

FINANÇAS PÚBLICAS E FINS DO ESTADO

RAUL MACHADO HORTA

A FORMULAÇÃO do problema dos fins do Estado envolve tema que relaciona a disciplina financeira com o direito público. Preferimos falar em fins, optando pelo ensinamento de JELLINEK, “giacchè funzione dello Stato è azione dello Stato, ma ogni azione deve avere un motivo e perciò uno scopo; e se lo Stato ha funzione, esso ha necessariamente anche scopi. Ma ritenere le funzione per scopi non significa altro che confondere tra loro mezzo e fine”. (G. JELLINEK, *La dottrina generale dello Stato*, pág. 463). O debate sôbre os fins do Estado é tão antigo como a própria doutrina do Estado. Aproximando finanças públicas e fins do Estado, não pretendemos fazer dêste assunto capítulo da disciplina financeira. Mas, evidentemente, não se pode incorrer na pureza doutrinária de um GUILLERMO VOCKE, para quem, “la hacienda publica nada tiene que ver com los fines propios del Estado, que la hacienda no puede ni debe perseguir” — (in *Principios Fundamentales de Hacienda*, tomo I, pág. 15). RICCA SALERNO situou com precisão o problema, reconhecendo que “la finanza ha strette attinenze coll’intero ordinamento politico della societá, di cui è parte essenziale”. (*Scienza delle Finanze*, pág. 12). De um modo geral, os autores modernos exprimem ponto de vista concordante, lembrando, como V. Tosi, que “nello studio dei fenomeni finanziari non si può prescindere, per connessione di materia, dagli obbiettivi politici che presiedono a tutta l’azione dello Stato e di cui la finanza non è che una manifestazione” (in *Scienza delle Finanze*, de VINCENZO TOSI, pág. 3).



Històricamente, cada época fixa uma tendência, materializa uma preferência. O século XIX, por exemplo, marcou com nitidez os rumos do liberalismo clássico e sua concepção negativista da ação do Estado. É o período característico das doutrinas de fins limitativos. Os enciclopedistas, ADAM SMITH, SPENCER, ROUSSEAU, J. BAPTISTE SAY, RICARDO, plasmam a fisionomia espiritual da época liberal. Na sua origem, o pensamento liberal exprimia uma reação contra tôda regulamentação, contra todo obstáculo à atividade individual. Se adaptarmos à explicação dos acontecimentos históricos atuais o processo hegeliano poderemos precisá-lo como projeção antitética do século XIX. O século XX quando não apela doutrinà-

riamente, consagra, na prática, concepções políticas, jurídicas, econômicas, éticas, diretamente opostas às tendências dominantes no século precedente. Ele luta pelo máximo e não pelo mínimo de ação governamental. O reajustamento social e econômico nêle se processa à base dos fins expansivos do Estado. A ordem repressiva (*Etat gendarme*) cedeu lugar a "poussée" intervencionista. A adoção desta se realiza, muitas vezes, através de fórmulas de compromisso, de um intervencionismo "souple", v. g. o artigo 146 da Constituição Brasileira, que é modelar pelo equilíbrio adotado em face do problema da intervenção do Estado na ordem econômica. Nos debates da Comissão Constitucional foi rejeitado o princípio não-intervencionista, que se concretizaria na supressão pura e simples do artigo anteriormente proposto para regular a matéria. O nosso dispositivo constitucional resultou de emenda substitutiva oposta ao artigo constante do ante-projeto de Constituição, que era amplíssimo, "não encontrando limite senão no critério do legislador ordinário", conforme as palavras do autor da emenda, que foi acolhida, inclusive por intervencionistas "enragés" e partidários do texto primitivo. Aliás, moderna corrente do pensamento democrático, que não visa ressuscitar simplesmente a ideologia liberal, procura desfazer aquêle temor de que o planejamento econômico (que é modalidade da intervenção econômica do Estado) possa ameaçar as instituições democráticas, receio que se fundamenta na reflexão sobre os efeitos do intervencionismo nos Estados totalitários, que primeiramente realizaram o planejamento de modo sistemático, rígido, integral, com sacrifício das liberdades individuais. (Ver BARBARA WOORTON, *Libertad con Planificación*, edição do Fondo de Cultura Económica, México). Em favor dessa prevenção generalizada, que alguns autores de formação democrática procuram ilidir, há uma série de argumentos históricos que ligam o aparecimento do sistema do mercado competitivo com o aparecimento das instituições livres, verdadeiros "argumentos analíticos" procurando demonstrar uma conexão natural entre a sobrevivência desse sistema de mercado competitivo e as instituições liberais. Tais autores reconhecem que êsses argumentos oferecem nexos históricos, mas não onexo lógico. Recomendam o estudo do que se processa nos países escandinavos. As instituições suecas, por exemplo, são livres e assim continuam à medida que se desenvolve a intervenção do Estado sob forma planejada, na condução da política monetária, de crédito, de produção e tributária, na organização de "planos socialistas de alojamentos, na competição estatal com as empresas como meio de controlar monopólios privados, no programa de obras públicas para neutralizar os efeitos de depressões econômicas cíclicas". (Prof. EUGENE STALEY, em trabalho apresentado à *American Political Science Assn-*

