

Finanças Públicas

A REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO passa a manter, doravante, uma secção permanente sob o título acima, com o fim de divulgar conhecimentos relativos aos problemas de ordem financeira ligados à administração pública.

Ninguém ignora a importância de que se revestem esses problemas no Estado moderno, apesar de pertencerem a um dos campos de investigação mais áridos e, por isso mesmo, menos atraentes, para a maioria dos que se dedicam, profissionalmente ou por diletantismo, ao estudo das ciências políticas. Entretanto, a sabedoria popular consagrou um expressivo axioma que constitui um julgamento universalmente adaptável a qualquer governo: boas finanças, boa política.

Efetivamente, a base financeira é o principal elemento da ação governamental e sem ela não existe administração.

Embora os fenômenos financeiros sejam bastante sensíveis, nem sempre são suficientemente compreensíveis. Várias teorias têm surgido para explicá-los. Em verdade, para compreendê-los é necessário penetrar nos vastos domínios da economia política. E esses domínios abrangem áreas imensas que confinam e se confundem com as de outras ciências.

Certos setores, porém, das finanças públicas são por demais conhecidos e usualmente tratados como disciplinas autônomas, com seus princípios perfeitamente estabelecidos. Dentre eles se destaca o Orçamento.

Dada a alta relevância desses assuntos, esta revista não podia deixar de reservar-lhes um espaço especial.

E, assim, espera oferecer habitualmente aos seus leitores uma contribuição desprezenciosa, sem outro intuito que o de conoer para estimular o interesse pelo estudo das finanças públicas no Brasil.

Acha-se incumbido da secção ora iniciada o nosso colaborador Arizio de Viana, da Comissão de Orçamento da República.

A superestimação das nossas dificuldades financeiras

“Não há maior desgraça do que esta em que me vejo, que é desejar fazer o bem e arranjar tudo e não haver com que”.

PEDRO I

Estas palavras foram dirigidas certa vez, pelo príncipe D. Pedro, regente do Brasil, em carta ao seu augusto pai, D. João VI, rei de Portugal, com o fim de mostrar as dificuldades financeiras que o impediam de governar satisfatoriamente o nosso país, já nas vésperas da independência (1).

(1) L. CASTRO CARREIRA — *História Financeira do Império do Brasil*, pág. 63 — Imp Nacional — Rio — 1889.

Essas dificuldades — que a administração pública brasileira tem enfrentado desde o princípio do Século XIX, para apenas remontar ao período em que o Brasil começou praticamente a gozar de relativa autonomia — têm sido continuamente reafirmadas em documentos oficiais, dando a impressão de que jamais foram superadas. Em sua maioria, os relatórios dos nossos Ministros da Fazenda, têm acentuado, invariavelmente, que a nossa situação financeira não é das melhores. Alguns são otimistas. Outros pessimistas. Mais eloquentes, porém, do que os conceitos oficiais, são os algarismos que os acompanham. Estes, seguramente, falam uma linguagem insofismável, que traduz, sem eufemismos, a ver-

dadeira capacidade do Erário. Essa linguagem, si algumas vezes foi desconcertante, pode-se dizer sem receio, que nunca foi desalentadora. Já assustou, é verdade, os timoratos e principalmente os que costumam tirar ilações apressadas sobre um conjunto, com base na observação isolada de determinadas partes. Mas, em nenhum departamento dos conhecimentos humanos, essas ilações apressadas se tornam mais perigosas e cheias de maiores probabilidades de erro do que em finanças públicas. Com efeito, é muito comum ouvir dizer, diante de um orçamento sancionado com um total de despesa idêntico ao da receita, que a situação financeira é magnífica, que o equilíbrio orçamentário foi atingido. Há aí, apenas, uma hipótese de equilíbrio, pois o orçamento é um ato de previsão. No decurso do exercício, mesmo sem ser necessário a superveniência de circunstâncias excepcionais, a receita poderá diminuir e a despesa aumentar em relação às cifras previstas. Daí resultará um "deficit" que havia escapado à observação precipitada de quem se baseara apenas na leitura de um orçamento recém-publicado.

Isto não quer dizer que a linguagem dos algarismos seja semelhante à das estrelas do poeta. Pelo contrário, não é difícil entendê-la. Os contadores costumam asseverar que não há linguagem mais positiva e clara que a das cifras.

Destas ligeiras considerações podemos deduzir duas afirmativas :

- I — *sempre se reconheceu que a nossa situação financeira não tem sido boa;*
- II — *em matéria de finanças públicas não se deve julgar a situação geral pela simples análise de elementos parciais. tomados isoladamente, por mais característicos que pareçam.*

Em contraposição, para raciocinar, podemos igualmente formular outra afirmativa, que não é um simples argumento mas, sim, uma proposição verdadeira, intuitiva, que se apoia em fatos perceptíveis e incontrovertidos :

O Brasil atingiu a um progresso magnífico no período de 120 anos de vida independente.

Ora, ou esse progresso se realizou a despeito de todas as dificuldades financeiras, ou estas não

existiam. Que elas foram sobrepujadas, não há dúvida. E também não se pode duvidar da sua existência, tantas vezes reiterada por eminentes estadistas.

