

Elaboração do Orçamento Público

(Trad. de Antônio da Nova Monteiro).

(Continuação)

Apresenta a "Revista do Serviço Público" a segunda parte do documento oficial italiano sobre técnica orçamentária, a cujo respeito o DR. AUGUSTO DE REZENDE ROCHA, Diretor da Divisão de Orçamento e Organização do D.A.S.P., fez as referências que publicamos, como introdução à versão brasileira deste trabalho, na edição de julho último.

Por esse motivo, apenas contribuimos desta feita com breve índice da matéria contida nesta parte, a saber:

I — Equilíbrio financeiro ou contábil;

II — Equilíbrio orçamentário;

III — Política dos orçamentos plurianuais e,

IV — Orçamento e aprovação das alíquotas de impostos.

Chamamos a atenção dos leitores para a série de artigos que publicaremos sob o título de "Elaboração do Orçamento Público", artigos esses que irão constituir preciosa coletânea em matéria de finanças públicas, muito embora seja seu objeto o problema orçamentário do governo da Itália.

§ 4.º EQUILÍBRIO FINANCEIRO OU CONTÁBIL

PRECISADO o caráter constitucional do orçamento, é necessário examinar se as normas vigentes na Itália atendem às exigências de um conhecimento pleno, claro e ordenado dos fatos financeiros e de sua relativa importância.

Quer das respostas dadas aos questionários, quer dos interrogatórios, resultam duas correntes de opinião. Segundo alguns, o atual sistema é, no conjunto, bastante satisfatório e as eventuais modificações devem ser introduzidas com muita cautela; acentuam eles, porém, a necessidade de vigilância para que as normas em questão sejam pontual e rigorosamente respeitadas. Em substância, é a opinião da doutrina tradicional que pela palavra de Luzzatti, um de seus mais autorizados expoentes, afirmava:

"Temos a sorte de possuir, em nossa contabilidade de Estado, dispositivos orgânicos são, poderosos e eficientes, e é preciso, portanto, impedir que degenerem por inobservância ou por relaxamento".

Segundo outros (vejam-se, em particular, as respostas do Instituto de Finança da Universidade de Trieste), deve reconhecer-se que as normas relativas ao orçamento são exageradamente analíticas e formalísticas, pelo que se tornam quase inaplicáveis e "parecem o resultado de um abstrato exercício escolástico, que não atenta para as exigências da realidade". Desejam, assim, reformas mais ou menos ousadas e radicais, de modo que toda a administração (e a contabilidade) das coisas estatais possa tornar-se ao mesmo tempo mais livre e mais eficiente.

Não há dúvida que se, de um lado, deve proceder-se com grande cautela na reforma das nor-

mas de contabilidade do Estado, para não se sacrificar o que nelas há de bom, é forçoso reconhecer, por outro lado, que a experiência prática também justifica a opinião dos que pretendem que tal reforma (aliás, submetida a estudo pelas administrações interessadas e depois abandonada) seja finalmente feita, dando vida aos novos institutos que a sempre crescente esfera da atividade estatal requer urgentemente.

Não se pode esconder, com efeito, que as normas sobre orçamento não somente parecem feitas para épocas já agora ultrapassadas, de grande estabilidade econômica e de atividade estatal limitada, mas ainda se mostram, em certos pontos, por demais simplistas e, em outros, viciadas por um excessivo formalismo.

Assim, por exemplo, o problema dos lançamentos contábeis ainda não chegou a uma solução satisfatória, apesar das críticas da doutrina. E' claro que os lançamentos contábeis servem para evidenciar os fenômenos financeiros, em seus resultados numéricos, e preenchem uma função subsidiária, mas sempre importantíssima, a par da função jurídica e econômica. Os "lançamentos elementares" contêm a análise do trabalho administrativo e os "lançamentos globais" são a síntese dos lançamentos elementares, mas a aplicação dos globais, pelo método orçamentário, na Administração do Estado, é objeto de uma velha disputa em que uns sustentam a necessidade de se chegar à formação de lançamentos sintéticos e outros objetam que o atual sistema, fundado nos lançamentos elementares, oferece todos os elementos de fato e de verificação que se poderiam exigir numa escrituração metódica. Já desde 1832 Cavour desejava que se introduzisse também na contabili-

