

Tributação e Desenvolvimento Econômico

Quando tratamos da inflação mencionamos uma alternativa potencial muito superior, como instrumento de mobilização dos recursos de um país para o seu desenvolvimento: a política fiscal. Mas ao contrário da inflação, a que quase sempre se recorreu e continua-se recorrendo, quer intencionalmente quer por inadvertência, não se pode dizer que as possibilidades do instrumento fiscal tenham sido sempre devidamente reconhecidas e muito menos que tenha sido apropriadamente utilizado. Analisando as possibilidades da política fiscal, não podemos nos valer, portanto, de uma experiência vivida para amparar o raciocínio analítico. Há alguns países como a Suécia ou a Grã-Bretanha, que, faz alguns anos, reconheceram oficialmente que o montante total a ser formado através dos impostos deve ser determinado pelo conjunto das condições econômicas e não, simplesmente, pelas necessidades financeiras do governo. Na prática, porém, não acreditamos que esses países tenham utilizado este instrumento tão plena e efetivamente quanto pronunciamentos ocasionais dos governos dão a entender.

A idéia em si do emprêgo deliberado do instrumento fiscal para fins econômicos gerais — isolados daqueles puramente financeiros ou orçamentários — é uma novidade. Constitui uma herança da revolução keynesiana ou melhor, de uma nova compreensão da mecânica da geração de rendas. Nos anos que antecederam a guerra, quando o problema da depressão e do desemprego assoberbavam a consciência pública, a política fiscal era principalmente considerada como instrumento de estabilização das flutuações econômicas — de aumento ou diminuição de poder aquisitivo através da tributação a fim de neutralizar as tendências deflacionistas e inflacionistas espontâneas, resultantes das variações da propensão a investir; em outras palavras, uma poderosa ajuda à política de crédito.

Somente nos últimos anos os economistas começaram a pensar em política fiscal, não como instrumento de compensação

das flutuações, mas como instrumento de aceleração do progresso econômico pela redistribuição dos recursos da comunidade entre consumo e investimento. A diferença entre essas duas perspectivas pode ser definida do modo seguinte: a primeira, refere-se ao seu problema de como retardar ou acelerar (através de modificações da tributação) o *crescimento* do poder aquisitivo do consumidor de maneira tal que permaneça em concordância com a taxa de crescimento da capacidade produtiva; a segunda liga-se ao problema da reorientação da procura do país por diferentes tipos de bens e serviços visando assegurar, à capacidade produtiva, uma taxa mais elevada de crescimento do que a que, sem isso, se poderia conseguir. Em síntese, importa no emprêgo consciente do instrumento fiscal com o fim de liberar os recursos da sua utilização com fins socialmente desnecessários (ou melhor, de necessidades que sob o ponto de vista social são tidas como não essenciais — o julgamento é, em última análise, de natureza política) a fim de atender a objetivos de grande prioridade social. Isto inicialmente compreende o superavit orçamentário — a imposição de tributos que excedam deliberadamente o necessário para financiar a despesa do govêrno ou o combate à inflação — suplementando a poupança privada com a poupança pública, não importando que tais poupanças sejam utilizadas em investimento público ou canalizadas para o sistema bancário (por uma correspondente extensão do crédito bancário) e assim financiar o aumento dos investimentos particulares. A diferença entre esta política e aquela que estimula os investimentos apenas através da expansão do crédito bancário é tão-somente que, no caso presente, o investimento é financiado pela poupança pública na forma de excedentes orçamentários; o aumento dos investimentos é, portanto, realizado sem expansão inflacionista dos lucros ou pressão inflacionista sobre os preços.

A criação de poupança pública através de excedentes orçamentários é, naturalmente, uma forma de “poupança forçada” análoga à de uma inflação. Mas há uma importante diferença. Como vimos, no caso da inflação, a poupança forçada se transforma numa redução obrigatória do consumo daqueles setores da comunidade — os recebedores de rendas contratuais, os salarizados de um modo geral — cujos padrões de consumo são relativamente baixos e cuja capacidade real para “apertar o cinto” é, por conseguinte, pequena. A capacidade de aumento das poupanças de