ciation e já divulgado entre nós). Assim, o movimento neo-liberal, quando procura reagir diante desses fatos, se transforma em verdadeira "journée des dupes". Exprime uma frustração ideológica. É, certamente, além de um movimento restrito de crítica e combate às formas de intervenção econômica, como o "planisme", uma atitude que enobrece a atividade intelectual de escritores da categoria do Prof. FRIEDRICH A. HAYEK e LUDWIG VON MISES, cujas obras, notadamente *The Road to Serfdom* e *Le Gouvernement Onnipotent*, larga aceitação mereceram no rarefeito círculo cultural que consagra essas idéias.

As disciplinas sociais (Direito, Economia, Política, Finanças, História, Sociologia) retratam a profundidade das modificações até hoje operadas na superfície, na órbita do Estado, e registram com precisão a intensidade dramática da luta que o homem muitas vezes tem enfrentado para fugir à opressiva ação do Estado. A atividade financeira, que é própria do Estado, permite, dentro das Finanças Públicas, que se acompanhe os estágios evolutivos que acentuam as linhas demarcatórias da ação do poder público nas diferentes situações históricas. É um elemento a mais, para aferir, confrontar e medir a amplitude, maior ou menor, da atividade exercida pelo Estado, essencialmente política nos seus processos, fins e objetivos.

Desde a sua existência amorfa e inconsciente no agregado humano primitivo procura o poder, (religioso, militar, aristocrático) realizar determinados fins coletivos. Na própria tribo totêmica vamos surpreender esboço de atividade financeira, ainda sob forma incipiente e grosseira, que é própria da economia predatória. Aí os grupos triunfantes arrasavam os vencidos, aniquilavam sua economia e os reduziam, social e politicamente, à condição de escravos. Nesse grupo humano primitivo, o instinto de sobrevivência da espécie justifica e reclama contribuições comuns, para organizar a defesa e promover a luta contra grupos hostis. A manutenção do poder religioso, militar e aristocrático, nas suas diferentes fases, proporciona meios ainda imprecisos de organização financeira. A economia natural vai buscar recursos nas coisas possuídas pelo homem ou na prestação direta de serviços pessoais. Já nas civilizações gregas e romanas se manifestam depurados objetivos do poder político, no estado-cidade ou no Imperium. Há serviços públicos perfeitamente organizados, como aqueles a que se refere o Prof. LÉON HOMO na sua obra *Las Instituciones Políticas Romanas* (pág. 406). O poder público estimula, sustenta e promove manifestações artísticas; despende, gasta apreciáveis somas na construção de estradas, aquedutos, edifícios e obras públicas. Funcionava, para atender a tais estímulos, uma ordenada política tributária, sempre renovada e ampliada. Grécia e Roma pouco deixaram para inventar

