

Os cânones da despesa pública

BENEDICTO SILVA

Diretor da Divisão da Receita da
Comissão de Orçamento

SE os bens, comodidades e serviços, com que o homem satisfaz as suas necessidades, fôsem praticamente ilimitados, como, por exemplo, o ar, a água, a beleza das paisagens, é certo que os estadistas e os administradores públicos seriam supérfluos. Assim como, até hoje, não foi necessária a intervenção governamental ou de qualquer instituição soberana para regular o uso do ar, exatamente porque se trata de um bem caracterizado pela abundância e pela ubiqüidade, assim também não haveria necessidade de governo e de empresa pública para regular a apropriação, a fruição e a utilização dos bens indispensáveis ao indivíduo e à espécie, se êsses bens existissem em quantidades ilimitadas. E', pois, esta circunstância fundamental — a escassez de bens, comodidades e serviços — que torna o Estado indispensável.

Bem sei que a tese é ousada, estranha e encerra o germe, possivelmente frustre, de uma nova Teoria do Estado. E isto é um fato grave em nosso país. Uma nova Teoria do Estado, que não está nos livros, não foi formulada e defendida, nem sequer esboçada por uma autoridade em Ciência Política, que não traz a chancela de Duguit nem o *placet* de Kelsen, uma variante teórica assim, produto do próprio pensamento social brasileiro, que acolhimento poderá ter por parte de nossos gigantes e ofuscantes luminares das Ciências Sociais, senão a hostilidade, a indiferença e até a galhofa?

Quando muito, terá o efeito salutar de irritar a intolerância de nossas meias culturas geniais, sempre tão diligentes em ignorar e menoscabar o esforço dos estudiosos modestos que, como eu, de vez em quando arriscam timidamente (dá licença, Professor?) uma idéia própria, uma concepção nova, um modo de ver diferente.

Não nos detenhamos, porém, em desabafos e represálias. O assunto nos espera.

Qualquer que seja a Teoria Política adotada, o Estado existe como principal instituição humana

— principal em capacidade de ação e objetivos. De fato, a capacidade de ação do Estado é teoricamente infinita, pelo menos no que concerne à sua vida interna. O Estado é uma instituição social especializada em *coagir* para *servir* e *proteger*. Não lhe é possível desempenhar os seus fins humanos sem exercer funções coatoras ou coercitivas.

O fundamento ético que deve informar a ação coercitiva do Estado é, em última análise, o princípio utilitarista da *máxima vantagem social*.

A liberdade, por exemplo, é um bem supremo. Garantir o seu gozo aos membros da comunidade política representa, em princípio, uma líquida vantagem social. No entanto, o Estado diariamente cassa ou suspende a liberdade de numerosos indivíduos membros da sociedade. Nesse caso, estará agindo de acordo com o critério da máxima vantagem social? Sim, porque entre a vantagem que a sociedade poderia auferir de ter, em liberdade todos os seus membros e a vantagem de privar dêsse bem supremo, em benefício da maioria, os violadores das regras de convívio humano adotadas para o grupo, a última vantagem é maior, evidentemente.

Do ponto de vista da máxima vantagem social, a alternativa preferível, no caso, está em segregar da sociedade os elementos que, embora a ela pertencentes, se tornarem perigosos ou inconvenientes ao convívio comum, em virtude de ação negativa danosa para o agregado. Assim, também, se convém à sociedade deixar que cada um goze integralmente as respectivas rendas, maior, entretanto, é a vantagem social de aplicar parte dessa renda ao custeio de certos serviços que beneficiam coletividades inteiras. Êstes exemplos servem para ilustrar os resultados práticos da observância do princípio da *máxima vantagem social*.

WAGNER, talvez o maior teórico das Finanças Públicas até hoje surgido na Alemanha, ficou famoso, entre outros motivos, por haver formulado e enunciado a chamada "lei do crescimento inces-

sante das atividades do Estado". Segundo êle, as funções do Estado trazem uma tendência poderosa para a extensão e a intensificação. Enquanto o Estado empreende continuamente novas funções, por um lado, intensifica e aprofunda, por outro, as funções tradicionais. A história administrativa dos países modernos confirma a validade da lei de Wagner. Não há um só govêrno hoje, seja nacional, regional ou simplesmente municipal, que não desempenhe maior número de funções do que há vinte e mesmo há dez anos passados. Já está demonstrado que se trata de um fenômeno universal, que se manifesta igualmente ao longo do tempo e ao largo do espaço, independentemente das formas de Estado e de govêrno e das ideologias dominantes.

