

- SHELDON, Oliver — *The Philosophy of Management* — Londres — 1923.
- SMITH, Elliot Dunlap — *Technology and labor; a study of the human problems of labor saving*. London, Yale University Press, 1939.
- TAYLOR, Frederick Winslow — *Shop Management* — New York — 1911.
— *Principes d'organisation scientifique*, Paris, Dunod, 1929.
- TEAD, Ordway — *The art of leadership* — New York — 1935.
- TOWNE, Henry R. — *In Foreword of Shop Management* — New York — 1911.
- THOMPSON, Clarence Bertrand — *The theory and practice of scientific management*. Boston, Houghton Mifflin Co., 1917.
- TRUNDLE, George T. Jr. — *Production Control, in Handbook of Business Administration* — New York — 1931.
- URWICK, L. — *Organization as a Technical Problem, in Papers on the Science of Administration* — Luther Gulick and L. Urwick — New York — 1937.
- VALLE, J. Rodrigues — *Curso de direito administrativo*. Rio, A. Coelho Branco, 1941.
- VITELES, Morris Simon — *The science of work*. New York, Norton, 1934.
- WALLACE, Schuyler C. — *Federal departmentalization; a critique of theories of organization*. New York, Columbia University Press, 1941.
- WALKER, Harvey — *Public administration in the United States*. New York, Farrar & Rinehart, 1937.
- WALTERS, J. E. — *Modern management*. New York, John Wiley & Sons, 1937.
- WILLOUGHBY, William Franklin — *Principles of public administration*. Washington, The Brookings Institution, 1927.
- ZINK, Harond — *Government of cities in the United States*. New York, MacMillan Company, 1939.

ORÇAMENTO

O Problema do Equilíbrio Orçamentário

JOÃO BATISTA FERNANDES

ORIGEM DO ORÇAMENTO

O ORÇAMENTO, outrora, não era um plano de ação das atividades do Estado, mas sim um instrumento de oposição à tirania dos soberanos.

As atividades democráticas do Estado Moderno não podem ser comparadas com as atividades do Estado da antiguidade, pois neste o Estado e a pessoa do rei quase se confundem.

A reivindicação democrática, que exige a prévia autorização, por parte dos representantes do povo, da receita e da despesa pública (1), deu origem ao orçamento público. Essa reivindicação democrática tinha no passado o objetivo de limitar a competência real a respeito do lançamento de novos tributos e de restringir a extensão dos gastos e compromissos que o rei poderia efetuar, num período, à custa do Tesouro Público. (2)

(1) Depart. do Serv. Público do Estado de São Paulo, 1945, *Instruções para o Orçamento de 1946* — *O Orçamento*.

(2) ARIZIO DE VIANA, *Orçamento Brasileiro*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1943.

A palavra inglesa "budget" (orçamento) era empregada, originariamente, para designar a grande bolsa de couro usada para guardar os documentos a serem apresentados ao Parlamento da Inglaterra, expondo as necessidades do país e os meios de provê-las. (3).

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DO ORÇAMENTO BRASILEIRO

A Constituição Imperial de 1824 dava ao Poder Legislativo a atribuição de:

Fixar anualmente as despesas públicas, e repartir a contribuição.

Com o Ato Adicional, lei de 12 de agosto de 1834, é estabelecida a competência quanto à fixação das despesas nas provinciais e nos municípios.

A Constituição de 1891 estipula:

Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional:

1 — Orçar a receita, fixar a despesa federal anualmente e tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro.

(3) NORMAN F. HARRIMAN, *Princípios de Compra Científica*. São Paulo, Editora Atlas S. A., 1946 — p. 198.

Esse dispositivo foi alterado pela Reforma Constitucional de 1926, passando a ter redação um pouco diferente.

Com a revolução de 1930, tais foram os ajustamentos e retificações processados no orçamento de 1931, que o direito orçamentário brasileiro teve uma evolução rápida.

A Constituição de 1934 consagrou em seu texto os novos princípios orçamentários e a Constituição de 1946 conservou-os.

ORÇAMENTOS PRIVADOS E ORÇAMENTOS PÚBLICOS

A finalidade essencial da elaboração orçamentária é constituir um plano escrito abrangendo a estimativa da receita e da despesa proposta. Daí o orçamento nos fornecer uma visão clara das operações de uma unidade econômica. Nestas condições o orçamento tanto pode ser utilizado para a economia nacional como para economia dos indivíduos ou das empresas.

