41. Os recursos tributários arrecadados, alocados ao fundo de desenvolvimento agrícola, seriam administrados pelo sistema bancário existente, sob um convênio com o governo nacional. Com esse propósito, seria preciso elaborar detalhes mais específicos, o que não é importante apresentar neste momento.

A POLÍTICA TRIBUTÁRIA COMO DETERMINANTE DA COMBINAÇÃO ÓTIMA DOS FATORES CAPITAL E TRABALHO

I. INTRODUÇÃO

1. A análise deste tema tem por objetivo estudar o papel que os instrumentos tributários podem desempenhar na economia dos países em desenvolvimento, contribuindo para que o trabalho e o capital, como fatores de produção, sejam usados em proporção com a sua escassez relativa, mantendo níveis satisfatórios de produtividade.
2. Em consequência, este tema se dividirá em duas partes, a primeira dedicada ao estudo das medidas que estão em relação com o fator trabalho, cuja finalidade é eliminar o desemprego estrutural que existe nessas economias, e a segunda, ao exame dos elementos relacionados com o emprego do fator capital, a fim de que este, como fator de produção escasso, seja alocado da maneira mais eficiente possível.
3. Dado que o enfoque desta Conferência se limita à aplicação dos instrumentos tributários, a discussão daqueles dois temas se limitará exclusivamente aos casos em que o emprego do instrumento tributário representa a decisão de política econômica mais indicada entre as possíveis.
4. Por último, deve-se mencionar que, da mesma forma que nos outros itens que compõem o ternário, dá-se mais ênfase à apresentação de uma tese para submetê-la à discussão do que à investigação sistemática sobre as causas que deram origem à situação existente nos países.

II. POLÍTICA DE UTILIZAÇÃO DA MÃO-DE-OBRA

5. Em relação ao objetivo de eliminação do desemprego, devemos diferenciar entre o desemprego de tipo conjuntural e o cíclico, característico das economias centrais, e que se deve especialmente a mudanças na demanda efetiva, e o desemprego estrutural ou subemprego, próprio das economias periféricas, cujas causas são mais permanentes e profundas, e se encontram relacionadas com o processo de desenvolvimento econômico característico de tais economias.
6. Esse tipo de desemprego se manifesta tanto na população que se encontra desocupada de forma aberta quanto na que, tendo um emprego, de jornada completa ou parcial, tem níveis de produtividade tão baixos que, para os efeitos de sua contribuição ao desenvolvimento do país, pode ser considerada subempregada. Exemplos desse último tipo são comuns no setor agropecuário, no setor de serviços, especialmente no comércio varejista ambulante e em grande parte das administrações públicas.
7. A eliminação desse tipo de desemprego depende, por conseguinte, da realocação desse fator para atividades mais produtivas, onde seu custo de oportunidade tenha sentido econômico. São esses problemas de realocação, seja entre setores, seja entre regiões, os que fazem com que a solução não seja automática, nem tampouco de curto prazo, e que se requeira a aplicação de medidas econômicas que removam os obstáculos existentes na atualidade.
8. A determinação dos obstáculos ou causas responsáveis pela existência dessa massa de marginalizados, como são chamados, excede os limites deste tema, visto que implicaria analisar toda a estrutura econômica dos países em desenvolvimento. Em forma muito sucinta, e tomando como base o relatório da OIT sobre a matéria, pode-se dizer que esses marginalizados são o resultado, essencialmente, dos

seguintes elementos, que se referem tanto à oferta quanto à demanda de mão-de-obra:[1]