em matéria de impostos, dizia um financista contemporâneo. Grande variedade de tributos modernos, diretos e indiretos, pessoais e reais, tem o seu bêmço originário nesse antigo sistema fiscal. É certo que o erário, o tesouro, era patrimônio comum do Estado e do soberano. Até fins da idade média, despesa pública e despesa do soberano representaram a mesma coisa, não obstante as tentativas para separá-las. ("Aerarium" e "Fiscus"). Sobrevivências do estado patrimonial, perduram largo tempo. As contribuições "in natura" caracterizaram o Estado feudal, quando construir pontes e caminhos, prestar serviços pessoais ao príncipe, eram deveres de cidadania. O Estado feudal, que dividia e repartia a soberania, é superado, historicamente, pelo Estado absolutista monárquico, que, concentrando poderes, alarga atribuições e tarefas, isto é, *realiza mais fins*. Para realizá-los, precisa naturalmente de arrecadar e gastar. É dessa época o aforismo: ninguém pode perturbar a paz do soberano sem lhe pagar multas. O tributo, que fôra considerado como um traço de servidão, *nota captivitatis*, uma degradação para o homem livre, é dissimuladamente cobrado, sob diversas formas. O soberano concede privilégios e assegura proteção aos indivíduos, mediante uma retribuição qualquer. Embrionariamente, então desponta, para sedimentar-se no consenso geral, no "*Volksgeist*", o princípio de que os tributos correspondem a serviços governamentais, ao cumprimento de tarefas fundamentais do poder público, como a manutenção da ordem e tranquilidade públicas, a paz interna e externa, a aplicação da justiça. A rigor, essas tarefas somente se incluem na área do Estado — como missão precípua a realizar — com os eventos provocados pela Revolução Francesa de 1789, que além do mais, conduz, no setor da economia pública, à rigorosa caracterização entre despesa do Estado e despesa particular do soberano. O ideário político da revolução francesa acenava com a promessa de aplicar os dinheiros públicos, exclusivamente, na organização de serviços públicos, enfim, na satisfação das necessidades públicas existentes. O professor SALVADOR ORIA, embora não desconheça o precedente das práticas inglesas, acentua que não se pode falar em Finanças Públicas, como hoje a entendemos, senão a partir daquela época, que coincide com o advento do Estado liberal, viva reação às formas do domínio econômico e político da pessoa humana. Para o liberalismo político, a melhor política é a de deixar o indivíduo procurar o seu interesse pessoal com plena liberdade. O interesse individual forma o centro da vida econômica e política. O indivíduo é uma unidade independente. Daí a concepção atomística da sociedade. O seu interesse, expresso pelo princípio do lucro, constitui o critério de toda manifestação econômica. O di-

reito ao lucro, "au profit" é ilimitado. A produção e a distribuição são reguladas automaticamente. O jôgo da oferta e da procura estabelece espontâneamente o preço. O Estado não participa, por princípio, no processo da produção. Permanece neutro diante da vida econômica e social. A livre concorrência é "um fator de equilíbrio, um motor do progresso, uma garantia de plasticidade social". O Estado, para a escola liberal, é um mal necessário. Tudo que êle faz é menos perfeito do que aquilo que é feito pelo indivíduo ou empresa privada. O postulado político é não governar muito. ADAM SMITH, sob cuja poderosa inspiração surgiu a escola liberal, não concebe o Estado senão para realizar tarefas específicas e limitadas: proteger a sociedade contra a violência ou invasão de outra nação; defender cada membro da sociedade contra a injustiça ou opressão de qualquer outro membro, administrando justiça. J. B. SAY formulou a máxima de ouro da escola liberal, quando proclamou que "o melhor dos planos financeiros é gastar pouco". HUGH DALTON, no seu *Principles of Public Finance*, reconhece que "causa admiração verificar quão extraordinariamente pouco disseram, em seu conjunto, os economistas ingleses a respeito dos princípios da despesa pública." Citando o americano Adams, lembra que os "escritores ingleses antigos não necessitavam de uma teoria da despesa pública porque a teoria do estado que sustentavam implicava em estabelecer um limite fixo para a ação governamental." Representante típico dessa mentalidade, dizia, é Sir. H. Parnell, autoridade em finanças do princípio do século XIX, para quem tôda parcela de despesa, além daquela que se requer como absolutamente necessária para preservação da ordem social e proteção contra o ataque externo, constituía desperdício, injusta e opressiva imposição sobre o povo. Comenta Hugh Dalton que, se as coisas sempre corressem ao sabor dessas idéias, deveríamos renunciar definitivamente, à veleidade de cultivar flores e árvores nos parques públicos, a menos que se prove sejam elas preservadoras da ordem social, pôsto que está fora de dúvida não constituírem proteção contra os ataques externos... Como governante e homem de Estado, outro que ilustra essa galeria histórica é Cleveland, quando, Presidente do Estados Unidos, rejeitou Lei do Congresso norte-americano, que concedia benefícios e favores à agricultores do Texas arruinados pelos efeitos de prolongada sêca, opondo-lhe as seguintes razões: "veto esta Lei porque não existe nenhuma autorização na Constituição dos Estados Unidos que me faculte o uso de fundos provenientes de impostos, para distribuir a particulares; veto esta Lei com o objetivo de ensinar que, embora o povo sustente o govêrno, o govêrno não deve sustentar o povo." Na raiz dêsse comportamento ne-

gativo está a semente do pensamento liberal smithiano. J. B. Say, que dêle se fêz herdeiro presuntivo, popularizou “slogans” como êstes: “o govêrno ideal é o govêrno barato e que atua pouco”, “o Estado é mau industrial e mau negociante”; “à frente de um govêrno já se faz muito não causando dano”; “o melhor de todos os impostos é o último em importância”. A fórmula “o individuo contra o Estado” desfrutava, então, de larga aceitação.