Diz Norman Harriman: que até alguns anos atrás, o controle orçamentário era considerado principalmente em relação aos órgãos governamentais e que hoje os homens de negócios recorrem à experiência do legislador de ontem e se utilizam dos princípios orçamentários para operar com maior probabilidade de êxito. (4)

Há, porém, uma grande diferença entre os orçamentos elaborados por organismos de economia pública ou por organismos de economia privada. Aquêles produzem bens ou serviços de natureza pública, visando o bem da coletividade e estes produzem bens ou serviços procurando um rendimento monetário. Logo as finanças das empresas particulares não obedecem às mesmas teorias e práticas das finanças públicas.

No Estado, às vezes, o equilíbrio orçamentário constitui uma política sã e conveniente, outras vezes, um desastre.

O PENSAMENTO SOBRE O EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO.

Em nosso meio, sustenta-se o princípio de que o orçamento público deve ser sempre equilibrado.

Se alinharmos os pareceres dos relatores das Comissões de Finanças, quer federal quer estadual, verificaremos que o deficit orçamentário tem sempre sido encarado como um fantasma, por significar ou aumento de impostos ou aumento da dívida pública.

Entretanto, a influência de Lord Keynes no pensamento econômico de nossos dias veio originar novas idéias no tocante às finanças públicas.

O pensamento clássico, em matéria de finanças públicas, é que os orçamentos devem ser equi-

librados. Orçamentos deficitários provocam o crescimento constante da dívida pública, e esse crescimento põe em perigo a estabilidade financeira do país.

O pensamento oriundo das idéias de Keynes afirma justamente o contrário. Para esta nova corrente uma dívida pública elevada constitui uma parte do ativo nacional e não do passivo, dado o incremento que proporciona à economia nacional.

Estamos, pois, em presença de duas concepções opostas sobre finanças públicas.

A primeira é constituída pelo pensamento tradicional que defende o equilíbrio do orçamento. Para estes tradicionalistas um orçamento desequilibrado e uma dívida pública crescente desmoram a organização financeira da Nação.

Os adeptos de nova concepção, defendem pontos de vista opostos: progressivos deficits orçamentários e avolumada dívida pública são males vitais para a prosperidade econômica. Para estes falar em orçamento equilibrado é referir-se a dogmas econômicos antiquados.

Portanto as finanças públicas contemporâneas devem ter em vista essas duas concepções: a do equilíbrio e a do desequilíbrio orçamentário.

Na América do Norte, essas idéias estão em choque. Na Europa, diversos países acham necessário o desequilíbrio do orçamento público para o desenvolvimento da circulação monetária e aumento dos meios para o combate ao desemprego.

Nos Estados Unidos, o Ministério da Fazenda, os governadores do Sistema da Reserva Federal e parte da máquina administrativa constituem o grupo defensor da doutrina tradicionalista. A favor da nova teoria estão: o Departamento de Planificação dos Recursos Nacionais, parte de organismos oficiais e diversos grupos não relacionados com a administração pública.

Essas idéias novas sobre as finanças públicas são revolucionárias, porquanto, em todos os países, sempre, o desenvolvimento da ação econômica tem sido baseado na restauração das finanças públicas.

A chamada ditadura financeira de Oliveira Salazar dizia-se que era um mal necessário.

A nova concepção precisa ser estudada e difundida, pois irá dar uma estrutura diferente às finanças públicas e permitir aos países novos o aproveitamento das grandes áreas ainda não colonizadas.

São as áreas a colonizar potencial para o progresso econômico. Este depende, em primeiro lugar, do crescimento rápido da população e da abertura de novas áreas produtivas. O nosso problema é o do alargamento das novas áreas produtivas e isso depende do aumento dos gastos do Estado nos Serviços de Imigração, Colonização e no campo das obras públicas.

Não será com a redução das despesas públicas que iremos conseguir incrementar a agricultura, a

(4) N. F. HARRIMAN, *ob. cit.*, p. 196.

indústria e o comércio. Nos dias atuais é o Estado quem promove o aumento da riqueza particular, pois o crescimento desta concorre para o aumento da receita pública.

No passado, era somente o particular quem concorria para o aumento dos rendimentos do Estado, mas agora o caso inverteu-se.

Segundo o conceito tradicional em finanças públicas o orçamento deve ser equilibrado, para se manter a solidez fiscal: um orçamento desequilibrado significa deficit, sendo que êste se traduz em dívidas, as quais devem ser satisfeitas com um aumento de impostos.

Segundo Moulton (5) o Conselho de Governadores do Sistema da Reserva Federal e o Conselho Consultivo Federal, expressavam o seu pensamento através do Annual Report of the Board of Governor, 1940, (p. 69) dizendo que:

Qualquer que seja o nível a que o orçamento deva equilibrar-se, é indubitável que sempre que o país esteja próximo de um estado de plena utilização de sua capacidade econômica, outorgada a consideração devida tanto à ocupação como à produção, o orçamento deve equilibrar-se. Isto será essencial para fazer frente, com eficácia, à responsabilidade monetária.