Logo, três hipóteses ocorrem para explicar esse progresso em oposição às mencionadas dificuldades :

- I — o milagre, isto é, um poder sobrenatural inspirando o gênio político dos nossos governantes, de maneira a fazer o país transpor com êxito as dificuldades financeiras que se lhe antepunham; ou
- II — a capacidade econômica do país explorada intensamente para remover essas dificuldades; ou
- III — simples aparências de dificuldades, que foram superestimadas por falta de compreensão realista das nossas verdadeiras possibilidades.

Procedendo por eliminação, podemos sem esforço repudiar a primeira hipótese.

a) — *O gênio — como disse certo gênio — é uma longa paciência.*

E no quadro da nossa administração financeira não houve tempo para que se cristalizasse uma longa paciência no estudo das soluções para os nossos problemas. Nada menos de 95 ministros passaram pela pasta da Fazenda até 1930 (2). Alguns de grande, de luminosa inteligência. Mas, nesse período de cem anos aproximadamente, tocaria a cada um (uns pelos outros, em media subjetiva) o estágio de pouco mais de um ano; muito curto, portanto, (quando não fosse para uma especialização no "métier"), para assegurar uma indispensável continuidade na execução dos seus planos.

E nós sabemos que essa ausência de continuidade foi um dos mais funestos erros da nossa vida política anterior a 1930.

Dest'arte não parece extraordinário que se ponha de lado a hipótese da "influência sobrenatural".

(2) J. F. NORMANO — *Evolução Econômica do Brasil*, pág. 165 — Trad. da Comp Editora Nacional — Brasileira — Volume 152 — S. Paulo 1939.

b) — A segunda hipótese também pode ser rejeitada. A capacidade econômica do país não tem sido explorada intensamente para remover as dificuldades apontadas.

Enquanto as indústrias de base, como a siderurgia, por exemplo, polarizaram grandes investimentos de capitais no século passado e concorreram decisivamente para que surgissem, no continente europeu e na América do Norte, potências líderes da civilização capitalista, o Brasil, com a maior reserva ferrífera do mundo, só agora inicia a exploração dessas indústrias.

O carvão e o petróleo, outros fatores da civilização contemporânea, ainda não foram também economicamente explorados no nosso país. Portanto, carvão, ferro e petróleo, que possuímos em potencial e que constituem os elementos fundamentais da grande indústria moderna, não foram ativamente mobilizados para propulsionar a riqueza nacional no sentido de ajudar o Brasil a vencer as suas dificuldades financeiras. Nem mesmo na agricultura temos exemplo de outra exploração extensiva além do café.

Açúcar, mineração, pecuária, algodão e borracha, quando constituíram ciclos de nossa evolução econômica, apresentaram no âmbito nacional aspectos típicos de culturas e de indústrias extrativas, exploradas em caráter eminentemente extensivo.

Não podemos, pois, aceitar a segunda hipótese, isto é, a de que a capacidade econômica do país foi explorada intensamente para justificar o progresso do Brasil, diante das suas dificuldades financeiras.

(c) — Resta-nos, então, a terceira hipótese: as nossas dificuldades financeiras têm sido superestimadas, dada a falta de compreensão realista das nossas verdadeiras possibilidades.

Parece-nos que essa hipótese é a mais satisfatória. De fato, si dificuldades momentâneas atormentaram alguma vez os responsáveis pelas finanças públicas do Brasil, a razão desse tormento estava naquela maneira errônea de julgar a situação geral pela análise isolada de elementos parciais. Do contrário, elas seriam insuperáveis e, por conseguinte, não poderiam ter sido removidas como foram, naturalmente, quasi que exponetaneamente, em função do aceleração do ritmo do nosso progresso.

O que sempre nos impressionou e concorreu para que superestimássemos as nossas dificulda-

des financeiras foi, ora um decréscimo eventual da arrecadação, ora um acréscimo inevitável nas despesas, ou a iminência de uma emissão de papel moeda, ou o vencimento de prazos de amortização e de juros dos empréstimos sem numerário para atendê-los; enfim, pagamentos imediatos a satisfazer sem os fundos correspondentes ou, em outras palavras: *crises de tesouraria*.

Segundo a mentalidade preponderante em determinada época, essas operações traziam sustos e desassocegos e agravavam as disputas da política interna com reflexos penosos nas relações externas do país. O câmbio dava logo o sinal de alarma. A hesitação, a ausência de estatísticas, a pressão de interesses inconfessáveis carregavam as cores do panorama financeiro tornando-o sombrio. Um pouco de bom senso, porém, bastava para restabelecer a serenidade e a confiança perturbadas. O câmbio melhorava e os negócios retomavam o seu curso normal.

Havia, portanto, uma tendência para exagerar as nossas dificuldades financeiras, tendência que se generalizou e se tornou um hábito, desde aquela melancólica confissão do príncipe regente, com que iniciamos este comentário.