uma comunidade pela inflação é limitada, portanto, pela extensão em que o padrão de vida da massa de uma comunidade possa ser efetivamente reduzido. Tal capacidade é determinada em primeiro lugar, pelas pressões sociais e políticas que o processo inflacionista estabelece — como vimos, os salarizados têm a faculdade de se protegerem mais cedo ou mais tarde, contra a investida aos seus padrões de vida, através de aumentos compensatórios de salários. Estes podem não ser eficientes, em si, na redução aos direitos competitivos de haver recursos da comunidade, mas através de seus efeitos aceleradores da marcha da inflação forçam o governo e as autoridades monetárias a rever a política de crédito fácil (que assegurou as maiores taxas de acumulação) amortecendo, assim, a pressão sobre os recursos. A inflação nada faz para utilizar o verdadeiro potencial de poupança de um comunidade através da compressão dos padrões de vida das classes mais abastadas, cuja capacidade para “apertar o cinto” é relativamente alta. Muito pelo contrário, uma vez que o aumento dos lucros (em termos reais e não apenas nominais) constitui um subproduto essencial do processo, tende a aumentar o consumo suntuário. O verdadeiro potencial de poupanças de uma comunidade consiste no seu “consumo desnecessário” — isto é, consumo em excesso sobre as necessidades

mínimas, ou o que socialmente se considera um mínimo razoável — e que, por conseguinte, pode ser comprimido sem efeito desestimuladores da capacidade de trabalho e dos incentivos econômicos. Isto não pode ser alcançado através da inflação; entretanto, pode ser obtido pelo emprêgo apropriado dos instrumentos de tributação (1).

Será útil neste ponto ilustrar a natureza do problema referindo-nos ao emprêgo de recursos num país latino-americano, o

(1) Bem sabemos que grande parte da argumentação corrente em torno dos problemas de política fiscal relacionados ao desenvolvimento econômico, de modo algum se prende a este aspecto, isto é, ao problema de como obter recursos adicionais para investimentos — mas a um problema inteiramente diverso, o da utilização da arma fiscal de tal modo que proporcione maiores estímulos ao investimento (por meio de concessões e isenções ao capital estrangeiro, concessões às novas empresas, bonificações sobre desenvolvimento, etc.). Não queremos dizer que estes últimos aspectos não mereçam atenção mas, por certo, tornam-se relativamente sem importância quando comparados com o primeiro aspecto, referente ao problema do aumento dos recursos disponíveis para investimento. Na maioria dos países subdesenvolvidos a marcha do desenvolvimento é limitada não pela falta de estímulos e sim pela falta de recursos o que transparece no sério problema constituído pelas pressões inflacionistas. Há evidentemente países onde a estagnação deve-se tanto à falta de estímulos como a de recursos, mas nessas circunstâncias os remédios são mais numerosos, mais fáceis de serem utilizados.

Chile, com base em estimativas nossas, construídas através das estatísticas chilenas da renda nacional.

Destinação do produto nacional bruto no Chile

(Percentuais — 1953)

Investimento bruto	12
Em capital fixo	9
Variação de estoques	3
Despesas correntes do govêrno	11
Consumo pessoal	77
Salariados	37
Autônomos	18
Proprietários	22
	<hr/> 100

As estimativas da distribuição do consumo pessoal entre as três categorias, salarizados, autônomos e proprietários, basearam-se na distribuição de impôsto em certos cálculos relativos à distribuição das poupanças brutas entre as três categorias, não cabendo aqui entrar em maiores detalhes, mas apenas alinhar os resultados.

Utilização da renda bruta privada, entre impôstos, poupança e consumo, segundo categorias de renda, no Chile, em 1953

(Percentagens da renda privada bruta)

Categoria da renda	Participação da renda	Utilização da renda
--------------------	--------------------------	---------------------

Utilização da renda bruta privada entre impostos, poupança e consumo, segundo categorias de renda, no Chile, em 1953

Percentagem da renda privada bruta

Categoria darenda	Utilização da renda			
	Participa- ção da renda	Impostos diretos e indiretos	Poupança privada bruta (*)	Consumo pessoal do custo dos fatores
Salariados (69% da população ativa)	44,0	7,5	0,0	36,5
Autônomos (31% da população ativa)	22,0	2,5	1,0	18,5
Proprietários (Lucros, juros e aluguéis)	34,0	4,5	7,5	22,0
	<hr/> 100,0	<hr/> 14,5	<hr/> 8,5	<hr/> 77,0

(*) Incluindo lucros não distribuídos e reservas para depreciação.

