

PLANEJAMENTO DO SETOR PÚBLICO EM PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

Reflexões em torno do livro
Development Finance, Planning and Control
de Ursula K. Hicks

MARGARET HANSON COSTA **

*"In a development country public finance and the development process impinge on each other at every turn. The development programme determines what types of expenditure will need to be adopted in the public sector and to be encouraged in the private sector. This in turn determines what fiscal policy will be required; while the degree of development attained determines very largely what taxes it is feasible to levy." ****

1. VISÃO GERAL DO LIVRO E OBJETIVOS DO ARTIGO

O recente livro de Ursula Hicks — *Development Finance, Planning and Control*, Oxford University Press, 1965 — pretende preencher uma lacuna na análise do problema do desenvolvimento econômico, ao considerá-lo do ponto de vista do seu financiamento. Objetiva fornecer subsídio a planejadores e administradores, ao fixar os princípios gerais do processo de

*) Este artigo foi composto em homenagem aos 80 anos do Prof. Gudín — a cujos ensinamentos e incentivo, minha carreira profissional muito deve — tendo em vista o seu constante interesse pela atuação do setor público na economia brasileira.

**) Chefe do Centro de Estudos Fiscais do Instituto Brasileiro de Economia Fundação Getúlio Vargas.

***) Ursula K. Hicks — *Development Finance, Planning and Control*, cap. 1 — pág. 1 — Oxford University Press — 1965.

seleção de despesas, ao delinear sistemas de manipulação dos instrumentos monetários e fiscais e propor processos de controle orçamentário.

Credencia-se para a tarefa invocando experiência adquirida em missões de consultoria e assessoria junto aos governos de vários países da Ásia, África e América Latina, bem como em viagens de observação e sobretudo através do curso "Financial Problems of Emergent Countries", o qual vem ministrando anualmente, na Universidade de Oxford.

Apresenta a matéria em 8 capítulos, cujo conteúdo tentaremos sintetizar a seguir.

No primeiro capítulo, após delinear os objetivos do livro, definir as características comuns aos países de baixa renda *per capita* e suas afínidades regionais, enumera e analisa os passos a serem tomados na estratégia do desenvolvimento.

No segundo, partindo da premissa de que o Estado deve ter participação direta na execução do plano de desenvolvimento, trata dos critérios que devem presidir as decisões em torno da estrutura do programa de despesas públicas.

No terceiro, focaliza dois aspectos do problema do financiamento do desenvolvimento. Um deles que diz respeito à implantação e desenvolvimento de uma infra-estrutura financeira — banco central, rede bancária comercial, organização do mercado monetário e de títulos — como instrumento de capital importância para o sucesso de um programa de desenvolvimento, permitindo que a política monetária possa ser utilizada de modo efetivo, em apoio à política fiscal, que é o instrumento mais importante para uma política de desenvolvimento. O outro aspecto é o que se refere às fontes de financiamento: as *externas* sob a forma de auxílios, empréstimos e investimentos diretos e as fontes *internas*. Com relação a estas últimas refere-se quase que exclusivamente ao mecanismo da poupança forçada originada do financiamento inflacionário dos deficits do governo, que considera o método mais simples de levantar poupança doméstica adicional.

Deixa de considerar, nesse capítulo, o recurso à tributação, para considerar esse instrumento à parte, devido à sua importância, nos dois capítulos subseqüentes, isto é, 4 e 5.

No capítulo 6, trata das relações intergovernamentais no plano financeiro e fiscal. Indica a conveniência de classificar as relações entre a esfera federal e a estadual, num regime federativo, sob duas categorias distintas: uma, em conta corrente e a outra, em conta de capital.

Nas relações intergovernamentais em conta corrente dever-se-ia distinguir a relação de tributos da competência de cada esfera daquela receita que cada um deveria receber por transferência de outra esfera de governo. Essas especificações seriam inseridas nas respectivas constituições, sem muito detalhe para não complicar certos ajustamentos que se fizessem necessários no futuro.

As relações intergovernamentais em conta de capital referir-se-iam às especificações do direito de levantar empréstimos e aos direitos e deveres com relação ao planejamento e desenvolvimento econômico, segundo as diferentes esferas de governo.

Segue o capítulo considerando: os diferentes tipos de associações federativas, a alocação da competência tributária entre as esferas federal, estadual e os governos locais; os métodos de participação conjunta no imposto de renda (*income tax sharing*); e, finalmente, da correção dos desequilíbrios fiscais, através de vários critérios alternativos de redistribuição de receita, considerando suas respectivas vantagens e desvantagens.

No capítulo 7, analisa a organização e execução dos planos de desenvolvimento. Acentua que há duas condições de primordial importância para assegurar continuidade ao processo de desenvolvimento, sem o choque produzido por acelerações e desacelerações do mesmo, o que, aliás, deve constituir o objetivo básico de qualquer plano nesse sentido. A primeira refere-se à consistência interna do plano, tendo em vista que uma parte se desenvolva em apoio à outra, evitando, assim, que se frustrem mutuamente. A segunda condição é a de que o plano permaneça dentro dos limites da capacidade dos recursos econômicos sobre os quais o governo detém o comando ou com os quais poderá contar no período previsto para a sua execução.

O primeiro passo para o planejamento consistiria na avaliação das potencialidades do país (*appraisal of potentialistics*). As expansões previstas no plano devem ser dimensionadas em relação ao total do produto e sua distribuição indicados nas contas nacionais, não só no período inicial do plano como ao longo de todo o período programado para sua execução. É preciso não esquecer que o plano de expansão se desenvolverá paralelamente: a) à necessidade do custeio dos serviços existentes, cujas despesas crescerão em volume através de um processo de irradiação, independentemente da operação a custos crescentes; b) à evolução do consumo e dos investimentos no setor privado e em outras esferas do setor público.

Para constituir-se em instrumento operacional, as contas nacionais deverão ser tão completas e detalhadas quanto possível. É de capital importância que fiquem bem explicitados os fluxos de pagamentos entre o setor público e os demais setores da economia, isto é, os setores de produção, de consumo e o setor externo.

Na medida em que as informações disponíveis o permitissem seria de extrema utilidade construir tabelas de *input — output* as quais evidenciariam a inter-relação entre diferentes atividades econômicas e suas respectivas necessidades de absorção de recursos. Poder-se-ia, com seu auxílio, construir um modelo, com a maior aproximação possível da realidade, levando em conta todas as condições-limite impostas ao plano. Ser-

viria não só como indicador da ordem de grandeza do crescimento factível com os recursos dados, como também do equilíbrio e consistência do plano permitindo fixar, com maior precisão, as metas de expansão.

Realizada a etapa da avaliação de potencialidades, a parcela de recursos que um país destinará a um plano dependerá primordialmente do tipo que desejar adotar. A autora discute, em sequência, três tipos de plano: O primeiro, consiste apenas na listagem de alguns projetos individuais selecionados em função da sua importância ou para eliminarem pontos de estrangulamento. Essa é, como se vê, a modalidade mais primária de planejamento. O segundo tipo é exemplificado com os sucessivos planos quinquenais da Índia, os quais consistem de uma programação geral e integrada ao plano do governo federal, levando em conta o programa dos Estados no que diz respeito à execução conjunta de projetos comuns à União e aos Estados. A falta de estatísticas tem impedido que o plano seja considerado à luz das contas nacionais, muito embora esforços tenham sido desenvolvidos nesse sentido. O terceiro tipo analisado é o recente plano quadrienal da França, o qual atinge ao mais alto grau de generalidade e de sofisticação já tentados em país de economia mista. Sua técnica de elaboração merece ser salientada. O plano é uma resultante da colaboração estreita entre a unidade encarregada do planejamento e um grupo de industriais, inclusive representantes de sindicatos, os quais estimam com precisão considerável as possibilidades de produção e comercialização em suas respectivas linhas, uma vez de posse das seguintes informações: *a)* a projeção da taxa de crescimento da economia como um todo e *b)* a disponibilidade de mão-de-obra e matéria-prima necessários à expansão de suas atividades.

Considera a seguir a montagem do arcabouço administrativo e executivo necessário à elaboração e implementação do plano, tendo em vista as quatro fases distintas pelas quais cada projeto tem de passar: *a)* avaliação da viabilidade; *b)* detalhamento do custo; *c)* implantação; *d)* avaliação de resultados.

Sugere a criação de uma Unidade Central de Planejamento para encarregar-se da primeira fase e da integração e coordenação dos planos parciais elaborados pelos Departamentos de Planejamento de cada Ministério, os quais realizam o detalhamento dos custos. Outra entidade, uma Junta de Desenvolvimento Nacional, responsabilizar-se-ia pela coordenação da execução pelos diversos Ministérios, e pela avaliação dos resultados.

Discute, nesse contexto, a experiência de vários países, entre os quais a Índia e a Nigéria.

Cada fase acima mencionada é discutida com certo detalhe, sendo que, no tocante à seleção dos programas a serem incluídos no plano, reporta-se ao capítulo 2.

Finalmente, no capítulo 8, são focalizados os objetivos gerais do orçamento, a escolha da forma sob a qual deve ser apresentado, sendo que a parte mais importante desse capítulo diz respeito ao controle da despesa pública. Este último surge com dupla finalidade: em primeiro lugar, a verificação de se as despesas foram efetivamente realizadas conforme o destino fixado nas apropriações orçamentárias; em segundo, a verificação, através de auditoriais, dos resultados atingidos face ao que se planejou cabendo, aqui, a avaliação da eficiência na administração e execução dos programas de despesa pública. Sugere o escalonamento do controle começando pelas unidades administrativas do executivo, passando depois à etapa do controle pelo legislativo. São expostos também os diversos métodos de tornar efetivos esses vários estágios de controle.

Serão objeto de consideração mais detalhada, tentando-se relacioná-los com a experiência brasileira:

- 1) a parte do primeiro capítulo que se refere aos *passos a serem tomados na estratégia do desenvolvimento*;
- 2) o capítulo 2, que tem por assunto a estruturação da despesa;
- 3) os capítulos 4 e 5 onde é exposta a política tributária adequada aos países em desenvolvimento.

A análise, segundo a autora, aplica-se a países pobres das áreas da África, da América Latina e do sudeste da Ásia, cuja renda *per capita* esteja compreendida na faixa de US\$20 a US\$150.

