

A ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

ORLANDO MORAIS

SUMÁRIO: 1 — As necessidades. 2 — Os serviços públicos. 3 — A atividade financeira. 4 — Política financeira. 5 — Teorias sobre o fenômeno financeiro.

1 — **As necessidades.** — Todo homem é levado a possuir determinadas coisas ou ter à sua disposição certos serviços. Isso faz parte da vida e da natureza humana. São os reclamos da própria sobrevivência. Essa ânsia de aquisição de bens e serviços são as **necessidades**.

As necessidades implicam a idéia do desejo. Desejar uma coisa é ter necessidade. Entretanto, nem sempre a necessidade é conseqüência do desejo, podendo também ser satisfeita espontaneamente pelo instinto ou deliberadamente pela vontade.

No estudo do fenômeno financeiro, consideramos a necessidade, apenas, como corolário do desejo ou da vontade, exatamente porque se trata de fato estudado por uma ciência humana. E somente o homem pode desejar ou ter vontade, pois, são fenômenos que se desenvolvem na consciência.

Como assinala Estêvão Cruz, "o desejo é, na consciência, um estado imediatamente inferior à resolução voluntária e marca sua transição com o instinto, visto que surge ainda como uma espécie de fatalidade, enquanto a vontade nos parece livre" (COMPÊNDIO DE FILOSOFIA, Editora Globo, Porto Alegre, 6a. edição, pág. 238).

Segundo Charles Gide, "as necessidades contêm diversos caracteres, que são os seguintes:

1.º — são ilimitadas em número, isto é, multiplicam-se constantemente, surgindo sempre uma nova, logo a anterior seja satisfeita;

2.º — são limitadas em capacidade, ou seja, basta determinada porção de um objeto para a satisfação de cada uma delas;

3.º — são concorrentes, o que quer dizer que uma necessidade não pode se desenvolver senão em detrimento de outras que ela elimina ou absorve;

4.º — são complementares, o que importa dizer que uma completa a outra;

5.º — toda necessidade se aplaca ou se extingue momentaneamente pela satisfação, mas renasce tanto mais breve e mais imperiosamente quanto achou mais fáceis e mais regulares ocasiões de se satisfazer” (COMPÊNDIO DE ECONOMIA POLITICA, Edição da Livraria do Globo, 4a. edição, Porto Alegre, páginas 36/39).

As necessidades podem ser **individuais** ou **coletivas**.

As necessidades individuais “nascem e ficam na vida do homem isolado” (Adalberto Deodato, in MANUAL DE CIÊNCIA DAS FINANÇAS, Edição Saraiva, 3a. edição, São Paulo, pág. 15).

As necessidades coletivas emergem das aspirações de um agrupamento humano, sendo impossível sua existência partindo isoladamente de um indivíduo.

As necessidades coletivas podem ser satisfeitas por grupos **privados** ou **públicos**. Daí afirmarmos que as necessidades coletivas podem ser **privadas** ou **públicas**.

As necessidades privadas são satisfeitas por agrupamentos e órgãos privados, tais como os clubes sociais, os colégios, as sociedades de previdência e assistência particulares, as corporações religiosas, as casas de diversão e assim por diante. Os indivíduos aderem a essas entidades para terem satisfeitas suas necessidades. Embora privadas, essas necessidades só podem ser satisfeitas no seio de grupos sociais.

As públicas são necessidades coletivas que pertencem a um estágio superior às necessidades privadas. São atendidas por serviços instituídos ou superintendidos pelo Estado, ou em regime de concessão.

Aliomar Baleeiro, in UMA INTRODUÇÃO A CIÊNCIA DAS FINANÇAS, Forense, 12a. edição, Rio de Janeiro, 1978, pág. 18, doutrina que “a necessidade é pública quando, em

determinado grupo social, costuma ser satisfeita pelo processo de serviço público, isto é, quando o Estado ou outra pessoa de Direito Público, para satisfazê-la, institui ou mantém um regime jurídico e econômico especial, propício à sua obrigatoriedade, segurança, imparcialidade, regularidade ou continuidade, a cargo de seus agentes ou por delegação a pessoas sob sua supervisão”.

A universalidade e a coerção são características fundamentais das necessidades públicas. Com efeito, estas abrangem o todo em determinado território geográfico, bem como são satisfeitas de modo obrigatório ou pelo menos com a possibilidade de sê-lo.

As necessidades coletivas tornam-se públicas mediante decisão do Estado, que vem avocando, nesses últimos tempos, crescente número de serviços a serem prestados, aumentando, assim, o elenco das necessidades públicas.