Nas estatísticas da renda nacional do Chile considerou-se toda população ativa nas duas primeiras categorias (salariados e autônomos) de modo que no caso das empresas que não são constituídas como sociedades anônimas, a parte dos lucros equivalente às remunerações dos serviços gerenciais foi computada na categoria dos autônomos e somente o excedente na classe dos proprietários. Assim, parte considerável do consumo aparente da terceira categoria (que absorveu nada menos de 22 por cento do total dos recursos nacionais) deve ser considerada como sendo de natureza “desnecessária”, uma vez que porção básica da renda e do consumo das classes proprietárias está considerada na categoria dos autônomos. Além do mais a propriedade de imóveis e indústrias está muito concentrada no Chile de modo que a renda per capita típica da classe dos “rentiers” deve ser bastante alta.

A inflação é eficaz no aumento das poupanças e dos investimentos, unicamente pela transferência de renda real dos salariados para os auferidores de lucros, isto é, pela compressão da parte que toca à primeira categoria em benefício do aumento da que se destina à terceira. Se admitirmos relações lineares evidencia-se dos algarismos que, para cada 1 por cento do produto nacional bruto transferido de salários para os lucros (o que reduz o consumo dos salariados em 0,84 por cento), menos de 0,25 por

cento adiciona-se às poupanças enquanto nada menos de 0,65 por cento destina-se ao consumo adicional dos auferidores de lucro. Qualquer redução forçada no consumo dos salarizados produz, assim, uma poupança líquida relativamente pequena. Se, pelo contrário, o método alternativo que consiste no aumento do ônus tributário efetivo sobre as rendas da propriedade fôsse utilizado (ainda na hipótese de uma relação linear) para cada 1 por cento adicional de aumento dos impostos teríamos algo acima de 0,7 por cento representando uma redução líquida no consumo da comunidade (2).

Os algarismos indicam, além disso, que o objetivo de aumento do potencial de poupanças pela eliminação do consumo desnecessário é razoavelmente amplo; o investimento bruto em capital fixo que representava apenas 9 por cento do produto nacional bruto, poderia ser duplicado através de um corte de cerca de 40 por cento no consumo das classes proprietárias e dificilmente se poderia objetivar meta mais importante — na verdade, a duplicação da taxa de investimento bruto em capital fixo exigiria número considerável de anos em virtude de obstáculos quer técnicos quer de organização, independentemente do volume de poupanças que se pudesse tornar disponível para tal fim.

É bem verdade que a situação chilena pode ser uma exceção; idênticas estimativas para os países da Europa Ocidental ou da América do Norte poderiam apresentar relações diferentes entre investimento bruto e o consumo das classes capitalistas. Entretanto os algarismos podem até certo ponto ser típicos para países latino-americanos e, mesmo que se prove serem exagerados, ainda assim, ratificam os argumentos de nossas conferências anteriores segundo os quais os países subdesenvolvidos, especialmente os da América Latina, possuem um elevado “potencial de poupanças” para a consecução de mais altas taxas de crescimento e acumulação, que, no momento, não está mobilizado. Ademais, não é indispensável considerar que as poupanças adicionais sejam alcançadas

(2) A hipótese da relação linear pode naturalmente ser contraditada uma vez que, dependendo do tempo disponível para ajustamento e da forma pela qual os impostos adicionais são cobrados, a redução marginal das poupanças que se segue à diminuição da renda líquida através dos impostos pode ser maior que a percentagem média da renda poupada. Mas, ainda que se considere tal fato, não padece dúvida que um corte notável no consumo seria obtido através de impostos sobre as rendas da propriedade, especialmente se se previsse tempo suficiente para o reajustamento dos níveis de vida e os impostos fôsem convenientemente lançados (conforme discutiremos adiante).

exclusivamente à custa do consumo das classes abastadas. Havendo maior igualdade entre os níveis de vida, o poder dos governos em retardar o consumo por meio de impostos, estaria consideravelmente acrescido. É bem sabido, através da experiência de muitos países, que o povo está mais disposto a aceitar sacrifícios por uma causa nacional, quando sabe que a carga que tem de suportar está razoavelmente distribuída. O verdadeiro limite da poupança pública, por meio de superávits orçamentários é medido pela disposição da comunidade em aceitar cortes em seu consumo real. Um governo que pretenda levar avante uma política vigorosa de desenvolvimento econômico poderia conseguir maiores economias no consumo das grandes massas da população, e não apenas da minoria constituída pelas classes abastadas, se, ao mesmo tempo, assegurasse maior igualdade nos sacrifícios.

