

A UNIDADE ESSENCIAL DO FENÔMENO JURÍDICO-FINANCEIRO. A CONEXÃO ENTRE OS INGRESSOS E OS GASTOS PÚBLICOS¹.

Juscelino Vieira Mendes

Advogado empresarial,

Especialista em Direito Tributário pelo IBDT-USP,

Especialista em Filosofia da Ciência pela Unicamp

Mestre em Filosofia Social pela PUCAMP

Aperfeiçoamento em Liderança Avançada pelo Haggai Institute - Maui, Havaí, EUA

Membro do Instituto Brasileiro de Direito Tributário-USP

Professor convidado do Instituto Haggai do Brasil

Professor de Direito Tributário e Filosofia do Direito da Unipinhal

E-mail: drjuscelinovmendes@outlook.com

"A verdadeira missão do advogado, a que lhe permite contribuir para uma sociedade mais pacífica, onde as atividades produtivas melhor se desenvolvam e frutifiquem, é muito mais de orientação e prevenção, que de defesa ou ataque. A barra do tribunal deve ser para o advogado o que a sala de operações é para o médico: o último reduto de seus esforços, não o panorama normal de suas atividades."

(Rubens Gomes de Sousa)²

Resumo

A importância da atividade financeira, no que concerne à gestão financeira do Estado, é algo que deve chamar a nossa atenção, notadamente porque os ingressos públicos devem ser planejados de modo a que os gastos com eles se conformem, e, sobretudo sejam as entradas maiores que as saídas. É o que se espera de um planejamento estatal coerente e responsável. Álvaro Rodrigues Bareijo, em sua introdução ao estudo do Direito Financeiro, retrata bem e concede os parâmetros para que entendamos a relação que deve haver entre os ingressos públicos e os gastos públicos, considerando essa relação essencial do fenômeno financeiro. Trata-se de um extrato de referida obra e conclusões dela retirada para a comparação com a situação brasileira, notadamente nos primeiros anos deste século.

Palavras-chave: atividade financeira, ingressos públicos e gastos públicos, gestão financeira, Fazenda patrimonial, Fazenda Monetária, situação brasileira.

¹ Extrato do pensamento de Alvaro **RODRIGUEZ BEREJO** na *Introduction al Estudio del Derecho Financiero*, p. 70/83. E minha a tradução dos textos selecionados e incorporados ao artigo.

² Rubens Gomes de Sousa, in Revista Forense, Rio, 1956, vol. 165, p. 405-406. *Apud:* Alfredo Augusto **BECKER**, Teoria Geral do Direito Tributário, p. 17.

Introdução

Uma questão capital em ordem na caracterização científico-jurídica do objeto de estudo do Direito Financeiro é a da unidade essencial do fenômeno financeiro visto que a posição que gira em torno desta questão deriva da homogeneidade ou heterogeneidade da matéria que estuda o Direito Financeiro e, por conseguinte, de suas normas.

O Direito Financeiro, em princípio, apresenta uma unidade de matéria. A atividade financeira não atende unicamente a procurar os ingressos, senão também a distribuí-los entre os sujeitos: exação ou arrecadação e distribuição ou gasto são momentos, fins indivisivelmente conexos e inseparáveis da atividade financeira, qualquer que seja o tipo de Estado a que se tome em consideração.

Entre a vertente dos ingressos públicos e a dos gastos públicos existe uma relação de funcionalidade, de instrumentalidade, que torna difícil que uma seja cabalmente compreendida sem uma referência à outra. Jamais o fim do ingresso público poderá pensar-se dissociado de sua distribuição e posterior emprego em forma de gasto público.

A unidade essencial do fenômeno financeiro, a conexão entre os ingressos e os gastos públicos, vem associada por um critério teleológico: o do fim das normas e o interesse juridicamente protegido. Nota-se que há uma conexão instrumental, não só em plano lógico, senão também em um plano jurídico, entre os ingressos e os gastos públicos; conexão que se reflete na união entre os tributos e o dever geral, sancionado pela Constituição, de uma sustentação dos gastos públicos, segundo a capacidade contributiva.