De saída, ocorre indagar se valeria a pena tentar aquilo a que nos propusemos, visto que se considerarmos o Brasil, como um todo, o nível de sua renda *per capita* ultrapassa o limite superior acima referido.

Cabe a esse propósito, reproduzir a observação de Ursula K. Hicks, segundo a qual, "todo país em desenvolvimento possui peculiaridades próprias e que requerem atenção individual, à luz da diversidade de características físico-geográficas, recursos naturais, dimensão e qualificação da população e estoque inicial de riqueza. Por outro lado, possuem em número substancial características comuns que se manifestam em maior ou menor grau" (pág. 2) .

Por extensão, pode-se dizer que, dada a dimensão territorial do Brasil, a diversificação regional das características mencionadas acima reflete-se na disparidade regional dos níveis *per capita* de renda, podendo-se identificar características comuns, em diferentes graus de desenvolvimento, entre certas áreas do mundo e diferentes regiões do Brasil.

Na descrição das "características gerais e comuns aos países em desenvolvimento", encontram-se freqüentes passagens que retratam situações

prevalecentes em nosso país, ou em algumas de suas regiões em particular. A título de ilustração, passaremos em revista algumas.

Na pág. 4, ao referir-se às limitações da renda *per capita* como índice de aferição do grau de desenvolvimento econômico e de padrão de vida, cita as vastas áreas em que persiste a produção de subsistência e, portanto, a falta de contato de suas populações com o mercado monetário do país e do resto do mundo. Sabe-se que seções da população do interior da região amazônica que se dedicam a certos tipos de atividade, encontram-se, senão total, pelo menos parcialmente à margem do mercado monetário, sendo provável que o mesmo aconteça no interior de muitos Estados.

Há ainda na pág. 4, referência ao grande proprietário de terras que pouco as utiliza no sentido de contribuir para o aumento do produto nacional bruto; não obstante, a extensão dos seus domínios territoriais lhe conferir influência política. Essa imagem corresponde, precisamente, à figura do “coronel” do nosso interior.

A existência de uma economia dualística (pág. 5), em que o padrão de vida da população rural é bem inferior ao da urbana; a insuficiência do ritmo de industrialização, para absorver o aumento da mão-de-obra nas zonas urbanas e consequente pobreza da população marginal; a pressão da população, precisamente nas áreas menos dotadas de recursos (pág. 6); o aumento da taxa de natalidade nessas áreas e o decréscimo da taxa de mortalidade devido aos progressos na medicina, este último fenômeno fazendo-se sentir tanto nos países pobres quanto nos mais desenvolvidos (pág. 6).

O problema da baixa produtividade do setor agrícola — frequentemente o mais importante — merecendo a atenção em dois sentidos: o da expansão e diversificação das culturas de exportação para melhoria da situação do balanço de pagamentos; o aumento da produção de produtos alimentares, garantindo a expansão do setor industrial ao fornecer-lhe matéria-prima e, ao mesmo tempo, mantendo a capacidade produtiva da mão-de-obra urbana (pág. 7).

A decalagem entre a produtividade das indústrias de pequena e grande escala de produção, estas eficientes e lucrativas, aquelas arcaicas e ineficientes; o fato de o governo frequentemente favorecer o tipo mais ineficiente por ser mais *labour intensive* (pág. 5).

A imobilidade e rigidez ligadas à tradição sócio-econômica, difícil de ser rompida, como fator de retardamento do progresso, problema cuja solução só pode ser atingida com medidas de longo prazo, tais como: melhoria dos sistemas educacional e de comunicações (pág. 6).

A falta de acesso, a baixo custo, às riquezas naturais conhecidas; desconhecimento das reais potencialidades.

A tendência a negligenciar a manutenção e aperfeiçoamento de serviços existentes; a construção de novas obras públicas e descaso na conservação das existentes (pág. 12).

A alocação de um grande volume de recursos destinados à defesa, podendo refletir mais um sintoma de insegurança dos governos que necessidade de defesa contra ameaças externas (pág. 18).

Estas e outras passagens em que se consignam afinidades com o caso brasileiro nos animam a prosseguir, pois, aparentemente a restrição não seria de todo válida.

Percebe-se, entretanto, desde logo, e ao longo de todo o livro, uma ênfase subjacente nos problemas comuns aos países da "Commonwealth" Britânica e demais ex-colônias com os quais a autora mais se identifica. Exemplo disso é a menção freqüente aos problemas econômicos, administrativos, políticos, etc., suscitados pela independência recente desses países.

2. PASSOS A SEREM TOMADOS NA ESTRATÉGIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

A estratégia para o desenvolvimento econômico baseia-se na premissa de que ao governo central cabe a responsabilidade de dotar a economia de uma infra-estrutura capaz de colocar o país na senda do desenvolvimento equilibrado, ainda que não assuma a responsabilidade total do processo. Cabe-lhe, pois, arcar com os custos relacionados com a construção dessa infra-estrutura e orientar o processo de desenvolvimento no sentido da utilização ótima dos recursos. Tendo em vista essa premissa, podem-se distinguir quatro passos na estratégia do desenvolvimento:

a) O escalonamento preliminar de prioridades, ao nível de projetos individuais, a começar pela parte que toca ao setor público.

b) Visto que cada projeto está relacionado não só a outros mas também a serviços já existentes, necessários se faz considerar essas inter-relações a fim de maximizar os benefícios que advirão da execução de um grupo de projetos considerados como um todo, para que o benefício total seja maior que a soma dos benefícios individuais. Em suma, trata-se de avaliar as economias externas a serem proporcionadas por grupos de projetos, através de análises de custo/benefício.

c) Quando um programa preliminar de projetos elegíveis estiver delineado, passar da escala micro dos projetos à escala macro, ou seja, à economia como um todo, tendo em vista a verificação da compatibilidade entre plano e as possibilidades econômicas e financeiras de sua execução. A essa altura é necessário isolar os recursos necessários à operação

dos serviços existentes e à continuação das obras em andamento a fim de avaliar o recursos disponíveis para a execução do plano de expansão.

Essa avaliação de recursos tem um duplo aspecto: primeiro, a disponibilidade de recursos físicos — terra, mão-de-obra e equipamento; o segundo relaciona-se com a possibilidade de financiamento.

O terceiro passo consiste precisamente na *avaliação de recursos físicos*, cuja limitação pode constituir, a curto prazo, o ponto de estrangulamento mais sério. Alguns destes, como *know how* e equipamento, podem ser eliminados através da importação.

Essa fase envolve o difícil problema da seleção da técnica, isto é, a adaptação de processos produtivos conhecidos e equipamentos produzidos internamente e/ou importados, às circunstâncias locais. Alguns projetos podem ser implementados através de uma variedade de técnica, outros não. Aquêles que demandam uma técnica particular, inacessível de momento, devem ser deslocados para o fim da lista de prioridades.

d) O quarto passo refere-se ao *levantamento dos recursos financeiros* necessários à execução do plano.

Segundo a autora, este último problema é relativamente fácil de ser resolvido, a curto prazo.

Em primeiro lugar, acredita que qualquer país, por mais pobre que seja, será capaz de levantar recursos adicionais oriundos de impostos, mantido o sistema tributário existente, aperfeiçoando apenas o sistema de arrecadação.

Abramos parênteses para considerar, neste particular, a experiência brasileira, a qual parece demonstrar o contrário, isto é, que o aperfeiçoamento do mecanismo de arrecadação e fiscalização é muito mais difícil de ser atingido a curto prazo, por motivos vários e interligados, como: a falta de aparelhamento dos órgãos arrecadadores, ou seja, a deficiência de equipamento e de organização; a baixa produtividade da maioria dos funcionários, por falta de qualificação; sua inércia e resistência à introdução de inovações; o reduzido número de fiscais e a dificuldade de fiscalização, dada a enorme extensão territorial; sua remuneração relativamente baixa e conseqüente suscetibilidade ao suborno; a complexidade do sistema tributário e a pluralidade de leis, conjugada à contabilidade deficiente das empresas etc.

Tem-se lançado mão, preferencialmente, da majoração das alíquotas dos impostos existentes, da criação de adicionais sobre os mesmos, da instituição de novos tributos e de empréstimos compulsórios, muito embora se venha cuidando de introduzir reformas, não só no sistema tributário, como no de arrecadação.

Em segundo lugar, prossegue o livro, os recursos necessários à complementação dos meios internos de financiamento não seriam difíceis de serem obtidos no exterior desde que o país adotasse um plano de desenvolvimento sensato e exequível.

A longo prazo, poderia haver uma reversão da ordem das dificuldades, ou seja, à medida em que se processasse a expansão dos recursos reais disponíveis, e a sua incorporação à economia — mão-de-obra mais qualificada, maior e melhor rede de transportes e comunicações, maior capacidade de empreendimento, técnica mais evoluída — maiores dificuldades iriam surgindo do lado do financiamento do plano.

Isso é fácil de compreender, tendo em vista: a) que os serviços existentes e os novos serviços criados requerem despesas de custeio e manutenção, a par da multiplicação de investimentos colaterais necessários à garantia da continuidade de funcionamento dos originais; b) que o período de maturação dos investimentos de infra-estrutura é, em geral, muito longo, não concorrendo, assim, para o aumento, a curto prazo, do potencial tributável, a menos que se tributasse a renda e/ou os gastos da mão-de-obra incorporada à construção dessa infra-estrutura.

Por si sós, esses fatores levariam a capacidade interna de financiamento a dar sinais de tensão, ao mesmo tempo em que a dívida externa começaria a maturar, criando, em consequência, dificuldades no balanço de pagamentos, bem como com a negociação de novos empréstimos.

3. O PROBLEMA DAS DECISÕES EM TÓRNO DE UM PROGRAMA DE DESPESAS PÚBLICAS

Ao elaborar-se um plano de desenvolvimento, é necessário levar em conta a moldura institucional e ideológica do país. O plano poderá, assim, ser global e ter caráter obrigatório, como na União Soviética; incluir apenas o setor público e as indústrias nacionalizadas, como na Índia; ou ainda, poderá ser estendido ao âmbito do setor privado, através de um processo de persuasão, como na França.

Ursula Hicks detém-se no capítulo 2 em foco, no planejamento da alocação dos recursos confiados ao setor público.

