

Sobre o conceito de finanças

I

Toda atividade do indivíduo ou dos grupos de indivíduos empregada com o fim de produzir bens é uma atividade econômica. Ao conjunto de bens, produzidos pelo homem, ou existentes na natureza em condições de serem por ele utilizados, chama-se, comumente, riqueza. Mas, o conceito de riqueza, propriamente dita, se restringe à idéia de que os bens sejam encarados como exclusivamente destinados ao consumo, isto é, à satisfação direta das necessidades humanas. De modo que, si o conjunto de bens (riqueza) se apresenta com a finalidade de ser aplicado na criação de novas riquezas, aquele conceito já não prevalece para caracterizar este fato e se modifica para ceder lugar a um outro que melhor traduza a idéia de instrumento ou meio de produção, com que a dita riqueza se apresenta, e assim surge o conceito de capital.

Essas noções banais de economia política são admitidas, sem controvérsia, como afirmações verdadeiras, em qualquer teoria aceitável sobre a evolução das sociedades humanas.

Em sua vida primitiva, é possível que o homem tenha atravessado um longo período em que propriamente não havia atividade econômica, porque não aplicava um esforço conciente (trabalho), e sim meramente instintivo, para colher os frutos das árvores e atacar de surpresa os animais mais fracos, com os quais satisfazia a necessidade vital da alimentação. Mas, si imaginarmos um estágio posterior a esse insondável período da cata, admitimos que o homem, nômade ou sedentário, já se dedicava ao pastoreio ou à agricultura e, por conseguinte, fabricava os seus utensílios e os seus instrumentos de trabalho. Desta fase há vestígios, há documentos, há história. Quer dizer, portanto, que, além do esforço físico, realizado por impulso instintivo, o homem já fazia um esforço intelectual, de natureza imitativa ou inventiva. As

vicissitudes que enfrentava, não tardaram a estimular-lhe o instinto de defesa, no tempo, desenvolvendo-lhe então o senso da previdência que o conduziu a produzir, além dos bens para o consumo imediato, uma quantidade excedente que lhe servisse de reserva utilizável em ocasiões menos favoráveis ao esforço produtor. Esse excedente, nascido do racionamento forçado (poupança) ou da multiplicação conciente de esforços para obtê-lo (superprodução), veio concorrer para que o homem desse um avanço enorme na civilização. Surgiram as trocas. Dentro do mesmo agrupamento, da mesma tribo, não havia positivamente a troca e sim produção diversificada, oriunda da divisão do trabalho. Porém, entre diversas tribos, diferentes clans, a troca se manifestou pela descoberta da possibilidade de permutar os respectivos excedentes. As dificuldades da permuta in-natura, isto é, do escambo de um produto diretamente por outro produto, determinou a aparição de uma mercadoria-medida, que servia de elemento comparativo para a estimativa do valor dos bens permutáveis.

A noção de valor, que não podia nascer quando o esforço (trabalho) era o elemento fundamental da produção primitiva, foi aos poucos se tornando mais nítida, à medida que o homem avançava na civilização e podia avaliar os bens segundo a sua quantidade, qualidade, utilidade e raridade. E a própria mercadoria-padrão passou a exigir todas essas condições e mais as de maior durabilidade, divisibilidade e facilidade de transporte. O metal reuniu as preferências gerais; e essa mercadoria-padrão, esse símbolo comum dos valores de troca — a moeda — tornou-se metálica e posteriormente fiduciária ou de papel.

Quando a humanidade conheceu a moeda já os esforços do homem estavam distantes das suas inclinações naturais pela auto-suficiência. Já não era preocupação dominante dos agrupamentos humanos produzir a própria riqueza, mas conquistar

os meios de obtê-la, os quais se concentravam, geralmente, na posse da moeda. Esta passou, então, a ser ao mesmo tempo considerada meio e fim. Os que a possuíam tinham em suas mãos os fins e quando operavam com ela, manuseiavam fins: financiavam.