dade do Estado a partida dobrada, indispensável a toda administração boa. Paralelamente a uma explicável força de inércia e de apêgo aos métodos tradicionais, ainda se opõem à adoção dos lançamentos em partida dobrada, na contabilidade do Estado, as dificuldades (aliás transitórias) de reorganizar em bases novas as repartições de contabilidade — cujo pessoal, entretanto, poderia ser suficientemente guiado, quer por diretivas ministeriais (necessárias para se estabelecer uniformidade de critérios), quer pelos próprios funcionários de categoria superior.

Igualmente se deve considerar a inegável circunstância de que o excessivo formalismo das normas desperta nas administrações ativas uma tendência para delas fugirem, tendência determinada, apenas em parte, pelo desejo de escapar aos controles e, bem mais ainda, pelas exigências de uma gestão mais livre. Sintoma disto é a frequência com que se baixam disposições particulares e leis especiais que derogam as normas de contabilidade geral, ampliando geralmente, além dos casos por estas previstos, o uso das chamadas “aberturas de crédito” (os inconvenientes de tal sistema para efeito de controle serão abordados no Capítulo III). Tais derrogações, que se multiplicaram nos períodos de difícil conjuntura, já também eram freqüentes no período anterior: elas demonstram precisamente que as normas usuais, válidas e eficientes em períodos de relativa estabilidade econômica e de limitada atividade estatal, não são mais suficientes quando se reduzem tais condições (não é preciso pensar em períodos de guerra; basta, por exemplo, considerar que uma política conjuntural ativa ou uma política de pleno emprego, bem como, de um modo geral, a expansão da atividade estatal para além dos limites tradicionais, não podem deixar de multiplicar as intervenções governamentais) e é necessário, portanto, que elas se acomodem às novas exigências.

Do contrário, a administração ativa — além de obrigada a explicar sua própria atividade — terá de violar materialmente a lei, recorrendo ao uso de fundos especiais, determinando pagamentos por motivos diversos do declarado ou adotando outros artificios mais ou menos insinceros.

A comissão julga oportuno, portanto, insistir em que o problema da contabilidade do Estado seja submetido a estudo, sério e urgentemente, com o fim de se obter uma radical simplificação dos serviços e uma racional manutenção dos lançamentos contábeis — isto de modo algum para fugir aos controles, mas, ao contrário, para que, dada maior liberdade à atuação da administração ativa, possam eles ser feitos com mais eficiência e rapidez.

§ 5.º EQUILÍBRIO ECONÔMICO

Segundo Gladstone os orçamentos públicos não são apenas uma questão de aritmética, mas de múltiplas maneiras interessam a prosperidade dos

indivíduos, as relações entre as classes sociais e a grandezza dos Estados.

Sempre se difundiu, daí, a convicção de que a solidez de uma situação financeira não pode apoiar-se unicamente na paridade entre uma coluna de receita e outra de despesa (*equilíbrio formal*), apresentadas num orçamento público e de que não basta reajustar os tributos ou reduzir as despesas para assegurar-se, além de um simples equilíbrio formal, um *equilíbrio mais profundo e substancial* entre a atividade financeira e a atividade econômica em geral. O fenômeno financeiro não pode ser considerado como uma atividade de caráter secundário e marginal para limitar o mais possível, mas deve ser pôsto em equação com toda a atividade econômica do país. Só enquadrando deste modo o fato financeiro é que se pode concluir se a política das despesas e da receita está bem encaminhada, se o equilíbrio do orçamento é efetivo, se as medidas postas em prática para conseguir-se tal equilíbrio são realmente as que êle requer, e quais são, em suma, as repercussões de toda esta complexa atividade financeira sobre o nível da renda real da coletividade. E' evidente, entretanto, que as normas relativas ao orçamento só podem assegurar o que já definimos como *equilíbrio formal* ou financeiro. Quanto ao *equilíbrio substancial*, é também evidente que não pode ser conseguido, nem garantido, pela fixação de normas jurídicas. Foi unânime, porém, por parte dos interpelados, o voto no sentido de que, ao menos como regra constitucional, se disponha que o ministro, que apresenta o orçamento, esclareça num relatório todos os elementos que asseguram o equilíbrio econômico entre o orçamento do Estado e a atividade econômica em geral, bem como entre as despesas públicas e as particulares, pondo em relêvo as conseqüências da atividade financeira e da política econômica em geral.

