem prescindir de fatores sujeitos a influências internacionais. O conhecimento da situação presente e da passada contribue para orientar as previsões, que sem este auxílio resultariam puro jogo de sorte. Sabemos muito bem que a previsão se torna falível — apesar desse auxílio, — mas sabemos também que por via de regra se tornaria ainda mais falível se desprovida dele. Por isso não renunciemos a utilizá-lo.

Saindo, agora, dessa concepção dos índices econômicos como elementos uteis e necessários — embora não suficientes — para o conhecimento do passado e do presente e para a previsão do

futuro, e visando organizar um sistema de índices referentes a um determinado país, deveremos antes de tudo examinar as estatísticas existentes, procurando estabelecer a confiança que merece cada uma delas, descobrir suas faltas e lacunas, sugerir possíveis melhoramentos da observação ou da apuração. Indagaremos também quais estatísticas ainda faltam, e como deveriam ser instituídas e organizadas para tornarem-se utilizáveis na compilação de índices econômicos. Através desse trabalho preliminar, ficará controlado o material existente e indicado o novo material que parecer necessário.

Numa segunda fase, indagaremos a significação e a importância que devem ser atribuídas a cada elemento das estatísticas disponíveis, como sintoma do estado ou do movimento econômico. Naturalmente, essas pesquisas serão orientadas pelo conhecimento dos resultados de investigações análogas realizadas em outros países e pela consideração das características peculiares de nosso país, e guiadas pela visão de conjunto das conexões existentes entre os vários fenômenos econômicos, que podem ser encarados como aspectos particulares de um só e grande complexo.

Somente depois destas investigações preliminares, estaremos habilitados a passar proficua-mente ao estudo das formas de expressão, de elaboração coordenada e de síntese numérica dos vários índices, à análise comparativa destes, à investigação das interdependências que entre eles se manifestam, à interpretação dos índices particulares e dos gerais.

Para o Brasil, esse trabalho está ainda quasi todo por fazer. As estatísticas econômicas existentes não foram organicamente planejadas para fornecer um quadro de conjunto da economia nacional, antes surgiram separadamente e em épocas diferentes, como satisfação de exigências particulares ou orientação de atividades especiais dos poderes públicos. Entre as mais antigas podem ser citadas as estatísticas do comércio internacional, geradas pelas necessidades da fiscalização alfandegária e do controle estatal das trocas com o exterior. A preparação de orçamentos e balanços acumulou materiais para a estatística das receitas e das despesas das administrações públicas: federal, estaduais e municipais. A organização monetária centralizada suscitou a compilação de estatísti-

cas da moeda, dos bancos e do mercado monetário em geral. As necessidades da administração das grandes empresas de transporte e fiscalização estatal de suas operações determinaram o desenvolvimento das estatísticas do tráfego, em parte provido também pelas exigências fiscais (particularmente nos casos do tráfego marítimo e das trocas interestaduais).

Em geral, o desenvolvimento das estatísticas da circulação precedeu o das estatísticas da produção, que ficaram atrasadas pelas múltiplas dificuldades oriundas da própria organização da maior parte das produções, fornecidas por inúmeros produtores agrícolas, pastoris ou industriais, amiúde desprovidos de contabilidade regular e que relutavam em fornecer à autoridade pública informações sobre os seus negócios. Entretanto, para orientar a política econômica internacional e interior, tornou-se preciso indagar as quantidades, as qualidades, a distribuição territorial de algumas produções, sobretudo das que mais contribuíam para alimentar o comércio internacional, como as do café, do algodão, do mate, do cacáu, etc. O beneficiamento, realizado em um número relativamente pequeno de estabelecimentos, desses produtos obtidos por um grande número de produtores, e a concentração em poucos depósitos da maior parte dos produtos beneficiados, facilitaram a organização das respectivas estatísticas da produção, que estão ainda longe da perfeição. Em outros casos, como no das carnes, a fiscalização sanitária tornou possível a compilação de estatísticas da produção, só parciais mas compreendendo uma parte considerável do produto total. Todavia em quantos casos ainda faltam estatísticas da produção agrícola ou pastoril, que não sejam apenas grosseiras avaliações totais, fundadas sobre estimativas parciais desprovidas de base suficiente! Produções de grande importância, como as das mandioca, do milho, da banana, do leite, etc. são conhecidas, unicamente, com aproximação muito lata. No domínio da indústria, há ramos em que exigência da organização interior de grandes empresas e da fiscalização estatal impediram a compilação de estatísticas esmeradas como as da produção de gás iluminante e de energia elétrica. Há outros ramos em que a administração tributária precisou conhecer quantidades e valores da produção, como elementos indispensáveis para a aplicação de impostos (imposto de consumo, etc.). Mas ficam ainda muitas la-

cunas na estatística da produção industrial, e por outra parte os dados atuais, coligidos para fins de interesse público contrastante com os interesses particulares imediatos dos produtores, não apresentam sempre aquele grau de aproximação da verdade que poderia ser alcançado por uma estatística da produção rigorosamente subtraída a qualquer interferência ou utilização por parte do fisco.