Não há dúvida que este objetivo, se alcançado, só poderá ter sido através da tributação. E o problema é este: poderá ser atingido? No momento, muitos dos países subdesenvolvidos não conseguem arrecadar impostos suficientes nem para cobrir “deficits” orçamentários (muito menos, superávits), além disso sua tributação é de incidência altamente regressiva — como, por exemplo, evidenciam as estimativas chilenas, nas quais se nota uma percentagem muito mais elevada dos impostos incidindo sobre salarizados do que sobre a renda da propriedade. O motivo disso, no caso do Chile como de outros países latino-americanos e até mesmo em muitos países europeus, é a ausência de um sistema eficiente de tributação individual progressiva. Os impostos existem apenas no papel — no caso chileno as várias taxas incidentes sobre os lucros das empresas combinadas com o imposto sobre a renda individual atingem a 75 por cento ou mais; entretanto são de tal modo sonogados e evitados, que o seu produto efetivo em relação à renda é realmente pequeno (2).

Ao mesmo tempo estamos convencidos que um sistema eficiente de tributação está bem ao alcance da capacidade administrativa da maioria dos países subdesenvolvidos e que evitação e evasão de impostos em grande escala não constituem problemas técnico e administrativo insuperáveis, mas problema de pressão

(3) No quadro citado, dos 4,5 por cento do produto nacional bruto, que representam a tributação da renda das propriedades, mais de um terço corresponde a impostos indiretos, de modo que os impostos diretos de todas as espécies importam em menos de 10 por cento da renda.

política que conduz a uma legislação falha e a uma administração inoperante. Sem dúvida, um sistema fiscal ineficiente será sempre preferido por todos aqueles a quem um sistema adequado e eficiente possa afetar; e, como estes formam o grupo de maior influência na sociedade, surgem os mais formidáveis obstáculos políticos contra a criação de qualquer sistema eficaz de tributação. Felizmente, como economista, não estamos aqui interessados em aspectos políticos, mas exclusivamente econômicos, técnicos e administrativos e, dar-nos-íamos por satisfeitos conseguindo demonstrar que os verdadeiros obstáculos são os primeiros e não os últimos, embora se apresentem invariavelmente disfarçados sob as côres destes.

Chegamos a esta conclusão exclusivamente em face do resultado obtido com uma investigação que realizamos a pedido do Governo Indiano, visando a elaboração de um sistema tributário mais efetivo para as necessidades do plano de desenvolvimento econômico desse país. No decorrer de tal trabalho convencemo-nos que é perfeitamente praticável num país subdesenvolvido a existência de um sistema altamente aperfeiçoado de tributação progressiva direta, cuja necessidade, do ponto de vista puramente econômico, se torna mais premente do que no caso dos países desenvolvidos.

Uma das razões disso, é que, no caso de um país subdesenvolvido como a Índia, ou de países latino-americanos, os problemas a serem resolvidos a fim de pôr em funcionamento um sistema eficiente de tributação sobre as classes abastadas são relativamente pequenos — na Índia, e acreditamos que também na América Latina, as grandes rendas da propriedade beneficiam indivíduos que constituem menos de 0,1 por cento da população. Outra razão está em que se pode conseguir um sistema eficiente de tributação com o auxílio de um número limitado de funcionários de alta categoria e integridade — digamos, talvez, uns 500 ou 1.000 profissionais no máximo — que poderiam ser recrutados mesmo nos países onde há escassez de capacidade técnica e organizacional, contanto que se conceda bons vencimentos. Entretanto, é inútil esperar uma administração tributária eficiente com base na estrutura e na escala de salários de uma burocracia comum. Acreditamos que o maior obstáculo à introdução de um sistema eficiente é o de obter o reconhecimento de que a eficiência de

qualquer administração tributária depende da competência e da integridade do pessoal dirigente, o que só pode ser obtido a preços correspondentemente elevados (4).