Quanto à estruturação da despesa pública, sugere o seguinte escalonamento de decisões, em ordem decrescente de generalidade:

- a) delimitação da amplitude do setor público;

- b) alocação dos recursos entre os diversos órgãos da administração, segundo um critério funcional;
- c) decisão, ao nível das diversas unidades administrativas, quanto aos pesos a serem conferidos a cada estágio de um programa, quando este é integrado, ou a diferentes aspectos de uma mesma função;
- d) seleção da técnica a ser utilizada ao nível dos projetos individuais.

a) *A Amplitude do Setor Público* é medida pela relação despesa pública/despesa nacional bruta. Essa definição de amplitude envolve a alternativa entre transferir para o governo o comando de certa massa de recursos, ou deixá-la na posse do setor privado.

Argumenta que o setor público deve ser relativamente importante face à despesa nacional bruta, para que possa influenciar, de maneira significativa, a economia.

Convenhamos, entretanto, que se essa condição é necessária, não é suficiente. Se a administração pública fôr desorganizada e ineficiente para implementar o plano em tôdas as suas fases, o melhor dêles poderá ser frustrado, podendo até vir a ter efeitos contraproducentes.

Abstraindo-se a ineficiência da máquina administrativa do governo, que constitui característica do subdesenvolvimento geral, qual seria a dimensão ótima do governo. no caso? Segundo Ursula Hicks, seria razoável ou mesmo mais realista pensar em um setor público que absorvesse cerca de 20% do produto, considerando que a agricultura nas economias em desenvolvimento participa com elevada quota. Não obstante, afirma a autora, raramente a apropriação do setor público nesses países ultrapassa a casa dos 12 a 15%, atingindo a 30 a 40% nos chamados "Welfare States". Deve-se excluir a participação das empresas de economia mista, que, em geral, não requerem financiamento por via da tributação.

Na TABELA 1 abaixo procuramos medir a dimensão do setor público em alguns países compreendidos nas áreas a que se refere a análise da autora, incluindo o Brasil e comparando-a à da Suécia, Holanda e Grã-Bretanha. O número de países relacionados restringe-se àqueles, cujos dados publicados no *Yearbook of National Accounts Statistics* das Nações Unidas, 1963, permitem manter um grau de comparabilidade razoável. As percentagens, que ali figuram, expressam a relação entre despesa corrente mais formação de capital do governo geral e empresas públicas

própriamente ditas, e a despesa interna bruta. Excluem-se, portanto, as *public corporations*.

TABELA 1

DESPESA DO SETOR PÚBLICO EM % DA DESPESA INTERNA BRUTA

1962

Suécia	35,1
Holanda	33,9
Grã-Bretanha	31,1
Brasil	29,0
Federação da Rodésia e Niasalândia	21,1
África do Sul	21,1
Birmânia	20,2
Costa Rica	17,5

FONTE: Instituto Brasileiro de Economia (CEF e CCN);
Yearbook of National Accounts Statistics, Nações Unidas, 1963.

Conforme se observa, a dimensão do setor público brasileiro aproxima-se bastante daquela de países desenvolvidos como a Suécia, Holanda e Inglaterra, mormente se levarmos em conta a distância que os separa de nós em matéria de padrões de vida, de administração pública e de filosofia de governo. Por outro lado, é consideravelmente superior à dos demais países compreendidos na tabela, muito embora aqueles registrem marca superior à mencionada por Ursula Hicks. Esta, ao que parece, tem em mente o caso da Índia, onde na realidade o setor público é muito pequeno, se fôr encarado sob o ângulo da carga tributária, a qual não excede a 10%.

Não se levando em conta considerações de eficiência, as relações que figuram na tabela 1 têm significação muito variável, de país a país, em função, principalmente, do tipo de organização política, envolvendo a maior ou menor centralização de decisões em torno de um programa de despesa pública.

É de se acreditar que os governos centrais da Inglaterra, Holanda e Suécia tenham maior facilidade de ação integrada, que no Brasil, (ainda que o problema de relações intergovernamentais possa assumir aspectos complexos) pelo fato de o poder central deter o comando das decisões

em torno de parcela relativamente maior do total de recursos manipulados pelo setor público considerado como um todo. As relações na TABELA 2 abaixo parecem retratar esta assertiva.

TABELA 2

DESPESA DO GOVÊRNO GERAL E DO GOVÊRNO CENTRAL EM
% DA DESPESA INTERNA BRUTA

1962

<i>Países</i>	<i>Govêrno Geral</i>	<i>Govêrno Central</i>	<i>Govêrno Central Govêrno Geral %</i>
Suécia	35,1	24,4	69,5
Holanda	33,9	22,6	66,7
Grã-Bretanha	31,1	28,4	91,2
Brasil	29,0	17,2	59,3

FONTE: *Yearbook of National Accounts Statistics*; Nações Unidas, 1963;
Statistical Yearbook, Nações Unidas, 1963;
Instituto Brasileiro de Economia (CEF e CCN).

Na coluna relativa ao Govêrno Central (exceto Brasil) foram considerados os algarismos publicados na seção de Finanças Públicas do Anuário Estatístico das Nações Unidas, incluindo, além do govêrno central próprio dito: para a Suécia, o Seguro Social; para a Holanda, o resultado líquido das empresas governamentais e o Fundo de Equalização da Agricultura; para a Inglaterra, o seguro social e o resultado líquido das empresas governamentais. As *public corporations* se acham excluídas de todas as colunas da tabela.

Note-se que, não obstante ser relativamente elevada a participação total do govêrno brasileiro na despesa interna bruta (29%), a da esfera da União atinge apenas a casa dos 17,2% ou seja, 59,3% da despesa do govêrno geral. Isto, sem levar em conta que a ação governamental, no que tange às decisões, esteja extremamente diluída, dada a descentralização administrativa e financeira das autarquias. Estas, só ao nível federal, são em número de cerca de 80. Se isolarmos as despesas do govêrno federal ou seja aquelas confinadas ao orçamento federal, sua participação, em

1962, não irá além de 10,2%, da despesa interna bruta, ou seja, 37,4% do governo geral.

De uns 20 anos para cá tem havido grande tendência à descentralização, a qual tomou ainda maior impulso entre os anos de 1961 e 1963, buscando-se através dessa forma, fugir aos entraves da burocracia e à inércia. No entanto, a criação desses órgãos paraestatais deu origem à pluralidade de decisões, implicando, não raras vezes em contradições e superposição de programas. Ao se tentar remediar esse estado de coisas, foram criados organismos de coordenação, que, em contrapartida, acrescentaram-se às entidades existentes.

Afora a consolidação da "Conta do Governo", realizada no Centro de Estudos Fiscais do Instituto Brasileiro de Economia para fim de integração nas contas nacionais, nenhum esforço havia sido feito, antes de 1964, pelo governo federal de consolidar as contas de tôdas as entidades que atuam no plano nacional muito embora essa necessidade houvesse sido encarecida desde a "Mensagem Presidencial" de 1961. Sômente a partir de 1964, é que o Ministério do Planejamento vem consolidando os orçamentos paralelos, dando o passo inicial para permitir sua integração na política econômica e financeira do governo.

Não obstante, no Orçamento Programa para 1966, foram acrescentados ao "orçamento administrativo" do governo federal apenas os programas financiados através dos seguintes recursos extra-orçamentários: imposto único sobre combustíveis líquidos e lubrificantes; empréstimos compulsórios de energia elétrica e de letras imobiliárias; os fundos especiais de melhoramentos ferroviários e de financiamento habitacional; taxa de melhoramento dos portos e mais as receitas próprias dos seguintes órgãos: Ministério da Aeronáutica, Comissão de Marinha Mercante e Rede Ferroviária Federal. Ainda que esses recursos representem soma substancial — 1.805 bilhões em 6.484 bilhões de cruzeiros, isto é, 27,8% do total da despesa programada — haveria ainda muito a agregar para chegar-se à totalidade da aplicação dos recursos ao nível da União.

A fim de proporcionar melhor idéia da grandeza, evolução e estrutura da despesa pública no Brasil, segundo as esferas de governo, e suas respectivas participações na despesa interna bruta, reunimos, na *tabela 3*, dados relativos ao quinquênio 1960/1964, consolidados pelo Centro de Estudos Fiscais do Instituto Brasileiro de Economia (FGV).

Nessa tabela, adicionamos ao setor público, propriamente dito, as empresas de economia mista, sob o controle do governo federal, considerando suas despesas de custeio, inclusive o consumo intermediário, a formação de capital fixo e a variação líquida de estoques.

TABELA 3

BRASIL

DESPESA DO SETOR PÚBLICO SEGUNDO ESFERAS DE GOVERNO

1960/1964

<i>Esferas de Governo</i>	1960	1961	1962	1963	1964
Em bilhões de cruzeiros					
União	349,7	561,2	946,3	1.589,5	3.159,2
Governo Federal	219,9	353,3	596,9	1.015,2	1.979,9
Autarquias Federais	129,8	207,9	349,4	574,3	1.180,3
Estados e Autarquias Estaduais	251,3	343,3	555,8	987,5	1.824,9
Municípios	40,0	57,4	93,0	177,5	293,9
Total do Governo Geral ..	641,0	961,9	1.595,1	2.754,5	5.269,0
Empresas de Economia Mista	240,0	482,0	809,0	1.465,0	2.997,0
TOTAL GERAL	881,0	1.433,9	2.404,1	4.219,5	8.266,0
Em % do total anual					
União	39,7	38,9	39,3	37,7	38,2
Governo Federal	25,0	24,5	24,8	24,1	23,9
Autarquias Federais	14,7	14,4	14,5	13,6	14,3
Estados e Autarquias Estaduais	28,5	23,8	23,1	23,4	22,1
Municípios	4,5	4,0	3,9	4,2	3,4
Total do Governo Geral ..	72,8	66,6	66,3	65,3	63,7
Empresas de Economia Mista	27,2	33,4	33,7	34,7	36,3
TOTAL GERAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Em % da despesa interna bruta					
União	14,5	16,1	17,2	16,6	16,7
Governo Federal	9,1	10,1	10,8	10,6	10,5
Autarquias Federais	5,4	6,0	6,4	6,0	6,2
Estados e Autarquias Estaduais	10,4	9,8	10,1	10,3	9,6
Municípios	1,7	1,6	1,7	1,8	1,5
Total do Governo Geral ..	26,6	27,5	29,0	28,7	27,9
Empresas de Economia Mista	9,9	13,7	14,7	15,3	15,9
TOTAL GERAL	36,5	41,2	43,7	44,0	43,8

Nessa tabela, adicionamos ao setor público, pròpriamente dito, as emprêsas de economia mista, sob o contròle do govêrno federal, considerando suas despesas de custeio, inclusive o consumo intermediário, a formação de capital fixo e a variação líquida de estoques.