★

J. M. KEYNES, no *Essais de persuasion*, abordou com propriedade, no capítulo que traz o sugestivo título — “La fin du Laissez — faire” — o problema sempre atual dos fins do Estado. Depois de lembrar a posição de Burke, para quem o assunto de “determiner dans quel domaine l'Etat devrait intervenir et donner des directives dictées par la raison publique et ceux qu'il devrait abandonner à l'initiative privée” constituia “un des problèmes les plus complexes du législateur”, aponta Keynes como “tâche essentielle des économistes” elaborar nova “Agenda de l'État”, criando o dever paralelo “des politiciens” de estabelecer as formas de govêrno democrático capazes de aplicar e realizar essa “agenda”. Antes da verificação do eminente economista inglês, já Woodrow Wilson, ainda Professor da Universidade de Princeton, exprimia com sutileza as dificuldades que a doutrina dos fins do Estado encerra, recordando a propósito que, diante da interrogação: quais são os fins do Estado? — o jurista ou o político não poderia comportar-se com a mesma objetividade do fisiologista ao descrever as funções do coração. Para contornar a dificuldade, propunha Wilson que se admitisse, para o Estado, fins essenciais e fins facultativos, e, em consequência, funções de idêntica natureza. No primeiro grupo, incluía os fins e objetivos indeclináveis, como proteção à vida, à liberdade, à propriedade e segurança dos cidadãos; no segundo, os fins exercidos não como meio de govêrno, mas visando a favorecer interesses gerais da sociedade, que não se arrolam entre os essenciais à própria existência e função do Estado.

A prática, entretanto, é que nos vai, finalmente, oferecer os elementos para segura caracterização dos fins atuais do Estado. A linha divisória entre o conceito liberal e o moderno já é bastante nítida e característica, não obstante os esforços das tendências que procuram estabelecer um compromisso que restauraria o prestígio da época em que o Estado se colocava “en marge de l'économie

privée.” Para o Professor Henry Laufenburger, da Faculdade de Direito de Paris, “il a fallu les leçons de l'économie de guerre et l'effort non moins total de la reconstruction et de la reconversion pour sonner les glas de la doctrine financière et politique traditionnelle.” A partir da primeira grande guerra, reconhece o Professor Manuel Tôrres, da Universidade Central de Madrid, o princípio da neutralidade financeira e econômica começou a perder terreno para um verdadeiro princípio de beligerância, que acompanha em todos os setores o desenvolvimento do intervencionismo estatal. Assim, no domínio das finanças públicas, o orçamento, de instrumento neutro de custeio das despesas públicas, “o simples balanço de despesas e receitas”, transformou-se, por força de novas tendências, “em verdadeiro motor da política econômica e social.” Há quem sustente, (v. g. HAROLD G. MOULTON, *The New Philosophy of Public Debt*, — Professor ALVIN H. HANSEN, da Universidade de Havard, in *Política Fiscal y Ciclo Económico* — Ed. do Fondo C. E., do México) contrariando J. B. Say, que, atualmente “o melhor dos planos financeiros é aquêle que acarreta maiores despesas.”

O Estado, outrora “minimizado” nos fins administrativos limitativos, toma modernamente a seu cargo a execução de uma atividade financeira e econômica cada vez mais complexa e importante. A insistência em adotar uma posição clássica no domínio das Finanças Públicas é hoje em dia vivamente desaconselhada e combatida por autorizados tratadistas e estudiosos. Bertrand de Jouvenel, no livro “Problèmes de l'Angleterre socialiste”, convoca a atenção dos homens públicos para as causas que influíram diretamente no insucesso do governo trabalhista de Ramsay Mac-Donald. Entre os motivos determinantes do “drama inglês de 1931” se inscrevem como de primeiro plano os erros decorrentes de uma posição tradicionalista no campo da política financeira do país, então aferrada à famosa e rotineira “politique d'économies et de reductions de traitements.” No poder, durante uma crise do capitalismo, o partido trabalhista, não tendo remédio específico para curá-la, “avait appliqué ceux de la pharmacopée déflationniste la plus orthodoxe” (obra citada, pág. 40). As eleições gerais de 1931, convocadas para dirimir crise parlamentar, encerraram um julgamento da nação: a bancada trabalhista, que ao assumir o poder somava 287 Deputados, se viu reduzida a 46. E não se alegue que houve, no caso, preferência popular pelo estilo clássico de vida pública inglesa. Basta lembrar que das fileiras conservadoras saiu Lord Beveridge com o seu conhecido plano social. LORD KEYNES, procurou retirar do insucesso trabalhista ensinamento po-