E esta conexão, que se expressa na instituição do orçamento, demonstrada na unidade do fenômeno financeiro e na impossibilidade de cortar seu conteúdo intentado - como, às vezes, se pretende limitar a realidade jurídica financeira somente aos ingressos públicos, e, especialmente, na espécie denominada impostos.

O fim da norma financeira, e o interesse que intenta tutelar, adquire uma relevância jurídica evidente. Pelo poder de imposição, o tributo se apoia em uma razão objetiva, substancial e não somente no argumento meramente formal (obediência simples ao princípio da legalidade tributária): a necessidade de cobertura dos gastos públicos. O imposto não é uma prestação a fundo perdido.

Da concepção unitária e indissociável do fenômeno financeiro, expressada na interconexão do ingresso com o gasto público, resulta uma delimitação clara da atividade administrativa dos entes públicos, porquanto a atividade financeira, como disse Sainz de Bujanda:

O estudo do objeto da atividade financeira se realiza através da análise separada dos gastos e dos ingressos públicos. Esta separação não implica em que ambas teorias sejam dois corpos de doutrina totalmente independentes e sem nenhuma relação. Ao contrário, dado que entre ingressos e gastos existe nexó evidente que se manifesta ao exterior mediante a instituição orçamentária, é necessária a elaboração coordenada de ambas teorias, porque só assim se pode explicar a íntima essência do fenômeno financeiro contemplado em sua integridade.³

É evidente a íntima relação que se deve ter entre os gastos e os ingressos públicos, porquanto não se concebe a ideia de se subtrair parte do patrimônio do contribuinte sem se saber exatamente, através de minuciosa análise orçamentária, o que se irá fazer, *ipso facto*, como prudente gestão financeira estatal.

Creio que também nós, estudiosos do Direito Financeiro, devemos meditar nas certas palavras de Norberto Bobbio:

Hoje sabemos que o castelo das ciências puras está cheio de impurezas metodológicas. Por trás do formalismo jurídico estava o ideal de Direito como ordem, do ordenamento jurídico como promotor e garante da paz social, do Estado de Direito

³Fernando SAINZ DE BUJANDA, *Lecciones de Derecho Financiero*, p. 116: "El estudio de objeto de la actividad financiera se realiza a través del análisis separado de los gastos y de los ingresos públicos. Esta separación no implica el que ambas teorías sean dos cuerpos de doctrina totalmente independientes y sin ninguna relación. Al contrario, dado que entre ingresos y gastos existe un nexó evidente que se manifiesta al exterior mediante la institución presupuestaria, es necesaria la elaboración coordinada de ambas teorías, porque sólo así se puede explicar la íntima esencia del fenómeno financiero contemplado en su integridad."

entendido Kantianamente, como Estado que não tem outro fim que o direito (não o bem-estar, não a justiça, não a felicidade dos súditos), um ideal essencialmente conservador, de adaptação ao *status quo*, adequado a tempos de estabilidade política hoje já alcançada, a uma ordem político e social que se julga ou se quer como imutável.⁴

Durante o período histórico da Fazenda patrimonial⁵, na Idade Média, o imposto estava unido hermeticamente ao gasto público, porquanto o imposto era uma prestação pecuniária, de caráter extraordinário, com uma causa específica: prestava-se o tributo por uma causa determinada, subvencionar a uma determinada necessidade extraordinária do Monarca e com uma destinação precisa: para cobrir a necessidade a cujo fim se havia solicitado o imposto, e não outra diferente.

O imposto era, pois, na Fazenda Patrimonial da Idade Média, além de um ingresso extraordinário, e não permanente, um ingresso com destinação específica. Contudo, com a transformação da Fazenda Patrimonial em Fazenda Monetária, subsequente à aparição do moderno Estado Constitucional e a economia capitalista de intercâmbio mais desenvolvido, se produziu a desintegração do vínculo ingresso-gasto.

O imposto se converteu, pois, em prestação abstrata, cuja causa descansa diretamente na Lei. Ele dá lugar ao princípio, hoje geralmente aceito como basilar em todo sistema financeiro, da procedência do gasto sobre o ingresso, no sentido de que os gastos são a medida dos ingressos, ou, como disse Gastón Jêze, "posto que tem gastos, é necessário cobri-los."⁶

⁴ Cfr. Bobbio, N. Saggi sulla scienza politica in Italia, Laterza, Bari, 1971, p. 18, *apud*: Alvaro RODRIGUEZ BAREIJO, *Introducción al Estudio del Derecho Financiero*, p. 81.