Essas emprêsas vêm assumindo enorme importância, tendo, sòmente no quinqüênio considerado, ampliado sua participação na despesa interna bruta de 9,9% em 1960 para 15,9% em 1964; e no agregado do setor público, de 27,2% para 36,3%, respectivamente. Sua inclusão no govêrno aumentaria consideravelmente a dimensão dêste, elevando-a para mais de 40% do produto, e a da esfera da União para cêrca de 30%.

Mais de 20% da despesa pública é realizada na esfera dos Estados. No sistema federativo vigente, êles gozam de ampla autonomia de decisão quanto ao destino dos recursos por êles arrecadados e recebidos por transferência da União, segundo a discriminação da competência tributária e vinculação de fundos que a Constituição Federal lhes confere.

Retomando a seqüência do livro, Ursula Hicks acrescenta que as decisões em tórno do dimensionamento do setor público estão condicionadas à possibilidade de financiamento. Suas fontes são três: a receita que o govêrno possa derivar de suas atividades como empreendedor, ou seja, a venda direta de bens e/ou serviços (principalmente êstes); a oriunda de tributação e finalmente, de empréstimos.

A primeira e terceira fontes tendem a ser inexpressivas, num país em desenvolvimento, restando a segunda como esteio do processo.

De fato, a distribuição da receita federal brasileira, em 1964, comprova a assertiva, senão vejamos:

TABELA 4
BRASIL
ESTRUTURA DA RECEITA FEDERAL NO BRASIL *
SEGUNDO FONTES DE FINANCIAMENTO

1964

Em % do Total

Receita Tributária	84,3
Receita da propriedade e de empreendimentos ..	5,8
Empréstimos	9,9
Compulsórios	8,0
Emissão liq. Letras do Tesouro	1,9
TOTAL	100,0

*) Exclui-se autarquias

FONTE: Contadoria Geral da República, Min. Fazenda; Mensagem Presidencial ao Congresso apresentando a proposta orçamentária de 1966.

Há ainda duas formas de financiamento às quais o governo federal brasileiro tem recorrido com frequência:

A primeira delas consiste em financiar as despesas em excesso sobre as receitas, isto é, o deficit, através de empréstimos tomados à Carteira de Redescontos do Banco do Brasil e, hoje em dia, ao Banco Central, os quais dão origem a grande parte das emissões de papel-moeda. Uma vez que o processo gera alta de preços, não passa de uma forma velada de tributação regressiva. Aliás, esse mecanismo da poupança forçada é abordado no capítulo 3 do livro, não sob o ângulo do financiamento das despesas do Setor Público, mas como um artifício para criar poupanças adicionais no setor privado, através da redistribuição da renda.

A segunda forma de financiamento, que equivale a empréstimos compulsórios, é a que consiste em diferir pagamentos aos fornecedores para exercícios futuros, inscrevendo-os em "restos a pagar".

b) Em segundo lugar, no escalonamento de decisões envolvendo a estrutura da despesa pública, está a repartição funcional dessa despesa, para presidir a alocação de recursos, segundo as várias grandes unidades administrativas, como Ministérios ou Departamentos.

É nessa etapa que as decisões de maior importância deveriam ser tomadas, tendo em vista o crescimento do produto. Decide-se entre alocar recursos para programas de infraestrutura básica, ou dirigi-los a projetos de superestrutura. Os efeitos dos primeiros só se farão sentir, decorrido um grande lapso de tempo (20 ou mais anos), sendo que os segundos contribuirão rapidamente para aumentar o fluxo de bens finais, em que poderão ser gastos os novos fluxos de renda. Sugere Ursula Hicks que o Governo Central se encarregue de prover a formação da infra-estrutura e se limite a atuar na superestrutura, através de incentivos fiscais.

O fator tempo interfere nas decisões de várias maneiras. Dentre elas podemos considerar, em primeiro lugar, o maior ou menor período de tempo gasto na realização dos vários projetos; em segundo lugar há certos projetos, cujos benefícios poderão advir em seguida à conclusão da obra, e outros cujo efeito completo só matura após decorridos muitos anos. Como exemplo cita: as barragens cujo período de construção é longo, mas seus benefícios poderão ser usufruídos em seguida, se sua utilização for bem planejada; e a construção de escolas, que são rapidamente concluídas, mas seus benefícios só se farão sentir a longo prazo.

Ilustra o processo de seleção de programa, a esse segundo nível de decisões discutindo a importância a ser atribuída à agricultura, setor que merece particular atenção, tendo em vista: os mercados de exportação e o suprimento interno de alimentos.

Tomadas as decisões em torno das prioridades a serem conferidas aos vários projetos, necessário se torna resumir o plano de maneira sistemática, segundo uma classificação significativa, a fim de dar-lhe uma ordenação lógica.

Essa classificação pode desdobrar a despesa segundo unidades administrativas e funções, como administração, defesa, educação, saúde, transporte, energia etc.

Tal desdobramento espelhará a ordem de prioridade, concedida a cada categoria funcional no plano.

No Brasil, pelo menos no plano federal, sucessivos esforços vêm sendo desenvolvidos no sentido de adaptar o orçamento a uma classificação que melhor possa traduzir as intenções do governo. A partir de 1955, introduziu-se uma primeira aproximação à classificação segundo categorias econômicas a qual o governo vem, progressivamente, tentando aperfeiçoar, culminando com a lei 4.320 de 17 de março de 1964. Esta lei introduz, pela primeira vez ao lado da classificação por categorias econômicas e unidades administrativas, a classificação funcional (os Estados e Municípios já a adotavam desde 1941, em função do Decreto-Lei n.º 2.416 de 17-7-1940) obrigando tôdas as esferas de governo a padronizarem seus orçamentos e balanços.

Das “Disposições Gerais” da Lei consta o seguinte:

“... Art. 2.º, § 1.º — Integrarão a Lei de orçamento:

- I — Sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do governo.
- II — Quadro demonstrativo da receita e da despesa, segundo as categorias econômicas, na forma do Anexo n.º 1.
- III — Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação.
- IV — Quadro das dotações por órgãos do governo e da administração.

§ 2.º — Acompanharão a Lei de orçamento:

- I — Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais.
- II — Quadros demonstrativos da despesa, na forma dos Anexos ns. 6 a 9.

III — Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços..."

TABELA 5

BRASIL

ESTRUTURA DA DESPESA DA UNIÃO SEGUNDO FUNÇÕES

1964

Em % do Total

<i>Discriminação</i>	<i>Administração Centralizada</i>	<i>Administração Centralizada e Descentralizada</i>
1 — Administração Geral e Financeira	26,4	15,3
2 — Agropecuária e Abastecimento	3,1	3,2
3 — Educação	5,8	4,3
4 — Saúde e Saneamento	4,8	2,5
5 — Indústria Química e Energia	2,0	15,8
6 — Transportes	23,3	21,5
7 — Comunicações	2,6	0,9
8 — Indústria e Comércio	0,1	8,0
9 — Segurança Pública	1,2	0,5
10 — Defesa e Segurança Nacional	23,6	9,3
11 — Assistência Social e Previdência ..	3,0	14,6
12 — Valorização Regional	3,7	4,0
13 — Política Exterior	0,4	0,1
TOTAL	100,0	100,0

FONTES: Balanço Geral da União para 1964;

Balanço Orçamentário Consolidado do Governo Federal — 1964 — Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica.

A tabela 5 retrata a distribuição por funções da despesa da União em 1964, segundo a nova lei.

Note-se que, se considerarmos apenas a administração centralizada, 50% da despesa destina-se a cobrir os custos da administração geral a financeira e da defesa e segurança nacional. Excluindo essas duas funções a que mereceu maior destaque individualmente, foi a de transporte (23%). Note-se, ainda, como a agregação da administração descentralizada modifica o panorama: a participação das funções de administração geral e defesa cai para 25%, elevando-se a da indústria química e energia de 2% para 15,8%, por força da inclusão da Eletrobrás e Petrobrás; a da assistência e previdência sobe de 3% para 14,6% devido a agregação das atividades dos Institutos de Previdência Social; a da indústria e comércio, quando se considera apenas a despesa do Ministério do mesmo nome, não passa de 0,1%, porém, com a inclusão da ACESITA, Ferro e Aço de Vitória, Companhia Siderúrgica Nacional, COSIPA, ALCALIS, Companhia Vale do Rio Doce, Fábrica Nacional de Motores e outras, atinge a 8%; os transportes continuam recebendo tratamento de destaque, continuando a sua participação na ordem dos 20%.

Aos setores de educação e saúde, tão importantes se concede muito baixa prioridade, quer sejam considerados do ponto de vista da administração centralizada (10,6%), quer da consolidação dos demais órgãos e empresas federais (6,8%). O mesmo acontece com a agropecuária e abastecimento, cuja participação não passa de 3%, sob os dois critérios acima aludidos.

A consolidação dos orçamentos no plano federal, em 1964 e 1965 não chega a traduzir a manifestação de intenções do atual governo; expressa, antes, um esforço no sentido da sistematização da matéria contida nos orçamentos dos diversos órgãos da administração acrescido do esforço, anteriormente mencionado, de obter um quadro geral da atividade no plano da União ao consolidar as entidades autônomas e empresas atuando nessa esfera.

Tal fato é, aliás, admitido nas notas introdutórias ao Orçamento Programa para 1966, em que se diz textualmente:

“O Orçamento Federal até 1965 possuía características predominantes de um Orçamento Administrativo. As dotações eram distribuídas pelos diversos Ministérios e Órgãos, com base na experiência orçamentária dos exercícios anteriores e, ocasionalmente, refletiam uma necessidade econômica. A preocupação essencial era de dotar os órgãos governamentais de recursos financeiros, que permitissem um nível de atividades compatível com os períodos anteriores, sem que isso implicasse no enunciado dos programas de trabalho correspondentes.”