E' curial que o simples esforço de *estar* gera para o ente humano uma série de necessidades inexoráveis. A busca do *bem estar*, que é o objetivo imediato de todos os indivíduos normais, essa pressupõe a satisfação oportuna de numerosas necessidades. Pode dizer-se que o homem é um animal guiado pelo desejo de *bem estar* — isto é, *estar*, apenas, *subsistir* simplesmente não lhe basta, nem o seduz. Dentre as necessidades que assediam e tiranizam o homem civilizado na sua ânsia de *estar bem*, algumas só podem ser efetivamente satisfeitas através dos órgãos do Estado; outras, muitíssimas outras, conquanto os indivíduos economicamente mais fortes sejam capazes de satisfazê-las por conta própria, custam muito menos e beneficiam maior número de pessoas, se o encargo correspondente é transferido para o Estado.

O conhecimento da existência dessas necessidades não habilita ninguém a enumerá-las e classificá-las clara e sistematicamente, a ponto de incumbir ao Estado a tarefa de prover tôdas as que, efetivamente, o Estado é capaz de satisfazer melhor que os indivíduos privados.

Que necessidades humanas devem ser satisfeitas pelo Estado, ou por economia, ou por conveniência social? Como separar e grupar distintamente as necessidades que o Estado atende melhor que o indivíduo e as que o próprio indivíduo satisfaz ôtimamente por conta própria, sem ferir os interesses de outros indivíduos? Em outras palavras, quais os princípios a que devem sujeitar-se as despesas públicas?

A literatura especializada não oferece resposta clara e convincente a essa pergunta, fato que, no dizer de HUGH DALTON, constitui "uma das mais

sérias lacunas da moderna teoria da finança pública" (1).

Os economistas e financistas europeus, notadamente os franceses, ingleses e italianos, muito pouco têm dito sobre os cânones da despesa pública. A maioria dêles pôde, efetivamente, prescindir de uma doutrina pertinente ao assunto. Uma vez que aceitavam e preconizavam o postulado fisiocrata, retocado e revigorado por ADAM SMITH, de que a riqueza das nações dependia da passividade dos governos, era natural que considerassem subentendido que ao Estado competiam apenas as funções de preservar a ordem interna e de proteger a comunidade política contra ataques estrangeiros. Que utilidade teria, pois, formular cânones para sujeitar e orientar as despesas públicas?

Os poucos brasileiros que se têm ocupado com a teoria da finança pública, não raro jungidos doutrináriamente aos economistas europeus, também ainda não revelaram maior interesse pela construção de uma teoria sobre o emprêgo dos dinheiros públicos.

Essa falha da literatura financeira disponível justifica a intervenção do leigo, sem dúvida impertinente em outras circunstâncias. Seja-nos, pois, permitido examinar, ainda que só perfuntoriamente, os cânones que, segundo certos autores modernos e moderníssimos, como FINDLAY SHIRRAS e PAUL STUDENSKI, devem reger os gastos do Estado.

À medida que, com a civilização tecnológica, se ampliam as necessidades humanas, o Estado tende a empreender, cada vez mais, serviços mais numerosos, quer dizer, tende a dispender recursos sociais maiores e maiores. De acôrdo com um ponto de vista popular subjacente na escala de valores do contribuinte médio, os princípios que devem governar as despesas públicas são: *economia*, *eficiência* e *honestidade*. Êsses princípios, fortemente sustentados pelo sólido bom senso do povo, em tôdas as épocas e em todos os países, são incontavelmente sábios e prudentes, mas, por outro lado, só por si não bastam. Carecem de especificidade.

O princípio orientador das despesas do Estado é, em última análise, a promoção da *máxima vantagem social*.

Trata-se de uma aplicação às despesas públicas do princípio utilitarista, que, embora referido de

(1) *Principles of Public Finance*, Londres, 11.^a edição, 1941, pg. 197.

passagem por HUTCHESON, PRIESTLEY e BECCARIA, só teve circulação franca e universal depois que o filósofo e jurista inglês JEREMIAS BENTHAM o perfilhou para lastrear a sua filosofia do utilitarismo. "Priestley foi quem primeiro (a menos que haja sido Beccaria) — diz uma das proposições mais citadas de BENTHAM — ensinou meus lábios a pronunciar esta verdade sagrada — que a maior felicidade do maior número é o fundamento da moral e da lei" (2).

Apesar da grande e altruística beleza contida no princípio do *maior bem ao maior número*, é difícil — talvez até seja impossível — a sua aplicação integral e sistemática. A menos que cada cargo público seja exercido por uma infalibilidade, não me parece possível realizar-se a situação ideal de subordinar o dispêndio de cada centavo dos dinheiros públicos ao critério da máxima vantagem social. Dificuldades práticas invencíveis se opõem a esse ideal.