sitivo condenando o "*esprit d'économie*" e reabilitando "*l'esprit de dépense*", dentro das linhas de um pensamento que alterou substancialmente velhas concepções financeiras e econômicas. Caracteriza a política financeira de nossos dias, no entender do Professor Jean Marchal, a significativa circunstância de "que a ação do orçamento sobre a economia não é somente admitida como intensamente desejada." O orçamento não é simples roteiro financeiro do Estado, isto é, não carrega como objetivo exclusivo autorizar despesas e estimar receitas. Aponta-lhe a política financeira moderna finalidade mais ampla: a de guiar, coordenar e orientar a atividade do Estado, dentro de um plano de política geral de governo, abrangendo aspectos sociais, econômicos e financeiros. O Professor ANGELO ANGELOPOULOS, da Universidade de Atenas, em livro recente, que despertou vivo interesse nos círculos universitários europeus — *L'État et la Prospérité Sociale — Nouveaux Principes de Finances Publiques* — chama particularmente a atenção para o fato de as finanças contemporâneas não se deterem nos limites financeiros da escola clássica. No seu entender, precisando a diferenciação, o Ministro das Finanças deve atualmente propôr tantas despesas públicas quantas as necessárias para que, juntamente com as despesas privadas, seja empregada a totalidade de mão de obra disponível em determinado país. Sob este aspecto, as finanças públicas passam a comandar um conjunto de medidas financeiras, econômicas e sociais, reclamadas para utilização racional dos recursos humanos e materiais. (Ver obra citada, página 53 e passim).

Estamos diante do chamado "orçamento humano", preconizado por Lord Beveridge, como instrumento para combate às flutuações econômicas cíclicas, às crises de produção e ao desemprego. As forças econômicas de nosso século superaram, com a sua expansão e efeitos perturbadores, o equilíbrio ingênuo que o século XIX procurou manter.

A economia liberal se continha e se esgotava em uns tantos princípios irredutíveis. Fischer criticando o simplismo dedutivista de concepções daquela economia, fez, certa vez, a pitoresca observação de que, dentro de seus cânones, seria até possível transformar um papagaio em economista... Bastaria para tanto, acrescentava, ensinar-lhe a responder a tôdas as perguntas que se lhe formulassem com duas palavras unidas por uma conjunção: *oferta e procura*. Poder-se-ia convertê-lo até em financista, se um aprendizado prévio também o habilitasse a declamar estas duas palavras rituais: *equilíbrio orçamentário*. Ai estão, em verdade, princípios cardiais da escola liberal, que revolucionaram o mundo, mas, perderam o seu caráter axiomático, apodítico. No tocante às finanças públicas, vamos

nos limitar a seguir a lição que nos é oferecida, comprovando a assertiva, pela prática orçamentária dos Estados Unidos. A fonte para essa pesquisa é o trabalho do Professor CATHERYN SECKLER-HUDSON, da *American University*, versando precisamente a *Evolução da Teoria Orçamentária e da Doutrina Governamental nos Estados Unidos* (1921-1946). O hábito de mensagem orçamentária do poder executivo inaugurou-se nos Estados Unidos com a aprovação do "Budget And Accounting Act", de 10 de junho de 1921. "A Lei Nacional de Orçamento e Contabilidade", de 1921, é o resultado de uma longa e demorada luta que se travou contra as ilimitadas prerrogativas do Congresso americano, no tocante à iniciativa de despesa pública. "Aux Etatis-Unis, jusqu'en 1922, ce fut l'incohérence. Il n'y avait point de budget proprement dit; le Congrès votait les crédits sans ordre ni méthode, au hasard des propositions faites par ses membres." (GASTON JÈZE *Cours*, edição 1931, pág. 122). No seu excelente trabalho, *The Budget in Governments Today*, BUCK descreve os abusos cometidos pela prática generalizada do "pork barrel" americano, fruto do predomínio parlamentar de facções políticas, que levaram o Congresso a inoderada e indiscriminada votação de despesas públicas sob o "patrocínio de influência político-partidária". Procurando remover essas práticas o Presidente Taft, em 1910, tomou as iniciativas preliminares para dotar a nação de um "budget type", que culminaram no seu relatório ao Congresso: — "The need for a national budget", de junho de 1912. Entretanto, somente em 1921 é que se concretizou essa aspiração de aparelhar o país de um verdadeira orçamento nacional.