O reconhecimento de que a sistemática orçamentária passa por um processo de transição está expresso mais adiante, no mesmo documento:

“Assim, é indispensável que o Orçamento da União passe a ser um instrumento de programação. Essa meta somente poderá ser alcançada de modo progressivo, com os ajustamentos e aperfeiçoamentos que deverá receber a máquina administrativa federal para poder elaborar, executar e acompanhar um Orçamento Programa. Realmente, a institucionalização dessa programação orçamentária exige a montagem de um complexo e ajustado mecanismo de programação, coordenação e controle.

Torna-se essencial a criação de órgãos apropriados, treinamento de pessoal, mecanização de serviços e reajustamentos dos procedimentos e conceitos de Contabilidade Pública.”

Ursula Hicks não alude, senão implicitamente, à necessidade e utilidade da classificação orçamentária segundo categorias econômicas. Dizemos que a alusão está implícita, pois encarece a necessidade de se distinguir os recursos que devem ser devotados ao custeio de serviços existentes, daqueles que se destinam ao plano de expansão, o que, a grosso modo, corresponde à distinção entre despesas de custeio e de capital.

No que diz respeito a essa modalidade de classificação, o orçamento brasileiro continua a manter certos vícios, que conduzem a uma superestimativa da formação de capital. Muitas despesas relacionadas com o custeio dos novos serviços, e outras que não implicam em acréscimo ao estoque de capital fixo são levadas à conta de capital, principalmente aquelas classificadas sob a rubrica “Serviços em Regime de Programação Especial”.

c) Dentro de cada unidade administrativa, destacada segundo sua função, há um complexo de despesas interrelacionadas.

Quando se tratar de uma função integrada, como é a educação, é necessário decidir quanto aos pesos a serem conferidos a cada ciclo ou nível sucessivo, decisão essa que requer planejamento cuidadoso a fim de evitar incoerências.

Não obstante a importância dessa categoria funcional, ela poderá receber prioridade menor do que merece, pois todas as decisões em torno de prioridades estão em maior ou menor grau condicionadas ao fator político. Sua impopularidade decorre de dois aspectos que lhe são peculiares: o primeiro, refere-se ao longo prazo envolvido na sua frutificação, muito embora o ângulo físico da construção das escolas possa se concretizar a curto prazo; o segundo, porque necessita ser sustentado através da tributação.

A alta prioridade, que lhe deve ser atribuída, advém do fato de proporcionar aumento da capacidade produtiva dos indivíduos em benefício do país, ao mesmo tempo em que lhes confere oportunidade de elevar o seu padrão de vida. Atende pois, simultaneamente, aos objetivos de desenvolvimento e de melhor distribuição da renda.

O serviço de saúde pública não é integrado como a educação, mas suas despesas podem ser de três naturezas: preventivas, curativas e de pesquisas. Enquanto a segunda categoria é a mais procurada nos países em desenvolvimento, a primeira é a que merece maior atenção. A medicina preventiva é mais barata do ponto de vista social e econômico. Quanto à terceira poderia receber menor peso, concentrando-se o pessoal qualificado, que é escasso, na pesquisa de algumas doenças de caráter local ou regional aproveitando-se a experiência do resto do mundo em outros campos de pesquisa.

Há ainda a considerar, a possibilidade de surgirem alguns projetos com finalidades múltiplas, cuja execução possa interessar a mais de um Ministério ou órgão executivo, podendo ser executados com a conjugação dos seus recursos, sendo que a um deles seria atribuída a responsabilidade da coordenação e execução. Uma barragem, por exemplo, pode ser construída tendo em vista a produção de energia adicional, mas também poderá ser aproveitada para irrigação e, portanto, para programas de colonização, aumento da produtividade agrícola e reflorestamento. Há tipos de projetos que poderão criar importantes economias externas e, em consequência, terão efeito de irradiação considerável. Tendo em vista esses efeitos, a localização e a escolha do momento oportuno para a sua execução, constituem fatores de importância.

d) Finalmente, ao nível de projetos individuais, faz-se necessário tomar decisão quanto à técnica a ser adotada, em função dos recursos disponíveis e a economicidade na utilização do produto final. Por exemplo, a geração de energia adicional pode ser obtida através da construção de vários tipos de usinas geradoras: termoeletricas, hidrelétricas ou mesmo nucleares. Ligado ao problema da seleção da técnica, está o relativo à dimensão das instalações.

Seja qual for o nível em que as decisões se efetivem, fica implícito que a seleção da despesa deve recair sobre a alternativa que proporcione maior soma de benefícios, em termos líquidos. Trata-se da aplicação da análise de custo/benefício.

A possibilidade de quantificação aumenta, segundo a autora, no quarto estágio da tomada de decisões, ou seja, quando se faz a opção da técnica a ser empregada: mais ou menos *labour intensive*, geração de energia segundo diferentes processos, tipos variáveis de irrigação etc.

A quantificação da escolha consistiria: primeiro, na estimativa dos custos das diferentes alternativas, anotando-se com a maior precisão possível as datas em que os dispêndios serão realizados; segundo, na estimativa dos benefícios, sendo fator importante a fixação das datas a partir das quais serão auferidos.

O confronto do valor *presente* dos fluxos dos custos, com o dos benefícios, decidirá a favor da alternativa que proporcionar os benefícios líquidos mais elevados.

Essa técnica de análise é relativamente fácil de ser aplicada no setor privado, pois os custos podem ser objetivamente estimados e os benefícios correspondem à receita, que é determinada pelos preços de mercado. Quando aplicada ao setor público, a análise apresenta uma série de dificuldades: o custo social, no caso, corresponde ao custo de oportunidade ou custo alternativo do projeto; aos benefícios, é difícil atribuir um valor monetário direto. A alternativa, no último caso, seria medir os benefícios em termos reais, isto é, em termos do número adicional de vagas nas escolas públicas, de leitos em hospitais etc.

A mensuração dos custos e benefícios assumiria um caráter muito subjetivo e a critério da imaginação de quem a tentasse.

É de se lamentar que Ursula Hicks não forneça nenhum exemplo desse tipo de análise em seu livro.

No Brasil, o processo de decisões em torno do montante e da estrutura da despesa pública federal, obedece a um escalonamento, que parece não diferir, essencialmente, do recomendado por Ursula Hicks, conforme indica o Orçamento Programa para 1966:

- “decisão no plano superior do grau de participação da União na atividade econômica;
- fixação da participação do Governo no processo de desenvolvimento, estabelecendo-se o montante dos recursos que se destinam a custear as despesas correntes e de capital do Setor Público;
- distribuição desses recursos entre os diversos programas e subprogramas a serem executados no período.

Fixados os recursos por programas e subprogramas o órgão central de orçamento distribui preliminarmente os recursos para os diversos Ministérios e Órgãos de acordo com a participação dos mesmos na execução de programa de trabalho preestabelecido”.

Quanto ao dimensionamento da despesa federal, o governo tem, repetidas vezes, manifestado a intenção de comprimi-la, no sentido de não permitir que a sua participação na despesa interna bruta se eleve. Ao mesmo tempo, pretende aumentar a carga tributária, reduzindo assim o déficit, tendo em vista o programa de estabilização.*

Quanto à eleição de programas, afirma-se nas notas introdutórias ao Orçamento Programa de 1966, que “... obedeceu à sistematização

*) Vide, por exemplo, o *Programa de Ação Econômica do Governo*, pág. 77 e a Mensagem Presidencial encaminhando ao Congresso a proposta orçamentária de 1966.

adotada no Programa de Ação Econômica do Governo" e que "a composição dos subprogramas resultou de sugestões recebidas dos órgãos e ministérios que participam da execução dos diversos programas".

A decisão quanto à técnica a empregar, está a cargo dos responsáveis pela elaboração dos estudos e projetos, em cada órgão encarregado da execução de programas.

Os dados disponíveis no momento não permitem aferir se houve mudança apreciável na fixação da ordem de prioridades em torno dos programas setoriais, visto que as tabelas — resumo inseridas no orçamento programa não são comparáveis aos dados da tabela 5, por não incluírem as mesmas entidades. Levando-se em conta ser êsse o primeiro dos muitos passos para investigar os critérios de decisão, tornar-se-ia exaustivo procurar chegar a alguma conclusão a respeito.

4. POLÍTICA TRIBUTÁRIA PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

No início do capítulo 4, Ursula Hicks define a política fiscal como o conjunto das transações governamentais, que tenham por objetivo apoiar a política econômica geral.

A política fiscal pode contar com grande variedade de instrumentos, alguns dirigidos para o objetivo bem-estar, outros para o crescimento econômico com estabilidade; uns tendo em vista efeitos de curto prazo, outros, de longo. Cumpre salientar, todavia, que êsses instrumentos não são automaticamente coerentes entre si, devendo ser cuidadosamente dosados.

Acentua que a política fiscal, nos países desenvolvidos, é orientada para o crescimento com estabilidade tendo em vista principalmente, o aumento do bem-estar via distribuição mais equalitária da renda disponível.

Nos países em desenvolvimento, toda a ênfase da política econômica geral, e da política fiscal em particular, deve se concentrar no crescimento econômico com suficiente estabilidade para evitar crises que venham a reduzir a taxa de aceleração do desenvolvimento ou mesmo que viesse a determinar perdas em relação a investimentos já realizados.

Nesses países poderá ainda ser utilizada a política fiscal, com grau de ênfase variável, para reduzir a desigualdade na distribuição da renda.

A política tributária pode e deve servir como instrumento de redistribuição de renda, tanto em países adiantados, como em países em desenvolvimento. A despesa pública pode, nos países desenvolvidos, ser utilizada em apoio à política tributária, tendo em vista o objetivo acima,

bem como desempenhar importante papel nas finanças compensatórias, isto é, na política de estabilidade a curto prazo. Nos países em desenvolvimento, entretanto, deve ser canalizada tanto quanto possível para os programas de desenvolvimento.

