

# AS FINANÇAS PÚBLICAS PERANTE A NOVA ORDEM

PROF. JOÃO ALFREDO MONTENEGRO

*Assistente da Cadeira de Ciência das Finanças*

Os anseios sociais e econômicos que fazem palpitar o mundo contemporâneo encaminham-no para reformas de profundidade, operantes nos setores político e jurídico das administrações públicas.

Uma nova mentalidade emerge dos problemas de codificação de estruturas, que nos parecem ser o eixo em torno do qual gravitam os demais.

Laboram os países, através de órgãos e vozes autorizados, planos, projetos e sugestões atinentes ao domínio da técnica de condução racional dessas estruturas, na efervescência de seu crescimento ou no desequilíbrio de seus níveis.

Dada a manifestação ainda não amadurecida de tal situação, de fundamentos complexos e variados, não encontraram os poderes públicos a estabilidade desejada, para trabalho de plena eficiência.

É que não se consolidaram definitivamente as experiências da máquina governamental, no seu tríplice aspecto — político, jurídico e administrativo, com referência à revolução social e econômica que ocorre no mundo.

Convém destacar duas políticas que ensaiam se firmarem nos países ocidentais, e com vistas à adaptação à nova ordem.

De um lado, temos a política anticíclica, tendente à repressão das depressões econômicas; de outro, a política do desenvolvimento, que visa ao crescimento harmonioso dos países atrasados.

Ambas comportam substanciais alterações das estruturas econômicas e sociais.

Diferem na natureza das soluções que reclamam, com base na diversidade dos sistemas econômicos sobre que atuam.

A terapêutica keynesiana, consubstanciada na política do Pleno Emprêgo, se ajusta com maior amplitude às comunidades amadurecidas, não obstante, feitas as devidas adaptações, se aplique igualmente às comunidades atrasadas.

Nas primeiras, importa elevar a propensão ao consumo e incrementar os investimentos públicos e privados, mediante decisões do poder estatal e consistente na promoção de obras públicas, na outorga de subsídios às indústrias, no exercício de concessões tributárias, com uma cobertura orçamentária que se alonga até o *déficit* e nas fases de recessão industrial, quando decai o poder aquisitivo e os estoques se acumulam sem saída.

É política objetivando a elevação da renda a nível ótimo e, com especialidade, a sua redistribuição justa e equitativa entre as diversas classes sociais, ocasião em que produzirá frutos abundantes.

Nos países subdesenvolvidos é mister a formação de uma infra-estrutura econômica para o crescimento harmonioso e equilibrado de suas riquezas materiais.

Alvin Hansen equaciona em admirável síntese a problemática desses países:

“Los países de América Latina son pobres en capital. En gran medida sus recursos naturales no han sido desarrollados y se enfrentan a la dura tarea de alcanzar un nivel alto de técnica industrial. La tecnología moderna exige dos cosas: por un lado maquinaria y herramientas modernas de producción y, por otro, entrenamiento y educación técnicos para

los hombres de ciencia e ingenieros que requiere la industria moderna, así como educación para los trabajadores, suficiente al menos para darles la habilidad mínima necesaria para explorar con eficacia la industria de maquinaria.

Como estos países son pobres en capital necesitan fondos para desarrollar sus recursos y para abastecerlos con el equipo productivo necesario. Parecería política cuerda, en general, prover los fondos necesarios a la inversión, hasta donde ser posible, con ahorros del propio país, utilizando empréstitos exteriores lo menos posible. Me parece que deberían promover arreglos institucionales que aumentaran la corriente de ahorros y encauzaron los recursos de capital y crédito hacia ocupaciones productivas." (1)

Com relação ao subdesenvolvimento brasileiro observamos como muito há ainda que fazer.

O problema da formação de capitais, exatamente como se depreende da lição de Hansen, é o básico.

É o ponto de apoio de uma infra-estrutura capaz de propiciar o crescimento racional da nossa economia.