1) Em relação à oferta de mão-de-obra, o fator fundamental tem sido seu montante excessivo, devido à explosão demográfica – que, por sua vez, é uma consequência da redução da taxa de mortalidade infantil – que tem provocado um aumento particularmente rápido no número de pessoas que se incorpora cada ano à força de trabalho, e originou as migrações internas e externas.
2) Em relação à demanda de mão-de-obra, a característica básica tem sido a baixa taxa de absorção, que tem prevalecido pelos seguintes motivos:
   a) o baixo nível de renda que resulta numa reduzida taxa de poupança e, consequentemente, de formação de capital, que unido aos fatores que serão indicados a seguir, limitam a absorção dessa crescente mão-de-obra nova;
   b) uma estrutura de demanda que estimula a produção de bens e serviços que exigem relativamente pouco uso de mão-de-obra, como consequência, em parte, da distribuição desigual da renda existente na maioria dos países e, em parte, de uma política de industrialização que estimula a produção de bens finais produzidos com o uso intensivo de capital. Essa política de substituição tem sido estimulada tanto pelo efeito de demonstração entre países quanto pela política tarifária de tributar mais fortemente os bens finais importados; e
   c) o considerável aumento da densidade de capital empregado nos processos produtivos, em virtude do qual, para cada novo emprego criado, se precisa de um montante de capital muito elevado, sendo este último fator essencialmente limitado em sua disponibilidade.

1 Reunión de Expertos en Política Fiscal para la Proporción del Empleo, 4 al 8 de enero de 1971, *Informe Final*, OIT, Ginebra, 1971.

9. Consideramos que o ponto anterior, referente à oferta de mão-de-obra, não pode ser diretamente afetado pelo instrumento tributário, razão pela qual não se discutirá sua análise nesse momento.
10. Em relação aos elementos que são vinculados à demanda de mão-de-obra, este documento analisa somente as medidas tributárias que podem modificar a combinação dos fatores trabalho e capital nos processos produtivos.

    Por isso, com a finalidade de preservar a estrutura do ternário, serão deixados para a discussão do Tema 8, sobre política de incremento e orientação dos investimentos, aqueles outros aspectos vinculados com o baixo nível de renda e com a formação de capital, evitando, assim, duplicações desnecessárias.
11. Com respeito à estrutura da demanda de bens e serviços, que parece ter uma importância determinante entre as causas do desemprego, deve ter-se presente que ela é função de um conjunto de variáveis. Uma delas é a atual distribuição da renda existente, que determina o poder aquisitivo dos diferentes grupos e, consequentemente, a demanda global. Daí que a modificação da distribuição da renda, tornando-a menos desigual, levará a:[2]
    a) uma maior demanda de alimentos, que são produzidos em todos os países em desenvolvimento com técnicas de produção que absorvem muita mão-de-obra;
    b) uma maior demanda de produtos de artesanato e de indústrias vegetativas, como a têxtil, que usam técnicas de produção com emprego de mão-de-obra; e
    c) uma menor demanda de bens finais importados ou bens com alto conteúdo de importação, que diminuem oportunidades de emprego.

2 El Empleo y el Crescimento en la Estrategia del Desarrollo de América Latina, Anexo 6: Redistribución del Ingreso y del Empleo, *VII Reuniones Anuales del CIES*, Doc. 1641, add. 6, OE A, Washington, D. C

Por tudo isso, considera-se que as medidas que se adotam para melhorar os atuais módulos de distribuição da renda, que se analisarão no Tema 7, poderão ter um considerável efeito sobre o problema do desemprego. Devem também reduzir o desemprego as medidas que se proporão no final deste documento, destinadas a incrementar o emprego da mão-de-obra nos processos produtivos.

12. Com respeito aos Temas 1 e 3, que analisaram a política de importações e de consumo, respectivamente, estima-se que tanto a outorga de um mesmo nível de proteção efetiva para todos os bens quanto a aplicação de impostos internos mais elevados sobre aqueles bens, que têm um consumo *per capita* menor, contribuirão de uma maneira direta para modificar a estrutura da demanda e da produção, com o fim de provocar um maior emprego de mão-de-obra.
13. É por esses motivos que se analisarão neste tema os aspectos da política de emprego, que têm relação com as técnicas de produção utilizadas e a indicação de medidas tributárias para estimular o uso de técnicas de produção com uso mais intensivo de trabalho, qualquer que seja o nível e estrutura dos investimentos.