Não é preciso salientar a diferença substancial entre o relatório acima focalizado e o puramente financeiro de que trata o artigo 80 da vigente lei de contabilidade.

Tem-se um precedente desta prática no *White-Paper* que, por iniciativa do Chanceler do Erário, KINGSLEY WOOD; desde alguns anos acompanha os orçamentos de guerra na Grã-Bretanha; nêle são apresentados os dados fundamentais relativos à situação econômica do país: nível da renda nacional, volume das despesas privadas e públicas, volume dos investimentos públicos e privados, etc. Algo de análogo se prevê atualmente nos Estados Unidos, que, embora ainda desprezem a idéia de um “orçamento nacional para a produção e o emprego”, já decidiram elaborar todos os anos um “relatório econômico” (que se anexa às já documentadíssimas mensagens com que o presidente transmite o orçamento ao Congresso), onde são expostos os dados fundamentais acima referidos.

Na Itália e no exterior, em síntese, proclamase através de publicações cada vez mais amplas, de estudiosos e de técnicos, que não é somente do

equilíbrio puramente formal do orçamento que é preciso cuidar — simples alinhamento entre receitas e despesas — mas do equilíbrio, mais profundo, entre a atividade financeira, que continuamente retira tributos de um determinado nível de renda, e a atividade econômica que este mesmo nível restabelece. A demonstração deste equilíbrio deve ser apresentada através de um relatório, apoiada em dados estatísticos, de modo a pôr em evidência — quer quando se enunciem programas futuros, quer quando se justifiquem programas realizados — as conseqüências estritamente econômicas das intervenções estatais, permitindo que as câmaras (e a opinião pública) examinem por si mesmas as premissas e os resultados da atividade governamental e também avaliem a responsabilidade política do ministro competente.

O relatório do Ministro responsável pelo orçamento teria, por isso, uma função dupla:

1.º) de justificação de toda a política econômica estatal, em suas premissas e em suas repercussões;

2.º) de documentação, perante as câmaras e a opinião pública, dos resultados da atividade estatal.

Tal relatório se torna ainda mais necessário hoje porquanto a atividade do Estado em matéria econômica e suas respectivas intervenções se desenvolvem não somente através da direita gestão estatal, mas também — e mais freqüentemente — por meio de entidades econômicas diversamente organizadas (entidades paraestatais, patrimônios autônomos, entidades de privilégio, como o I. R. I., o I. M. I., etc.), e através do próprio instituto de emissão, de sorte que se faz indispensável levar em conta não apenas as receitas e despesas diretamente estatais, resultantes do orçamento, e suas conseqüências, mas ainda a complexa atividade e a gestão de todas estas formas de administração indireta, cuja importância se torna de dia para dia mais evidente. Trata-se, pois, de substituir-se sempre progressivamente um simples orçamento financeiro por um verdadeiro orçamento econômico.

§ 6.º A POLÍTICA DOS ORÇAMENTOS PLURIANUAIS

Precisamente porque o equilíbrio formal do orçamento não é, no fundo, senão um artifício contábil — por trás do qual se tem de considerar o equilíbrio, mais substancial, entre a atividade financeira e a atividade econômica — é que se torna evidente o que foi dito, ao início deste comentário, sobre o valor meramente convencional dos “ciclos” ou “exercícios” em que se fraciona a atividade estatal. Como esta estende-se no tempo sem solução de continuidade, acontece que as conseqüências da despesa pública tomam certo intervalo de tempo até que se explique todo seu alcance. Daí, segundo alguns, resulta ser artificioso exigir que o equilíbrio do orçamento se obtenha

pontualmente dentro de cada exercício, em vez de períodos mais longos, tanto mais que a vida econômica (da qual, como está visto, o orçamento estatal é ao mesmo tempo um fator determinado e determinante) não se desenvolve como um fluxo uniforme, mas se caracteriza por ondulações alternadas de prosperidade e de depressão.

