

## Notas Bibliográficas

AUGUSTO DE REZENDE ROCHA

WALINE, Marcel & LAFERRIÈRE, Julien — *Traité Élémentaire de Science et de Législation Financières* — Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1952; 582 págs.

Este novo Tratado de Ciência das Finanças encerra virtudes e defeitos naturais à formação intelectual dos seus autores. Difícilmente encontraríamos nomes de maior autoridade em questões de Direito Público e que mais largamente tenham concorrido para a notoriedade do pensamento francês contemporâneo. Tanto o *Manual de Direito Constitucional*, de Laferrière, como o *Tratado Elementar de Direito Administrativo*, de Waline, assumiram, logo que foram publicados, posição definida em França e estrangeiro entre os livros de texto norteadores do espírito das novas gerações. Concisão, clareza, superior esquematização da matéria — eis o que nêles ressalta à primeira leitura. A exemplo desses trabalhos anteriores, observam-se neste *Tratado de Ciência das Finanças*, cuja publicação já era impacientemente esperada, as mesmas qualidades didáticas que os haviam consagrado.

No entanto, a própria formação jurídica dos Profs. Waline e Laferrière, que era uma garantia prévia de suas contribuições nos domínios do Direito Público, como que se tornou obstáculo a uma concepção justa da natureza da Ciência das Finanças e à indispensável formulação dos seus princípios e problemas no quadro geral das ciências sociais.

Já nos referimos, em outra oportunidade, à inconveniência de ensinarem os maiores economistas e financistas franceses em Faculdades de Direito; é uma circunstância que em geral lhes deforma a pesquisa e as obras, embora às vezes também as enriqueça. Exemplifiquemos apenas com um livro, que já foi objeto de comentários nesta Seção: o *Curso de Economia Política*, do Prof. Jean Marchal, onde a sobrecarga de matéria acessória logo se evidencia, em virtude de ser volume destinado a estudantes de Direito. O mesmo acontece com este *Tratado Elementar de Ciência das Finanças*: o vinco profissional prejudica sensivelmente — quase diríamos: compromete o êxito da empresa, para que estavam, por diferentes títulos, excepcionalmente aparelhados os professores franceses.

Trata-se de obra que, a despeito do tamanho, não abrange toda a matéria em regra versada pela Ciência das Finanças. Não haverá uma tal ou qual arbitrariedade em delimitar tão categoricamente seu campo de estudo? Por que é inteiramente ignorado quanto se refira a Crédito público? Constituirá futuramente objeto de segundo volume? Nenhum esclarecimento fornecem os autores a respeito, o que leva a crer que o livro agora vindo a lume não comporta continuação. Quando se atenta, porém, em que as grandes obras públicas tendem, hoje em dia, a ser financiadas com recursos oriundos de operações de crédito, depois de calculadas as suas possibilidades de amortização ou auto-suficiência, fica-se um tanto embaraçado para ponderar a significação dessa lacuna num tratado de Ciência das Finanças publicado em 1952.

Coube ao Prof. Marcel Waline a parte introdutória, referente ao Orçamento, a qual se estende até a pág. 206; mas nela também se nota a ausência, embora isto nos pareça ainda mais estranho, de quaisquer considerações, por exemplo, sobre teoria geral da Despesa, suas transfor-

mações em natureza e volume, etc. Não quis o autor desviar-se dos critérios (?) que a si mesmo prescreveu? É difícil concluir. Quanto às Rendas Públicas ficaram a cargo do Prof. Julien Laferrière e são examinadas na segunda parte do volume, que é a de maior desenvolvimento.

Qual o método seguido pelos dois autores em matéria, como a Ciência das Finanças, que ainda não fixou a interconexão dos seus princípios explanadores e a natureza particular dos seus problemas? Ambos empreendem o estudo de uns e outros tomando como quase único ponto de partida a legislação específica e a prática administrativa em França, quando estas procuram interpretá-los ou resolvê-los. Não é sem certo constrangimento que assinalamos a precariedade da maneira por que mestres de tão alta reputação se acercam de uma ciência, cujos fundamentos econômicos primam evidentemente sobre os demais.