O "National Resources Planning Board" (Departamento de Planificação dos Recursos Nacionais), organismo oficial encarregado do vasto campo de planificação econômica e social, no tempo do Presidente Roosevelt, não julgava essencial o equilíbrio do orçamento.

Êsse organismo traçando um programa para o após-guerra não fazia referência ao equilíbrio orçamentário nem à limitação do crescimento da dívida pública.

Em nosso país, os orçamentos públicos têm vivido no regime de cronicidade deficitária. Nem por isso a União, os Estados e Municípios chegaram à bancarrota.

Em finanças públicas, o fator confiança é de grande importância. A confiança no progresso econômico do país estimula as gerações presentes a emprestarem ao Estado os recursos necessários para levar avante uma política de obras públicas que traga benefícios não só às gerações presentes, como propiciando o aumento da riqueza nacional, beneficiem também as gerações futuras.

Um dos defeitos dos nossos orçamentos é incluir gastos com obras reprodutivas que enriquecem o patrimônio público. Êsses gastos são custeados pela contribuição tributária, quando deveriam ser custeados por meio de empréstimos a longo prazo. Assim a política financeira do Estado no tocante às obras públicas em geral deve ser uma política de obtenção dos recursos por meio de empréstimos.

(5) HAROLD G. MOULTON, *La Nueva Concepcion de la Deuda Publica*. Madrid, Revista de Occidente, 1947, p. 21.

O EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO

Os orçamentos podem ser aprovados, equilibrados ou evidenciando o deficit de sua execução. Em geral, todos os governantes gostam de aprovar orçamentos equilibrados; para isso basta que a soma das despesas esteja balanceada com as receitas.

Mas, é na execução orçamentária que se verifica a falsidade dos orçamentos equilibrados. Muitas vezes, é a estimativa otimista da receita que traz o desequilíbrio do orçamento. Outras vezes é a estimativa falha da despesa.

Os créditos adicionais representam sempre majorações das verbas orçamentárias. Analisando os créditos adicionais autorizados no Estado de São Paulo, no período de 1938 a 1948, constatamos que representam as seguintes percentagens sobre o total da receita prevista:

1938	19,16%
1939	16,89%
1940	30,32%
1941	22,43%
1942	23,38%
1943	37,87%
1944	54,59%
1945	45,78%
1946	46,60%
1947	35,12%
1948	10,18%

Observa-se que em 1939 e 1948 a percentagem foi de 16,89 e 10,18 por cento respectivamente.

Por que os créditos adicionais apresentam índices mais baixos em 1939 e 1948? E' simples, o orçamento foi aprovado com deficit.

Verifica-se que aprovar orçamentos equilibrados nada representa, se na execução orçamentária formos obrigados a abrir créditos adicionais.

Em 11 anos, a percentagem média anual dos créditos adicionais abertos em relação à receita prevista foi de 31,47%.

E' evidente que os créditos abertos não são utilizados em sua totalidade, pois foram as seguintes as percentagens dos créditos orçamentários não utilizados:

Da despesa fixada no ano	
1938	12,58%
1939	12,56%
1940	11,57%
1941	11,99%
1942	15,43%
1943	20,21%
1944	20,54%
1945	21,20%
1946	16,83%
1947	16,72%
1948	18,72%

Mas êsses créditos sempre representam uma majoração das verbas orçamentárias.

De conformidade com o disposto no § 2.º, do art. 11, do Decreto-lei n.º 2.416, a abertura de créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis.

São considerados como recursos disponíveis:

1 — os decorrentes de saldos disponíveis de exercícios anteriores;

2 — os provenientes de excesso de arrecadação previstos por meio de índices técnicos;

3 — os resultantes de real economia, obtida em virtude de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias;

4 — o produto de operações de crédito.

Quando não se verificam os três primeiros casos, isto é, saldos de exercícios anteriores, excesso de arrecadação, economia nas dotações, utiliza-se o Estado de operações de crédito.

Aliás, o Estado sempre se utiliza de operações de crédito, porque os créditos adicionais são sempre maiores que o excesso de arrecadação e maiores que a economia realizada nas dotações.

ANÁLISES DA SITUAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Analisando a situação financeira do Estado, podemos salientar a necessidade de se atender a dois problemas fundamentais para o equilíbrio orçamentário. Isto implica de um lado numa ação mais rápida na liquidação da Dívida Ativa para com o poder público, isto é, o crédito do Estado contra os contribuintes e outros. Por outro lado deve o Estado liquidar os débitos com os seus fornecedores.

