

realmente um livro bem feito, de que pode orgulhar-se a literatura jurídica nacional e que será manuseado com real aproveitamento pelos alunos de nossas Faculdades de Direito. — LYDIO MACHADO BANDEIRA de MELLO.

HENRY LAUFENBURGER : *Finances Comparées (Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, URSS)*. Paris, Recueil Sirey, 1951.

O PROF. HENRY LAUFFNBUBGER, autor familiar aos estudiosos de Finanças Públicas, é um dos financistas contemporâneos mais lidos e citados. Sua obra científica traduz esforço de conciliação das *tendências jurídico-política e econômica* dos estudos financeiros, que até bem pouco tempo, disputaram as preferências dos autores e chegaram mesmo, no dizer de FUBINI, a caracterizar “orientações nacionais” na sistemática do conhecimento financeiro. LAUFENBURGER dedicou, significativamente, um de seus livros “aos dois grandes mestres: GASTON JÈZE e LUIGI EINAUDI”, exprimindo seu ecletismo doutrinário ao reunir e associar duas figuras representativas daquelas tendências. Denominou seu trabalho fundamental de “*Traité D’Économie et de Législation Financières*”, revelando, de um lado, fidelidade às tradições do ensino universitário francês (EDGAR ALLIX, LEROY BEAULIEU, GASTON JÈZE), que sempre tratou o problema financeiro na sua íntima vinculação com os aspectos jurídico-político; por outro lado, manifesta no próprio título — *Économie Financière* — natural simpatia pela contribuição da escola italiana ao valorizar o aspecto econômico do fenômeno financeiro. (EINAUDI, D’ALBERGO, BORGATTA, SENSINI, FASIANI, DE VITTI DE MARCO, UGO PAPI, entre outros). Natural simpatia sobretudo em quem, desde muito cedo, quando Professor na Faculdade de Direito e Ciências Políticas da Universidade de Strasbourg, se destacou no ensino da Economia e no trato de problemas econômicos atuais, como demonstrou ao escrever *L’intervention de l’État en matière économique*, que integra a “*Collection d’Economie Politique Contemporaine*” do Prof. B. NOGARO, e ao relatar, em 1934, no “*Congrès des Économistes de Langue Française*”, a tese sobre *Fluctuations Économiques et Rendements Fiscaux*.

*Finances Comparées* reflete o trabalho de aproximação entre finanças e economia, que é uma constante na atividade intelectual do Autor. Trata-se de um estudo comparado dos sistemas e práticas financeiras de quatro países, (URSS, Inglaterra, França, Estados Unidos) o que oferece ao A. excelente oportunidade para

discorrer sobre novas técnicas em matéria orçamentária, de despesa, receita e crédito público.

A primeira parte do livro é constituída pelo estudo sobre "O orçamento e a Política Orçamentária". O orçamento moderno é confrontado com o orçamento clássico ou do Estado liberal. Este, modesto nas suas proporções, para não afetar o processo económico, e necessariamente equilibrado, para atender preceito de Política Financeira ortodoxa, consoante as exigências dos "bons tempos" de Léon Say, quando não se admitia o Estado exercendo outras atribuições além da "*toge et l'épée*".

O A. examina os aspectos jurídico e político do orçamento, destacando inicialmente o problema histórico da competência das Assembléias parlamentares, as atribuições respectivas dos poderes executivo e legislativo no processo orçamentário. Dêste exame, resulta sua convicção de que estamos assistindo a uma "evolução autoritária do direito orçamentário". A participação do parlamento no processo orçamentário vai se tornando mínima na sua fase preparativa, para se concentrar na aprovação do documento elaborado pelo executivo. Nos países anglo-saxões, é manifesto o domínio do executivo (págs. 16); na França a carta constitucional de 1946 consagra restrições que não encontram precedentes na história republicana. É verdade que na Inglaterra êstes precedentes existem, consagrando prática tradicional que data de uma resolução da Câmara dos Comuns (*Standing Order n.º 66*) votada em 1713, quando aquela Casa tomou a deliberação de auto-limitar-se em matéria financeira, deferindo à Corôa tôda e qualquer iniciativa em matéria de despesa e receita: a Corôa solicita o dinheiro, os Comuns concordam e os Lords consentem.

Para atenuar e compensar o domínio da Corôa no processo orçamentário, os ingleses desenvolveram de forma notável o controle parlamentar da gestão financeira. Ali, funciona efetivamente um órgão da importância do *Committee of Public Account*, criado em 1861, que, entre outras particularidades, oferece a de ser necessariamente presidido por um opositor proeminente. (págs. 24).