Si, em lugar de exagerarmos platonicamente em documentos públicos essas dificuldades, tivéssemos agido enérgica e sistematicamente, no sentido de ajustarmos as nossas exigências econômicas a uma política rigidamente brasileira, livre de fórmulas doutrinárias, concebidas para regimes diametralmente opostos aos nossos interesses, teríamos certamente evitado uma série de ilusões que nos impediam de ver claro o caminho a trilhar.

Assim, não teríamos assumido desordenadamente compromissos superiores à nossa capacidade normal de cumprí-los.

E a nossa geração não estaria sobrecarregada com os onus de empréstimos externos imprudentemente contraidos, empréstimos esses que “de 1824 a 1931 atingiram o total de £ 412.386.625 e nos haviam custado, entre juros, amortizações e conversões, a soma de £ 438.173.836 e ainda o Brasil devia, incluindo o último *funding*, a quantia de £ 276.984.962, cujo serviço anual respectivo exigia mais de 23 milhões de libras”.. (3)

Com a revolução de 1930, essa política de apelo ao empréstimo externo foi radicalmente modificada.

(3) BRASIL 1940 — 41, pág. 445 — Ministério das Relações Exteriores.

Mantendo as nossas tradições de respeito aos compromissos assumidos, o Governo Brasileiro vem resgatando-os paulatinamente, na medida das suas disponibilidades. Os esquemas Osvaldo Aranha e Souza Costa, embora organizados em épocas distintas, com o fim de regular a forma de satisfazer essas obrigações, se harmonizam e se completam, revelando que a partir de 1930 uma única orientação preside a política financeira do país, com relação ao crédito externo. Dificuldades tem havido no último decênio. Mas, já não nos deixamos abater quando elas surgem para, em seguida, apelar para o empréstimo estrangeiro, como fazíamos no passado ao primeiro colapso de tesouraria.

Aprendemos a criar os nossos próprios recursos, estimulando e desenvolvendo a riqueza nacional.

O estudo da riqueza nacional, para a perfeita compreensão dos fatores que a determinam ou impedem o seu crescimento, constitui hoje uma das preocupações mais altas do nosso Governo.

O conhecimento mais objetivo e menos metafísico dos nossos recursos econômicos e dos meios de utilizá-los inteligentemente em proveito da prosperidade do país não se impõe como simples jogo intelectual. Não é encarado como um gênero literário que se cultiva por simples capricho cultural. Esse conhecimento se torna imperativo por força da necessidade inadiável de recuperarmos o tempo perdido num amadorismo financeiro que muito nos retardou o passo que ora precisamos acelerar na marcha da civilização.

A nossa galeria cultural conta com excelentes poetas, numerosos oradores, notáveis romancistas, eruditos juristas, raros cientistas... Com muita dificuldade poderemos identificar — com exceção de alguns ensaístas — dentre os representantes do pensamento brasileiro, um verdadeiro economista e financista. Devemos continuar a render culto às artes, à ficção, à ciência pura. Mas, não podemos esquecer a realidade brasileira que reclama, nesta fase de aprimoramento da nacionalidade, todas as energias construtivas em prol da solução dos graves problemas administrativos que se nos antolham.

Dentre estes, os mais significativos e de maior atualidade são incontestavelmente os problemas financeiros.

A centralização dos estudos dos negócios dos Estados e Municípios, efetuada pelo Governo Federal desde as primeiras providências que tomou, após a Revolução de 30, sobre o levantamento do quadro da dívida externa nacional e a consequente uniformização dos respectivos meios de pagamento; a padronização dos orçamentos das referidas entidades, realizada mediante conferências, de técnicos em contabilidade e assuntos fazendários; a Conferência Nacional de Legislação Tributária, e, em suma, as grandes iniciativas postas em prática e em discussão com o fim de disciplinar as nossas atividades financeiras, desafiam as inteligências, mobilizam os abnegados e exigem a cooperação de todos os brasileiros.

Há um vasto campo a explorar em que toda contribuição será bem acolhida.

Os moldes essencialmente democráticos em que são debatidas as questões vitais da nacionalidade, criaram o salutar costume de recolher todas as idéias e sugestões que, inspiradas por um espírito construtivo, visam oferecer aos poderes públicos os frutos de estudos realizados em prol do aperfeiçoamento das nossas instituições administrativas.

Iniciando esta seção de Finanças Públicas na *Revista do Serviço Público* quisemos, apenas, arriscar um ligeiro reparo sobre as conclusões apressadas que se fazem a respeito da nossa situação financeira sem levar em conta aspectos essenciais da nossa vida econômica, que muito poderiam concorrer para modificar tais conclusões.

Tocamos, assim, na ponta do imenso véu que oculta, aos olhos do grande público, o mundo dos fenômenos financeiros, na esperança de que, com um pouco de esforço e curiosidade, possamos desvendá-los à luz da investigação, da análise e da crítica.

Isto posto, no próximo número, prosseguiremos com uma exposição sistemática dos princípios teóricos que orientam o estudo da ciência das finanças. E juntaremos, sempre que possível, futuramente, ao fim dos nossos comentários, algumas notas informativas de interesse geral.

**SEJA BREVE AO TELEFONE : OS TELEFONES ESTÃO
NA SECÇÃO PARA OBJETO DE SERVIÇO**