A esse respeito posso salientar que o Crédito do Estado contra os contribuintes e outros tem sido o seguinte:

Da receita arrecadada

1938	33,57%
1939	29,69%
1940	44,40%
1941	41,97%
1942	41,69%
1943	30,60%
1944	23,76%
1945	27,13%
1946	22,67%
1947	32,07%
1948	44,23%

O débito do Estado com os seus fornecedores tem sido o seguinte:

Da receita arrecadada no ano

1938	4,77%
1939	6,18%
1940	8,44%
1941	9,19%
1942	24,25%
1943	20,18%
1944	22,38%
1945	30,17%
1946	22,85%
1947	30,95%
1948	46,10%

Aliás, a marcha financeira do Estado pode ser observada nos quadros seguintes:

QUADRO CLÍNICO DAS FINANÇAS DO ESTADO DE SÃO PAULO—PERÍODO DE 1938 A 1948

ANOS	Coeficiente Orçamentário	Porcentagem do Deficit ou Superavit sobre a receita arrecadada	Porcentagem da Dívida Ativa em relação a receita arrecadada	Porcentagem dos saldos dos restos a pagar em relação a receita arrecadada	Porcentagem dos Bônus do Tesouro e Promissórias em relação a receita arrecadada	D+E	F-C	Porcentagem dos depósitos de terceiros em relação a receita arrecadada	Porcentagem da Dívida Interna Fundada em relação a receita arrecadada	Porcentagem da Dívida Externa Fundada em relação a receita arrecadada	Coeficiente Financeiro Sêco	Coeficiente Financeiro Comum
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L
1938	113,19	— 13,19	33,57	4,77	78,47	83,24	49,67	116,02	165,16	238,05	165,69	602,57
1939	122,70	— 22,70	29,69	6,18	62,62	68,80	39,11	111,91	155,16	196,50	151,02	532,37
1940	126,19	— 26,19	44,40	8,44	61,47	69,91	25,51	123,04	162,60	186,40	148,55	542,04
1941	109,54	— 9,54	41,97	9,19	58,96	68,15	26,18	100,06	133,55	129,60	126,24	431,36
1942	106,95	— 6,95	41,69	24,25	54,06	78,31	36,62	96,84	127,77	113,00	133,46	415,92
1943	95,04	+ 4,96	30,60	20,18	44,83	65,01	28,41	56,02	97,89	81,90	84,43	300,82
1944	97,11	+ 2,89	23,76	22,38	20,82	43,20	19,44	44,90	74,58	60,00	64,34	222,68
1945	115,04	— 15,04	27,13	30,17	15,41	45,58	18,45	2,90	105,96	52,42	21,35	206,86
1946	104,56	— 4,56	22,67	22,85	21,31	44,16	21,49	3,00	87,22	41,46	24,49	175,84
1947	120,11	— 20,11	32,07	30,95	24,44	55,39	23,32	3,46	112,48	28,53	26,78	199,86
1948	121,41	— 21,41	44,23	46,10	29,43	75,53	31,30	4,16	117,46	23,36	35,46	220,51

Observações:

Coeficiente Orçamentário: Relação da despesa total para a receita total.

Coeficiente Financeiro Sêco: Relação da diferença entre a Dívida Flutuante e a Dívida Ativa com a receita arrecadada.

Coeficiente Financeiro Comum: Relação entre a soma das Dívidas Flutuante e Consolidada (Interna e Externa) com a receita arrecadada.

QUADRO COMPARATIVO DA PREVISÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO PERÍODO 1938-1948

(Em milhares de cruzeiros)

EXERCÍCIOS	RECEITA			DESPESA					RESULTADO DO EXERCÍCIO	
				FIXADA			DESPESA REALIZADA	EXCESSO DA DESPESA FIXADA S/A REALIZADA	DEFICIT	SUPERAVIT
	PREVISÃO (1)	EXECUÇÃO	DIFERENÇA	PREVISÃO (1)	CRÉDITOS ADICIONAIS	SOMA				
1938.....	744.402	696.033	- 48.369	744.402	142.625	887.027	787.906	+ 99.121	91.873	—
1939.....	947.559	843.231	- 104.108	1.005.413	159.980	1.165.393	1.035.386	+ 130.007	192.154	—
1940.....	948.701	878.204	- 70.497	948.701	287.656	1.236.357	1.108.174	+ 128.183	229.970	—
1941.....	1.089.078	1.095.055	+ 5.977	1.089.078	254.326	1.343.404	1.199.562	+ 143.842	104.507	—
1942.....	1.165.399	1.164.732	- 667	1.165.399	272.430	1.437.829	1.245.652	+ 192.177	80.920	—
1943.....	1.287.961	1.554.371	+ 266.410	1.287.961	487.780	1.775.741	1.477.219	+ 298.522	—	77.152
1944.....	1.554.164	2.052.365	+ 498.201	1.554.164	848.411	2.402.575	1.993.125	+ 409.450	—	59.240
1945.....	2.322.441	2.428.109	+ 105.668	2.322.441	1.063.123	3.385.564	2.793.419	+ 592.145	365.310	—
1946.....	2.575.752	3.069.909	+ 494.157	2.575.752	1.174.522	3.750.274	3.210.055	+ 540.219	140.146	—
1947.....	3.265.850	3.147.485	- 118.365	3.265.850	1.147.026	4.412.876	3.780.554	+ 632.322	633.069	—
1948.....	3.911.860	3.818.852	- 93.008	5.105.947	398.280	5.504.227	4.636.396	+ 867.831	817.544	—
SOMA.....	19.812.947	20.748.346	+ 935.401	21.065.108	6.236.159	27.301.267	23.267.448	+ 4.033.819	2.655.493	130.392