Além do estabelecimento de condições adequadas para o recrutamento de pessoal administrativo, acreditamos que a reforma básica necessária a um sistema eficiente de tributação progressiva não difere muito de um país para outro. Na parte restante destas considerações não poderíamos senão referir-nos ligeiramente às espécies de reformas recomendadas para o caso da Índia (5). Objetivam a expansão da base tributária através de uma definição restrita das despesas que podem ser deduzidas em declarações de renda; através de impostos que incidem sobre a valorização do capital (*capital gains*); pela criação de um imposto anual sobre a riqueza; por meio de uma taxa geral sobre doações substituindo parcialmente o imposto sobre a herança e finalmente através de uma taxa sobre a despesa (em substituição parcial das taxas mais elevadas do imposto de renda). Também objetivam eliminar a evasão fiscal por meio da adoção de um amplo formulário de declarações e de um sistema amplo de declarações sobre todas as transferências de propriedade e outras transações.

Em nossa opinião a exigência mais importante é a adoção de um único formulário amplo para os grandes contribuintes e que compreenderá um conjunto de contas relativas aos negócios pessoais dos contribuintes, semelhante à maneira pela qual as contas de lucros e perdas e balanços representam uma contabilidade ampla de uma empresa. Se, em lugar de declarações parciais sobre itens da renda, fossem fornecidos aos contribuintes, no começo de cada ano, conjuntos completos de contas, isto é, demonstrativos da riqueza total no início do ano e de todos os acréscimos no período (provenientes de doações, legados, prêmios, etc. o registro de todas as transações de capital assim como das diversas modalidades de rendimentos tributáveis e a aplicação destes em despesas pessoais e investimentos), bem como a posição

(4) Na atualidade, um dos melhores exemplos de perfeição, eficiência e incorruptibilidade em sistema de administração fiscal (num país que por tanto tempo se tornou célebre pela sua incapacidade administrativa e corrupção) é a Alfândega Marítima Chinesa — uma organização dirigida pelas Potências do Tratado, mas em grande parte através de funcionários chineses muito bem remunerados.

(5) **Indian Tax Reform** (Reforma Tributária Indiana) — publicado pelo Departamento de Assuntos Econômicos, do Ministério da Fazenda do Governo da Índia.

do ativo ao final do ano, a sonegação de certos itens da renda ou propriedade ou a falsificação das contas seriam, evidentemente, muito mais difíceis. Além do mais, seria possível tributar o contribuinte simultaneamente com vários impostos à base de uma declaração única — na verdade, com todos os cinco tributos anteriormente referidos. Tanto mais que as referidas taxas permitem seu controle mútuo, seja no sentido de evitar sonegações e declarações falsas — feitas para fugir à responsabilidade de alguns dos impostos e assim diminuir suas incidências —, ou no sentido de que as informações do contribuinte interessado em evitar um excesso de tributação podem automaticamente evidenciar recebimentos e lucros de outros contribuintes. Na verdade, é bem mais fácil administrar um sistema de cinco tributos, cada um com taxas relativamente moderadas, do que um único imposto sobre a renda através de taxas elevadas; e, análogamente, é mais fácil fiscalizar um sistema de tributação dos lucros das empresas quando o imposto é baseado numa definição ampla de “lucro” (concedendo-se apenas a dedução das despesas imprescindíveis e diretamente ligadas à obtenção do lucro no período em foco) e cobrado com taxas de incidência mais baixas, do que um sistema baseado numa definição mais restrita de “lucro” (que permite deduções de vários tipos de despesas) dando margem à manipulações de toda sorte. Finalmente, em lugar do sistema existente de reservas para depreciação, sugerimos a adoção de uma única dedução concedida simultaneamente com as despesas de capital, proporcionando um incentivo muito maior ao investimento do que o proporcionado pelo sistema atual.