Após passar em revista outras possíveis fontes de receita corrente interna além dos impostos, como, por exemplo, juros sobre empréstimos, aluguéis de imóveis de propriedade do governo, lucro de empresas, renda de monopólios estatais, dos serviços de utilidade pública, etc., chega à conclusão de que a tributação é a fonte mais importante de financiamento do desenvolvimento. Isso ocorre, não só pela sua contribuição direta como pelos efeitos indiretos, tendo em vista os incentivos. É necessário, pois, que o sistema tributário seja capaz de drenar recursos, em percentagem relativamente elevada do produto interno bruto. Infelizmente, acrescenta, a tributação é, quase sempre, um instrumento fraco e ineficaz nas mãos dos países em desenvolvimento. Nêles, a carga tributária raramente vai além de 15% sendo em alguns até inferior a 12%, enquanto que em países adiantados é da ordem de 30%.

A tabela 6 a seguir permite comparar, em vários países: a) a carga tributária bruta, medida pela relação tributos arrecadados/produto in-

TABELA 6

CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA E LÍQUIDA EM DIVERSOS PAÍSES
EM % DO PRODUTO INTERNO BRUTO

1962

PAÍSES	Carga Tributária Bruta (1)	Carga Tributária Líquida (2)
Suécia	35,2	13,3
Holanda	31,8	20,2
Grã-Bretanha	30,7	21,4
Brasil	21,2	13,4
Federação da Rodésia e Niasa- lândia	16,9	14,2
África do Sul	13,8	10,8
Birmânia	17,6	16,9
Costa Rica	16,9	14,0

1) Impostos diretos e indiretos em % do produto interno bruto.

2) Tributos diretos e indiretos menos transferências e subsídios em % do produto interno bruto.

FONTE: *Yearbook of National Accounts Statistics* — Nações Unidas, 1963.

terno bruto; b) a carga tributária líquida, índice que exclui da tributação os subsídios e as transferências correntes para consumidores. Este último conceito permite visualizar o grau de redistribuição de renda efetuada pelo governo, indicando ainda a renda disponível para o custeio das suas atividades e para a formação de capital.

Os dados da tabela confirmam as assertivas da autora, quais sejam a) a carga tributária nos países altamente industrializados é muito mais elevada que nos países pobres e; b) que os primeiros utilizam com maior intensidade o instrumento fiscal para redistribuir a renda, combinando a tributação e as despesas, sob a forma de subsídios e transferências.

Podemos acrescentar que a defasagem entre a carga tributária bruta e a líquida é tanto maior, quanto mais elevada for a primeira, isto porque, à medida que o país matura no sentido da Industrialização e da aplicação das inovações tecnológicas, atingindo renda *per capita* elevada, passa a se preocupar com o problema do nivelamento do padrão de vida de sua população.

A carga tributária bruta do Brasil situa-se, em faixa intermediária, entre a dos países bastante ricos e a dos muito pobres, podendo ser considerada como relativamente elevada. Destina o Brasil, por outro lado, parcela bastante significativa de seus recursos à redistribuição da renda, atingindo nesse ano de 1962 a 7,8% do produto.

A evolução do ônus tributário bruto e líquido no Brasil, pode ser acompanhada na *tabela 7*.

A carga tributária bruta sofreu, nos 15 anos, considerados, um acréscimo de 47%, enquanto que a líquida, no mesmo período, elevou-se de 34%, isto significando que o processo de redistribuição de renda, via despesa, realizou-se em ritmo mais intenso.

A incipiente capacidade de recolher tributos, verificada nos países em desenvolvimento, pode ser associada, de acordo com Ursula K. Hicks, a diversos fatores, tais como: falta de confiança dos cidadãos nos governantes e conseqüente evasão dos tributos; a falta de qualificação e de treinamento e a corruptibilidade dos fiscais; confusão e ambigüidade resultantes da má formulação da legislação fiscal.

Superadas essas dificuldades caberia: a) selecionar os impostos mais apropriados ao desenvolvimento; b) aperfeiçoar os métodos de estimar, lançar e arrecadar os impostos.

Antes de discutir em detalhe os impostos mais apropriados para o desenvolvimento, a autora se pergunta qual a contribuição que se espera dos impostos no processo, ao que responde: a) os tributos constituem o meio mais eficaz de assegurar a transferência do comando de recursos ao governo; b) as poupanças públicas são necessárias para complementar

TABELA 7

BRASIL

EVOLUÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA E LÍQUIDA EXPRESSA EM % DO PRODUTO INTERNO BRUTO

1950/1964

ANO	<i>Carga Bruta</i>	<i>Carga Líquida</i>
1950	15,8	11,6
1951	17,7	13,3
1952	17,7	12,8
1953	17,0	12,2
1954	18,8	14,1
1955	17,4	12,5
1956	18,7	12,9
1957	19,3	13,3
1958	21,8	15,3
1959	22,6	16,5
1960	22,6	16,6
1961	21,6	14,4
1962	21,2	13,4
1963	22,0	14,2
1964	23,3	15,5

FONTE: Centro de Estudos Fiscais e Centro de Contas Nacionais — IBRE — FGV.

as do setor privado; c) constituem os impostos meio útil para reduzir a defasagem entre os diversos escalões de renda; d) são o instrumento mais importante para controlar a pressão sobre a procura dos bens de

consumo, gerada pelo processo de desenvolvimento, equilibrando a oferta e a procura desses bens, evitando, assim, a inflação.

Destaca, dentre essas funções dos impostos, as de transferência de recursos para o governo e o equilíbrio da oferta e procura nacionais.

A fim de que os impostos venham a preencher as suas funções, o sistema tributário deve assegurar um nível razoável de absorção do produto, sendo para tanto necessário que se saiba selecionar os tributos adequados. Isto deve ser feito de modo a que, ao aumentar a renda, da população, o governo assegure automaticamente sua absorção em proporção crescente; em outras palavras, a incidência marginal do imposto deve ser mais elevada que sua incidência média. A solução óbvia é, em princípio, a instituição de um imposto de renda progressivo, medida que não é fácil de concretizar. A alternativa seria a de escalonar a progressividade dos impostos sobre dispêndios de maneira a atingir proporcionalmente mais os gastos menos essenciais.

Distingue a autora duas categorias de impostos: os que incidem sobre os dispêndios (*outgoings*) tratados no capítulo 4 e aqueles que recaem sobre os rendimentos (*incomings*), objeto do capítulo 5. Essa distinção corresponde, a grosso modo, à classificação em impostos diretos e indiretos. Salienta que o nosso interesse básico deve dirigir-se para a incidência efetiva dos impostos, incluindo aspectos como a redistribuição da renda e o da realocação dos recursos efetivados em consequência de variações nas alíquotas do imposto. Inclui entre os impostos sobre o dispêndio os seguintes: imposto de importação, de consumo e similares, de vendas, territorial urbano e predial. Dentre os impostos sobre os rendimentos destaca: o imposto de renda sob suas diversas formas de incidência — pessoa física (proporcional e progressivo), pessoa jurídica (imposto sobre lucros), impostos sobre o capital e ganhos do capital — e os impostos de exportação. Analisa-os todos, um a um.

Antes dessa análise, entretanto, acentua que, em países em desenvolvimento, os impostos sobre dispêndios são relativamente mais importantes, do ponto de vista da arrecadação, do que nos países desenvolvidos. No primeiro grupo de países, os impostos sobre os gastos tendem a representar cerca de 90% enquanto que nos segundos as duas categorias, isto é, os impostos sobre os dispêndios e os que incidem sobre os rendimentos, têm importância mais ou menos equivalente.

Uma vez que os dois grupos de impostos considerados pela autora correspondem, aproximadamente, aos que integram as categorias dos diretos e dos indiretos, evidenciaremos a participação destas duas modalidades de incidência, em vários países na *tabela 8*.

Como tãda regra sempre tem exceções, vê-se que há alguns países de baixa renda *per capita*, cujos impostos, vistos segundo os grandes grupos de incidência, se assemelham aos dos países desenvolvidos. Na organização de seus sistemas tributários, eles devem ter-se inspirado nos de suas antigas metrópoles, ou meramente continuaram com os sistemas nêles implantados por estas últimas.

No Brasil, a participação dos tributos diretos e indiretos, tem evoluído da seguinte maneira:

TABELA 8

RECEITA TRIBUTARIA SEGUNDO A INCIDENCIA EM VARIOS PAISES

1962

Em % da Arrecadação Total de Cada País

PAISES	<i>Tributos Indiretos</i>	<i>Títulos Diretos</i>
Suécia	35,8	64,2
Holanda	31,9	68,1
Grã-Bretanha	45,6	54,4
Brasil	72,2	27,8
Federação da Rodésia e Niasalândia	33,8	66,2
África do Sul	49,6	50,4
Birmânia	70,7	29,3
Costa Rica	61,3	38,2

FONTE: *Yearbook of National Accounts Statistics* — Nações Unidas, 1963;
Centro de Estudos Fiscais, IBRE — FGV.

TABELA 9
BRASIL
ESTRUTURA DO SISTEMA TRIBUTARIO BRASILEIRO
SEGUNDO A INCIDENCIA

1959/1964

Em % da Arrecadação Anual

ANO	<i>Tributação Indireta</i>	<i>Tributação Direta</i>
1950	33,5	66,5
1951	32,8	67,2
1952	34,9	65,1
1953	34,3	65,7
1954	29,9	70,1
1955	33,9	66,1
1956	33,0	67,0
1957	33,0	67,0
1958	29,2	70,8
1959	27,9	72,1
1960	27,4	72,6
1961	30,1	69,9
1962	27,6	72,2
1963	28,2	71,8
1964	27,0	73,0

FONTE: Centro de Estudos Fiscais — IBRE — FGV.

A diferença essencial, no que concerne à imposição dos tributos diretos e indiretos está em que os primeiros requerem aferição individual da situação do contribuinte, no que se refere à sua renda bruta, encargos de família, renda líquida, patrimônio, lucros, etc. O controle dessas informações requer um sistema de organização e fiscalização eficiente e, em

consequência, caro. Tal sistema é difícil de ser implantado em países em desenvolvimento, quer pelo seu custo, quer pela incapacidade de organizá-lo. Esse fato constitui uma primeira explicação para a predominância dos impostos indiretos nos sistemas tributários dos países pobres. Uma segunda explicação é encontrada na elevada proporção do emprêgo na agricultura e a sua grande participação no produto interno. Esse setor, até mesmo nos países desenvolvidos, está pouco sujeito à tributação.