A palavra *finança* derivou daí: *fim*, escopo, segundo a generalização do vocábulo grego equivalente.

A arte de melhor explorar o poder da moeda, de multiplicar os mágicos efeitos das suas virtudes próprias, de especulá-la, afinal, como uma condensação de valores, como um potencial econômico, como um *fim*, tomou o nome de *finança*, ou melhor em português: *finanças*.

Quando a sociedade humana chegou a essas especulações contava, naturalmente, com uma organização militar, religiosa ou moral, que regulava, politicamente, o equilíbrio social; organização esta que se concretizava na forma de autoridade reconhecida, que é o embrião do Estado. Por conseguinte, para manter essa organização, essa expressão política do espírito associativo dos diversos grupos humanos, todos os componentes de determinada coletividade, representada pelo Estado, pagavam a este uma contribuição, direta ou indireta, em serviços, bens ou direitos, segundo as formas típicas de que se revestia cada autoridade estatal.

Eis aí, num rápido esboço, como a mais rudimentar concepção da vida social, comum a qualquer teoria que pretenda retratar as suas origens e a sua evolução, dá a idéia de que a base do Estado é a atividade econômica da sociedade que ele representa. Seja o Estado o princípio de autoridade, corporificada num guerreiro, num sacerdote, num juiz, no senado, no cesarismo, na realeza ou na república democrática, para que essa autoridade, que é uma concepção ideal e moral, se materialize em atos tem de forçosamente repousar nos recursos que aufera da riqueza coletiva.

Vem de tão longe o poder impositivo do Estado que hoje seria absurdo alguém indagar por que deve pagar imposto. O indivíduo nasce e morre pagando imposto. Pode-se argumentar que durante algum tempo o Tesouro real, os bens da coroa e os seus rendimentos se aplicavam às necessidades do Estado e, por isso mesmo, não havia contribuição popular, sinão quando extraordinariamente lançada para fazer face aos preparativos e manutenção de uma guerra ou às medidas de salvação pública, em casos de calamidade. Na

Idade-Média poder-se-iam encontrar exemplos frívolos desse tipo de vida social. Mas, como se constituiu o domínio real a não ser pela apropriação dos meios, já referidos, de contribuição da coletividade: serviços, bens ou direitos? Hoje, acham-se entrelaçados de tal forma os interesses individuais com os do Estado — instituição moral, representativa das aspirações de defesa e segurança da coletividade — que só arbitrariamente, é possível traçar a linha demarcatória entre o campo das atividades privadas e públicas. De modo que o estudo dos fenômenos financeiros, com o fim de estabelecer a regularidade com que eles se apresentam e de comprovar a sua uniformidade, constitui o objeto de uma ciência positiva: a *Ciência das Finanças*. Esta *Ciência*, como explica Shirras “investiga o fluxo intrincado dos acontecimentos financeiros; descobre as suas uniformidades ocultas mediante paciente e sistemático inquérito, a que chamamos pesquisa, e determina o estabelecimento daquela uniformidade, que é expresso por leis”. É uma ciência que tem a *Economia* como propedêutica e a *Estatística* como método indispensável às suas pesquisas. Os seus fundamentos doutrinários estão intimamente ligados à vida e à forma do Estado. Por isso é uma ciência política. Como o Estado imprime aos fenômenos financeiros uma tendência decisiva, si quisermos explicar, sumariamente, os elementos que intervêm na formação dos fenômenos financeiros, podemos resumí-los em dois grupos, segundo a esquematização de Morselli:

- “a) o governo e a constituição política;
- b) a riqueza e a constituição econômica.”

Evidentemente, há uma influência recíproca entre os elementos teoricamente separados nesses dois grupos. Desde que não é possível saber até que ponto o Estado pode exercer a sua intervenção para estimular e regulamentar a produção, a distribuição, a circulação e o consumo das riquezas e até onde o potencial humano, que participa dessas atividades e as propuliona, leva a sua influência à ação dos governantes, há, ainda, nos fundamentos dessa ciência, quando encarada como ciência pura, um campo obscuro e próprio a controvérsias. Assim, algumas teorias têm surgido para firmar os princípios que determinam os fatos da vida financeira, em seus aspectos universais, notadamente as teorias: econômica, (do consumo, da

produção, da utilidade marginal), sociológica e estatal.