A esse respeito, judiciosas são as considerações do Prof. Sebastião de Sant'Anna e Silva:

"Ésses princípios gerais (os da política keynesiana) aplicam-se, feitas as adaptações necessárias a uma estrutura econômica atrasada em fase de desenvolvimento econômico. A política orçamentária em uma economia dêsse tipo, ao mesmo tempo que procura manter sob contrôle as pressões inflacionárias sempre intensas em uma fase de acentuada expansão, visa à acumulação da poupança requerida para o financiamento dos investimentos essenciais ao desenvolvimento. Torna-se então imperioso o rigoroso equilíbrio do orçamento de custeio,

---

(1) Alvin Hansen, "Política Fiscal y Ciclo Económico", Ed. Fondo de Cultura Económico, México — Buenos Aires, 1955, pág. 8.

com a limitação das despesas correntes e dos gastos de transferência, visando à acumulação de saldos orçamentários, poupança forçada provocada pelo Estado a fim de obter maior volume de recursos não inflacionários para financiar investimentos. Esses saldos somados ao produto dos empréstimos voluntários e compulsórios do público alimentarão o fundo capaz de financiar o programa de obras e empreendimentos ligados ao desenvolvimento econômico.” (2)

Daí se infere a necessidade de um entrosamento entre a Política Econômica e a Política Financeira.

As decisões do poder público concernentes à matéria financeira, expressaria melhor, devem estar subordinadas à orientação que imprime à vida econômica.

Fala-se até numa volta das Finanças Públicas ao seio da Economia Política, tal a aplicação em nossos dias do instrumental financeiro com propósitos de intervencionismo econômico, com fins de modificação das estruturas econômicas e sociais.

É o que deixa evidente Duverger:

“Pour cet État moderne, les finances publiques ne sont pas seulement un moyen d’assurer la couverture de ses dépenses d’administration mais aussi et surtout un moyen d’intervenir dans la vie sociale, d’exercer une pression sur les citoyens pour organiser l’ensemble de la nation: Les techniques financières constituent ainsi un procédé d’interventionnisme de type original.” (3)

É a decorrência lógica do que se desenvolve nos quadros da Economia Política, a qual perde aquêle caráter finalístico

---

(2) Sebastião de Sant’Anna e Silva, “O Deficit Orçamentário e a Política Financeira”, Revista do Serviço Público, maio, 1958, pág. 124.

(3) Maurice Duverger, “Institutions Financières”, Presses Universitaires de France, pág. 2.

de que nos fala Bresciani-Turroni e se integra nos processos de intervencionismo estatal.

A análise científica dessas disciplinas está a serviço da técnica intervencionista.

As suas investigações se aplicam sobre técnicas, sobre instrumentos.

Assim, temos, entre outras, a técnica do orçamento econômico, a técnica da contabilidade social, etc.

Contudo, verificamos que, se de um lado as adaptações da técnica econômica e da técnica financeira às exigências da nova ordem social ganham especial relêvo, de outro, a técnica jurídica e a técnica administrativa não deram passos muito avantajados nesse sentido, mesmo em países de elevado desenvolvimento.

Mostra-nos Colm que nos EE.UU. ainda não se deu, como é de desejar, a coordenação sistemática das três circunscrições políticas — União, Estado e Municípios — requerimento básico da política do pleno emprêgo, ali ensaiada com êxitos parciais:

“State and local financial policies tend to aggravate rather than to counteract cyclical fluctuations. During the depression state and local governments were forced to curtail expenditures and to raise tax rates.”

E pouco adiante:

“The absence of federal-state-local co-ordinating machinery constitutes one of the most serious limitations on an effective national fiscal policy.” (4)

Não resta dúvida que o problema é grave e importante, sobretudo pelas implicações que suscita.

Argumenta Baleeiro “que as fórmulas mais eficazes para

---

(4) Gerhard Colm, *Fiscal Policy and Federal Budget*, in “*Essays in Public Finance and Fiscal Policy*”, Oxford University Press, 1955, pág. 199.

salvaguardar a autonomia local em matéria tributária são as menos adequadas à unificação das medidas de política fiscal anticíclica ou de desenvolvimento". (5)

Na república ianque são comuns hoje concessões de autonomia política dos Estados e dos Municípios em troca de auxílios financeiros do poder central. É o caso dos "Grant-in-aids" aos municípios americanos, e que favorecem, facilitam uma política de comando do govêrno da União.

No Brasil há muito que fazer no tocante ao estabelecimento de correlações técnicas, racionais entre a política econômica e a política financeira, condição inerente à condução harmoniosa do desenvolvimento.

Aqui, observamos como várias daquelas sugestões de Hansen, acima sumariadas e com referência aos países subdesenvolvidos, vêm sendo paulatinamente aceitas e aplicadas.

Institutos de crédito de alto gabarito surgem ou se aperfeiçoam, *verbi-gratia*, o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (B.N.D.E.) e o Banco do Nordeste do Brasil S/A. (B.N.B.).

Órgão técnicos de longa envergadura, vão fazendo sentir efeitos proveitosos sôbre o atraso do meio.