⁵ "Historicamente, os ingressos públicos estavam associados à renda que produziam as propriedades do soberano. Por isso a fazenda foi denominada patrimonial". In Jorge Luis Trujillo ALFARO, *Presupuesto una aproximación desde la planeación y el gasto público*, Editorial Universidad del Rosario, 2007.

⁶ *in*: Alvaro Rodrigues Bareijo, *Introducción al Estudio del Derecho Financiero*, p. 83. Nota (70): Este princípio (de que na Fazenda Pública são os gastos que determinam os ingressos), do qual se diria que é a negação de todo critério da reta administração e do mais elementar bom senso, é racional em uma época em que os gastos públicos são pagos por uma parte da sociedade e fixados pela outra que obtém exclusivamente as vantagens; (...).

Conclusão

A administração pública brasileira, contrariando os princípios fundamentais da Carta Magna, descritos no art. 37, especialmente o da eficiência (não teria sido melhor o uso da palavra *eficácia*?), acrescentado através da Emenda Constitucional 19/98, em que o administrador deve se esmerar pela eficácia na gestão da coisa pública, tem conduzido as suas ações de forma absurdamente atrasada⁷ e deletéria para os administrados, a ponto de se saber, com antecedência, que os seus excessivos gastos deverão ser cobertos pelos ingressos buscados, muitas vezes, na receita pública derivada do patrimônio do sujeito passivo da obrigação tributária, ferindo, de alguma forma, outros princípios constitucionais, tais como o da legalidade e o da capacidade contributiva do contribuinte, em verdadeiro "carnaval tributário" no dizer de Alfredo Augusto Becker⁸.

As lições expostas pelos juristas citados neste ensaio são o caminho correto para que se possa compreender, na essência, a perfeita consonância que se deve ter entre *ingressos e gastos públicos*, a fim de que se tenha verdadeiramente um Estado⁹ de direito, que se esmere pela prática do bem comum e efetivo bem estar social, com a realização de eficaz gestão pública.

⁷ Como afirma J. M. Keynes: "A dificuldade não reside no compreender as ideias novas, mas abandonar as antigas.", J.M.Keynes, *The General Theory of Employment Interest, and Money*, edição 1936, parte final do Prefácio. *Apud*: Alfredo Augusto **BECKER**, *Teoria Geral do Direito Tributário*, p. 17.

⁸ Alfredo Augusto **BECKER**, *Carnaval Tributário*, p. 4: "Nos últimos anos, a quantidade e variedade de tributos mascarados de "empréstimos" é tão grande que formam um bloco carnavalesco: 'Unidos da Vila Federal'. O Presidente da República e o seu ministro da Fazenda são os 'abre alas'. O ritmo é dado pelo fêmur dos contribuintes, que também forneceram a pele para as cuícas. O Presidente e seus ministros lançam ao público os confetes de nossos bolsos vazios e as serpentinas de nossas tripas. No Sambódromo conquistaram, por unanimidade, o prêmio: 'Fraude contra o Contribuinte'.". (Obra lida e relida por mim há mais de vinte e cinco anos).

⁹ Alfredo Augusto **BECKER**, *Teoria Geral do Direito Tributário*, p. 213: "Tributos serão cobrados para o Bem Comum e este será proporcionado mediante Despesas. Logo, continuarei a existir".

Referências bibliográficas

- 01 - BECKER**, Alfredo Augusto. *Carnaval Tributário*. - São Paulo: Editora Saraiva, 1989.
- 02 - _____**. *Teoria Geral do Direito Tributário*. - 2ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 1972
- 03 - RODRÍGUEZ BEREIJO**, A. *Introducción al estudio del Derecho Financiero*. -IEF, Madrid, 1976, p. 70-83 (extrato).
- 04 - SAINZ DE BUJANDA**, F. *Lecciones de Derecho Financiero*. - Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1982.