(1) — Foram tomadas como previsão as importâncias constantes das leis orçamentárias. Os dados referentes aos anos de 1939, 1940 e 1941, foram extraídos dos relatórios da Secretaria da Fazenda, os demais dados foram extraídos das "Contas" publicadas pela Contadoria Central do Estado referentes aos respectivos anos.

MELHORIA DO APARELHO ARRECADADOR

Tem se afirmado que a melhoria do aparelho arrecadador fornece recurso hábil para a promoção de futuras despesas.

Esse otimismo financeiro constitui uma grave falta, pois são estimadas despesas em função de uma receita contingente.

Ora, a melhoria do aparelho arrecadador não se faz em um ano. Depende de estudos e a implantação de novos métodos de exação e fiscalização financeira é fruto do tempo.

Ademais, deve-se ter em vista a grande diferença que existe entre a previsão e a execução orçamentária.

Durante o ano financeiro, inúmeros créditos adicionais são abertos, modificando inteiramente o orçamento do início do exercício.

E' o caso do orçamento da despesa da União e do Estado que não tem no fim do exercício nem mera semelhança com o orçamento inicial.

A melhoria do aparelho arrecadador sempre foi objeto de análise dos governantes.

No século passado, o Presidente da Província de São Paulo, pedia aos legisladores medidas para melhorar a prosperidade da receita pública. Isto se passou na Sessão Ordinária da Assembléia Legislativa da Província, a 3 de outubro de 1834.

Nessa ocasião, o Presidente da Província, Rafael Tobias de Aguiar, dizia em seu relatório à Assembléia:

Sendo evidente que a receita é a mola principal da máquina social, sem a qual não pode levantar-se melhoramento algum, havendo deficit como já vos expus, e competindo-vos pela lei de 8 de outubro do ano passado organizar regulamentos para arrecadação dos impostos pro-

vinciais, cumpre, que vos dediqueis incessantemente a este trabalho, tanto para removerem-se os estorvos, e embaraços que obstem o progresso desta renda, como porque não podem deixar de influir na renda geral, de que igualmente depende a prosperidade pública.

Isto, senhores, foi pronunciado há 114 anos, mas estas palavras podem ser reproduzidas novamente porque constituem ensinamento em matéria de finanças públicas.

Era o fortalecimento da receita porque havia deficit, o que o Presidente da Província pedia à Assembléia Legislativa de São Paulo.

Hoje, o que se pede é o fortalecimento da despesa, sem o necessário aumento da receita. E por que? Porque há deficit.

Ainda recentemente foram baixadas normas para a melhoria da arrecadação do Estado. E' necessário, agora, que no orçamento não se fixem despesas baseadas nessa melhoria, porque se assim fôr, inegavelmente haverá deficit.

A INFLUÊNCIA DOS NÍVEIS DE PREÇOS NA ECONOMIA PÚBLICA

Sabemos que "a despesa pública baseia-se num determinado nível de preços, condicionados por numerosos fatores que sofrem, por sua vez, forte influência da política econômica, social e financeira do Govêrno". (6)

Devemos ter em vista que, no orçamento, a influência do poder aquisitivo da moeda é incontestável. A fixação da despesa pública pressupõe certa estabilidade do poder aquisitivo da moeda;

(6) D.A.S.P., *Reajustamento dos Vencimentos do Pessoal Civil e do Pessoal Militar*, p. 27.

se esse poder aquisitivo sofrer grande alteração a despesa pública deverá ser reajustada.

O cruzeiro vem perdendo o seu poder de compra, provocando oscilações nos níveis de preços. As oscilações do nível de preços atuam de modo considerável, não só sobre as verbas das despesas como também sobre as fontes de receita do Estado.

A despesa pública pode ser dividida em duas grandes categorias: despesas fixas e despesas variáveis.