As deficiências das estatísticas da produção refletem-se no domínio das estatísticas da distribuição e do consumo, as quais, por via de regra, se baseiam na análise comparativa das primeiras e das estatísticas da circulação. Assim a quantidade de milho de cada safra que fica disponível para o consumo humano e animal nas fazendas deduz-se da quantidade produzida, diminuída das vendas realizadas e da semente conservada. Se houver estatísticas dos estoques, o conhecimento da variação destes permitirá determinar o consumo efetivo verificado no intervalo entre duas safras consecutivas. Nas grandes cidades, exigências de fiscalização tributária e sanitária ocasionam a compilação de estatísticas de alguns consumos, especialmente alimentares, mas faltam dados análogos para o restante do país.

Nesta situação, a tarefa da preparação dos elementos para o cálculo de índices econômicos do Brasil oferece vastas possibilidades de trabalho para todos os que tem boa vontade em colaborar nessa obra de interesse nacional e possuem competência em algum dos muitos ramos da atividade, ou dos muitos aspectos da vida econômica. O exame das estatísticas existentes, a avaliação das possibilidades de utilização que estas oferecem, a determinação do significado e do valor semiológico dos índices que podem ser tirados delas, constituem as etapas da primeira fase desse trabalho, que se tornará mais fecundo, rápido e eficiente se for organizado e coordenado por um único centro, como poderia ser a Sociedade Brasileira de Estatística.

À espera dessa organização sistemática das pesquisas sobre os índices econômicos, possa, talvez, servir de estímulo para investigações mais amplas e profundas, a sumária análise, que ex-

porremos de um dos mais interessantes, e dos mais inexplorados, destes índices: o que se pode deduzir das estatísticas do imposto de consumo.

Parece supérfluo lembrar a importância financeira deste imposto, cuja renda subiu de 352.237 contos de réis em 1930 a 1.036.210 em 1940, contribuindo com 20-25 % para a receita total da União. As diversas regiões naturais e unidades políticas do Brasil concorrem em medida muito diferente para a formação dessa ingente quantia: em 1940 a renda foi de 881.484 contos de réis na região do Sul, de 63.259 no Nordeste, de 47.827 no Centro, de 25.573 no Éste e de 18.067 no Norte. Entre as unidades políticas avultam o Estado de São Paulo com 455.560 contos de réis, o Distrito Federal com 252.961; seguem-se, muito longe, os Estados do Rio Grande do Sul com 77.794 contos de réis, do Rio de Janeiro com 60.102, de Minas Gerais com 44.176, de Pernambuco com 36.858, etc.

Os dados da arrecadação do imposto não precisam daqueles controles críticos que seriam exigidos pelos dados de muitas outras estatísticas. A arrecadação é deduzida da contabilidade-rigorosamente fiscalizada, de repartições públicas e deve-se considerar por via de regra, correspondente à verdade.

Estes dados são publicados mensalmente, pela Diretoria das Rendas Internas, com louvável rapidez, isto é, a breve intervalo de tempo da época a que se referem. Parece, logo, justificada a opinião de que possam servir como índices do andamento da produção industrial, ao menos provisoriamente, à espera da publicação dos dados sobre a quantidade e o valor desta produção, coligidos na aplicação do imposto de consumo, que só com anos de atraso ficam conhecidos (1). Aliás,

(1) Em 1933 o *Departamento Nacional de Estatística* do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, então dirigido pelo ilustre Dr. Leo de Afonseca, publicou um amplo resumo dos dados de quantidade e de valor da produção industrial num período de 15 anos, sob o título de *Estatística da produção industrial do Brasil, dos produtos sujeitos ao imposto de consumo arrecadado pelo Governo Federal, 1915-1929*.

Este volume é notável não somente pela riqueza da informação estatística, como também pela ampla e instrutiva introdução compilada pelo Dr. Antonio Cavalcanti Albuquerque de Gusmão, que oferece esclarecimentos, elaborações, interpretações e integrações dos dados e discute com grande competência vários problemas conexos com o emprego desses dados como índices econômicos.