Certos autores, porém, como os citados SHIRRAS e STUDENSKI, acreditam que o exame aprofundado dos fatores envolvidos permite uma definição ou descrição mais ou menos coerente e satisfatória do que seja — aplicar os dinheiros públicos de acôrdo com o princípio da máxima conveniência social.

O meu objetivo ao empreender o presente estudo é passar em revista e comentar, *en passant*, os cânones das despesas públicas expostos por alguns financistas modernos. Desta feita examinaremos

OS CÂNONES DE SHIRRAS

Para o professor de Economia da Universidade de Bombaim, há quatro cânones de "propriedade financeira em relação à despesa pública", a saber: 1) o cânone de benefício; 2) o cânone da economia; 3) o cânone da sanção; 4) o cânone do *surplus* (3).

O cânone do benefício

Ao deliberar sobre o emprêgo dos dinheiros públicos, o administrador da fazenda coletiva deve ter por lema a promoção da máxima vantagem

social. Se o ideal é a máxima vantagem social, o cânone do benefício consiste em velar por que as despesas públicas promovam importantes e inequívocas vantagens sociais, como o aumento da produção, a preservação do todo social contra agressões externas e desordens internas e, "tanto quanto possível, uma redução das desigualdades econômicas". Ao conceituar o cânone do benefício, Shirras não se desvencilha dessas generalidades e revela certa pressa em concluir, sem mais considerações doutrinárias sobre as necessidades e as escalas de valores humanos, que "os fundos públicos devem ser aplicados naquelas direções mais conducentes ao interesse público, isto é, a despesa pública deve produzir o máximo de utilidade possível".

Depois de preconizar essas regras gerais, aparentemente anódinas, porque não objetivam nenhum elemento de decisão, — ao contrário, deixam tudo ao arbítrio da autoridade determinante, Shirras reconhece que o cânone do benefício requer análise mais acurada. As explicações adicionais que consigna, porém, não me parecem menos opiniáticas nem mais vizinhas do espírito científico. Diz êle que o cânone do benefício não quer dizer que as despesas principais devam preterir, em todos os casos, as despesas secundárias. Pode acontecer que, logo que certas despesas essenciais, como as de segurança nacional, atinjam determinado limite, seja mais conveniente e até necessário suspendê-las e destinar maiores recursos a serviços sociais, como a educação, a defesa do consumidor, etc. Nenhuma solicitação de dinheiros públicos por parte dos órgãos e departamentos governamentais deve ser solucionada à revelia de outras solicitações concorrentes. Cumpre que a despesa pública seja encarada e concebida como um todo, não como centenas ou milhares de fragmentos avulsos. Se se faz *tabula rasa* desta concepção, as decisões sobre os gastos do Estado não se poderão fundar no critério da máxima vantagem social. Para reforçar sua doutrina, Shirras cita, apologeticamente, a seguinte opinião de NICHOLSON: "De acôrdo com o princípio utilitarista, o ideal da despesa pública seria atingido quando a utilidade pública da despesa marginal fôsse igual em cada caso. Êste ideal é, sem dúvida, inatingível mas não inconcebível e a busca de sua realização pode conduzir a importantes resultados práticos. Sem um ponto de referência desta espécie, as despesas públicas podem continuar a fluir em certas dire-

(2) Ver a propósito da doutrina de Bentham o pequeno e autorizado volume de WILLIAM L. DAVIDSON, *Political Thought in England — from Bentham to J.S. Mill*, Londres, 5.^a edição, 1935, capítulos II, III, IV e V.

(3) *Science of Public Finance*, Londres, 1936, vol. I, pgs. 77-83.

ções muito tempo depois de já haverem perdido a razão de ser, em virtude, por exemplo, de condições cambiantes, assim como as mais necessárias reformas podem esbarrar com o *non possumus* da inércia”.

Finalmente, ainda no plano doutrinário, Shirras afirma que, em relação ao cânone do benefício, cumpre observar esta regra geralmente aceita: nenhuma despesa pública é legítima se destinada a beneficiar indivíduos isolados ou grupos restritos da população, salvo quando: a) o montante da despesa for pequeno; b) houver base legal para reclamá-lo judicialmente; c) a despesa tiver por fim efetivar uma política prefixada ou um costume bem enraizado na cultura da população, como as subvenções e auxílios às seitas religiosas na Inglaterra e às escolas em quase todos os países.

O cânone da economia

Tomando por pacífico que o conceito aqui envolvido é óbvio demais para ser mencionado, Shirras começa por observar que o cânone da economia é freqüentemente violado ou ignorado no serviço público, devido a práticas condenáveis ou grosseiras de administração fiscal. No que toca à despesa pública, tem cabimento a mesma vigilância que uma pessoa ordinariamente prudente exerce sobre os seus gastos particulares. “O preço da economia — diz o autor — como o da liberdade, é eterna vigilância...”.