As despesas fixas abrangem os gastos com o pessoal fixo e as amortizações da dívida consolidada (externa e interna), ou melhor, tôdas as obrigações cujos montantes são previamente determinados para um período longo.

As despesas variáveis abrangem os gastos com o pessoal variável, as compras de material e outros gastos que obedecem à marcha da dinâmica administrativa.

Entretanto, nas despesas públicas cumpre distinguir a realização do gasto sob o ponto de vista jurídico.

As despesas com material e com o serviço da dívida pública são verdadeiros contratos bilaterais, ao passo que os pagamentos aos servidores do Estado, a título de remuneração pelos seus serviços, são fixados unilateralmente pelo Governo.

Assim, se o Governo julgar necessário modificar os vencimentos do pessoal porque o poder aquisitivo da moeda sofreu grande melhoria, os servidores públicos não têm o direito de se oporem a essa medida.

Por outro lado, o Estado deve proporcionar aos seus servidores meios de subsistência e um padrão de vida decente.

No caso da perda do poder de compra da moeda, deve o poder público agir de modo inverso, isto é, estabelecer níveis retributórios de vencimentos de acordo com a queda do valor da moeda.

Aliás, o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União e do Estado, estabelece, nos artigos 219 e 217, respectivamente, que o Governo promoverá o bem-estar e o aperfeiçoamento físico, intelectual e moral dos funcionários e de suas famílias.

A exposição de motivos, do *Reajustamento dos Vencimentos e Salários do Pessoal Civil e do Pessoal Militar*, pág. 31, esclarece muito bem o assunto, quando diz:

A noção do bem-estar implica, não somente um mínimo de subsistência, mas, ainda, um padrão de vida que proporcione aos funcionários certo conforto. (Art. 219, parágrafo único, II).

Os salários, vencimentos e outros tipos de remuneração do trabalho dos servidores públicos são em geral pagos em dinheiro: mas não é o seu valor nominal que determina o padrão de vida e sim o poder aquisitivo da moeda. Desde que suba o custo de vida e não se eleva proporcionalmente a remuneração — já não é possível manter o mesmo padrão com igual quantia.

O Estado jamais ignorou este fato fundamental e sempre adaptou as remunerações de seus servidores ao nível dos preços. Mesmo antes da expressão "poder aquisitivo" se tornar corrente no debate das questões relativas a preços e salários, o fato era bem conhecido e levado em conta pelos poderes públicos, por ocasião da fixação de vencimentos e salários. Se o Estado considerasse as remunerações dos funcionários como grandeza imutável, sujeita apenas às reformas de ordem técnica — novas classificações, alterações em virtude da criação de novos serviços e de novas funções — os vencimentos e salários nominais seriam ainda hoje os mesmos de há 100 anos.

Mas o Estado é responsável pela sorte da população em geral, pois o parágrafo único do art. 145 da Constituição Federal de 1946 determina que: "A todos é assegurado trabalho que possibilite existência digna".

Por outro lado, a Constituição determina assistência aos desempregados. A previdência social onera o orçamento público, em diferentes aspectos, obrigando o Estado a tributar à massa dos produtores para melhorar, por um favor especial, a sorte dos agentes da produção.

O CUSTO DA MÁQUINA ESTATAL

Há uma grande confusão no tocante ao custo da máquina estatal. A despesa com o pessoal quer na União, quer no Estado, tem sido, em média, nos últimos anos de 45 por cento sobre o orçamento.

E' comum fazerem-se comparações entre a despesa com o funcionalismo público de outros países e o nosso.

Essas comparações apresentam grandes divergências, porque o cálculo de custo da máquina estatal é coisa muito distinta do que comumente se entende por despesa com pessoal.

O sistema de contabilidade pública classifica os gastos com o pessoal sem especificar se esses gastos são de Administração Geral, de Assistência Social e Educacional, da Magistratura e Ministério Público, de Serviços Industriais, ou de mão-de-obra necessária às obras públicas. Cada país tem o seu sistema de apurar o custo dos serviços prestados pelo Estado.

O Decreto-lei n.º 2.416 instituiu uma classificação que permite uma visão segura dos gastos com o pessoal. E' a apuração dos custos que determina a percentagem do gasto com o pessoal burocrata em relação ao total do orçamento.

A Comissão encarregada da análise da situação financeira do Estado, chegou à seguinte conclusão: (7)

Gastos com Pessoal	Do orçamento
Administração Geral	20,50%
Magistratura e Ministério Público ..	1,30%
Fôrça Militar	4,00%
Ensino	11,11%
Serviços Industriais e Operários em geral	8,37%
Inativos	4,21%
Soma	49,49%

(7) *Análise da Estrutura Orçamentária do Estado de São Paulo, Anexo n.º 20.*

O excesso de pessoal tem sido apontado como causa da insuficiência dos recursos do Estado para atender à melhoria dos serviços públicos.