Enumeramos estas sugestões mais para ilustrar o tipo de reforma necessária do que para defender um ponto de vista particular. Aachamos, entretanto, que se a finalidade do imposto progressivo é eliminar o consumo supérfluo com um mínimo de interferência sobre os estímulos econômicos desejáveis, a tributação progressiva sobre despesas pessoais deve ao menos tornar parte do sistema tributário especialmente nos países subdesenvolvidos. A administração eficiente de tal imposto não é tão difícil como se supõe. Na verdade, não se pode esperar que os contribuintes contabilizem as suas despesas pessoais, mas um questionário amplo evidenciando ativos, rendas e variações nos investimentos, tornaria possível computar tais despesas pela própria declaração, e, segundo atesta a experiência de muitos funcionários do imposto

de renda de diversos países, é impossível sonegar despesas pessoais em larga escala, uma vez que muitos dos seus itens são “exteriorizados”, isto é, refletem-se no nível de vida do indivíduo.

Parece-nos que não devemos encerrar esta série de conferências sem responder a duas indagações, que terão certamente vindo à mente do nosso leitor. (a) Será que maiores impostos sobre os lucros reduzem os lucros líquidos ou são transferidos simplesmente na forma de preços mais elevados? E, admitindo-se a primeira hipótese, será que diminuem efetivamente o consumo ou são pagos à custa do potencial de poupanças? (b) As vantagens derivadas de maiores poupanças obtidas pela tributação não se tornarão, em consequência de seus efeitos desfavoráveis sobre os incentivos, em grande parte inoperantes?

Quanto à primeira questão, sem entrarmos em maiores detalhes pensamos que se pode afirmar que, se os impostos sobre os lucros recaem ou não sobre o consumidor na forma de preços mais elevados depende muito da sua utilização; se o montante do imposto é poupado ou utilizado para atender a despesas correntes ou substituir outras formas de impostos. Na medida em que os tributos aumentam o superavit orçamentário, nossa opinião é de que não podem ser transferidos sob a forma de preços mais altos. E admitindo-se que reduzem efetivamente os lucros líquidos, após pagamento do imposto, continuamos convencidos de que, ao menos parcialmente, serão antes custeados pelo potencial de consumo do que pelo potencial de poupança. Evidentemente não se pode esperar que os impostos tenham uma eficiência de cem por cento na redução das despesas pessoais, num montante equivalente. Mas, ainda que essa eficiência fôsse da ordem de 50 ou 60 por cento representariam, sem dúvida, um fator muito eficaz no aumento da poupança — muito mais eficiente do que a inflação, por exemplo. A resposta a esta pergunta também depende da forma pela qual os tributos incidem. A tributação da despesa pessoal é muito mais eficaz na redução do dispêndio do que impostos que incidem sobre a renda e lucros.

Ainda em relação à segunda indagação, deve-se ter em mente: (I) que o efeito desestimulante da tributação depende do nível de taxas *marginais* e contanto que estas não sejam demasiadamente elevadas (como seria o caso de uma tributação fundamentada em vários critérios em vez de um único) tal efeito

não seria substancial; (II) que os impostos sobre a riqueza têm menores efeitos desestimulantes do que sobre a renda e os lucros, e por sua vez os impostos sobre as despesas pessoais pesam menos do que os que incidem sobre a riqueza; de modo que os efeitos desestimulantes da tributação podem ser diminuídos se o peso desta recair mais sobre a riqueza e as despesas pessoais e menos sobre a renda e os lucros; (III) e, finalmente, os efeitos depressivos da tributação da renda sobre o investimento em capital fixo podem ser eficientemente contornados isentando tais despesas da tributação.

SUMMARY

To the Author, fiscal policy has not been fully and effectively employed and its deliberate use towards the achievement of economic ends, as distinct from those purely financial and budgetary, is relatively new and springs, in a large measure, from the Keynesian revolution or rather of the new understanding of income generation.

When in the pre-war years the main problems were cyclical depression and unemployment fiscal policy was primarily thought of as an instrument for stabilizing economic fluctuation of injecting or withdrawing purchasing power by means of taxation in order to counteract spontaneous inflationary and deflationary tendencies arising out of the variations in the propensity to invest. In other words, as a powerful aid to credit policy.

Kaldor says that only in recent years economists began thinking of fiscal policy not as a means of counteracting fluctuations but as one for accelerating economic progress through re-directing the allocation of the community's resources between consumption and investment. The purpose is then to use fiscal policy in re-directing the community's demand for different kinds of goods and services as to secure a higher rate of growth of productive capacity than would obtain otherwise. In simple terms, the latter amounts, therefore, to deliberate use of the taxation instrument in order to release resources from uses which are considered unnecessary from the social point of view.