Também nos Estados Unidos, diz LAUFENBUBGER, "o papel do executivo é *preponderante* na elaboração do orçamento e *importante* na sua votação. Mas, o Poder Legislativo conquista a supremacia por ocasião do controle da execução parlamentar". (26). O processo francês já se assemelha ao brasileiro, especialmente na despreocupação legislativa de controlar as contas públicas na fase da execução orçamentária. (págs. 28).

No orçamento moderno, especialmente nos países onde a sua técnica mais se desenvolve, é possível destacar, materialmente, três grupos de despesas principais: 1) as despesas de funcionamento

ou produção de serviços públicos. São as despesas administrativas propriamente ditas: justiça, polícia, defesa nacional, exação e administração financeiras, educação, relações diplomáticas; 2) as despesas de transferência ou repartição: subvenções econômicas, juros da dívida pública, assistência e previdência social. (42. 49). O orçamento suíço, para 1952, chega a incluir "subvenções destinadas a reduzir o custo de vida", oferecendo um exemplo típico do alcance prático da despesa de transferência; 3) as despesas de investimentos ou produtivas, que se destinam quer ao financiamento das grandes obras públicas, com efeitos primários e secundários no circuito econômico do país, aproximando-se da noção keynesiana do efeito multiplicador da despesa pública, dentro de um mecanismo financeiro compensatório; quer ao financiamento de empresas afetadas por processos de nacionalização, estatização, socialização ou para atender objetivos amplos de reconstrução, equipamento e modernização da economia nacional. (49) (52).

-O A. relaciona planismo econômico e orçamento financeiro, estudando a integração do orçamento no plano econômico nacional, como ocorre na Rússia. O Estado soviético, através do orçamento, contribui poderosamente para o financiamento da indústria (81). Em 1950, as despesas de investimentos inscritas no orçamento representavam 12,5% da renda nacional e 32% das despesas orçamentárias globais (93). Na proposta orçamentária para 1951, que apresentou um *superavit* de mais de 7 bilhões de rublos, a rubrica "financiamento da economia nacional" alcançava 39,5% das despesas orçamentárias, que totalizavam 451 bilhões de rublos.

Em menores proporções, também nos países ocidentais se opera a aproximação do planismo econômico e do orçamento financeiro. (96). O orçamento nacional, elaborado anual ou semestralmente nos países anglo-saxões, é o quadro econômico do orçamento financeiro (100). A projeção do orçamento no âmbito da economia nacional, muitas vezes para socorrê-la, vai envolver o problema especialíssimo do equilíbrio orçamentário anual e do orçamento cíclico. (114). Neste último caso, como o nome indica, o orçamento refletiria as fases do ciclo econômico, adotando, diz o Prof. JOHN WILLIAMS, "forma gráfica correspondente ao ciclo econômico, com *deficit* nas fases depressivas e *superavit* na fase de prosperidade". As violações *deliberadas* ao equilíbrio orçamentário foram freqüentes no período anterior ao último conflito mundial. Na França, durante o governo do "Front Populaire", ensaiou-se a original política do "deficit sistemático", "tese elaborada pelos economistas de inspiração socialista para resguardar o equilíbrio econômico" (116), embora com sacrifício do equilíbrio financeiro. Foi experiência de duração efêmera. Recorda LAUFENBURGER que "nenhum dos grandes Estados democráticos chegou a aplicar, sistemática-

mente, o processo, a técnica, do orçamento cíclico. É necessário recorrer a história financeira de países de menor importância para registrar algumas tentativas parciais e eventuais". (129).

A segunda parte do livro insere ampla análise das "receitas orçamentárias e Política Financeira". O A. se detém do papel do imposto como regulador da conjuntura, agindo ora para conservar ora para modificar a repartição das rendas e fortunas (135) e no exame do empréstimo como elemento da política intervencionista. Ambos utilizados para financiar programas governamentais de obras públicas ou para sanear o mercado financeiro dos países que sofreram e ainda sofrem os efeitos desastrosos do processo inflacionário. A Política Fiscal é analisada no tocante ao imposto de renda e às noções distintas de renda: noção estreita (inglês), noção ampla (francesa) e noção intermediária (americana) (144-153). O sistema fiscal soviético é encarado num de seus aspectos mais sugestivos: o "impôt sur le chiffre d'affaires", verdadeiro imposto geral sobre o consumo, caracteristicamente indireto e, — o que é natural num país onde inexiste a fortuna pessoal, — "a fonte mais importante das receitas", segundo a opinião de Zverev, Ministro das Finanças. Para se ter uma idéia do alcance desse imposto, basta dizer que no orçamento soviético de 1937 êle entrou com 83% das receitas orçamentárias; no de 1949 com 70%; no de 1950 com 55,9; no de 1951 (previsão) com 53,3%.