“O caráter coletivo e perpétuo dos interesses a que correspondem os serviços públicos dá necessariamente caráter especial à sua organização, no que se refere ao pessoal como a muitos outros respeito. Parece, à primeira vista, que por este lado são muito comparáveis às grandes empresas particulares, principalmente às que se organizam como sociedades anônimas. Mas existe uma diferença essencial na situação dos chefes

Hoje prevalece um novo modo de designação dos Chefes dos Estados em que o povo é único senhor de seus destinos, e também nas grandes empresas organizadas como sociedades anônimas. Em ambos estes casos é pela eleição que são designados os representantes a quem se confia a administração dos interesses comuns. Nem uns nem outros podem com razão pretender que a eleição lhes dê o direito de administrarem a seu capricho um negócio que não é deles, e lhes confira os conhecimentos técnicos necessários para dirigir com competência os diferentes serviços.

Não podem os acionistas, como não podem também os eleitores, escolher diretamente os homens que têm aptidões profissionais indispensáveis; a missão essencial dos representantes a quem eles investem da sua confiança consiste em descobrir esses homens e fiscalizar a sua administração, para adquirir a certeza de que ela é sempre “orientada segundo os interesses dos seus cometentes” (8)

Tratando-se de sociedades anônimas a concorrência elimina as que não aplicam as regras da boa administração. O mesmo não acontece com os serviços públicos. Os políticos que ficam a frente destes serviços sabem que a conservação do seu partido no poder depende do número de candidatos aos empregos públicos que forem atendidos.

E’ esta porventura a maior dificuldade que hoje encontra a boa administração dos negócios públicos: é até um dos mais graves perigos que ameaçam a ordem social e as finanças públicas (9).

O EQUILÍBRIO FINANCEIRO ATRAVÉS DA RENDABILIDADE DOS ORGANISMOS ECONÔMICOS

Os organismos econômicos podem ser classificados quanto a sua função social em organismos econômicos de economia pública e organismos econômicos de economia privada.

Da conexão de ambos resulta um só organismo econômico social.

O característico essencial dos organismos econômicos é a coordenação de suas atividades para produzir bens ou serviços, isto é, criar utilidades.

Os organismos econômicos de economia pública produzem bens ou serviços de natureza pública visando o bem da coletividade. Os serviços, ou bens de natureza pública são aqueles que visam o interesse geral e caracterizam-se pelo

“uso de um poder coercitivo para obter, por vontade ou sem ela, o concurso de pessoas ou de fundo e as cessões de propriedade necessárias ao seu andamento”. (10).

A economia privada produz bens ou serviços visando a acumulação de riqueza.

Na estrutura social, os organismos econômicos, tanto públicos como privados, criando utilidades, recebem denominações variadas.

Na economia pública podemos classificar a produção de serviços segundo o Prof. Tito Prates da Fonseca.

Prestação	de	Direta	Repartição Pública
			Conjunto autônomo administrativo
Serviços		Indireta	Concessionário
			Economia mista
			Autarquia

As repartições públicas são criadas em vista da sua utilidade para produzir serviços. Portanto, a finalidade da repartição pública é produzir serviços; desde que não cumpram esta finalidade devem ser extintas.

Quando se processa a análise da situação atual de uma repartição pública, analisa-se a finalidade do organismo administrativo e as causas determinantes de sua criação.

Os organismos de economia privada, tendo por fim a acumulação da riqueza, têm duas funções que os diferenciam dos serviços públicos: uma é a produtividade e o modo de produzir e outra é a rendabilidade.

A produtividade deve existir não só nas empresas privadas como também nos serviços públicos.

Se a prestação de serviços públicos é limitada pelas necessidades individuais e da sociedade em geral, a produção dos bens pelas empresas particulares sofre igual limitação.

A produtividade implicando nas quantidades que devem ser produzidas e no modo de produzi-las, determina o grau de realização dos objetivos.

A produção quer de serviços como de bens, tanto nas administrações públicas como nas empresas privadas, tem que ser evidenciada em consonância com as causas determinantes de sua criação.

O organismo produtor, tendo em vista as necessidades da sociedade em geral, tem que ser elástico, uma vez que as necessidades sociais são de ordem dinâmica. Assim é que, sob o ponto de vista da produtividade, um organismo de produção de serviços públicos ou uma empresa privada

(8) C. COLSON, *Organismo Econômico e Desordem Social*, p. 170.

(9) C. COLSON, *op. cit.*, p. 172.

(10) C. COLSON, *op. cit.*, p. 7.

tem que ajustar a sua rotina de produção de serviços tendo em vista:

- a) o grau de realização dos objetivos;
- b) a situação no conjunto das organizações similares; e
- c) o funcionamento.