2 — Os serviços públicos. — Quando os grupos privados ou públicos satisfazem as necessidades coletivas, fazem-no por intermédio dos serviços criados especialmente para tal fim.

No primeiro caso, os grupos privados se organizam sem qualquer iniciativa estatal, colocando à disposição da coletividade serviços privados. É o caso, por exemplo, de um clube social, que presta serviços de natureza recreativa ou cultural aos respectivos associados, os quais, mantêm, através de contribuições próprias, essas atividades.

No segundo caso, porém, o Estado chama a si, por motivos superiores e políticos, a atribuição da prestação dos serviços. E, quando isso ocorre, estamos diante dos chamados **serviços públicos**.

Os serviços públicos são, pois, as atividades desenvolvidas pelo Estado, através da respectiva administração direta ou indireta, em favor de todos os membros da coletividade.

Nos dias atuais, em que a intervenção governamental mais se acentua, até mesmo nos países de economia capitalista, o Estado vai se tornando cada vez mais tentacular, procurando solução para os mais variados problemas. O Estado Moderno não é mais aquele ente passivo e ausente. Ao contrário, planeja, superintende e executa verdadeira gama de serviços públicos. Está presente em todos os ramos da ativi-

dade humana, com estrutura organizacional complexa e sofisticada, assemelhando-se a uma imensa empresa.

O grande mestre Duguit, impressionado com a imensidão dos serviços públicos desenvolvidos pelo Estado, criou a doutrina do **Estado-serviço público**, estabelecendo que o serviço público é a razão de ser do funcionamento das entidades governamentais. É o que afirma na sua obra "Traité de Droit Constitutionnel". Ed. Fontemoing & Cie, Paris, 1911, Vol. 1.º, páginas 98/99: "Dans l'intérieur de la nation, dans la limite du territoire occupé par cette nation, les gouvernants, différenciés des gouvernés et monopolisant la force, doivent employer cette force pour organiser et contrôler le fonctionnement des services publics; ainsi les services publics sont un des éléments de l'Etat, et nous touchons en quelque sorte au point culminant de la conception de l'Etat que nous exposons et que nous pouvons résumer en disant: l'Etat n'est pas, comme on a voulu le faire et comme on a cru quelque temps qu'il l'était, une puissance qui commande, une souveraineté; il est une coopération des services publics organisés et contrôlés par des gouvernants. Il importe donc de préciser cette notion de service public qui est capitale et autour de laquelle gravite tout le droit public moderne".

O serviço público pode ser classificado em:

- a) geral ou universal; e
- b) particular ou especial.

O **serviço público geral** é criado e executado pelo Estado, de modo indivisível, em benefício de toda a coletividade. O Estado age, no caso, com sua força de império, sendo o serviço financiado por todos os cidadãos, através da Receita Derivada, resultante dos impostos. Esses serviços constituem necessidade fundamental à manutenção da própria ordem social e da segurança do Estado. A coletividade precisa, por exemplo, que os serviços relacionados com a Magistratura, com o Ministério Público, com o Ensino, com as Comunicações, com as Forças Armadas, com a Saúde Pública e com as Câmaras Legislativas funcionem dentro de razoáveis padrões. Ora, se assim é, os serviços aludidos não podem depender da vontade de determinada pessoa ou grupo de pessoas. São instalados e mantidos pelo Estado.

O **serviço público particular**, embora prestado pelo Estado, através da respectiva administração direta ou indireta, é divisível e tem como beneficiário apenas uma parcela da comunidade, precisamente aquelas pessoas que pagam diretamente pela respectiva prestação. O serviço público particular é solicitado e está à disposição do usuário. Exemplificando, é o caso da energia elétrica ou do telefone, cujos serviços são prestados diretamente ao usuário, que os solicita e paga.

Há, entretanto, certos serviços públicos particulares, que o beneficiário não solicita, mas terá de pagar por motivo de ordem pública e porque são prestados. Exemplo: os proprietários de imóveis situados em ruas beneficiadas com a iluminação pública, são obrigados a pagar a respectiva taxa, precisamente porque a instalação da luz pública não pode depender, por motivos óbvios, da anuência de cada proprietário de imóvel.

3 — A atividade financeira. — Do que ficou dito sobre as necessidades públicas e os serviços públicos, depreende-se que o Estado precisa de recursos para cumprir suas obrigações, mantendo imensa cópia de serviços indispensáveis à coletividade.