A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste consolida-se e elabora projetos de profundidade no tocante à energia elétrica, ao parque industrial, à construção de barragens, ao aperfeiçoamento e à ampliação do instrumental técnico-científico das Universidades da região, prometendo mudanças estruturais na economia nordestina.

Entretanto, em que pêsse êsse avanço, alimentamos a impressão de que empreendimentos dessa natureza obteriam maior rendimento, com a adoção de medidas financeiras paralelas, entrosadas num planejamento geral do desenvolvimento.

Antes de tudo, achamos conveniente a criação de um orçamento de capital, onde as contas dos investimentos públicos encontrariam maior rendimento contábil.

---

(5) Aliomar Baleeiro, "O Direito Tributário de Constituição", Edições Financeiras, S/A., Rio, 1959, pág. 51.

Os projetos de grande porte estão a reclamar contas à parte das do orçamento normal, mais apropriado para o custeio do funcionamento habitual dos serviços burocráticos.

Aliás, já houve ensaio no sentido da criação de um orçamento, que não é o de Capital, mas representa um avanço na sua direção.

Trata-se da prática orçamentária inaugurada pelo Plano Salte e, infelizmente, de duração efêmera.

De acôrdo com a mensagem presidencial, submetida ao Congresso em 1949, "as dotações correspondentes às iniciativas do Plano S.A.L.T.E. foram consignadas em rubricas próprias de um "anexo" especial, independentes das que se prendem ao custeio dos órgãos através dos quais deverão ser utilizadas, mas, sob uma nova orientação, centralizadora e coordenadora. Este critério tem por fim distinguir, para a devida avaliação futura, as despesas de caráter reprodutivo e, ao mesmo tempo, separá-las para que as respectivas dotações possam ser utilizadas sob o regime expedito a que o projeto de lei institucional do mesmo Plano se refere". (6)

Essa prática orçamentária adotaria uma posição intermediária entre o orçamento do capital e o orçamento ordinário, embora permanecesse vinculado a êste, prêso aos seus cânones clássicos, inclusive o de equilíbrio orçamentário.

O mérito que eleva o Plano S.A.L.T.E. decorre de sua própria natureza — um plano, um planejamento dos problemas fundamentais da vida brasileira, equacionados por meio de valiosos estudos técnicos, sem os quais não poderá ser asentada a infra-estrutura sôbre que opere o crescimento econômico.

Êsses problemas foram reunidos em quatro grupos: Saúde (S), Alimentação (AL), Transporte (T) e Energia (E).

Era avanço em matéria de coordenação da atividade financeira e da atividade econômica, e com base em planejamento eficiente e técnico.

---

(6) Arízio de Viana, "O Orçamento Brasileiro", Edições Financeiras, S/A., Rio, pág. 167.

Até então, os recursos para fins reprodutivos, de longa duração, estavam entremeados com recursos para fins burocráticos, o que representava falha técnica, não mais tolerada em nossos dias.

A existência efêmera do Plano não permitiu uma avaliação certa e justa de sua aplicação.

No entanto, ficou a lição do planejamento, que vai invadindo aos poucos os órgãos incumbidos de serviços de longo alcance na vida econômica e social da Nação. Há, porém, muito ainda a desejar.

É impossível, com efeito, hoje, êxito de uma política econômico-financeira sem o planejamento dos dados concernentes ao conjunto econômico, financeiro e social do País.

Permanecemos ainda longe de uma entrosagem perfeita entre as decisões de ordem econômica e as de ordem financeira, de modo que ambas se exercitem harmônicamente.

Verificamos a existência de um desnivelamento, de acentuada defasagem entre o nosso sistema tributário e a política do desenvolvimento.

Esta parece querer caminhar desvinculada da problemática fiscal, como se isso fôsse possível numa época em que o instrumental financeiro é aplicado com extraordinário êxito no Ocidente, com vistas às modificações do nível de renda nacional.

O tributo tem hoje função preponderante na elevação da renda *per capita*.

Mas, para tanto, mister é que haja apreciável correlação e interdependência entre a sua incidência e as realizações econômicas que visam ao mesmo fim, *verbi-gratia*, as obras públicas.

Face ao impulso que se nota no parque industrial brasileiro, mediante o alento dado por instituições de crédito especializadas em investimentos, mediante concessões cambiais, mediante suprimentos adicionais de energia elétrica em decorrência do aproveitamento técnico de quedas d'água e de represas etc. — sentimos que o caráter manifestamente regressivo do fisco nacional vem a afetar consideravelmente o índice dos

preços de bens de consumo, elevando-o a níveis gritantes. E êsses preços serão pagos por pessoas, em sua maior parte, de baixo poder aquisitivo, vítimas prediletas de espiral inflacionária.