A queda da produtividade nos serviços públicos e privados atinge todo o arcabouço social. Os bens devem ser produzidos e os serviços executados da maneira mais econômica possível, não existindo produtividade máxima se existe desperdício de material, energia ou tempo.

Na produção de bens e na execução de serviços a lei da menor despesa deve ser aplicada e a sua aplicação está na dependência da organização racional do trabalho.

Assim, a produtividade dá o grau de realização dos objetivos nas atividades públicas e privadas, sendo que nestas se traduz pela rendabilidade.

Mas, exigindo os interesses da coletividade que os organismos encarregados de prover às múltiplas necessidades sociais produzem de maneira adequada e o mais economicamente possível, a isto os organismos produtores têm que combinar harmoniosamente:

- a) os recursos pessoais, materiais e financeiros;
- b) as instalações; e
- c) a localização.

Assim, os serviços executados e os bens produzidos qualitativa e quantitativamente pelos organismos públicos e privados, a baixo preço por êste e economicamente por aquêle, representam uma riqueza social, cumprindo ambos a sua função de utilidade pública.

Se os organismos privados devem ter uma rendabilidade, a organização racional se impõe para que o preço de venda seja tanto mais diferido do de custo.

O traço diferencial entre os serviços públicos e os privados é constituído pela rendabilidade ou benefício.

Nos serviços públicos a rendabilidade deve surgir do maior aperfeiçoamento do serviço. Está, pois, na produtividade.

Entretanto, a produtividade nos serviços públicos deixa muito a desejar, ela não corresponde às necessidades gerais quer quantitativa quer qualitativamente. Daí a grande desproporção entre os resultados obtidos e as despesas realizadas.

O levantamento dos recursos humanos, materiais e financeiros nas administrações públicas

e privadas é de grande importância pois constituem fatores de êxito na execução dos objetivos dessas administrações.

A lotação de cada setor de uma administração deve ser determinada, sendo preciso não haver dois agentes administrativos onde poderia estar um, pois, onde estão dois no lugar de um, em geral, os dois fazem a metade do trabalho de um.

Pela exposição que acabo de fazer o equilíbrio orçamentário está na dependência da racionalização dos serviços públicos. Esta medida virá reduzir o custo da máquina estatal e assegurar o fortalecimento do crédito público, permitindo que a política financeira do Estado, no tocante às obras públicas em geral, seja uma política de obtenção de recursos por meio de empréstimos a longo prazo. Nessas condições, a contribuição tributária deveria atender aos gastos normais da administração, evitando-se assim o aumento da pressão tributária, através dos constantes aumentos de impostos.

BIBLIOGRAFIA

1. ARIZIO DE VIANNA, *Orçamento Brasileiro*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1943.
2. Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da Universidade de São Paulo, *Análise da Estrutura Orçamentária*. São Paulo, 1948.
3. TITO PRATES DA FONSECA, *Lições de Direito Administrativo*. São Paulo, Livraria Freitas Bastos, 1943.
4. Departamento do Serviço Público do Estado de São Paulo, *Instruções para o orçamento de 1946 — Orçamento*, São Paulo, 1945.
5. D.A.S.P., *Reajustamento dos Vencimentos do Pessoal Civil e do Pessoal Militar*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1943.
6. ALVIN H. HANSEN, *Política Fiscal y Ciclo Económico*. México, Fondo de Cultura Económica, 1945.
7. HAROLD G. MOULTON, *La Nueva Concepción de La Deuda Pública*. Madrid, Revista de Occidente, 1945.
8. C. COLSON, *Organismo Económico e Desordem Social*. Lisboa, Livraria Aillaud e Bertrand, s.d.
9. NORMAN R. HARRIMAN, *Princípios de Compra Científica*. São Paulo, Editora Atlas S. A., 1946.
10. *Constituições do Brasil — 1824 — Ato Adicional — 1891 — Reforma de 1926 — Constituições de 1934 e 1937*, Livraria Cristo-Rei Editora — S. Paulo, 1944.
11. Imprensa Nacional, *Constituição de 1946*, 1946.
12. SIGISMOND WITKOWSKI, *Le Rendement des Entreprises et leur Direction Rationnelle*, 1932.
13. Contadoria Central do Estado de São Paulo, *Contas do Exercício Financeiro de 1938*.
14. Contadoria Central do Estado de São Paulo, *Contas do Exercício Financeiro anos de 1942, 1943, 1944, 1945, 1946, 1947 e 1948*. Imprensa Oficial.
15. Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda — *Relatórios dos anos de 1939, 1940 e 1941*.
16. Decreto-lei Federal n.º 2.416, de 1940.