Daí, portanto, a explicação para a data inicial fixada no trabalho do Professor Catheryn. Na sua introdução, nota o autor "que os primeiros orçamentos eram pouco mais do que documentos estatísticos das despesas propostas para o próximo ano fiscal", registrando referências incidentais ao capítulo da receita. Os períodos presidenciais de Harding e Coolidge abrangem o "orçamento na infância". Os princípios dominantes em matéria de finanças e administração públicas eram os seguintes: a) economia governamental e eficiência; b) limitação nas atividades governamentais e c) equilíbrio entre as despesas e receitas públicas. Às dotações para auxílios e pesquisas, melhoramentos e desenvolvimentos, Harding denominava de "atividades estranhas", "coisas que não pertencem às funções específicas do govêrno." Era o princípio liberal da não-interferência na vida econômica e o implícito reconhecimento de que "as necessidades sociais eram melhor atendidas pela iniciativa privada." Ao govêrno caberia realizar o "orçamento

equilibrado". As duas primeiras mensagens de Hoover, que já correspondem ao "orçamento na adolescência", insistiam nesses tópicos: 1.º) equilíbrio orçamentário; 2.º) redução de despesas públicas e 3.º) fidelidade à política do "laissez-faire". O período final do governo de Hoover é assinalado pela crise econômica e financeira de 1929. A vida econômica do país entrou em colapso. A produção caiu verticalmente do seu nível máximo; a depressão motivou o desemprego em larga escala; caíram os preços; o pânico de Wall Street levou à falência numerosas organizações de crédito. Entretanto, o Presidente Hoover entendia que qualquer providência que importasse mudança de técnica no setor das finanças públicas, para compensar e deter os efeitos do ciclo depressivo, não passaria de "aventura no campo das despesas governamentais." Não percebeu, diz o Professor Catheryn, o significado das tendências econômicas da nação, nem o colapso de seu sistema.

Franklin Delano Roosevelt, sucessor de Hoover, começou advertindo "que somente o tolo otimista pode negar as sombrias realidades do momento." Em 1932, véspera do início de seu mandato, a renda nacional, que atingira 53 *bilhões de dólares*, em 1921, baixara para 40 *bilhões*, que é, por sua vez, quantia inferior a menos da metade do máximo alcançado, em 1928, na curva ascendente da prosperidade econômica do país.

Em julho de 1932 a cotação dos títulos bancários caía de 83 % em relação à cotação teto de 1929; o desemprego, que era de um milhão, em 1929, atingia, em 1933, a 14 milhões de desempregados. Nos primeiros meses de 1933, limiar do governo de Roosevelt, a 4 de março, os bancos da nação se encontravam com as portas cerradas.

Dentro da classificação do Professor Catheryn, o período inicial do governo de Roosevelt vem corresponder ao "orçamento na mocidade." A analogia com essa fase da vida exprime o dispêndio de energias, de forças e de entusiasmo, para suportar o desfavorável impacto econômico e financeiro experimentado pela nação. Em sua mensagem de 1934, declara o Presidente que, embora interessado em realizar o equilíbrio orçamentário, era necessário, igualmente, meditar e resolver os problemas oriundos da depressão econômica, acarretando êste fato "despesas superiores à renda governamental". Na mensagem orçamentária de 1935, procura conciliar a "noção popular de orçamento equilibrado e dívida pública reduzida" com a sua "crescente convicção de que o governo deve tornar mais positivas as suas funções de auxílio na adversidade econômica e social." A seu ver, o governo federal americano não poderia mais contemporizar com uma política financeira neutra, aguardando, em compasso de espera, a volta do país à normalidade.