1. Política de emprego e função de produção

14. A segunda das estratégias, que os países podem adotar para aumentar a absorção de mão-de-obra, consiste em atuar sobre a participação que os fatores produtivos têm na estrutura de produção, seja influindo sobre as opções que se apresentam na eleição da função de produção, ao decidir-se sobre novos investimentos, seja modificando as funções de produção que estão sendo usadas em relação aos investimentos já realizados. Esse último efeito pode ser logrado ao se propor a opção entre o uso de capital ou de trabalho, não quanto aos processos básicos, senão em relação às atividades complementares, onde a flexibilidade é muito maior.
15. Observa-se, em geral, na América Latina, uma tendência crescente para o emprego de técnicas de produção com o uso intensivo de

capital e que, consequentemente, afetam de maneira negativa os níveis de desemprego estrutural existente. Entre os motivos que têm dado origem a essa tendência se encontram motivos econômicos e extra-econômicos.

De acordo com o Relatório da OIT, já citado, se podem mencionar, entre esses últimos, os seguintes:[3]

a) uma possível preferência por indústrias e técnicas modernas de uma grande densidade de capital e pouca utilização de mão-de-obra por motivos de prestígio, de imágem de modernização, etc., mais que por força de razões econômicas;
b) as dificuldades para se conduzir uma grande força de trabalho e a falta de experiência nos problemas trabalhistas que isso implica, ao mesmo tempo que uma maior exposição aos problemas e conflitos trabalhistas;
c) a existência de leis de demissão e de salários garantidos, que diminui a flexibilidade dos empresários para adequar o emprego às mudanças no volume da produção, enquanto as técnicas de produção, com intensidade de capital, lhes permitem adaptar-se mais rapidamente às flutuações;
d) a contratação de serviços de assessoramento técnico, que sendo, em sua maioria, importados, orientam as decisões de investir para a seleção de técnicas de produção com uso intensivo de capital; e
e) o emprego de tecnologias importadas de países em que a relação de preços relativos é diferente daquela nos quais essa tecnologia é empregada e que condicionam o emprego de mais capital por unidade de mão-de-obra. Essas tecnologias são fundamentalmente empregadas nos setores mais dinâmicos da economia e que absorvem uma alta percentagem dos recursos disponíveis para o investimento, especialmente dos empréstimos externos.

16. No campo econômico, entre os fatores que incidem sobre a função de produção, fazendo que esta tenha uma maior densidade de

3 Op. cit.

capital, encontram-se todos aqueles que contribuem para criar uma brecha entre o custo de oportunidade da mão-de-obra (que reflete a sua escassez relativa) e o preço que o produtor tem de pagar por seu uso. Essa brecha se forma de duas maneiras distintas:

a) em primeiro lugar, pela existência de salários mínimos legais ou de convênio, que faz com que o preço da mão-de-obra no mercado de trabalho (mesmo antes da aplicação de qualquer tipo de imposto), não seja igual ao custo de oportunidade deste fator; e

b) em segundo lugar, os tributos sobre a folha de salários e, de modo especial, a contribuição patronal para o financiamento do seguro social, fazem com que o fator trabalho tenha, para as empresas, um custo acima do preço que este fator tem no mercado.

17. A brecha indicada no ponto a, do parágrafo precedente, depende essencialmente de fatores políticos e sociais relacionados com a organização da força de trabalho, que se manifestam por meio de medidas legais e institucionais de outra ordem alheia à tributária.

2. Os tributos sobre o custo do fator trabalho

18. A tributação latino-americana relacionada com a mão-de-obra é especialmente desfavorável para o emprego do fator trabalho, sobretudo levando-se em conta as taxas de desocupação existentes em muitos países.

Por uma parte, existem os impostos que, sendo destinados a rendas gerais, tributam diretamente os salários (*payroll taxes*). Seu uso não é frequente nos países da América Latina, e, por isso, não serão analisados.

Por outra parte, os tributos a cargo das empresas destinados ao financiamento dos programas de previdência social são, em alguns casos, uma percentagem importante do total de salários pagos, e, ao mesmo tempo, representam uma alta porcentagem do total de recursos empregados para o financiamento desses programas.

