

## A receita pública e sua classificação

SEBASTIÃO DE SANT'ANA E SILVA

Em duas grandes partes se divide o orçamento do Estado. Na primeira, são enumeradas e classificadas as diversas fontes da receita pública e é previsto o respectivo rendimento em um determinado período; na segunda, são fixados os gastos que o Governo é autorizado a realizar para a manutenção e funcionamento dos serviços públicos.

A receita pública é constituída por todos os recursos levantados ou obtidos pelo Estado afim de fazer face às suas despesas. Os métodos utilizados pelo poder público para a obtenção de suas receitas têm variado através dos séculos, adaptando-se às condições econômicas e políticas dominantes e aos próprios objetivos governamentais. Todavia, sempre se exigiu dos particulares as importâncias necessárias à manutenção do Estado e, de longa data, vêm os publicistas procurando encontrar uma justificação doutrinária para essa exigência. Nos Estados autocráticos, a fortuna pública se confundia com a do autocrata e, assim sendo, dispunha este último de bens que lhe pertenciam por direito divino, ao exigir rendas e contribuições destinadas ao sustento de sua corte, de seus exércitos, seus funcionários etc.

As idéias dos enciclopedistas e os novos princípios que presidiram às grandes revoluções do século XVIII passaram a ver no povo, reunido em nação, a fonte de todo o poder e de toda a autoridade. Consequência doutrinária desse princípio foi a da necessidade do consentimento popular para que os cidadãos pudessem ser coagidos a entregar ao Estado uma parcela de suas riquezas. A regra da aprovação, pelo povo, das receitas públicas deu assim origem aos orçamen-

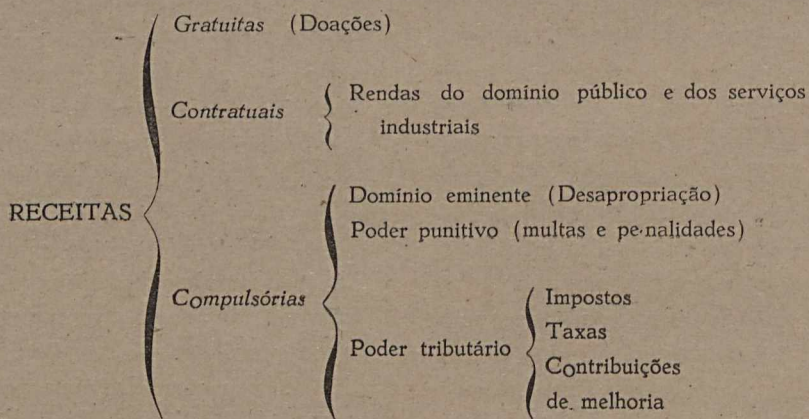
tos e foi inscrito nas constituições democráticas e nas declarações de direitos, que os representantes da Nação discutissem e aprovassem, antes de sua vigência, as contribuições julgadas necessárias para a manutenção dos governos. Somente em época posterior, a interferência parlamentar na fixação das despesas públicas se fez sentir.

Outra consequência da democratização do Estado foi a profunda transformação levada a efeito nos sistemas de receitas públicas. Essa transformação caracterizou-se principalmente pela importância que passaram a ocupar nos orçamentos as rendas tributárias, isto é, aquelas provenientes da imposição de contribuições à população. Na idade antiga e nos tempos medievais já eram conhecidas diversas formas de tributação, mas as mesmas ocupavam um lugar secundário no conjunto das receitas públicas.

A primeira classificação das rendas do Estado, idealizada por Jean Bodin em 1576 (*Les six livres de la republique*), enumera as respectivas fontes naquela época. Terras públicas, conquistas, donativos, tributos, empresas comerciais do Governo, alfândegas e taxas eram as origens dos recursos de que se valiam os reis. As terras públicas ou o domínio privado do príncipe constituíam então a mais importante fonte de receita, representando a tributação um recurso subsidiário, só utilizado quando os demais se mostravam insuficientes.