Estas fases alternadas dependem menos das oscilações dos preços — que não passam de um aspecto exterior do fenômeno — do que das oscilações das rendas, onde deve ver-se o aspecto substancial e mais profundo das crises econômicas.

Com respeito a tais fatos, compreende-se na doutrina o fenômeno da variabilidade da entrada dos tributos em conexão com as diversas fases do ciclo econômico, por isso que, conforme sobe ou ou desce o nível da renda coletiva, os impostos diretos e indiretos incidentes sobre a mesma também acompanham — ainda que com diverso grau de intensidade e rapidez — as oscilações em aumento ou decréscimo. Contra estas flutuações as autoridades financeiras tentam reagir com uma política tributária de abrandamento ou constrição fiscais que está longe de mostrar-se a mais adequada para atenuar a amplitude do movimento ondulatório. E' difícil, por outro lado, que nos períodos de crise o Estado consiga efetivamente retrain suas despesas em conformidade com a diminuta colheita do fisco — tanto mais que nesses momentos, pelo contrário, forças diversas o compõem a promover uma expansão das despesas, para execução de trabalhos públicos, para pagamento de subsídios aos desocupados, etc. Assim, é necessariamente violada a regra de um orçamento equilibrado entre receitas e despesas, devendo-se deixar para períodos mais prósperos o propósito de restabelecer o equilíbrio.

Recentemente, no entanto, a doutrina tem movido ataques mais decisivos ao princípio tradicional do equilíbrio financeiro, partindo da consideração de que as próprias despesas públicas são suscetíveis de provocar o incremento da renda coletiva, através da execução de obras públicas e das conseqüentes repercussões sobre o emprêgo e sobre a renda: diz-se, em essência, que as despesas estatais constituem uma renda adicional para determinados grupos de empreendedores e trabalhadores, favorecem maior consumo, despertam novas atividades de produção e estimulam, finalmente, a recuperação econômica. E' óbvio que estas afirmações não são acolhidas sem a necessária cautela, pois não se pode deixar de observar que as despesas estatais apenas em parte constituem verdadeiramente uma renda adicional capaz de acelerar a recuperação, enquanto outra parte — mais ou menos apreciável — escapa do círculo; nem tão pouco passa despercebido o fato de que as despesas estatais, por força de um conjunto de razões, raramente se mostram inspiradas por critérios com base na economia e na produtividade. Resta sempre, portanto, a dificuldade de se precisar a correspondência, mesmo aproximativa, entre o alcance e a duração de uma fase ascendente

e o alcance e a duração de uma fase de depressão.

Também a política da receita pode constituir um ótimo instrumento para suavizar e aplanar o alcance das flutuações cíclicas, na medida em que pode, por meio de hábeis abrandamentos ou restrições fiscais, dirigir os investimentos privados e estimular a atividade produtiva em geral.

Estas considerações foram ultimamente desenvolvidas e reforçadas por ocasião dos estudos sobre o "pleno emprêgo", observando-se que o volume da ocupação é determinado pelo montante global das despesas e dos investimentos e que, onde as despesas e os investimentos privados não se mostrarem suficientes, cumpre ao Estado, antes de mais nada, trazer-lhes estímulo através de uma propositada política fiscal e depois, definitivamente, completar a eventual diferença mediante despesas públicas custeadas por empréstimos. Com base nestas considerações parece impossível negar ao menos em princípio e ainda que dentro de certos limites, a exatidão das afirmações enunciadas, cujos termos se tornam ainda mais persuasivos quando se tem em vista que é sempre preferível uma política conjuntural ativa a um amortizado de providências sôltas e dispendiosas que — bem ou mal — teriam afinal de ser tomadas, de qualquer modo, durante um período de crise.