A esses recursos devemos acrescentar os impostos destinados a financiar outros programas de ajuda aos trabalhadores, tais como obras sociais e enfermidade, que se aplicam, além disso, sobre o valor das remunerações pagas pelas empresas e cuja importância não se encontra claramente quantificada.

19. O efeito que esses ou qualquer outro imposto que se apliquem sobre a folha de salários têm, no processo econômico, não consiste unicamente em encarecer o preço do trabalho, senão que, por meio desta alteração nos preços relativos do trabalho e do capital, produzem um conjunto de outros efeitos negativos, como os seguintes:

a) elevam mais, proporcionalmente, os preços internos dos bens produzidos pelas indústrias com uso intensivo de trabalho, que são, precisamente, os destinados à massa geral de consumidores, e reduzem, pelo contrário, os preços dos bens de consumo conspícuo, produzidos por indústrias com alta intensidade de emprego de capital por unidade de mão-de-obra; e

b) diminuem as vantagens comparativas que o país tem, como exportador de bens com alta densidade de mão-de-obra, ao encarecer o preço do salário.

20. As possibilidades de alterar a composição dos fatores na função de produção, mediante uma redução no custo do fator trabalho, por meio da eliminação dos impostos sobre a mão-de-obra, estão sujeitas a várias restrições cuja natureza não cabe aqui analisar. Isso significa que há razões para se acreditar que a condição de dependência tecnológica, dos países periféricos, limita o grau de elasticidade de substituição entre o fator trabalho e capital. Entretanto, para os efeitos de racionalizar a função paramétrica da estrutura tributária, seria suficiente, para justificar a eliminação da distorção tributária do custo do trabalho, admitir que essa elasticidade se situa num ponto acima de zero para o conjunto da economia e, especialmente, para os setores produtivos onde é mais ampla a liberdade de opção tecnológica.

3. Alternativas para o financiamento das prestações de Previdência Social

21. A eliminação ou limitação das fontes de recursos para o financiamento dos sistemas de previdência social e similares, baseados nos impostos sobre o montante dos salários pagos pelas empresas, provoca a necessidade de propor fontes alternativas de financiamento, visto que não se considera conveniente, de nenhuma maneira, suprimir os benefícios outorgados aos trabalhadores.

    As fontes alternativas de financiamento devem ser procuradas, em primeiro lugar, entre os impostos que não distorcem o preço de mercado dos fatores de produção e, entre estes, procurar que se maximizem as vantagens que eles proporcionam ao sistema econômico.

22. Dado o montante dos recursos necessários para substituir as fontes de financiamento cuja eliminação é proposta, somente dois dos impostos integrantes do Modelo Tributário oferecem condições satisfatórias, pela amplitude de sua base de tributação: o imposto sobre a renda pessoal e o imposto geral sobre as mercadorias e serviços, sob a forma de tributação sobre o valor agregado.

23. O primeiro imposto teria a vantagem de conferir maior grau de progressividade ao sistema tributário, levando, para a tributação da renda, tributos que, atualmente, constituem um componente regressivo dos preços finais dos bens e serviços.

    Mas, por sua vez, apresentaria uma série de riscos e inconvenientes, entre os quais o mais importante seria seu impacto, de magnitude não suscetível de exata medição, sobre a função poupança-consumo com possíveis efeitos negativos à oferta privada de poupança como fonte de financiamento do desenvolvimento.

24. O contrário ocorre com o financiamento substitutivo com base no imposto sobre o valor agregado, porque:

    a) calculando-se sobre os preços finais, o imposto será sempre o mesmo, qualquer que seja a combinação de fatores utilizados no processo produtivo, o que corrige a distorção assinalada com referência aos tributos calculados sobre o custo do fator trabalho;

    b) da mesma forma que esses tributos, o imposto sobre o valor agregado é também um componente do preço, o que faz com que a substituição entre ambos não afete a função poupança-consumo, e se minimizem, em consequência, os desequilíbrios provocados pela mudança;

    c) não obstante o conhecido caráter regressivo do imposto sobre o valor agregado, sua regressividade é menos acentuada que a dos tributos sobre o custo do trabalho, em razão da maior proporção em que este fator entra na composição do preço dos bens de consumo geral; e

    d) a absorção das contribuições das empresas ao seguro social pelo imposto sobre o valor agregado permitiria, pelo uso do mecanismo da restituição, um apreciável esforço da capacidade competitiva externa dos produtos em cujos preços entra uma elevada proporção de salários.