É mais simples, porém, adotar um critério pragmático e, dest'arte, considerar, como Morselli, que "a índole científica das finanças diz respeito à própria natureza da constituição orgânica do Estado. O problema das finanças públicas consiste na escolha mais conveniente, sob os mais variados aspectos: ético, social, econômico, etc., dos meios materiais com que prover aos fins da vida pública".

As Finanças Públicas compreendem, em suma, o estudo da melhor forma de arrecadar e aplicar os recursos necessários ao Estado para desempenhar as suas funções. Uma vez que o Estado existe para prestar serviços, a sua existência pressupõe a de um conjunto de atividades onerosas que exigem meios destinados a realizá-las.

Todo o campo de investigação dos fenômenos que constituem o objeto dessa ciência, que denominamos Finanças Públicas, se subdivide nestes setores fundamentais:

- a) Despesa Pública
- b) Receita Pública
- c) Dívida Pública
- d) Administração Financeira

O primeiro setor abrange os problemas de classificação e discriminação dos créditos destinados aos diferentes ramos do poder público para a realização dos objetivos que lhes são peculiares.

O segundo, o estudo das fontes de renda, o conhecimento da riqueza nacional, a capacidade tributável da coletividade, a classificação das rendas.

O terceiro, diz respeito às operações de crédito, de que o Estado se utiliza quando a Receita se torna insuficiente para suportar a Despesa.

Finalmente, o quarto, envolve o processo orçamentário em todas as suas fases: elaboração, sanção e execução; o controle da arrecadação das rendas e da realização da despesa; os fundamentos da legislação financeira.

O imposto de consumo e a produção industrial

É evidente que os poderes públicos só podem tomar com êxito as medidas destinadas a incrementar as riquezas da nação, quando conhecem, perfeitamente, o valor dessas riquezas.

A íntima conexão existente entre as atividades financeiras do Estado e as atividades econômicas a cargo da iniciativa particular poderá, desde que suficientemente estudada, favorecer a justa aplicação daquelas medidas, com inestimáveis vantagens para a coletividade nacional.

A estatística intervém então no caso como método de pesquisa indispensável para que sejam estabelecidos e examinados os elementos concernentes a semelhante avaliação. Mas, como pode a estatística chegar à avaliação desejada pelos poderes públicos se os dados de que estes dispõem não são reunidos de forma conveniente? Se, de fato, o Governo tem à sua disposição os dados de que necessita para calcular o valor de determinada riqueza, é lógico que procure homogeneizar esses dados, de maneira a facilitar a sua coleta e, por conseguinte, a sua interpretação.

Um exemplo frisante de como o aparelhamento fiscal, simultaneamente com o exercício de sua precípua finalidade, que é arrecadar as ren-

das, pode concorrer para a realização de pesquisas econômicas de interesse geral, acaba de ser desenvolvido pelo Prof. Giorgio Mortara, em seu artigo intitulado: "As Estatísticas do Imposto de Consumo como Índices da Produção Industrial", que a "Revista do Serviço Público" edita no presente número.

O Prof. Mortara põe em relevo que, através da cobrança do imposto de consumo, já se tem estimado, razoavelmente, o valor da nossa produção industrial. Mas explica como se pode aperfeiçoar tal método de avaliação, afim de que esta mais se aproxime da realidade. Faz uma crítica construtiva aos esforços do Governo, empregados nesse sentido, e demonstra, afinal, que a divulgação dos dados oficiais poderá ser feita de maneira que estes sejam acompanhados de alguns elementos complementares, que muito facilitarão a análise dos diferentes aspectos da incidência do imposto e, principalmente, o estabelecimento, em termos mais precisos, dos índices da produção industrial.