A Ciência das Finanças — presumirá o leitor, pois nada lhe é informado neste sentido — será, então, segundo Waline e Laferrière, uma ciência essencialmente política e jurídica. Não estabelece o que é; prescreve o que deve ser e como se deve fazer. Não a consideram uma ciência que apresente aspectos positivos suscetíveis de estudo à luz de uma metodologia rigorosa; só lhes interessam seus aspectos normativos, que absorvem o estudioso, tanto êle se vê limitado por injunções de natureza política ou moral. Isto equivale a dizer que a experiência estrangeira e o reexame crítico por que vêm passando, nos últimos anos, certos conceitos financeiros, sobretudo o de orçamento, o de dívida pública, etc., ficam deliberadamente postos à margem por ainda não terem logrado acolhida na experiência legislativa francesa. Que esse método restrinja, e até certo ponto iniba, uma visão exata das coisas, eis o que logo se depreende. Alegar-se-á que o programa universitário lhes tolheu a iniciativa. A legislação ou a prática administrativa, porém, nunca foi roteiro seguro (mormente em França) para a elucidação de fatos e fenômenos de ordem econômica ou financeira. Estes são circunstanciais e mutáveis porque humanos; seria bem o caso de dizer-se: ondulantes e diversos; não se deixam prender tão facilmente em fórmulas, já que só se descobre a sua causalidade ou o seu condicionamento com um esforço desproporcionado, muitas vezes, com os resultados práticos. A norma de direito positivo — ninguém o ignora — é cristalizadora de um fato social; imobiliza; só por exceção disciplina todas as múltiplas formas de relações econômicas e financeiras; daí exigir contínuas e repetidas revisões que a levem a refletir as transformações que estas últimas sofrem. Será preciso esclarecer por que se submete, periódicamente, a reformas radicais, em qualquer país ocidental, a legislação sobre imposto de renda, sobre falências, sociedades anônimas, tarifas alfandegárias, etc.?

O estudo do orçamento — para tomar um exemplo, dentre muitos outros que se podem colher em Ciência das Finanças — quando aprisionado aos dispositivos de leis, decretos executivos, regulamentos, portarias ministeriais, etc., que se esforçam por dar-lhe durabilidade de métodos e processos, transmite-nos, sem dúvida, parte da realidade: o aspecto rotineiro do trabalho orçamentário em qualquer das suas fases, que alternadamente incumbem ao Executivo e ao Legislativo; mas não nos dá uma visão completa e satisfatória. Assim, ao invés de irem dos fatos para os princípios que os regulam preferem Waline e Laferrière

descer do direito financeiro ou orçamentário para os fatos e fenômenos dessa natureza; ora, a verdade é que estes sempre exorbitam da disciplina que lhes tentam impor. Estará esgotada, porventura, a inteligência do orçamento, como instrumento insuperável de gestão executiva e de controle legislativo, se lhe aprofundarmos apenas os aspectos jurídicos e administrativos? Não estaremos circunscrevendo a análise ao que há de adjetivo ou secundário?

A não ser quando em rápidas considerações (p. 17 ou págs. 41-44) se apoia ao prof. Laufenburger, transcrevendo-lhe *ipsis verbis* certas observações, dir-se-ia que o orçamento para o prof. Waline não é função de uma categoria muito mais ampla e complexa, a saber, o produto líquido nacional ou a renda nacional. Não é o instrumento por excelência de planificação administrativa; não o estuda como elemento modificador ou influenciador da conjuntura; não perquire os efeitos econômicos da Despesa. Abordando outra ordem de problemas, parece ignorar a natureza peculiar e descentralizada das iniciativas bancárias, comerciais e industriais do Estado, as quais podem perfeitamente acomodar-se com a existência de um sistema orçamentário completo; tem-se mesmo a impressão de que confunde o propósito das atividades estatais na ordem econômica — utilidade social — com o das atividades particulares — lucro — pois reivindica precipitadamente uniformização de critérios e métodos administrativos entre umas e outras.