Esses recursos terão necessariamente de ser arrecadados dentre os membros da comunidade. Os indivíduos têm suas rendas, resultantes do trabalho e do capital, bem como exercitam inúmeras atividades mercantis, agrícolas e industriais, representadas por determinados valores monetários. Parte dessas rendas e dos aludidos valores monetários é canalizada para o Erário, que vai buscá-la coercitivamente sob a forma tributária.

Constitui dever de todo cidadão contribuir, na medida de suas possibilidades, para a manutenção de todo o aparelho Estatal, mesmo porque seria impossível a vida comunitária, especialmente nos dias atuais, sem a gama de serviços essenciais ao funcionamento das atividades inerentes aos agrupamentos humanos.

Os recursos arrecadados para esse fim, com todas as suas implicações correlacionadas com os princípios da Justiça Fiscal, bem como com a aplicação respectiva, constituem a atividade financeira do Estado.

Essa atividade cresce de importância, na medida em que o Estado vai se tornando cada vez mais absorvente, intervindo direta ou indiretamente em todos os setores da coletividade, seja o social, o econômico, o financeiro, o assistencial ou o profissional.

Se o Estado Liberal dos séculos XVIII e XIX tinha um campo de ação muito restrito, o Estado Socialista ou mesmo o Estado Capitalista do século XX tem avocado uma série infinda de obrigações, visando à solução dos problemas sociais e econômicos que afligem a humanidade. Assim é que constituem, hoje, dever do Estado o planejamento e a solução dos problemas relacionados com a Educação, Saúde, Transporte, Agricultura, Indústria, Comércio, Segurança Pública, Justiça, Trabalho, Previdência Social, Comunicações, Energia, Minas e Habitação. O Estado Moderno está sempre presente em todos os segmentos societários.

Essa ampla visão do Estado o desperta para a obtenção dos recursos financeiros, cada vez maiores, destinados a tão grande e variada lista de serviços. Por isso, a atividade financeira do Estado vai se tornando cada vez mais complexa, abrindo verdadeiro mundo para os mais variados ramos especializados da Ciência.

4 — Política financeira. — Se o Estado desempenha, como antes assinalado, intensa atividade financeira, é evidente que tem de adotar determinado comportamento no emaranhado dos problemas que tem de resolver, escolhendo o caminho a palmilhar, com as opções prioritárias e os meios utilizados no encaminhamento das soluções, dentro de um conjunto doutrinário econômico-financeiro. Esse comportamento é a **Política Financeira** do Estado.

Na verdade, se olharmos o passado, verificaremos que as Nações sempre seguiram determinada política econômico-financeira. A França de Luiz XIII, por exemplo, obedeceu rigorosamente aos preceitos estabelecidos pelos mercantilistas, estimulando as exportações, entesourando os metais preciosos, desenvolvendo o comércio e intervindo diretamente no comando da política fiscal do Estado.

Já a Inglaterra do século passado orientou sua política financeira na doutrina liberal da Escola Clássica, realizando o comércio exterior sem barreiras alfandegárias, sendo a livre

concorrência o princípio básico das trocas, exercendo o Estado o poder de tributação com certa parcimônia.

As Nações socialistas da atualidade exercitam uma política financeira, com vistas à garantia do monopólio Estatal na exploração das atividades industriais e mercantis, indo buscar aí a quase totalidade dos tributos. E as próprias Nações capitalistas do mundo ocidental, em maior ou menor dosagem, vêm praticando também esse tipo de monopólio Estatal, explorando as aludidas atividades através de entidades da administração indireta, adotando, assim, uma política financeira própria.

A política financeira compreende uma série de medidas relacionadas com a política social, a política econômica e a política fiscal. Estas englobam as prioridades e opções governamentais no encaminhamento das soluções para os problemas da coletividade, tendo em vista a orientação doutrinária dos governos, a conjuntura econômica e as implicações resultantes das Normas e Tratados Internacionais.

Como se vê, a política financeira, assim entendida como o comportamento governamental na condução dos problemas relacionados com a atividade financeira do Estado e com a conjuntura econômico-social, é extremamente complexa e recebe a influência, não apenas dos nacionais, mas ainda de órgãos internacionais.

5 — Teorias sobre o fenômeno financeiro. — O fenômeno da atividade financeira do Estado tem merecido a explicação de vários estudiosos da matéria, de acordo, naturalmente, com a escola doutrinária a que se filiam. Surgiram, assim, as teorias sobre o fenômeno financeiro, cujas principais são as seguintes:

I — Teoria do Consumo (Smith, Say). Segundo essa teoria, o Estado não produz, consome as riquezas, surgindo, assim, os serviços públicos como improdutivos.

Mas o Estado não é apenas o consumidor de riquezas; também as cria. Exemplo disso é quando o Poder Público faz investimentos em setores reprodutivos da riqueza.