O volume da renda coletiva real constitui o limite da política conjuntural, que por isso mesmo, enquanto lhe cumpre cuidar de uma hábil distribuição dos ônus decorrentes da conjuntura, deve ter como principal finalidade, através da política da receita e das despesas, precisamente o incremento da referida renda.

Neste sentido é necessário proceder com a devida cautela, por isso que — uma vez rompido o princípio do equilíbrio no âmbito de cada exercício — não há garantia alguma de que as despesas estatais sejam efetivamente produtivas, isto é de que consigam incrementar ou ao menos assegurarem a recuperação da renda nacional em período sucessivo; do mesmo modo não há certeza alguma quanto à duração da fase depressiva, que pode comprometer demasiadamente a fundo os recursos financeiros do Estado, ficando para mais tarde o reerguimento dêles. Neste sentido, têm sido prudentemente afirmativos os testemunhos colhidos, enquanto se tem mostrado negativo, em geral, o juízo sobre a política das chamadas reservas conjunturais de caixa (acumulação de fundos nos períodos prósperos para serem gastos nos períodos de crise). Nitidamente contrário é o parecer do professor Borgatta (ver interrogatório), que duvida da possibilidade de se precisar um conceito de equilíbrio entre atividade financeira e atividade econômica e, sobretudo, de haver dados significativos a êsse respeito, não acolhendo o pressuposto da interpretação e da natureza econômica de fenômeno financeiro. A respeito, entretanto, mostrou-se claramente favorável o professor Dominedó (ver interrogatório), que aceita, em substância, a tese acima exposta, afirmando que a direta inter-

venção do Estado no campo dos investimentos é um dever e em certos casos conveniente, e sustentando a necessidade de coordenação entre a atividade estatal e a atividade privada no campo da produção.

§ 7.º O ORÇAMENTO E A APROVAÇÃO DAS ALÍQUOTAS DE IMPÔSTO

Onde se aceitem as considerações precedentes sobre o equilíbrio substancial entre atividade financeira e atividade econômica, é evidente que o estabelecimento de um "plano financeiro", correspondente ao plano econômico do Estado, exige uma rigorosa correlação entre a política da receita (atividade financeira verdadeira e própria) e a política das despesas (política econômica no sentido lato). Atualmente as leis tributárias são efetivamente dissociadas da lei de orçamento, embora constituam, por assim dizer, um necessário pressuposto desta, enquanto a lei de orçamento necessariamente as leva em consideração quer para avaliar a presumida arrecadação dos tributos, quer para levar a efeito sua realização, mas não fere a autonomia delas (de fato, a falta de aprovação da lei de orçamento — ao menos segundo a teoria prevalente — só tem efeito no momento executivo das leis de impostos, as quais, de resto, permanecem em vigor). Esta desarticulação torna menos clara a correlação entre receita e despesa na esfera financeira do Estado, ao contrário do que sucederia se se providenciasse, simultaneamente com a aprovação das despesas apresentadas no orçamento, a determinação das alíquotas dos impostos (de todos êles ou somente dos principais). É justamente assim que se costuma fazer na Grã-Bretanha, ao menos com respeito aos impostos como o *income tax*, os quais não fazem parte do chamado "fundo consolidado".

Ainda aqui as opiniões expressas através do interrogatório e das respostas ao questionário exprimem duas tendências.

Alguns são contrários a essa inovação alegando que o método de aprovar as alíquotas dos impostos juntamente com o orçamento pode ser adotado na Grã-Bretanha, porque lá, em essência, existe somente um grande imposto direto, de modo que, efetivamente, a elaboração do orçamento pode ser — quando necessário — sensivelmente modificada com a simples variação das alíquotas de tal imposto. A situação italiana, já foi dito, é bem diversa porque em nossa organização os impostos diretos são múltiplos. Por outro lado, limitar a aprovação das alíquotas apenas a alguns impostos não teria significação prática. Evidencia-se, finalmente, que essa inovação poderia suscitar muita dúvida para os contribuintes e não poucas dificuldades para a administração, especialmente no que se refere à formação dos registros, que ficaria em suspenso até a aprovação da lei de orçamento e a determinação das alíquotas, isto para não se ter de recorrer à organização de registros supletivos que complicariam muito mais o traba-

lho administrativo e desorientariam os contribuintes.