Todos sabem que é possível avaliar a produção industrial do país, tomando-se como base de cálculo as cifras relativas à arrecadação do impos-

to de consumo. Todavia, é preciso reconhecer que o cálculo não é simples, como parece à primeira vista. Com efeito, o imposto de consumo não incide invariavelmente como uma taxa fixa, ou mesmo uniforme, sobre o valor da produção. O Prof. Mortara observou que ele, em sua maior parte, não é fixado *ad-valorem* e sim *ad-quantitatem*. Ousariamos, *data-venia*, acrescentar: *ad-qualitatem*; pois, além da quantidade, influe, na caracterização do imposto de consumo, a qualidade do produto sobre o qual ele incide. Por exemplo, não há um imposto único sobre a espécie *bebidas*; umas pagam maior imposto do que outras, de acordo com o tipo de fabricação ou segundo as suas qualidades intrínsecas, prevalecendo, ainda, para o efeito de tributação, o critério de maior ou menor nocividade das mesmas. É igualmente a qualidade do produto condição fundamental para que se compreenda, nitidamente, em que consiste o imposto de consumo. Na realidade, sob esta epígrafe se agrupa uma série de impostos relativos a diversos produtos; o que nos leva a considerar, praticamente, a existência de um imposto especial sobre o fumo ao lado de outro sobre tecidos, ou sobre o sal, etc., que apenas se assemelham quanto à forma de incidência, diferenciando-se, porém, quanto à carga impositiva, que varia segundo a qualidade e a quantidade do produto.

Se fosse possível conceber o valor do imposto como correspondente a uma expressão percentual única sobre o total da produção, em cada exercício, seria intuitivo conhecer esse total pelo simples conhecimento do volume da arrecadação. Mas, não é isto o que se dá. Aliás, parece um paradoxo o imposto de consumo recair sobre a produção. Efetivamente, o imposto é cobrado, em regra geral, no momento em que o produto vai ser entregue ao consumo, portanto, ainda na fonte de produção e, excepcionalmente, em poder dos intermediários incumbidos de pô-lo em circulação. A designação de imposto de consumo corresponde, então, à idéia de que é o consumidor quem de fato, o suporta quando paga, pelo produto que adquire, um preço no qual o imposto já se acha computado. O produtor faz, porém, ao fisco, uma antecipação de pagamento do tributo, do qual se reembolsa quando distribue o produto ao consumidor.

Ora, se o imposto não é pago diretamente pelo consumidor e sim, por antecipação, pelo pro-

ductor, e se ele é cobrado em razão da qualidade e da quantidade do produto, é claro que o ato da cobrança pode fornecer os meios de avaliar a produção pela sua natureza e pela sua quantidade. A estimativa do valor monetário da produção, assim conhecida, poderá ser completada pelo estudo dos preços.

Mas, se o imposto recai, também, sobre produtos de origem estrangeira, que circulam no país; se nem todos os produtos nacionais são tributados, como por exemplo, os que gozam do benefício das isenções e os que escapam, por serem de pequeno vulto, individualmente, à ação do fisco, e se o valor do imposto varia em função da qualidade e da quantidade dos produtos em circulação, resulta que, o simples exame das cifras da arrecadação, permite tão somente uma avaliação incompleta e insegura da produção industrial, na qual entra uma grande margem de conjectura. A avaliação é incompleta porque não pode abranger todos os produtos industriais do país e insegura pelas razões já invocadas a respeito da variabilidade do imposto.

Restaria apelar para o concurso dos próprios produtores, afim de que estes se esforçassem em divulgar as estatísticas da produção. Porém, por circunstâncias bem conhecidas, seria muito precária uma atitude governamental de dependência forçada dessa iniciativa. É tão precária quanto inexplicável, desde que provado está que se pode prescindir de semelhante dependência, pelos elementos de que dispõe o fisco, no caso do imposto de consumo.