O cânone da economia tem por fim, igualmente, proteger os interesses dos contribuintes não apenas por meio do disciplinamento efetivo dos gastos, mas também por meio do desenvolvimento possível das rendas do Estado. As autoridades e funcionários que controlam ou desembolsam os dinheiros públicos aplicados na construção de obras públicas devem, antes de decidir, estar convictos de que as despesas autorizadas são necessárias, e razoáveis os preços contratados de salários e materiais. Opina Shirras que “a great deal of intelligence and care on the part of senior officers is required in the scrutiny of rates, especially in comparing the rates paid by other large consumers” (4).

As restantes considerações de Shirras sobre o cânone da economia têm apenas valor ilustrativo. São relatos de fatos ocorridos e de economias obtidas no Departamento das Finanças da Índia e

em vários Ministérios ingleses, em consequência da observância desse cânone.

O cânone da sanção

Nenhuma despesa pública deve ser feita sem autorização clara e consciente de quem de direito — Ministro, Diretor, etc. Trata-se, igualmente, de um cânone muitas vezes desrespeitado abertamente ou contornado “quimicamente”, para empregar um termo da gíria burocrática brasileira. O próprio Shirras dedica mais espaço e esforço à enumeração de casos em que o cânone tem sido ignorado ou violado do que propriamente à sua conceituação teórica, que aliás oferece margem para extensas locuções jurídicas.

O cânone da sanção inclui as seguintes regras: 1) nenhuma despesa inicial que, mais tarde, previstamente, venha a acarretar novas despesas, estas de alçada superior, deve ser sancionada pela autoridade inferior; 2) o produto dos empréstimos públicos deve ter o destino cuja invocação haja servido para justificar o respectivo lançamento.

Shirras lembra que se uma autoridade fizer certas nomeações a título de experiência, sabendo que de seu ato advirão despesas que não poderá sancionar por falta de competência legal, terá violado a primeira daquelas regras. Quanto à segunda, a sua razão de ser é impedir a aplicação de recursos levantados por empréstimo no financiamento de atividades e empresas que devam ser custeadas com as rendas ordinárias.

O cânone do “surplus”

O cânone da folga, ou do *surplus*, consiste em evitar os *deficits* financeiros. O Estado deve gastar cuidadosamente, de modo que nunca chegue a exaurir o tesouro público. Uma reserva moderada de fundos, como o dinheiro existente nas gavetas das casas comerciais para trôco — diz Shirras — além de não constituir extravagância, é prudente e necessária na fazenda pública. A leitura do tópico dedicado ao cânone da folga financeira deixa a impressão de que, como todo financista clássico e ortodoxo que se preza, este autor abomina o *deficit*. Cita e endossa trechos do libelo lançado contra o *deficit*, em 1920, pela Conferência Financeira Internacional de Bruxelas. “O país que aceita a política dos *deficits* orçamentários — reza o documento citado — se acha palmilhando o declive escorregadio que conduz à ruína geral.

(4) *Op. cit.*, pg. 79.

Para sair dêsse declive, nenhum sacrifício é pesado demais”.

Como se vê, em relação ao equilíbrio orçamentário, Shirras não podia ser mais conservador. Quanto ao cânone da folga é omissivo, confia demais na inteligência do leitor.

*

* *

Vamos admitir, para argumentar, que um administrador inteligente e bem intencionado leia e assimile a doutrina de G. Findlay Shirras sobre as despesas públicas. Admitamos mais que aprenda de cor e salteado os quatro cânones que acabamos de passar em revista e resolva subordinar aos mesmos todos os seus atos onerosos, com a intenção deliberada de promover a máxima vantagem social. Que acontecerá? Dar-se-á o caso de que a ação dêsse suposto administrador sobre as despesas públicas passe desde logo a ser equilibrada, justa, sábia e oportuna? Haverá então identidade entre a

intenção de aplicar os dinheiros públicos de acordo com o critério da máxima vantagem social e os resultados práticos dessa aplicação?

Em outras palavras, o conhecimento satisfatório dos ensinamentos de Shirras e o desejo sincero de observá-los na prática da administração pública efetivamente habilitam o administrador a pautar os seus atos pelo critério da máxima vantagem social?

Infelizmente somos forçados a reconhecer que os cânones de Shirras, em que pese a nomeada intercontinental do autor, não desempenham, por falta flagrante de objetividade, o papel de princípios guiadores que o financista lhe distribuiu. Indicam apenas um ideal.

De outra feita analisaremos os dezessete cânones das despesas públicas propostos por PAUL STUDENSKI, bem como a doutrina de KAREL ENGLIS, de MANNHEIM e outros sobre a máxima vantagem social como princípio subordinante dos gastos públicos.