Dir-se-ia, em suma, que o Orçamento se lhe afigura apenas um conjunto de velhas regras e bolorentas praxes, que já tiveram a sua razão de ser num quadro econômico, social e político ultrapassado, e cujo conhecimento, agora, só se justifica pelos resíduos, que ainda nos cercam, desse mundo em escombros.

Não se pense que exageremos, mas é tal o ceticismo do prof. Waline que logo no início de qualquer comentário à sua obra convém acentuá-lo. Influenciado talvez pelo quadro social e político de seu país, julga oportuno consagrar no limiar da obra um capítulo ao que chama a “crise atual do direito orçamentário” (Capítulo III, páginas 25-41). Refere de maneira incisiva mas fleumática, a decadência a que chegou em França a administração financeira e orçamentária, não lhe atribuindo, porém, nenhuma causa específica. Deficiência de elaboração técnica? Tumulto da organização político-partidária? Gravidade intrínseca dos problemas franceses de após-guerra? Nenhuma destas menciona diretamente e não lhe seria difícil fazê-lo. No entanto, pasme o leitor, ao registrar que tanto o orçamento de 1949 como o de 1950 exigiram mais de trinta leis e que até 31 de agosto de 1951 nada menos de quarenta e quatro leis orçamentárias tinham sido necessárias ao Governo francês, conclui inesperadamente pela impraticabilidade do acatamento aos princípios orçamentários costumeiros e pela conveniência de fazer *tabula rasa* desse patrimônio jurídico que nos herdou o século XIX. (A velha questão, ainda hoje não esclarecida, de saber se o homem foi feito para o sábado ou o sábado para o homem, poderia ser novamente suscitada...). Declara mesmo, textualmente, como remate à análise da falência dos princípios orçamentários: “Cumpre, em verdade, que nos convençamos de que as regras, a cujo estudo vamos proceder, são a sobrevivência do estado político e social do século XIX, do século do estado *gendarme* e do Estado dominado pela burguesia, e que nos encontramos agora em um período crítico, isto é, de reexame dos princípios, de onde sairá,

em futuro indeterminado, mas que pode estar relativamente próximo (pois a evolução parece bastante rápida nos espíritos e nos fatos) um direito financeiro nitidamente diferente”.

Conclusão final: “O orçamento é um processo de gestão financeira em parte inadaptado aos encargos atuais do Estado”.

Para ser coerente deveria o prof. Waline abandonar o estudo desse direito orçamentário morto, entregando-o aos cuidados de um historiador, para em seguida aplicar-se à configuração da forma futura das coisas. Não esclarece, porém, quando esse admirável mundo novo será finalmente parturejado e tornará sem alcance os seus próprios estudos atuais de mandarim desencantado. Contenta-se em saudar o próximo advento desse “direito financeiro nitidamente diferente”, não nos indicando as linhas gerais da “rápida evolução” que observa “nos fatos e nos espíritos”, como se fosse possível, em direito e administração, surgir *ex-abrupto* instituições, métodos e processos, cuja existência embrionária não se pudesse discernir por inúmeras tendências em formação. Eis, precisamente, a máxima deficiência da contribuição dada a este volume pelo prof. Waline: enche mais de duzentas páginas esquadrinhando a natureza de “um processo de gestão financeira” (*sic*) em cuja eficácia não acredita e cuja obsolescência lhe parece ponto pacífico. Na verdade, sob mais de um ponto de vista, é um livro inatual e que está longe de apresentar o problema do orçamento tal como é hoje formulado em outros países — e até mesmo em França.