4. Medidas tributárias relacionadas com a demanda de mão-de-obra

25. Não obstante o exposto no Parágrafo 17, a tributação pode ser empregada como um instrumento apto para fechar a brecha entre o custo de oportunidade do trabalho e o preço deste fator no mercado de trabalho, criada pela referência dos salários mínimos, legais e de convênio.

    A forma mais aceitável, em que essa diferença de custos pode ser eliminada, não consiste na eliminação das normas legais sobre os salários-mínimos vigentes, pelas tensões sociais que isso origina, senão ao contrário, por meio da concessão de subsídios às empresas num montante igual à brecha provocada pelos salários-mínimos, a fim de compensá-los pelo emprego deste fator de produção.

26. A eliminação da brecha entre o custo de oportunidade do trabalho e, o preço que por ela paga o produtor no mercado antes da

aplicação de qualquer tipo de impostos, terá importantes vantagens do ponto de vista da alocação de recursos, contribuirá para solucionar o problema de desemprego da mão-de-obra, para modificar a estrutura da produção, tanto para o mercado interno quanto o externo e, por conseguinte, para melhorar a distribuição de renda por meio da incorporação de uma massa de marginalizados à força de trabalho, de acordo com níveis aceitáveis de produtividade.

27. A medida tributária que se propõe para a concessão de subsídios consiste em permitir às empresas, que são contribuintes do imposto sobre lucros, uma dedução adicional equivalente ao número de empregados multiplicado por um fator fixo correspondente a uma percentagem do salário mínimo legal existente, ou do que surge dos convênios coletivos.

Essa proposta teria várias vantagens, a saber:

a) o lucro se ajustaria naturalmente às condições das várias regiões do país, na medida em que os salários-mínimos regionais guardem certa correlação com o correspondente custo de oportunidade de mão-de-obra;

b) o empresário somente poderia incrementar o montante da dedução por meio de incorporações de novos operários aos já empregados, e não mediante aumentos de salários aos que se encontrem ocupados, dado que o preço unitário do salário estaria fixado por elementos que ele não pode controlar;

c) tender-se-ia a incrementar a absorção de mão-de-obra não qualificada mais do que de operários qualificados ou profissionais, já que é com os primeiros que o subsídio se maximiza, contribuindo desta maneira para eliminar a desocupação naqueles setores em que está concentrada;

d) outorgar essa dedução adicional em relação com a renda do capital não afetaria significativamente a progressividade do sistema, já que ela se preservaria ao existir integração entre as rendas geradas pelas empresas e as rendas de seus proprietários tributadas pelo imposto sobre a renda pessoal, que tem taxas progressivas;

e) a própria base da dedução faz que com esse sistema se castiguem as empresas que reduzem o número de operários não qualificados, mediante a diminuição do montante do subsídio recebido; e

f) finalmente, o custo, em termos de perda de arrecadação, poderia ser compensado de maneira definitiva, mediante aumentos na taxa geral do mesmo imposto sobre os lucros.

III. POLÍTICA DE UTILIZAÇÃO DO CAPITAL

28. Não só devem ser levadas em conta as considerações que forem feitas acima, em relação ao fator trabalho, que distorcem os preços relativos dos fatores e, consequentemente, a alocação dos fatores produtivos, mas também todos os elementos que incidem sobre o preço do capital para as empresas. É evidente que a alteração do preço absoluto desse fator incidirá sobre a escolha da função de produção que se utilizará, de tal maneira que uma redução no preço do capital afetará a possível absorção de mão-de-obra desocupada, limitando assim a demanda de mão-de-obra como se indicou no parágrafo 8 (2).
29. Em princípio, deve ter-se presente que o capital tem um duplo papel em relação à mão-de-obra. Em primeiro lugar, trabalho e capital podem ser fatores de produção complementares, no sentido de que ambos são necessários em determinadas proporções para que a expansão do aparelho produtivo tenha lugar. Nesse sentido, a análise do fator capital será desenvolvida no Tema 7, que se refere à expansão e orientação dos investimentos.