Para os anos posteriores a 1929, dados sumários das quantidades produzidas foram publicados pelo *Instituto*

esses dados de produção não possuem o mesmo grau de exatidão dos de arrecadação, visto a dificuldade de controle das declarações de quantidades, e ainda mais das de valores, prestadas pelos contribuintes.

Entretanto, um exame da organização do imposto desperta sérias dúvidas em torno da idoneidade destes dados tributários para o objetivo visado. Certamente quem quiser seguir o desenvolvimento da atividade industrial brasileira não pode ignorar estes uteis elementos de informação; porem não deve basear suas impressões unicamente, nem principalmente, no andamento deles.

O imposto de consumo tem, pelo menos em parte, o caracter de imposto de produção, pois em muitos casos incide matérias e manufaturas desde a conclusão do processo produtivo. Nestes casos os dados da arrecadação tendem a refletir prontamente a marcha dos da produção. Em outros casos, entretanto, o imposto alcança o produto somente quando este entra no comércio; em outros, ainda, atinge-o em diferentes etapas do caminho entre o produtor e o consumidor. Da aplicação destes diferentes critérios, determinados por exigências práticas, deduz-se que os produtos simultaneamente taxados não foram todos simultaneamente produzidos. Portanto os dados da arrecadação não poderiam ser corretamente empregados para o cálculo de índice da produção industrial, por períodos breves, como meses; mas no cálculo de índices por períodos maiores, como trimestres, semestres, anos, o inconveniente ir-se-ia progressivamente atenuando.

Há outra razão, ainda mais importante, que desaconselha o emprego, para esse fim, dos dados de arrecadação do imposto, como são publicados atualmente. Aplicando-se o imposto não somente aos produtos nacionais, como também aos importados do exterior, para tornar possível o cálculo desejado as arrecadações concernentes aos primeiros deveriam ser discriminadas das relativas aos segundos. Se não me engano, esta discriminação não aparece na estatística publicada mensalmente pela Diretoria das Rendas Internas. Entretanto, nesta publicação a renda arrecadada

no Distrito Federal está discriminada em renda da alfândega e da recebedoria; mas esta discriminação não coincide — como se poderia julgar à primeira vista — com a distinção entre produtos nacionais e estrangeiros, sendo arrecadado pela alfândega também o imposto sobre produtos procedentes dos vários Estados do Brasil, no comércio de cabotagem, e por outra parte arrecadado pela recebedoria, em certos casos, o imposto sobre produtos de origem estrangeira. Só se a participação relativa destes casos na arrecadação total fosse desprezível, a renda das recebedorias dos dois maiores centros industriais — Rio de Janeiro e São Paulo — poderia fornecer um índice da produção industrial.

Este índice, porem, mereceria ainda escassa confiança:

- 1.º) por não compreender toda a produção nacional dos gêneros submetidos ao imposto, e compreender ainda produtos estrangeiros;
- 2.º) pela diferença, já advertida, dos critérios e dos momentos de aplicação do imposto aos diferentes produtos;
- 3.º) pelas frequentes modificações do âmbito do imposto e das alíquotas ou taxas deste;
- 4.º) pela variedade da incidência do imposto sobre os diferentes produtos.

Causas, que em parte não são elimináveis, pois não se poderia subordinar a organização fiscal às exigências da estatística da produção: submeter, por exemplo, ao imposto os produtos agora isentos, ou igualar as alíquotas agora diferentes, só para poder conhecer a produção deles.

As categorias de produtos a que se aplica o imposto parecem compreender mais ou menos dois terços, em valor, da produção industrial brasileira (2). Mas uma parte dos produtos incluídos nessas categorias fica, por disposição da lei, exonerada do imposto: por razões de interesse nacional, como no caso do álcool carburante, ou de justiça econômica, como no caso dos consumos que podem ser considerados elementos do custo de produção (energia elétrica consumida nas próprias centrais, etc.), ou de equidade social, como

Brasileiro de Geografia e Estatística no seu Anuário estatístico do Brasil (Anos II, III e IV), e pelo Ministério das Relações Exteriores no seu anuário — Brazil (Edições de 1937 e 1938).

(2) Cerca de 70 %, segundo o anuário "Brazil, 1938".

nos casos dos produtos destinados a instituições beneficentes, da carne seca, do toucinho, do peixe seco ou salgado e da carne de porco conservada, de produção nacional, e de outros consumos típicos das classes pobres (pequenos produtos industriais de mínimo valor unitário, pequenos consumos de electricidade, etc.). Todas essas isenções, como também as reduções concedidas a certos produtos nacionais, contribuem para diminuir o valor dos dados de arrecadação do imposto de consumo, como índices da produção industrial.