Oportuno ressaltar que o maior prejudicado pela regressividade do fisco é o Nordeste.

Segundo estudo do "Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste", órgão ligado à Presidência da República, com apoio em dados estatísticos, a carga tributária tem se mantido praticamente no mesmo nível no Nordeste e na Região Centro-Sul, tomando por limites os anos de 1948 e 1956.

Considerando que a renda, dentro dêsse período, cresceu com maior intensidade na última região, infere-se não se ter dado progressividade no sistema tributário. Caso houvesse ocorrido, o Nordeste muito viria se beneficiando através da redistribuição de rendas que resultaria em investimentos produtivos na região. (7) Daí a necessidade de se corrigir essa falha do nosso sistema tributário, como condição de melhor aplicação investimental pública no Nordeste.

Tal caráter de regressividade se manifesta mais acentuado ainda nos fiscos estadual e municipal.

Vejamos o ensinamento contido no mesmo estudo:

"A Tributação dos Estados e Municípios afigura-se ainda mais regressiva do que a federal. Ao passo que o impôsto de consumo é algo discriminatório e o de renda, em certo modo, progressivo, o impôsto de Vendas e Consignações incide, indistintamente, sôbre quase tôdas as Transações, afetando mais os grupos de população de rendas reduzidas. Por isso mesmo, no Centro-Sul, a Tributação estadual e municipal excede de muito pouco a federal (mais 7 por cento, em 1956), mas no Nordeste representa

---

(7) "Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste", Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, Dep. de Imprensa Nacional, Rio, págs. 44 e 46.

quase o dôbro (mais 85 por cento, em 1956). Não podemos ter dúvida que a Carga Tributária é, relativamente, mais pesada no Nordeste que no Centro-Sul do País. Essa disparidade, em prejuízo do Nordeste, tende permanentemente a agravar-se, devido à alta regressividade do sistema tributário estadual. A própria estrutura fiscal do País opera, por conseguinte, a desfavor das regiões que encontram maiores dificuldades para desenvolver-se.” (8)

Parece-nos essa regressividade poderia ser sensivelmente compensada nos períodos de crise para a economia nordestina, quando graves são os seus efeitos, pela instituição de taxas tributárias móveis, à maneira americana, as quais oscilariam dentro dos limites prefixados em lei. Exemplifiquemos: A taxa do impôsto de Vendas e Consignações no Ceará é de 4%. Durante uma estiagem prolongada, a administração fiscal teria prévia autorização legislativa, que seria renovada periódicamente, para fazer incidir a taxa entre 2 e 3%. Isso traria considerável alento a uma economia combalida, não há dúvida.

Mas, perguntariam: e a queda de produtividade do tributo não afetaria prejudicialmente o custeio dos serviços públicos?

Não, respondemos, desde que o Estado promovesse a ampliação, dentro de rigorosas bases técnicas do crédito público e criasse fundos compensatórios, sempre sensível às circunstâncias dominantes.

Isso está condicionado, porém, a certas exigências.

Cumpra à administração financeira reformular os seus métodos, racionalizando-os progressivamente, para atender aos reclamos da nova ordem, que lhe exige flexibilidade, rapidez, eficiência.

Para cumprir tal *desideratum*, importa libertar-se dos entraves do espirismo, da improvisação, da incúria.

---

(8) “Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste”, ob. cit., pág. 46.

É conveniente, antes de tudo, desprender-se das influências políticas, que tanto a desvia dos altos propósitos públicos.

Convém a formação de pessoal capacitado e a aplicação dos modernos métodos de administração.

Com isso, crescerá a produtividade do impôsto, fruto de arrecadação mais racional.

Sobretudo, possibilitará que a atividade financeira do Estado se integre conscientemente no programa do desenvolvimento da região.

Do que foi exposto, conclui-se ser imprescindível no mundo de hoje a unificação de tôdas as técnicas do intervencionismo estatal, reflexo de um conjunto orgânico, que não pode ser cindido em partes sem graves prejuízos para a orientação que o poder público imprime à vida econômica e social da Nação.

A Política Econômica, a Política Fiscal, a Política Social devem constituir apenas manifestações parciais de um critério diretivo uno que, por comodidade didática, se exterioriza em decisões aparentemente isoladas, mas que, no fundo, se propõem o mesmo objetivo: as modificações das estruturas básicas da Nação, colimando o seu desenvolvimento ou a sua prosperidade.