Convém, de resto, observar que nas questões mais sérias ou intrincadas de administração orçamentária — mesmo naquelas que independem de um condicionamento político caracterizado — nem sempre a análise do prof. Waline é conduzida com o conhecimento do quadro econômico em que efetivamente tais questões se situam. Assim, veja-se o que diz a respeito de equilíbrio orçamentário e, sobretudo, acêrca dos orçamentos cíclicos, para que logo se verifique o distanciamento em que se encontra o prof. Waline dos elementos básicos indispensáveis à formulação desses problemas (págs. 34-44). Estas observações não prejudicam, porém, que se apreciem a perspicácia e o senso psicológico com que o prof. Waline sabe atribuir aos fatores políticos, e sobretudo aos partidários, o valor que lhes é devido.

Ainda neste sentido, registre-se a agudeza das suas informações e comentários acêrca da anualidade orçamentária. Escapa-lhe, ainda aí, o alcance profundo da noção de tempo no orçamento: só a ressalta por causa do interesse político, não vendo quanto ela é fundamental, de um ponto de vista estritamente econômico, a uma teoria orçamentária. Por isto mesmo que a idéia de tempo é imanente à de plano — só se planeja para determinado período, certo e definido — a hierarquização da Despesa em função de uma dada Receita pressupõe naturalmente o tempo durante o qual ela vigorará. Só assim, dentro de um quadro temporal delimitado, se chega a estabelecer a igualização das utilidades marginais dessas despesas — incerta e precária, talvez, em virtude da superveniência dos fatores políticos ou administrativos que, pela sua oscilação, ainda mais subvertem a planificação feita.

A segunda parte do volume, a cargo do prof. Julien Laferrière, não oferece, à primeira leitura, as lacunas que de pronto se revelam no trabalho do prof. Waline. Larga e, muitas vezes, esmiuçadora é a análise que empreende

a respeito das Rendas Públicas (denominação que não se mantém no interior do livro, alterada que é para Receita Pública). A preeminência do ponto de vista jurídico ou administrativo, todavia, logo se torna patente, ao longo de todas essas páginas. Veja-se, por exemplo, a maneira por que examina, no Cap. IV, da Introdução (?), o problema da Parafiscalidade, baseando-se, aliás, apenas na bibliografia francesa, que não é das mais ricas ou expressivas. Na verdade, sempre que certas noções jurídicas se fazem necessárias à elucidação de determinados problemas (v. por exemplo, o § 4 — Fundamentos da obrigação do imposto — do Cap. II da Introdução) contribui o prof. Laferrière com páginas de indiscutível qualidade. Mas, relega o interesse econômico das questões à mais inexplicável das indiferenças; basta dizer que não dedica uma página sequer às possibilidades que oferece a contribuição de melhoria pelo menos em administração municipal. Chegamos, assim, a outro aspecto negativo deste Tratado: o desinteresse pela experiência estrangeira. Será preciso dizer mais sobre o quadro e o espírito misonéistas que limitam o exame das questões? Tratando-se de modalidade tributária que não logrou, ao que parece, implantar-se em França, a contribuição de melhoria não apresenta para o

prof. Laferrière alcance econômico ou social que justifique o esforço de uma referência. Se esta não é a conclusão benigna a tirar, torna-se então irrecusável a de que desconhece a generalização do tributo na prática administrativa estrangeira — tão antiga que há mais de cinquenta anos levava Seligman a escrever o seu ensaio, já hoje clássico, sobre o *Betterment tax*.

A explanação e os comentários do prof. Laferrière a respeito do sistema tributário francês, mormente do imposto de renda, traçam um quadro satisfatório e completo das instituições financeiras de França, de grande valor sobretudo para o estrangeiro. Ressente-se, todavia, ora mais vivamente, ora menos, da mesma impropriedade que ameaça invalidar toda a contribuição dos professores franceses: a indiferença pelo ponto de vista econômico. Esta atinge a um grau que se torna incompreensível para o leitor. Como explicar que os problemas de incidência, traslação ou difusão dos impostos não mereçam em um tratado de Ciência das Finanças a atenção que, logicamente, só ali deveriam ter?

E' que viu o legislador, mais uma vez, através de uma clarividência social, a necessidade da integralização de um *Mínimo Salarial* para satisfação de um *Mínimo Vital*.