O A. ainda examina a Política Fiscal nos aspectos de sua projeção demográfica: a) política fiscal favorável a natalidade (França): b) política fiscal indiferente (países anglo-saxões); posição intermediária (Rússia) (217. 220). O imposto é colocado em face da estrutura das empresas: a) política fiscal anti-capitalista na Rússia; b) o imposto e as sociedades de capitais (anônimas, responsabilidade limitada, comanditas por ações) nos países ocidentais. O imposto e a Política Econômica: imposto e poder aquisitivo (Inglaterra e França); imposto e nivelamento econômico e social (Inglaterra e Rússia). O problema do imposto apolítico, das funções fiscais e extra-fiscais do imposto. (231-238).

Na parte final o A. Aborda os problemas monetários e creditícios. A política do crédito público é encarada para destacar: 1) o complexo funcionamento do Tesouro Público na França, Inglaterra e Estados Unidos (238-257); 2) GOSPANK, que exerce na Rússia as funções de Banco de emissão, agente financeiro e órgão financeiro de setor socializado (236); 3) as instituições financeiras autônomas encarregadas de emitir empréstimos públicos (266); 4) os Bancos Centrais (280); 5) a nacionalização dos bancos de depósito como meio de alargar o crédito público (294); 6) a amortização da dívida pública (310), seus processos clássicos (314) e extraordinários (319).

A leitura do livro nos deixa a impressão de que o A. atingiu o objetivo visado: oferecer um balanço inicial do intervencionismo e do dirigismo financeiros. Por isso, preferiu destacar nos processos atuais o vivo contraste que eles oferecem aos métodos chamados clássicos e dominantes no século XIX, quando a passividade do Estado o tornava pura e simplesmente um "produtor de segurança". Hoje, é o próprio LAUFENBURGER quem o diz, "qualquer que seja o regime político e social, o Estado, sob o tríplice aspecto da produção, da circulação e da repartição, limita a liberdade de movimento dos indivíduos e grupos privados. O planismo e o dirigismo se difundem por tôda parte. Os regimes ocidentais e orientais, profundamente diversificados no terreno moral, político e cultural, não se distinguem mais no terreno econômico senão pela extensão e profundidade de sua intervenção". (*Économie financière en trois leçons*, págs., 129-130).

Tais palavras já não envolvem o sentido polêmico que se lhes poderia emprestar há 20 anos atrás. O pensamento político moderno é mais ou menos pacífico neste ponto, como recentemente veio confirmar o Prof. GEORGES BURDEAU ao acentuar que "o liberalismo moderno não é uma filosofia da abstenção sistemática do Estado. Ninguém mais se opõe, mesmo num regime liberal, a uma regulamentação estatal, pois o que distingue os regimes é menos o volume das questões de que se ocupa o Poder do que o *espírito* segundo o qual elas são resolvidas". E se torna ainda mais explícito quando destaca, em nota comentada, que, atendo-se "ao conteúdo material ou a natureza dos problemas abordados pelos Estados modernos, a amplitude das intervenções governamentais é quase a mesma por tôda parte. A regulamentação dos Estados Unidos não é, em quantidade, muito inferior a regulamentação soviética; numa como noutra a mesma ordem de questões reclama a atenção dos governantes". (*Traité de Science Politique*, Prof. GEORGES BURDEAU, Tome IV, págs. 143 e nota (2). Paris, 1952, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence). A diferença reside precisamente, para usarmos da terminologia de MANNHEIM, que num caso se trata de *planificar para a conformidade e uniformidade* e no outro de *planificar (planejar seria melhor) para a liberdade*. — RAUL MACHADO HORTA.

PAUL REBOUD et HENRI GUITTON : *Précis d'Économie Politique* — Librairie Dalloz, Paris, 1951. Neuvième édition, 2 volumes — (1.º vol. 749 págs., 2.º vol. 785 págs.).

Os que estimamos o livro de REBOUD como síntese das mais simples e precisas da Economia Política e que, por isso mesmo, serve de base aos que se iniciam no estudo da disciplina, recebe-