Quanto à discriminação da renda arrecadada pela taxação de produtos nacionais, uma recente publicação da Diretoria das Rendas Aduaneiras, o *Boletim Estatístico, Exercício de 1939*, demonstra que já os atuais instrumentos de coleta permitem esta discriminação, pelo menos nas arrecadações realizadas pelas alfândegas. Com efeito, esse boletim indica separadamente as arrecadações do imposto de consumo realizadas pelas alfândegas nos anos de 1938 e 1939 sobre produtos nacionais e estrangeiros, subdivididos por categorias. Se a publicação destes elementos se tornasse mensal e fosse acompanhada pela publicação de dados igualmente discriminados sobre as arrecadações das recebedorias, já o Ministério da Fazenda levaria uma valiosa contribuição ao pronto conhecimento da marcha da produção industrial brasileira.

Entretanto, mesmo nesse caso, permaneceriam outras objeções ao emprego dos dados de arrecadação como índices da produção industrial. O exame dos modos de arrecadação do imposto põe em relevo as circunstâncias, já referidas genericamente, que suscitam essas objeções.

Estes modos são os seguintes:

a selagem direta, isto é, a aplicação dos selos ao produto, como para os moveis, os tecidos de seda, etc.;

a selagem por guia, isto é, a aplicação dos selos à fatura que acompanha o produto, como para as louças, os tecidos de algodão, etc.;

a cobrança por verba, que é o sistema adotado em muitos casos para os produtos de origem estrangeira;

outros modos, para produtos especiais, como as joias, a energia elétrica, etc.

A variedade dos modos de cobrança não reflete um defeito da organização do imposto; ao contrário, revela a adaptação desta às exigências tecnológicas, ou da precaução fiscal, ou da economia de arrecadação, ou do menor incômodo para o contribuinte. Entretanto, como já observei, essa variedade coopera para tornar heterogêneos — no tempo e no espaço — os dados de arrecadação considerados como índices da produção.

Em alguns casos, o produto nacional deve ser selado assim que for terminada a fabricação; este é o sistema normal para as fábricas com menos de 12 operários. Em outros casos, os selos devem ser aplicados antes do produto sair do estabelecimento ou ser exposto à venda; este é o sistema normal para as fábricas com números de operários não inferior a 12. Mas essas regras comportam numerosas exceções: por exemplo, o imposto sobre o sal pode ser cobrado no lugar da produção, ou no porto de destino, quando este produto for despachado por via marítima. Às vezes, os selos acompanham a mercadoria nas suas passagens do produtor aos consecutivos intermediários, para serem aplicados pelo último vendedor. Quanto ao produto estrangeiro, a obrigação de aplicar o selo cabe ora ao importador, ora ao atacadista, ora ao varejista, ou ao leloeiro, ora ao consumidor que recebe diretamente a mercadoria estrangeira.

Todas essas peculiaridades da aplicação do imposto confirmam o que já afirmei: isto é, que seria inconveniente empregar os dados da arrecadação como índices das variações da produção por breves períodos, em um mês, por exemplo. Estes dados tendem a ficar sistematicamente atrasados em confronto com o efetivo andamento da atividade industrial; e o atraso é diferente nas diversas indústrias, nas várias categorias de estabelecimentos em cada indústria, no mesmo estabelecimento em períodos diferentes.

Cumprе acrescentar que, sendo o tributo, de criação não muito antiga, e logo não definitivamente assentado, a arrecadação tende a crescer — independentemente de todo aumento da pro-

dução — pelas progressivas descoberta e eliminação das evasões; de modo que, através dos dados fiscais, o crescimento da atividade industrial aparece maior do que é realmente.

Outro fator de perturbação no emprego dos dados da arrecadação, como índices da produção, consiste na inclusão, nestes, da renda do registro dos estabelecimentos que empreendem a fabricação de produtos sujeitos ao imposto: elemento que só em parte reflete um aumento da atividade industrial, podendo-se às vezes tratar da regularização de antigas posições, e que em todo caso exagera a repercussão deste aumento nos dados da arrecadação.

Deixei para o último lugar a ilustração da razão mais ponderável que desaconselha o uso dos dados sobre o imposto de consumo como índices da produção industrial. Se sobre todos os produtos o imposto incidisse na mesma proporção do valor deles, isto é, pela mesma taxa *ad valorem*, a renda total do imposto seria proporcional, nesta taxa, ao valor total da produção, constituindo assim um valioso índice desta, apesar das precedentes objeções. Mas no imposto de consumo a maior parte das taxas não são fixadas *ad valorem*, e sim *ad quantitatem*, conforme critério que amiude divergem muito daquele do valor, como os da elevada taxaço de produtos de uso voluptuário ou de pequena incidência no balanço familiar, da moderada taxaço dos de primeira necessidade e dos que constituem por sua vez meios de produção, da menor taxaço dos produtos de matérias primas nacionais, etc.