Foi Adam Smith, pai e fundador da economia política, o primeiro que, ao analisar sob um ponto de vista lógico e sistemático as receitas do Estado, apresentou a sua famosa classificação ainda hoje considerada básica. As receitas pú-

blicas, dizia o famoso escritor, são de duas ordens: as derivadas da fortuna do soberano ou do Estado e as provenientes da fortuna do povo. As primeiras: *stocks*, capitais e terras públicas já eram pelo autor consideradas insuficientes para atender às despesas de um "great and civilized state". Quanto às segundas, resultam elas do lançamento de impostos e de outras contribuições destinadas ao Tesouro do soberano ou da Nação. A tributação foi se tornando cada vez mais a fonte por excelência da receita pública e, apesar da importância que nos orçamentos modernos apresentam as rendas provenientes das empresas industriais e comerciais do Estado, os impostos e taxas fornecem em todos os países a enorme parte das somas necessárias ao funcionamento do colossal e complexo aparelhamento do Estado moderno. A classificação das receitas públicas mais comumente aceita na época atual é da autoria de Seligman que, partindo da sua tripartição em gratuitas, contratuais e compulsórias, apresenta o seguinte quadro:



Modernamente, podemos assim enumerar as principais fontes da receita pública:

a) *Impostos*, contribuições exigidas compulsoriamente dos particulares para a satisfação das necessidades de ordem geral e das quais não resultam para o contribuinte nenhum benefício específico e determinado;

b) *Taxas*, pagamentos exigidos compulsoriamente pelo Estado, em contraprestação aos serviços fornecidos pela administração pública e que conferem um benefício, imediato, real e suscetível de avaliação;

c) *Contribuições de melhoria*, prestações exigidas compulsoriamente de um determinado

grupo de proprietários para custear ou indenizar a realização de serviços e de obras públicas de que decorram valorizações de suas propriedades;

d) *Licenças*, pagamentos feitos ao Tesouro Público em troca da concessão de autorização para a instalação ou o funcionamento de determinados ramos de negócio, atividade, profissão;

e) *Penalidades*, penas pecuniárias resultantes da inobservância ou da infração de preceitos legais;

f) *Multas*, reparação civil devida ao Estado em virtude do não pagamento, sonegação ou pagamento a menor de impostos e taxas;

g) *Tarifas*, preço cobrado pela prestação de serviços públicos de caráter industrial;

h) *Confisco*, perda da propriedade em proveito do Estado, por força da infração de um dispositivo legal;

i) *Desapropriação*, aquisição compulsória de uma propriedade particular pelo Estado, para uso público ou por motivo de ordem pública;

j) *Reparações*, contribuições de guerra devidas pelo vencido ao vencedor;

l) *Doações*, recebidas por um Estado, de particulares ou de outra nação;

m) *Rendas* de propriedades públicas;

n) *Foros, laudêmios, taxas de ocupação*, pagos pelo uso de propriedades do Estado;

o) *Vendas* de bens e propriedades públicas;

p) *Renda de capitais nacionais*, inclusive ações em empresas particulares;

q) *Empréstimos públicos*;

r) *Emissão de papel-moeda*;

s) *Ajuda, auxílios, subvenções*, recebidas por uma unidade política de uma outra unidade,

para a manutenção de serviços de interesse comum;

t) *Participação* nos lucros de entidades paraestatais ou de estabelecimentos públicos autônomos;

u) *Indenizações* em virtude de prejuízos causados à Fazenda Pública ou pela retenção indevida de dinheiros públicos.

A enumeração, possivelmente incompleta, que acabamos de fazer, permite logo de início duas conclusões. A primeira é que algumas receitas públicas são permanentes e certas e que outras apresentam um caráter transitório e acidental. A segunda é que determinadas receitas públicas têm realmente o caráter de renda, ao passo que outras são simples recebimentos, mutações de capital que não acarretam um aumento de riqueza para o Tesouro Público. Daí a habitual divisão das rendas públicas em duas grandes categorias: *ordinárias* e *extraordinárias*, de acordo com a permanência ou transitoriedade das fontes de que dimanam. Essa divisão tem grande importância na administração financeira do Estado, por ser considerado axiomático que os gastos ordinários devem ser cobertos por meio de receitas ordinárias e que as receitas extraordinárias somente devem ser utilizadas para fazer face a gastos extraordinários e eventuais. A distinção entre receitas efetivas e mutações patrimoniais, ou entre rendas e entradas como querem alguns, tem igualmente grande importância, principalmente para uma exata contabilização das operações financeiras do Estado. Permite ela uma análise segura dos resultados financeiros do orçamento (*deficit* ou *superavit*) e facilita imensamente a contabilidade patrimonial, cuja importância para a administração pública é por todos reconhecida.