    Em segundo lugar, a relação que pode existir entre ambos fatores é de caráter substitutivo, na medida em que existir certo grau de liberdade para escolher entre funções alternativas de produção. Nesse contexto, é importante analisar os preços relativos dos fatores de produção, já que eles influem na opção que adota o empresário.
30. Enquanto anteriormente se analisou a influência que as medidas tributárias têm na determinação do custo do trabalho para as empresas e as alternativas propostas, nos parágrafos seguintes serão analisadas as medidas que determinam o custo do fator capital, para o qual se supõe como dado o preço do trabalho.
31. O preço do capital, para as empresas, pode ser influenciado de duas maneiras distintas, mas que produzem os mesmos efeitos sobre a formação de capital:

a) barateando o preço dos bens e serviços de investimento, mediante a eliminação dos impostos que os tributam; e
b) complementando, por meio de subsídios diretos ou indiretos, os recursos financeiros necessários para a aquisição de tais bens e serviços.

1. Redução do preço dos bens e serviços de investimento

32. Em primeiro lugar, deve-se ter presente que os bens e serviços de investimento podem ser utilizados para diversos propósitos. Por uma parte, e como já se mencionou anteriormente, o capital pode ser empregado para a criação de um maior número de empregos, na medida em que ambos os fatores sejam complementares entre si, e, a esse respeito, pode-se dizer que uma diminuição no custo do fator capital terá efeitos positivos sobre a absorção de mão-de-obra.
33. Por outra parte, os bens de capital podem ser empregados para a produção de qualquer tipo de bens, sejam de caráter conspícuo, motivo pelo qual, como fator de produção que pode ser empregado em qualquer processo produtivo, não se justifica tributar o fator capital com impostos cuja repercussão sobre os preços dos bens e serviços finais não é possível apreciar corretamente.
34. Por tais razões, pode-se afirmar que é perfeitamente racional não tributar, com nenhum tipo de impostos internos, os bens e serviços de investimento, e propor a derrogação dos tributos internos existentes sobre tais bens e serviços.
35. Com relação às Tarifas Aduaneiras que tributam os bens de investimento, se parte do pressuposto de que, em princípio, elas não se justificam por motivos idênticos àqueles indicados acima, salvo se isso for necessário por força de razões de política aduaneira que se analisam no Tema 1. No mesmo Tema se propõe, que entre as razões que justificam a tributação tarifária, se devem levar em conta os lucros, em termos de geração de empregos, que eles produzem.

36. Em síntese, propõe-se que, em relação ao tratamento tributário sobre os bens e serviços de investimento, se eliminem os tributos internos sobre eles, e se avalie, no que se refere à política aduaneira, a conveniência, ou não, de tributá-lo como impostos sobre sua importação.

2. Os incentivos à formação de capital e seu efeito sobre o emprego

37. Com relação à outorga de subsídios diretos ou indiretos para o financiamento da formação de capital, é conveniente uma análise mais detalhada sobre os possíveis efeitos negativos que eles podem ter sobre a demanda de trabalho.
38. Em primeiro lugar, o capital financeiro disponível para o investimento tem um preço no mercado, que nem sempre coincide com seu custo de oportunidade em razão das políticas monetárias e cambial existentes, assim como à política tributária. Em relação com as primeiras existem:
    a) taxas de juros subsidiadas, seja pela presença de elementos inflacionários que fazem com que a taxa real seja negativa, ou seja, porque esta não é fixada de acordo com a oferta e demanda de capitais, mas que se determina como consequência de medidas de política monetária; e
    b) superavaliação do tipo de câmbio que estimula a importação de todo tipo de bens e a expansão da capacidade instalada mais além do tamanho do mercado potencial.
39. Em segundo lugar, qualquer que tenha sido o preço do capital financeiro, no mercado de dinheiro, os diversos incentivos tributários outorgados à formação de capital resultaram num aumento dos recursos financeiros disponíveis para o investimento, que se somou aos já existentes nas empresas.