Roosevelt advoga processos opostos à concepção tradicional. A vista da gravidade que assumira a crise e da ameaça social e política que representava a inércia diante dela, passa a solicitar do Congresso medidas de recuperação. Contrariando a política financeira tradicional, que de Cleveland a Hoover fôra negativa, concede a nação auxílios aos desempregados, encoraja e realiza amplo programa de obras públicas, estimula o poder aquisitivo e o emprego, através de órgãos como "The National Recovery Administration." "O direito ao trabalho" tornou-se diretriz governamental por intermédio do "Civilian Conservation Corps", da "Public Works Administration" e da "Works Progress Administration." Em 1935, era assinado o "Social Security Act", pelo qual o govêrno americano estabelecia um sistema de pensão à velhice e auxílio contra o desemprego. "A Agricultural Adjustment Administration" e a "Federal Farm Mortgage Corporation" foram especialmente criadas para auxiliar fazendeiros arruinados pela crise. O Professor Henry Lauenburger, no conhecido livro "Intervencion del Estado en la Vida Economica", observa que "las obras públicas han sido el eje de la política de recuperación del gobierno Roosevelt en lo Estados Unidos como consecuencia de las crisis de 1930 a 1933. De junio de 1933 a junio de 1935, los gastos excepcionales, que figuraban en el presupuesto extraordinario de crisis, ascendian a 7,600 millones de dólares." (Obra citada, pág. 183).

É excepcional a importância representada por essa prática orçamentária, uma vez que ela vai contribuir para modificar tradicionais noções de finanças públicas. Roosevelt "aceitou uma nova concepção do papel do orçamento como instrumento capaz de planejamento e direção." A sua experiência, neste particular, marca o início da transição entre a técnica consagrada no "laissez-faire" e a técnica que é capaz de estabilizar a economia, promover rápida recuperação, através de positivos e amplos programas financeiros. A tradição cedeu terreno, com Roosevelt, às necessidades econômicas da nação. A prática orçamentária anterior encarava "o orçamento como instrumento de economia e meio de controlar a expansão das funções governamentais." O período rooseveltiano revelou, por sua vez, a orientação que procura compreender o orçamento como "documento que exprime, em termos de dinheiro, o que o govêrno faz para o povo e o que o povo contribui para o govêrno." Roosevelt reconhecia no nível relativamente baixo e constante da despesa pública em décadas anteriores o reflexo do insignificante papel desempenhado pelo govêrno. A partir de 1930, o aumento dos encargos e a ampliação das tarefas governamentais eram conseqüentes a intervenção do Estado para solucionar e atender necessidades públicas mais dilatadas e profundas. Roosevelt, para

atingir os fins da política abraçada no "new deal", se fêz partidário do "uso deliberado dos fundos e créditos do govêrno com o propósito de incentivar o empreendimento particular e público."

★

Na prática de modernas tendências de finanças públicas tem influído consideravelmente a contribuição de determinados setores do pensamento econômico e financeiro, que assim procedem à revisão permanente de critérios tradicionais. Já me referi às obras de Moulton e Hansen. Cabe naturalmente acrescentar a do grupo de financistas, que, ao lado do Professor E. Leland, da Universidade de Chicago, procurou converter os seus estudos em fonte de inspiração da própria política orçamentária de Roosevelt. Esse grupo deu à publicidade, em 1932, o folheto "Balancing Budget", que é ampliação do trabalho original do Professor Leland sôbre "a melhor forma como os govêrnos podem fazer frente às crises financeiras." Em ambos, vamos deparar o fundamento doutrinário da política financeira de Roosevelt, que supera a noção de equilíbrio orçamentário — "preceito financeiro que se transformou em preceito moral", no dizer de Dalton, — "porque o equilíbrio orçamentário deve ser considerado como integrante de uma série de operações de largo fôlego, nas quais se incorrerá deliberadamente em "deficit" e no crescimento da dívida pública, durante os anos de depressão e adversidade econômica, enquanto que o "superavit" da tesouraria e a rápida amortização daquela dívida deverão ser alcançados e executados nos anos de prosperidade." É êste o fundamento dos orçamentos "cíclicos". O assunto sugere o tratamento de temas marginais, como "deficit financing", a teoria do "multiplicador", de Kahn e Keynes e a nova filosofia da dívida pública, de Moulton. O nosso propósito, entretanto, limitou-se a demonstrar, com o auxílio de dados recentes e estudos objetivos como o do Professor Cathryn, que é irredutível a correlação histórica, e até lógica, existente entre a noção de finanças públicas e os fins objetivados pela ação do poder público. Aquela concepção e êstes fins têm oscilado, no tempo e no espaço. Mas, em qualquer fase histórica, vamos encontrar a coincidência entre a noção financeira predominante e a concepção correspondente de fins do Estado. A moderna concepção de finanças públicas difere essencialmente daquela que é imanente à doutrina liberal, porque o Estado moderno não realiza os fins limitativos do estado liberal. "Aujourd'hui", para empregarmos a expressão do Professor Angelopoulos, "tout est changé."