The Author emphasizes that although this means, in its essence, process of creation of public savings by means of budgetary surpluses there is a very important difference between the

“forced savings” generated by inflation. Thus, in a inflationary process ‘forced savings’ take the form of an enforced reduction of consumption of those sectors of the community — generally the wage and salary earners — whose consumption standards are in any case relatively low. Thus, besides the serious difficulties it brings about, such as those mentioned in the previous conference, inflation does nothing to tap the true savings potential of the community by compressing the living standards of the wealthier classes whose capacity for “tightening the belt” is relatively high. A community’s true savings potential can however be achieved without discouraging effects to its working capacity and economic incentives by the appropriate use of the taxation instrument.

Besides this, for Kaldor, the true limit of public savings through budgetary surpluses is measured by the willingness of the community to accept cuts in its real consumption. A government which is intent upon carrying out a policy of vigorous economic development would be able to secure far greater economies in the consumption from the broader masses of the population and not only the well-to-do minority if at the same time it secured a greater equality of sacrifice.

It may be observed however that at the moment most under-developed countries do not succeed in raising sufficient taxation to avoid budgetary deficits. Moreover, their system of taxation is highly regressive. The reason for this is the absence of an effective system of progressive personal taxation.

An effective system of taxation is, however, well within the reach of the administrative capacity of most under-developed countries. The large-scale avoidance and evasion of taxes is not evidence of insurmountable technical and administrative problems but of political pressures leading to a faulty legislation and to defective administration.

Two reasons make it perfectly possible the existence of a highly developed system of progressive direct taxation in a under-developed country. One of these reasons is that, in the case of under-developed country like India, or of the Latin-American countries, the number of cases that need to be dealt with in order to impose an effective system of taxation on the well-to-do classes are relatively small. In India and, the Author believes, in the

countries of Latin America, the large property incomes accrue to persons who account for less than 0,1 per cent of the population. Another reason is in that effective system of administration can be secured with the aid of limited number of public officials of high caliber and integrity who could be recruited even in countries where talent and organizational ability is scarce, if they were sufficiently well paid.

Apart from the question of creating the right conditions for the recruitment of administrative personnel, Kaldor believes that the basic reform required to make the system of progressive taxation effective do not differ greatly from a country to another.

This reform should aim at broadening the tax base through (a) a much narrower definition of expenses that can be charged against income through the taxation of all realized capital gains as income; (b) the introduction of an annual tax on wealth; (c) a general gift tax which would partially substitute the existing inheritance taxes and, finally, (d) an expenditure tax, in partial substitution for the higher rates of income taxes. Such reform would also aim to eliminate tax evasion through the institution of a comprehensive return and the introduction of a comprehensive reporting system on all property transfers and other transaction of capital nature. In the opinion of the Author, the most important requirement is the introduction of a single comprehensive return for the top-class contributors which would involve the furnishing of a complete set of accounts concerning the taxpayers affairs much in the same manner as a company balance sheet and a company profit and loss account represent a comprehensive account of the affairs of a business.

RESUMÉ

Pour l'Auteur la politique fiscale n'a pas été parfaite et effectivement utilisée. L'emploi de l'instrument fiscal à des fins économiques, isolées de celles purement financières ou budgétaires, est relativement récent, et provient en grande partie, de la perspective Keynesienne sur le mécanisme de la détermination du revenu national.

Pendant la période de 1930 à 1940, quand les problèmes principaux étaient la dépression et le manque d'emploi, on consi-

dérail la politique fiscale comme une aide puissante à la politique de crédit, et comme un instrument de stabilisation des fluctuations économiques au travers de la neutralisation des tendances déflationnistes et inflationnistes spontanées.

Kaldor dit que dans les dernières années seulement les économistes ont commencé à penser à la politique fiscale, non comme instrument de compensation des fluctuations, mais comme instrument d'accélération du progrès économique par la redistribution des ressources de la communauté entre consommation et investissement. Il s'agit alors d'utiliser la politique fiscale dans la réorientation de la demande par le pays des différents types de biens et services, en visant à assurer à la capacité productive un taux plus élevé d'accroissement par la libération des ressources utilisées à des fins non tenues comme essentielles du point de vue social.