    Grande parte desses estímulos são concedidos sob a forma de exoneração de impostos sobre as rendas, o que de fato equivale a um subsídio indireto, mediante créditos por investimento, depreciação

acelerada, isenção dos lucros não distribuídos, etc. Esses regimes se têm generalizado tanto que é possível encontrá-los nas legislações de muitos países da América Latina, ou incorporados de forma permanente à estrutura do imposto sobre os lucros das empresas, ou formando parte de regimes especiais de promoção setorial ou regional.

40. É difícil avaliar o efeito que esses incentivos tributários têm tido sobre a formação de capital, como se indicou no Tema 7, mas, ao mesmo tempo, é evidente que tais incentivos mudaram os preços relativos da mão-de-obra e do capital, estimulando o uso de funções de produção com emprego mais intensivo de capital, deteriorando, deste modo, a capacidade de absorção da mão-de-obra.

41. Não se levou em conta essas considerações *a priori* nos regimes de promoção da América Latina, entre os quais se encontram atualmente projetos de fomento de indústrias com alta densidade de capital, cuja justificativa inicial foi a redução do desemprego regional.

    Nesses casos, o efeito negativo que as medidas tributárias tiveram sobre o emprego deve ser procurado, seja na solução do tipo de bens que se iam produzir (com baixa taxa de substituição entre fatores), seja no estímulo ao emprego de técnicas que não correspondiam à relativa abundância de fatores, mas não na essência do instrumento tributário.

    Por isso, considera-se que, quanto aos incentivos ao investimento, as modificações tributárias que são propostas não podem generalizar-se na sua aplicação, mas devem ser baseadas num estudo que leve em conta, entre outros fatores, a elasticidade de substituição existente entre o capital e o trabalho, e estarem integrados dentro da política que se analisa no Tema 7.

42. Por conseguinte, crê-se conveniente limitar o emprego de incentivos fiscais na formação de capital, a fim de que a brecha criada, entre o preço de mercado e o custo de oportunidade do capital financeiro disponível para investir, seja a menor possível.

Por isso, propõem-se certos critérios que deveriam ser aplicados para a outorga de incentivos ao investimento:

a) em primeiro lugar, os incentivos devem ser concedidos sobre a base da análise de projetos individuais;
b) em segundo lugar, deve-se estudar para cada caso a elasticidade de substituição que existe entre o capital e o trabalho, outorgando-se os incentivos somente naqueles casos em que existe a elasticidade adequada;
c) em terceiro lugar, deve-se quantificar o efeito que produzirá o uso do incentivo tributário sobre a absorção de mão-de-obra; e
d) finalmente, os incentivos devem ser aplicados sobre bases homogêneas para permitir sua comparação em termos dos custos fiscais que eles implicam.

IV. CONCLUSÕES FINAIS

43. Ao longo desta exposição, estudaram-se as diversas medidas tributárias que são determinantes da combinação ótima dos fatores trabalho e capital e se propuseram as soluções que se acreditam mais convenientes.

Por isso, analisaram-se os fatores que afetam o preço da mão-de-obra, supondo-se que seja constante o preço do capital, e realizou-se em seguida a análise no sentido oposto, a fim de se chegar a propostas que se expõem a seguir:

a) eliminação dos tributos sobre a mão-de-obra, sejam contribuições do seguro social ou tributos sobre a folha de salários;

b) utilização do imposto sobre o valor agregado como meio de se financiarem as prestações da previdência social;

c) outorga de uma dedução equivalente ao número de empregados, multiplicado por certa percentagem do salário-mínimo legal imputável contra o imposto sobre os lucros das empresas;

d) eliminação dos impostos internos sobre os bens e serviços de capital;

e) estabelecimento de Tarifas Aduaneiras sobre a importação de bens de capital na medida em que o determine a política aduaneira; e

f) limitação dos incentivos sobre a formação de capital aos que cumpram os requisitos propostos no Parágrafo 42 precedente.