Logo, a renda do imposto nas diferentes categorias de produtos não mede a importância econômica comparativa das respectivas indústrias. Em 1935 a renda do imposto correspondeu a 57% do valor da produção taxada para o fumo, a 36% para as bebidas, a 33 % para o sal, a 29 % para o cimento, a 25 % para os fósforos, etc., mas só a 4 % do valor da produção taxada para os tecidos, os artigos de tecidos e peles, os calçados, os moveis, o café, a 6 % para as especialidades farmacêuticas, a 7 % para os chapéus, etc. Em 1937 a Recebedoria do Distrito Federal arrecadou 156.680 contos de réis de imposto de consumo, dos quais 51.943, isto é, um terço, correspondem à indústria do fumo, que ocupa somente 1.311

operários sobre 110.737 existentes no Distrito Federal. Às bebidas correspondem 39.562 contos de réis. Somente 8.509 contos à indústria textil, 5.553 às manufaturas de tecidos e de peles, e 1.509 às de couro, enquanto a indústria textil do Distrito Federal ocupa 22.578 operários, a dos couros e peles 1.771 e a do vestuário 10.000 ou mais.

No conjunto do Brasil, os tecidos, que sem dúvida representam o principal produto industrial, contribuem em 1939 apenas com 104.062 contos de réis da arrecadação total de 1.029.503 contos, enquanto os fósforos — produto muito secundário — contribuem com 71.134, e o fumo com 187.626. Não contribuem com esse imposto as indústrias que fornecem ao povo os alimentos fundamentais; contribuem em escassa medida as do vestuário; em medida ainda menor as da habitação; em medida mínima as dos meios de produção (máquinas, adubos, etc.). Nessas condições, mesmo dispondo-se dos dados da arrecadação sobre os produtos nacionais, discriminados dos estrangeiros, não se poderia considerar estes dados como suficientemente representativos do andamento da produção industrial.

O Ministério da Fazenda poderá, se quiser, tornar utilizável a estatística do imposto de consumo como índice da produção industrial, publicando mensalmente, ao lado dos dados da arrecadação, os correspondentes dados da quantidade e do valor dos produtos nacionais taxados, por categorias de indústrias e grupos de produtos: dados que sem dúvida permitiriam, em concurso com outros já disponíveis, uma séria tentativa de cálculo de índices da produção industrial, paralelos aos calculados em outros países. A possibilidade obter estes dados pela organização estatística existente é demonstrada pela publicação das informações anuais sobre as quantidades e os valores dos produtos taxados, feita em várias ocasiões (3). A oportunidade de publicá-los mensalmente não precisa ser demonstrada: embora incompletos, esses dados bastariam para indicar as tendências da atividade industrial nos dife-

(3) Vide nota (1).

rentes ramos, à espera de estatísticas completas da produção, que só gradualmente poderão ser organizadas.

Os dados da quantidade física da produção permitiriam julgar o desenvolvimento desta, em cada ramo, afastando o efeito perturbador das variações de preços, que tornam impróprios para esse fim os dados de valor.

Por outro lado, os dados do valor da produção permitiriam avaliar a importância comparativa dos diferentes ramos da indústria, considerados em cada época.

Ambas as séries de dados seriam, logo, indispensáveis para um conhecimento satisfatório

do andamento industrial; e a posse dos mesmos — além de consentir o cálculo de índices da produção das diferentes indústrias — talvez facilitasse também a determinação de um índice sintético da produção industrial, como os que são calculados em alguns países.

Parece, portanto, desejável que o Ministério da Fazenda, realizando os modestos desiderata que me permiti manifestar, ponha à disposição da administração pública e dos estudiosos particulares um material, que — apesar das inevitáveis lacunas e falhas — se tornaria precioso para o pronto conhecimento das vicissitudes econômicas da indústria nacional. ó

OS CONCEITOS EMITIDOS EM TRABALHOS ASSINADOS SÃO DE RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DE SEUS AUTORES. A PUBLICAÇÃO DE TAIS TRABALHOS NESTA "REVISTA" É FEITA UNICAMENTE COM O OBJETIVO DE FACILITAR O CONHECIMENTO DE ASSUNTOS RELACIONADOS COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.