A missão do Estado moderno está a exigir o complemento necessário daquela "revolução no domínio das finanças públicas" de que

fala LORD BEVERIDGE, no *Full employment in a Free Society*. A extensão e a amplitude das decisões de ordem financeira dependem, diretamente, da extensão e da amplitude dos fins do Estado. A finalidade da política econômica e financeira “est réaliser la volonté de l'Etat”. Sòmente por contrassenso é que se pode imaginar as finanças públicas colimando objetivos distintos daqueles que decorrem da política do Estado. A despesa pública, p. ex., diz o Professor H. Laufenburger, constitui “l'âme de la politique de l'Etat.” A política financeira, projeção prática da ciência financeira, deve executar e realizar a “volonté politique” autênticamente revelada. É a afirmação do caráter sócio-político das finanças públicas. (Ver “Les Principes directeurs d'une nouvelle politique financière, do Professor ANGELOS ANGELOPOULOS : in *Archivio Finanziario*, vol. I. págs. 11-12).

O problema moderno é o do alargamento dos fins de Estado paralelamente à compreensão das finanças públicas como instrumento apto e capaz de oferecer os meios de que necessita o Estado para cumprir, integralmente, as suas finalidades.

B I B L I O G R A F I A

- La Dottrina Generale Dello Stato* — de G. Jellinek — Volume Primo con introduzione e capitoli aggiunti di Vittorio Emanuele Orlando — (Milano — 1921).
- Principios Fundamentales de Hacienda* — por Guillermo Vocke — Tomo I — Madrid.
- Scienza delle Finanze* — Giuseppe Ricca Salernno — (Firenze — G. Barbèra, Editore, 1921).
- Scienze delle Finanze* — Vincenzo Tosi — (Editore Ulrico Hoepli, Milano — 1947).
- Libertad con Planificacion* — Barbara Wootton (Fondo de Cultura Economica — México —)
- Planejamento Econômico e Instituições Livres* — Professor Eugene Stale (Revista do Serviço Público — Ano IX, vol. IV — n.º 3 — Dezembro de 1946).
- La Route de la Servitude* — Professor Friedrich A. Hayek — (Librairie de Médicis — Paris).
- Le Gouvernement Omnipotent* — Ludwig Von Mises — (Librairie de Médicis — Paris).
- Las Instituciones Politicas Romanas* — Professor León Homo — (Editorial Cervantes — Barcelona — 1928).
- Finanzas* — Professor Salvador Oria — Tomo I — (Editorial G. Kraft Ltda. — Buenos Aires).
- The Principles Of Public Finance* — Hugh Dalton (10th ed, George Routledge e Sons, Ltd. — 1939).

- Essais de Persuasion* — J. M. Keynes — Traduit de l'anglais — 7e. édition — (Librairie Gallimard).
- L'État — Éléments d'Histoire e de Pratique Politique* — Por Woodrow Wilson — Édition française en 2 volumes. (V Giard e E. Brière — Libraires Éditeurs Paris — 1902).
- Economie Financière en trois leçons* — Professor Henry Laufenburger — (Recueil Sirey — Paris — 1950).
- The New Philosophy Of Public Debt* — Harold S. Moulton — (The Brookings Institution — Washington, D.C. 1943).
- Politica Fiscal y Ciclo Económico* — Professor Alvin H. Hansen, da Universidad de Harvard — (Fondo de Cultura Economica — México).
- Problèmes de l'Angleterre Socialiste* — Bertrand de Jouvenel — (La Table Ronde, Paris — 1947).
- L'État et la Prospérité Sociale* — Nouveaux Principes de Finances Publiques — Professor Angelos Angelopoulos — Paris — 1949.
- Cours Élémentaire de Science des Finances et de Législation Financière Française* — Professor Gaston Jèze — Paris — 1931 — (Marcel Giard — Libraire — Éditeur).
- The Budget in Governments Today* — A. E. — Buck The Macmillan Company — 1934.