Os impostos indiretos, por sua vez, são mais fáceis de arrecadar e podem abranger um campo de incidência mais amplo. São vantajosos, portanto, do ponto de vista da arrecadação. Oferecem, por outro lado, a inconveniência de serem, em geral, regressivos, isto é, de derivarem parcela relativamente maior de sua receita, das camadas de população de renda mais baixa. Não redistribuem a renda, ao contrário, intensificam as suas disparidades.

Visando a atenuar esse efeito, pode-se graduar de maneira progressiva, a sua incidência, partindo de isenções ou de alíquotas baixas para os bens de consumo essenciais e elevando-as gradativamente, para os menos essenciais e de luxo.

Tendo em vista o objetivo da estabilidade, constituem instrumento útil para controlar o consumo. Com esse fim, pode-se tributar, ainda que suavemente, os artigos de consumo mais usual.

Procuraremos, adiante, resumir as discussões em torno dos principais impostos os quais, à juízo da autora, podem constituir a base da política tributária e da arrecadação nos países em desenvolvimento.

Ao assim proceder, procuraremos evidenciar a estrutura do sistema tributário brasileiro mencionando algumas das suas principais características. Não entraremos em muitos detalhes nem alongaremos a discussão, uma vez que não oferece novidades, havendo extensa bibliografia sobre o assunto.

Uma visão global da estrutura do sistema tributário brasileiro, apreciada do ângulo da arrecadação por esferas de govêrno e principais impostos em cada esfera, nos é dada nas *tabelas 10 e 10a* em que constam, respectivamente, os valores arrecadados em bilhões de cruzeiros correntes, nos últimos 5 anos e a sua distribuição percentual em relação aos totais anuais.

TABELA 10

BRASIL

TRIBUTAÇÃO SEGUNDO ESFERAS DE GOVERNO
E PRINCIPAIS IMPOSTOS

1960/1964

Em Bilhões de Cruzeiros Correntes

	1960	1961	1962	1963	1964
União	346,1	466,4	711,0	1.305,2	2.643,8
Governo Federal	199,5	287,5	454,6	854,5	1.727,6
Consumo	83,5	122,7	204,2	408,1	880,0
Renda	64,1	83,7	115,6	242,9	482,4
Importação	22,0	35,7	58,4	86,8	124,4
Sêlo	25,5	36,0	63,7	97,2	188,0
Energia Elétrica	1,7	1,9	2,2	11,9	32,6
Outros	2,7	7,5	10,5	7,6	20,2
Autarquias Federais	94,2	178,9	256,4	450,7	916,2
Contrib. Previdência Soc.	57,5	104,9	159,1	277,6	578,5
S/Combustíveis Líquidos .	27,6	53,9	67,1	120,9	240,1
Outros	9,1	20,1	30,2	52,2	97,6
Saldo dos Ágics	52,4	—	—	—	—
Estados e Aut. Estaduais	177,6	256,1	402,1	706,9	1.575,7
Vendas e Consignações	133,7	196,9	329,7	581,4	1.329,7
Outros	43,9	59,2	72,4	125,5	246,0
Municípios	22,2	31,7	50,6	* 98,6	* 169,8
Predial	8,5	11,4	15,0	...	...
Ind. e Profissões	7,6	11,8	19,2	...	...
Outros	6,1	8,5	16,6	...	...
TOTAL GERAL	545,9	754,2	1.163,7	2.110,7	4.389,3

*) Dados estimados.

FONTE: Centro de Estudos Fiscais, IBRE-FGV.

TABELA 10a
BRASIL
TRIBUTAÇÃO SEGUNDO ESFERAS DE GOVERNO
E PRINCIPAIS IMPOSTOS

1960/1964

Em % do Total Anual

	1960	1961	1962	1963	1964
União	63,4	61,8	61,1	61,8	60,2
Governo Federal	36,5	38,1	39,1	40,5	39,3
Consumo	15,3	16,3	17,5	19,3	20,0
Renda	11,7	11,1	9,9	11,5	11,0
Importação	4,0	4,7	5,0	4,1	2,8
Sêlo	4,7	4,7	5,5	4,6	4,3
Energia Elétrica	0,3	0,3	0,2	0,6	0,7
Outros	0,5	1,0	1,0	0,4	0,5
Autarquias Federais	17,3	23,7	22,0	21,3	20,9
Contrib. Previdência Soc.	10,5	13,9	13,7	13,2	13,2
S/Combustíveis Líquidos .	5,1	7,1	5,8	5,7	5,5
Outros	1,7	2,7	2,5	2,4	2,2
Saldo dos Ágics	9,6	—	—	—	—
Estados e Aut. Estaduais	32,5	34,0	34,6	33,5	35,9
Vendas e Consignações	24,5	26,1	28,3	27,5	30,3
Outros	8,0	7,8	6,2	5,9	5,6
Municípios	4,1	4,2	4,3	4,7	3,9
Predial	1,6	1,5	1,2	...	...
Ind. e Profissões	1,4	1,6	1,7	...	...
Outros	1,1	1,1	1,4	...	...
TOTAL GERAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: Centro de Estudos Fiscais, IBRE-FGV.

Os impostos considerados mais importantes, no livro em foco, são:

a) Impôsto de Importação

Segundo Ursula Hicks, o impôsto de importação tende a ser o mais importante nos países em desenvolvimento, chegando a representar por volta de 30% da arrecadação tributária. Tal se deve ao fato dêsse

países, se acharem em grande dependência do comércio exterior, sendo exportadores de matérias-primas e produtos agrícolas e importadores de bens manufaturados, compreendendo bens de consumo, intermediários e de produção. Assim sendo, a importação oferece-lhes excelente margem para auferir receita tributária, com a vantagem de ser o imposto de fácil arrecadação.

Nos países industrializados, este tributo quase nunca excede a 10%. No Brasil, não chega a assumir grande importância, em termos de arrecadação: representa cerca de 10% da receita federal e escassos 4 a 5% da receita tributária total revelando a tendência, nos últimos anos, a ter uma participação cada vez menor.

A par da vantagem representada pela facilidade de coleta, terá repercussão razoavelmente satisfatória, do ponto de vista da distribuição da renda, na medida em que a importação consista, em grande parte, de bens de luxo ou semiluxo, os quais poderão sofrer tributação elevada. Salienta Ursula Hicks, a conveniência de instituir alíquotas baixas ou de isentar os bens de consumo generalizado, para evitar a regressividade. Recomenda o mesmo procedimento para com os bens de produção e os intermediários, como matérias-primas e produtos semimanufaturados, necessários à complementação dos meios internos de produção, a fim de não estrangular a expansão da indústria interna.

Devemos acrescentar que é muito importante manter a compatibilidade de critérios, no que diz respeito à tributação dos bens atingidos por mais de um imposto, como por exemplo, os de importação e consumo, para evitar incentivos indesejáveis no tocante à estrutura da produção.

No Brasil, a coexistência, de elevadas tarifas aduaneiras e de baixas taxas do imposto de consumo sobre bens menos essenciais, favoreceram a expansão de sua produção interna.

Outra função do imposto de importação, não menos importante que as demais, é a de servir como instrumento de proteção às indústrias nascentes dos países pouco industrializados. Nesse sentido, requer uma política sábia, orientada para a seleção das que realmente merecem proteção, sem, contudo, prejudicar a importação de bens necessários à expansão de outras.

Um obstáculo à sua utilização plena, como instrumento de proteção, seria a filiação, dos países em desenvolvimento, ao GATT.

b) Imposto de Consumo

Segundo a autora, não há, em geral, muito campo para a ação do imposto de consumo nos países em desenvolvimento, uma vez que a sua produção industrial é relativamente pequena. Não obstante, na maioria desses países, as primeiras indústrias a serem instaladas são as de ci-

TABELA 11

BRASIL

ARRECAÇÃO DO IMPÓSTO DE CONSUMO SEGUNDO ALÍNEAS

1964

ALÍNEAS	Bilhões de Cruzeiros	%
1 — Produtos Alimentares Industrializados	26,0	2,98
2 — Produtos Farmacêuticos	6,9	0,79
3 — Artigos de Higiene e Cuidados Pessoais	18,7	2,12
4 — Tecidos e Outros Artefatos Textéis	90,5	10,28
5 — Calçados	18,1	2,06
6 — Couros, Peles e Seus Artefatos	4,1	0,46
7 — Borracha e Seus Artefatos	19,1	2,17
8 — Celulose, Papel e Seus Artefatos	17,4	1,98
9 — Artefatos e Produtos de Origem Animal e Vegetal	11,4	1,30
10 — Cimento, Mármore, Pedras e Seus Artefatos	10,3	1,17
11 — Cerâmica, Vidro e Seus Artefatos	14,2	1,61
12 — Resinas, Sintéticas Plásticas e Seus Artefatos	20,2	2,30
13 — Produtos de Indústrias Químicas	39,2	4,45
14 — Produtos de Indústria Metalúrgica	99,4	11,29
15 — Máquinas e Aparelhos Mecânicos	18,5	2,10
16 — Veículos Automotores, Bicicletas, Barcas, Chassis e Carrocerias	47,4	5,39
17 — Equipamentos Elétricos ou Eletrônicos	39,4	4,49
18 — Material de Ótica, Aparelhos e Instrumentos Técnicos e Científicos	9,0	1,02
19 — Instrumentos Musicais, Aparelhos Registradores e produtores de Som e Seus Pertences	4,0	0,45
20 — Armas, Munições e Artigos de Pirotécnica	1,8	0,21
21 — Produtos Diversos:		
Canetas-Tinteiro e Lapiseiras	1,2	0,13
Chapéus e Semelhantes	0,3	0,04
Artigos de Esporte e Jogos	0,2	0,02
Brinquedos	1,8	0,21
Guarda-Chuva ou Guarda-Sol	0,2	0,03
Bijuterias	0,5	0,06
Isqueiros e Suas Pedras	0,1	0,01
Baralhos	0,4	0,05
Artigos de Viagem	0,7	0,05
22 — Café Torrado ou Moído	3,3	0,37
23 — Móveis	19,8	2,25
24 — Fumo	223,2	25,35
25 — Fósforos	2,4	0,27
26 — Jóias, Obras de Ourives e Relógios	4,0	0,46
27 — Bebidas e Adicional	51,3	5,83
28 — Patentes de Registros	1,5	0,17
Adicional da Lei 4.388/64	53,5	6,08
TOTAL	880,0	100,00

FONTE: Divisão de Rendas Internas, Ministério da Fazenda.

garro e bebidas, as quais, fornecem a base mais ampla para esse tributo. Isso ocorre até mesmo nos países mais avançados.