L'Auteur accentue le fait qu'il existe d'importantes différences par rapport à l'économie forcée engendrée par l'inflation, bien que dans son essence même il s'agisse d'un procédé de création d'économie publique à l'aide d'excédents budgétaires. Dans un processus inflationniste l'économie forcée se transforme en réduction obligatoire de la consommation des secteurs de la communauté: les salariés de façon générale — dont le pouvoir d'achat est relativement faible. Ainsi l'inflation en plus des sérieuses difficultés qu'elle provoque — déjà indiquées dans la précédente conférence — n'affecte pas le véritable potentiel d'économies d'une communauté, parce qu'elle ne fait rien pour réduire le niveau de vie des classes les plus élevées dont la capacité de "se serrer la ceinture" est relativement importante. Le potentiel d'économie d'une communauté peut néanmoins être obtenu, sans effets nuisant à la stimulation de la capacité de travail, et d'encouragement à l'économie par l'emploi approprié des instruments fiscaux.

De plus pour Kaldor, la véritable limite de l'économie publique au moyen de excédents budgétaires est mesurée par la disposition de la communauté à accepter des coupes dans sa consommation réelle. Un gouvernement qui prétend promouvoir une politique rigoureuse de développement économique, pourrait obtenir de plus grandes économies dans le domaine de la consommation des grandes masses de la population (et non seulement dans celui de la minorité des classes élevées) si en même temps, il assurait une plus grande égalité des sacrifices.

Il observe toutefois que, actuellement, la plus part des pays sous-développés ne parviennent pas à obtenir des impôts suffisants pour couvrir les déficits budgétaires, et de plus, leur taxation a une incidence fortement régressive. Le motif de cela est l'absence d'un système efficace de taxation individuelle progressive.

Un système efficace d'imposition est, cependant, bien à la portée de la capacité administrative de la majorité des pays sous-développés. La fuite à une grande échelle devant l'impôt ne constitue pas des problèmes techniques et administratifs insurmontables, mais un problème de pression politique qui conduit à une législation tarée et une administration inopérante.

Deux raisons font que l'existence d'un système très perfectionnée de contribution progressive directe soit parfaitement praticable dans un pays sous-développé. Une des raisons est que dans le cas d'un pays sous-développé comme l'Inde, ou des pays latino-américains, les problèmes à résoudre pour mettre en fonctionnement un système efficace de contribution sur les classes élevées sont relativement peu importants. Dans l'Inde, et, pense l'Auteur, également en Amérique Latine, les grands revenus de la propriété bénéficient à des individus représentant moins de %0,1 de la population. Une autre raison est que l'on peut obtenir un système efficace de taxation avec l'aide d'un nombre limité de hauts fonctionnaires intègres qui pourraient être recrutés, même dans les pays où il y a manque de capacité technique et d'organisation, moyennant de bons traitements.

En plus de l'établissement de conditions adéquates au recrutement d'un personnel administratif, Kaldor signale que la réforme de base nécessaire pour un système efficace de contribution progressive ne diffère pas beaucoup d'un pays à l'autre.

*Cette réforme devrait viser à l'expansion de la base tribu-
taire au moyen d'une définition stricte des dépenses qui peuvent être déduites des déclarations de revenus; au moyen des impôts qui ont une incidence sur le "capital-gains"; par la création d'un impôt annuel sur la richesse; au moyen d'une taxe générale sur les donations remplaçant partiellement l'impôt sur l'héritage; et finalement à l'aide d'une taxe sur les dépenses (remplacement partiel des taux plus élevés de l'impôt sur le revenu). La réforme rendrait objective également l'élimination de la fuite fiscale au*

moyen de l'adoption d'un ample questionnaire de déclaration et d'un système développé de déclarations sur tous les transferts de propriétés et sur les autres transactions. L'adoption d'un grand et unique formulaire pour les grands contribuables, est, suivant l'opinion de l'Auteur, l'exigence la plus importante. Ce formulaire comprendrait un ensemble d'articles relatifs aux affaires personnelles des contribuables analogues à ceux relatifs aux bénéfices pertes et bilans représentant la comptabilité générale d'une entreprise.