Sustentam outros, em sentido contrário, que é oportuno estabelecer o princípio de que ao menos as alíquotas dos impostos fundamentais sejam aprovadas anualmente junto com o orçamento. Isto teria, antes de tudo, um valor político, mostrando como uma determinada política econômica e financeira repercute sobre a receita e como incide, definitivamente, sobre a renda individual, dos cidadãos. Estes, por seu lado, ficariam mais diretamente interessados na gestão da coisa pública, vendo com maior evidência a relação entre as despesas públicas e as variações do gravame tributário: o aumento ou a redução das alíquotas dos impostos daria ao contribuinte a sensação plástica dos efeitos da boa ou má administração por parte do Governo. Apurar-se-ia, em suma, a consciência política dos cidadãos. Mais própria quanto a seu alcance — à parte destes efeitos educativos — a inovação em aprêço, bem longe de provocar incerteza nos contribuintes, asseguraria, pelo contrário, a estabilidade das leis do impôsto, cuja estrutura e cuja disciplina permaneceriam imutáveis, limitando-se a modificação às alíquotas exclusivamente. E é pura ilusão, na verdade, pretender que, excluindo-se da natural discussão orçamentária a aprovação das alíquotas do impôsto, se possa assegurar mais certeza ao contribuinte: a realidade é que a receita e a despesa se sucedem alternadamente e, uma vez reconhecida a oportunidade ou a necessidade de atender a novas despesas, o financiamento destas (salvo os casos de recurso ao empréstimo) não se pode obter senão com um aumento da receita tributária. Ter-se-á sempre de recorrer a um aumento das alíquotas dos impostos existentes, ou de introduzir novos tributos, cuja multiplicação acaba por criar um pior estado de incerteza e por alterar as linhas fundamentais do sistema tributário.

Deve levar-se em conta que o manejo das alíquotas durante a elaboração do orçamento asse-

guraria a vantagem de se proceder ao reajustamento eventual das mesmas com uma diretriz unitária e de se manter uma estudada proporção na variação delas. De fato, enquanto atualmente se cuida da alteração das alíquotas apenas esporádica e isoladamente, sem coordenação alguma entre as diversas leis de impôsto e as respectivas alíquotas, já com o sistema proposto a administração financeira e as câmaras teriam, sob seus olhos, pelo menos o quadro completo dos tributos fundamentais e poderiam considerar convenientemente as variações a ser introduzidas no conjunto dos gravames tributários.

De resto, como solução de compromisso poder-se-ia sugerir ao menos que as variações das alíquotas dos impostos ou a fixação das alíquotas dos impostos novos fôssem feitas exclusivamente durante a discussão do orçamento, ainda que como uma providência à parte, justamente para evitar as medidas intempestivas tomadas no curso do exercício financeiro e para não se abandonar a vantagem da visão unitária do sistema tributário.

A isto objetam-se dificuldades práticas de ação com respeito ao preparo dos registros. Uma vez que estes são postos em discussão ao início de cada ano solar e já que é preciso prepará-los em tempo oportuno, seria indispensável que as novas alíquotas fôssem fixadas no mês de julho. Isto implicaria a necessidade de antecipar a discussão do orçamento e, portanto, de deslocar o comêço do ano financeiro, de sorte que este coincidisse, por exemplo, com o ano solar — inovação esta também interessante para outros reflexos (ver § 12). De qualquer forma, parece que o inconveniente poderia ser superado dispondo-se que a aplicação das novas alíquotas só tenha efeito a partir do seguinte período de percepção dos tributos e que elas sejam levadas em conta tão-sòmente no ato da formação dos novos registros.

(Continua)