A maioria dos governantes não oporia resistência à pesada tributação desses bens, cuja demanda é inelástica, já que ninguém reputaria como anti-social, a regressividade do tributo.

No Brasil, o imposto de consumo é o de maior arrecadação no plano federal, respondendo por cerca de 50% da receita tributária nessa esfera. É o segundo em importância, no sistema tributário geral, representando em torno de 20%, sendo ultrapassado somente pelo imposto de vendas e consignações, da competência dos governos estaduais.

Incide sobre os bens que sofrem transformação industrial, sejam eles produzidos internamente, sejam de procedência externa.

O imposto é quase totalmente de incidência *ad valorem*, com graduação progressiva razoável, segundo a essencialidade, e cobrado sobre o valor adicionado.

Os cigarros fornecem, também em nosso país, o maior contingente de receita, dentre os bens sujeitos ao imposto de consumo (25% do total). As bebidas, ao contrário, contribuem com apenas cerca de 6%, pelo fato de sua incidência ser, em parte, específica. Na *tabela 11*, pode-se observar a estrutura do imposto, segundo a contribuição de suas diversas alíneas ao total da arrecadação. Algumas delas fornecem contribuição irrisória, como bijuterias, isqueiros, baralhos, jóias, obras de ourives e relógios, artigos de esporte e jogos etc., mas a sua tributação tem sentido moral, em contrapartida à tributação de consumos mais essenciais.

c) Impostos de Vendas

As várias formas de impostos de vendas constituem instrumento útil ao controle do consumo, porém, a menos que os bens de primeira necessidade sejam isentados, sua regressividade pode vir a constituir problema sério. À maneira de contorná-lo, à semelhança do que se recomenda no caso de outros tributos indiretos, seria diferenciando suas alíquotas segundo a essencialidade dos bens sobre os quais incide.

Salienta Ursula Hicks que o imposto de vendas pode assumir diversas formas, pouco diferenciadas, em essência, com variações de nomenclatura como: *sales tax*, *purchase tax* e *turnover tax*. Na prática, correspondem: a primeira a uma alíquota única, geralmente baixa, a qual incide sobre uma variada gama de produtos; a segunda (*purchase tax*), a alíquotas diferenciadas, geralmente altas, incidindo sobre um número limitado de bens; a terceira (*turnover tax*), cuja incidência se processa cumulativamente, sobre o valor total de cada transação, seja relativa a

estágios intermediários da produção, seja sobre as diversas fases da comercialização, ou sobre a venda ao consumidor final.

Assinala a autora que seja qual for a forma assumida pelo imposto, deve ser coordenado com o de importação e de consumo, a fim de evitar distorções no sistema econômico. Tal coordenação é difícil de ser concretizada, uma vez que o imposto de vendas é quase sempre da competência de esfera de governo diferente da federal, caindo, geralmente, na órbita estadual, quando o regime for federativo.

Esse é o caso do nosso imposto de vendas e consignações, pois cabe aos estados e assume, até o momento, a terceira forma, ou seja, a da incidência cumulativa. A recente Emenda Constitucional n.º 18 altera sua nomenclatura e modalidade de incidência: passa a denominar-se “imposto sobre a circulação de mercadorias” e a incidir sobre o valor adicionado.

É difícil de se prever o efeito que, no futuro próximo, a referida emenda terá sobre as finanças dos Estados, visto estes não se encontrarem em condições de estimar a alíquota requerida para manter a arrecadação em níveis compatíveis com as anteriores. O problema assume aspecto sério, pois o tributo constitui o esteio das finanças estaduais, representando 80 a 90% da arrecadação da maioria dos Estados.

É de se reconhecer, entretanto, que medidas se impunham para corrigir graves inconvenientes da tributação cumulativa, os quais não caberia aqui discutir.

A emenda 18 prevê, todavia, a constituição de um “Fundo de Participação dos Estados e Municípios”, vinculando ao mesmo 20% da arrecadação dos impostos de consumo e de renda (com exceção de alguns itens). Objetiva, dêse modo, compensar as referidas esferas de governo das eventuais perdas que venham a sofrer em decorrência da alteração mencionada e da perda de competência em relação e alguns outros tributos.

d) Imposto de Renda

Considera a autora os impostos sobre rendimentos (*incomings*) grupados sob três categorias: a) os que denomina de substitutos elementares do imposto de renda como o de profissões, o de exportação e o imposto cedular sobre a renda; b) o imposto de renda propriamente dito, distinguindo a sua incidência sobre pessoas e sobre os lucros; a estes denomina “impostos pessoais sobre a renda”; c) impostos complementares, como os de ganhos do capital, impostos do sêlo, impostos progressivos sobre despesas, impostos sobre a propriedade, sobre a riqueza e doações.

Grande parte do capítulo 5, em discussão, refere-se à implantação de sistemas de tributação direta em países sem tradição relativa à imposição desses tributos e em condições muito primitivas. Consequentemente

as recomendações se adaptam às suas circunstâncias peculiares traduzindo-se em mecanismos bastante primários. Exemplo disso é a recomendação de coleta em espécie, ainda que seja apenas para habituar o contribuinte à idéia de que deve pagar imposto. Outro exemplo, diz respeito à utilização do sistema, que as autoridades coloniais usaram muito, do *poll tax* e *hut tax*.

Uma vez que a legislação do imposto de renda no Brasil já atingiu a um razoável grau de maturidade, não nos deteremos em considerações em torno do conteúdo do livro, a respeito desse tributo.

O sistema brasileiro aboliu, em 1964, o imposto cedular sobre a pessoa física, mantendo apenas o progressivo, sendo sua escala de progressão, atualmente bastante violenta. O campo da retenção na fonte vem sendo bem ampliado, visando a abranger maior número de contribuintes, a reduzir a evasão e a contribuir para a estabilização ao reduzir a defasagem de tempo entre a percepção do rendimento e o pagamento do imposto. Procura incentivar a poupança através de vários dispositivos, entre eles a faculdade que têm as empresas de recolherem 50% do imposto devido, destinando esses recursos a investimentos nas áreas de mais baixa renda *per capita* do país — Nordeste e Amazônia. Permite-se, também, às empresas a correção monetária do ativo.

Embora a legislação do imposto de renda possa conter falhas, como a de sobrecarregar demasiadamente o contribuinte médio, não é tão destituída de funcionalidade, nem tão retrógrada. A sua fraqueza reside mais no sistema de lançamento, coleta e fiscalização que na legislação propriamente dita.

No período 1960/64, o imposto de renda apresentou a seguinte estrutura de arrecadação, segundo a origem dos rendimentos:

TABELA 12

BRASIL

ARRECADAÇÃO DE IMPOSTO DE RENDA, SEGUNDO A ORIGEM

Em % do Total Anual

Discriminação	1960	1961	1962	1963	1964
Pessoas Físicas	17,2	11,2	7,2	11,0	11,4
Pessoas Jurídicas .	48,5	51,2	49,4	50,0	39,1
Retenção na Fonte	32,3	35,8	41,8	37,6	48,0
Adicional Proteção à Família	0,5	0,3	0,2	0,3	0,3
Rendas Diversas ..	1,5	1,5	1,4	1,1	1,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: Anuário Estatístico do Brasil, IBGE — 1965.

Observe-se como as alterações introduzidas na legislação do imposto em 1964, alteraram o panorama da arrecadação: a retenção na fonte ampliou-se consideravelmente e a pessoa jurídica foi relativamente poupada.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No que diz respeito à política tributária para países em desenvolvimento, o livro de Ursula Hicks não encerra contribuição original, como de resto, já havíamos assinalado anteriormente. Os princípios enunciados nesse particular, são mais ou menos universalmente aceitos.

As decisões em torno da formulação ou reforma de um sistema tributário não deveriam, entretanto, ser tomadas de maneira apriorística, como aliás, tem ocorrido entre nós. Ao contrário, deveriam fundamentar-se em indicações, tanto quanto possível, palpáveis, a fim de se coadunarem com a realidade econômica e social e com os efeitos a que visam.

Considerando o acima exposto e tendo em vista a tomada de decisões quanto à estrutura de um sistema tributário mais adaptável aos seus fins, a autora poderia ter enriquecido essa parte do seu livro com sugestões sobre pesquisas que lhes servissem de base e também sobre como avaliar os efeitos econômicos dos tributos.

Quanto ao mais, o livro tem o grande mérito de sistematizar os procedimentos recomendáveis em conexão com os passos a serem tomados na estratégia do desenvolvimento; com a instituição de um mecanismo de planejamento responsável pela organização e execução de planos de desenvolvimento; com os critérios de seleção das despesas públicas. Quanto a estes últimos, é de se lamentar que não introduza sugestões e exemplos práticos relacionados com a técnica da análise do custos/benefícios.

O capítulo sobre o financiamento do desenvolvimento, nos parece um tanto fraco, principalmente no que diz respeito ao tratamento da poupança do setor privado. Excetuando as considerações ligadas ao processo da poupança forçada, faz caso omissso do papel das poupanças pessoais e das empresas. Assim procede, certamente, por considerá-las de pouca importância, quanto ao volume, nos países pobres e de industrialização incipiente. Deixa de discutir a possibilidade da utilização de incentivos fiscais à poupança e investimentos privados, tanto nesse capítulo (3) como nos subsequentes sobre a política tributária.

A autora revela, acima de tudo, uma grande virtude: a de não pretender ser dogmática; pelo contrário, insiste, a cada passo em que toda decisão deve ser pesada à luz das circunstâncias peculiares a cada país. Essa atitude invalida, em grande parte, a restrição levantada inicialmente, segundo a qual as recomendações se aplicariam mais aos novos países emergentes da colonização britânica.

Devo, antes de concluir, expressar aos meus colegas, economistas Werner Baer, Antonio José Fonseca da Costa Couto e Carlos Augusto Rodrigues Costa, agradecimentos por suas sugestões a este artigo.