No Brasil, o orçamento federal divide a receita pública em duas grandes partes: *ordinária* e *extraordinária*. O Código de Contabilidade Pública, em seu artigo 17, determina a divisão da receita ordinária nos seguintes títulos: *renda tributária*, *renda patrimonial* e *renda industrial*. Todavia, por um defeito de classificação, o orçamento federal não inclui as taxas, mas tão somente os impostos, entre as rendas tributárias. Assim, houve necessidade da criação de um novo título — *Diversas Rendas* — abrangendo as taxas cobradas pelo Governo Federal e algumas outras receitas. Como renda tributária

estão classificados os impostos cuja cobrança compete à União, de acordo com a atual discriminação constitucional de rendas, e entre os quais se destacam o imposto de importação, os impostos de consumo, o imposto de renda e o imposto de selo. O título "Rendas patrimoniais" compreende a receita proveniente dos bens imóveis da União, da renda de capitais e da exploração dos bens moveis. Como rendas industriais são classificadas as rendas das estradas de ferro, dos serviços postais e telegráficos, dos arsenais, oficinas, laboratórios e quaisquer outros serviços industriais mantidos pelo Governo Federal.

Quanto à receita extraordinária, determina o Código de Contabilidade que a mesma abrangerá o produto de quaisquer operações de crédito e da cobrança da dívida ativa, assim como as rendas eventuais, tais como multas, restituições, alienações de bens moveis e imóveis, donativos etc. Até 1933, figuravam no orçamento como "Renda com aplicação especial" todas as receitas destinadas a fundos especiais. O decreto n. 23.150, de 15 de setembro de 1933, extinguiu todavia os mencionados fundos e determinou que as despesas custeadas por quaisquer rendas fossem incluídas nas tabelas orçamentárias da Despesa, com o quantitativo que lhes fosse atribuído, sendo incorporadas as aludidas rendas à Receita Geral da União.

Todos os estudiosos da ciência das finanças e da contabilidade pública, em nosso país, criticam o atual sistema de classificação da receita pública, adotado no Orçamento Geral da União e reclamam sua substituição. No seu relatório, a Comissão encarregada da elaboração do orçamento federal para o corrente exercício de 1941 assim se manifestou sobre a necessidade de uma classificação da receita pública:

"A adoção de um sistema de classificação das receitas do Estado deve atender a duas necessidades primordiais: facilitar a contabilização e permitir o levantamento de estatísticas financeiras que indiquem claramente a natureza dos recursos do Estado, as fontes de que dimanam e a incidência dos diversos títulos da receita na vida econômica do País. Mercê da respectiva padronização e codificação em bases rigorosamente técnicas, a partir de 1940 os orçamentos estaduais e municipais já apresentam uma classificação racional das receitas e despesas públicas que permite os mais interessantes estudos sob diferentes aspectos da si-

tuação financeira dessas unidades políticas. Não é, porém, pessimista a afirmação de que tudo está ainda por ser feito nesse particular, com referência ao orçamento da União. Basta ter em vista que o título "Rendas tributárias" contempla exclusivamente os impostos, dele estando excluídas as taxas que, como os primeiros, resultam do poder soberano do Estado de impor contribuições para a manutenção de seus serviços; que o título "Diversas rendas" engloba receitas de natureza as mais diversas como impostos, taxas, rendas patrimoniais etc.; e que sob a denominação de "Ren-

da extraordinária" se incluem receitas de caráter permanente e definitivamente incorporadas à nossa legislação fiscal".

O problema da correta classificação das receitas públicas não apresenta um interesse puramente doutrinário e especulativo, mas tem importância fundamental para a análise dos fenômenos financeiros e para o estudo de suas repercussões. É, além disso, o ponto de partida para uma exata contabilização das rendas do Estado.

---

**OS CONCEITOS EMITIDOS EM TRABALHOS ASSINADOS SÃO DE RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DE SEUS AUTORES. A PUBLICAÇÃO DE TAIS TRABALHOS NESTA REVISTA É FEITA UNICAMENTE COM O OBJETIVO DE FACILITAR O CONHECIMENTO DE ASSUNTOS RELACIONADOS COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.**

---