É sobre esse tema que o Prof. Mortara desenvolveu o brilhante artigo a que nos referimos, no qual procura esclarecer como a possível ampliação dos métodos até agora adotados — com louvável empenho pelos órgãos competentes do Ministério da Fazenda na organização das estatísticas do imposto de consumo — virá facilitar, a esses mesmos órgãos e a todos os interessados, mais seguros meios de avaliar a produção industrial do Brasil, o que sem dúvida proporcionará aos poderes públicos o ensejo de executar, com maior precisão, as medidas que se fizerem necessárias em favor do desenvolvimento das riquezas nacionais.

O trabalho do Prof. Mortara é digno de especial destaque e cuidadosa atenção, tanto pela objetividade com que são vasadas as suas recomendações como pela autoridade de quem as faz.

Administração dos Estados e Municípios

Uma nova secção subordinada ao título acima, por si bastante expressivo, junta-se na presente edição às que a REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO vem mantendo em caráter permanente. Constará ela de duas partes: uma dedicada, especialmente, ao movimento de reorganização administrativa dos Estados e, outra, à Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais, cujos trabalhos serão divulgados em resumos mensais com destaque das matérias mais relevantes. Melhor núcleo de informações, do que esse que vai ser colhido nessas duas fontes, não poderia esta REVISTA oferecer aos seus leitores, e a todos os estudiosos, no que concerne à vida administrativa dos Estados e Municípios. O movimento de reforma das administrações regionais atinge, presentemente, a quatro unidades da federação — Pará, Paraíba, Alagoas e Goiás. A todas elas tem o DASP prestado seu concurso, quer mediante a apresentação de planos gerais de reorganização, quer com a assistência direta de elementos especializados, tirados dos seus quadros. Divulgar a significação e o alcance, do ponto de vista nacional, dessa extensão dos princípios que vêm orientando a reforma dos serviços públicos da União, e as suas repercussões no meio onde se tem operado, é concorrer, conseqüentemente e em parte, para a boa consecução do objetivo a que se propõe esta secção. A outra parte se bastará, estamos certos, na contribuição realmente valiosa que a Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais tem prestado, dentro da sua importante esfera de competência, à administração do país.

Iniciaremos, no próximo número a publicação do que se tem feito nos Estados, a começar pelos do Pará e Paraíba, no terreno da sua reorganização administrativa.

C. E. N. E.

CONSELHOS CONSULTIVOS MUNICIPAIS

Apresentado á Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais, pelo sr. Simões Lopes, importante projeto de decreto-lei dispondo sobre sua criação,

Acompanhado da justificação que abaixo publicamos, o sr. Luiz Simões Lopes apresentou á Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais, de que é membro, um projeto de decreto-lei instituindo, em cada séde de município, um Conselho Consultivo Municipal, como órgão destinado a cooperar com o Prefeito em todos os atos de competência e iniciativa deste. Dispõe o projeto que o Conselho se constituirá de cinco membros, brasileiros natos ou naturalizados, maiores de 25 anos, de livre nomeação e demissão do Governador ou Interventor do Estado, residentes no Município. Dentre eles o Governador ou Interventor designará, no ato da nomeação, o presidente do Conselho e o seu substituto nas faltas e impedimentos. Aos membros do Conselho Consultivo aplicar-se-ão as mesmas incompatibilidades estabelecidas para o Prefeito no parágrafo único do

artigo 4.º do Decreto-lei n. 1.202, de 8/4/1939 e as funções por eles exercidas não serão remuneradas, constituindo serviços relevantes e de benemerência prestado ao país. Sem embargo das atribuições conferidas, em instância superior, ao Departamento Administrativo Estadual, competirá ao Conselho Consultivo:

- a) — aprovar previamente os projetos de decretos-leis, decretos, regulamentos, posturas, instruções e demais atos necessários ao cumprimento das leis e à administração do Município que devam ser expedidos pelo Prefeito, de acordo com os ns. I e II do artigo 12 do Decreto-lei n. 1.202, de 8 de abril de 1939;
- b) — dar parecer sobre o projeto de orçamento do Município, encaminhado pelo Pre-