II — Teoria da Troca (Bastiat, Senior). Entre o indivíduo que paga o tributo e o Estado que presta o serviço, afir-

mam os defensores dessa teoria, há tão somente atos de troca.

Entretanto, a troca se caracteriza pelo recebimento de um equivalente ao que se dá. Ora, não podemos medir exatamente o quantitativo pago por cada contribuinte através do imposto, para determinar o montante do serviço prestado pelo Estado a cada um em particular, sabido que o serviço, no caso, é indivisível, tendo a coletividade inteira como beneficiária.

III — Teoria da Produtividade e Reprodutividade das Despesas Públicas (Wagner, List, Stein, Dietzel). Dizem os seguidores dessa teoria que as despesas públicas são sempre produtivas ou reprodutivas, porquanto os recursos financeiros gastos pelo Estado se transformam em bens imateriais de segurança e poder.

Contestando tal teoria, Alberto Deodato afirma que “nem todas as despesas públicas são produtivas; algumas delas são consumidas, apenas, na manutenção do corpo político” (ob. citada. pág. 18).

Na verdade, quando falamos em produção ou reprodução de riquezas, temos de entendê-la no sentido econômico. E neste sentido, bens imateriais são representativos de coisas materiais que podem ser trocadas. Não é o caso, portanto, de que possam a segurança e o poder ser chamados bens imateriais.

IV — Teoria da Utilidade Relativa (Graziani, Salerno). Os arautos dessa teoria sustentam que, sendo a necessidade o princípio fundamental da atividade financeira do Estado, as necessidades deste são indicadas pelas do indivíduo, surgindo, desse modo, uma relatividade na utilidade dos bens.

Todavia, a atividade financeira do Estado atua, via de regra, no campo das necessidades coletivas, deixando de lado o indivíduo isolado, para encarar a coletividade inteira.

V — Teoria da Repartição dos Encargos (Jèze). Entende o eminente jurista Gaston Jèze que o ônus do fenômeno financeiro repousa na distribuição por todos os membros da coletividade.

Este é, tão-somente, um princípio de justiça fiscal, que não pode ser erigido em princípio único da legitimidade da atuação do Estado, em sua atividade financeira.

VI — Teoria da Luta de Classes (Socialismo Científico).

Os que se filiam a essa teoria afirmam que a atividade financeira do Estado representa constante conflito de interesses entre as classes dominantes e as classes dominadas.

Não é verdade. Embora assim pareça em determinadas ocasiões, a tendência natural do Estado Moderno é realizar a aproximação e a harmonia entre todos, visando ao bem comum da comunidade.

VII — Teoria do Sistema de Preços (Pantaleoni). Esta teoria se baseia na lei econômica da “unidade de preços”, que Stanley Jevons designou “lei da indiferença”. Segundo ela, seria absurdo que bens idênticos pudessem ter valores de troca diferentes num mesmo mercado.

Trata-se de norma contestada por muitos economistas, tornando a teoria inconsistente.

F. Contreiras Rodrigues, por exemplo, in “Conceitos de Valor e Preço”, Gráfica Olímpica Editora, 1951, Rio de Janeiro, página 109, afirma que “não há, pois, preço único, nem mesmo nivelamento por baixo, porque o vendedor costuma esperar o melhor comprador, forçando a alta do produto destinado a uma indústria inferior”.

VIII — Teoria Cooperativista (Viti de Marco, King). Eis o fundamento desta teoria: o Estado é uma imensa cooperativa, porque, como esta, não tem por finalidade o lucro, mas apenas o encontro das aspirações dos seus associados.

Preciso é convir, porém, que a associação nas cooperativas é livre e a afinidade entre seus membros se circunscreve a determinado setor da atividade humana.

IX — Teoria Sociológica (Pareto). Segundo os adeptos desta teoria, não há tempo a perder com maiores explicações, porque os fatos financeiros são tipicamente sociológicos.

Embora o objeto da Sociologia seja o estudo dos homens em interdependência, a finalidade das Finanças é estudar, particularmente, um dos aspectos dessa interdependência do homem, precisamente o sentido financeiro.

“Essas concepções contêm parte mais ou menos importante da verdade, mas pecam pela visão unilateral dum fenómeno complexo” (Aliomar Baleeiro, in obra citada, pág. 36).

Na verdade, todas as teorias antes mencionadas são falhas, porque pretendem generalizar um dos aspectos do fenômeno financeiro.

OBS. — O autor é aposentado nos cargos de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco e de Professor Titular de Direito Financeiro da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pernambuco.