

A despesa pública em face da evolução orçamentária

PAULO ANUNCIATO FERNANDES

Na origem do orçamento vamos encontrar, de acôrdo com a quase totalidade dos autores, como motivo das reações populares, as aspirações do povo para se pronunciar sôbre a aceitação ou não dos impostos contra êle lançados.

A Carta Magna de 1215, publicada no reinado de João Sem Terra, constitui uma das fontes da autorização popular para legitimar a fixação de impostos. A primeira instituição orçamentária, portanto, foi êsse poder de *contrôle sôbre a Receita* exercido por uma classe numerosa sôbre o detentor da Coroa.

Teria sido, no entanto, aquela necessidade de *contrôle sôbre a Receita* o *único objetivo* da reação popular? Não teria o povo inglês exigido aquêle direito, encarando também a necessidade de o soberano *explicar o emprêgo a ser dado ao produto dos impostos arrecadados*?

Por ser a história orçamentária reflexo da história política, vamos analisar aquela hipótese, através dos períodos feudal, absolutista, liberal e moderno, divisões fundamentais na evolução do Estado.

PERÍODO FEUDAL

A necessidade de o soberano explicar o emprêgo a ser dado ao produto dos impostos arrecadados, não se fêz sentir ainda no "*Common Council*" dos tempos feudais isto porque o "*Common Council*" era composto de nobres e barões feudais que, dizendo-se representantes do povo, visavam apenas os seus interesses pessoais.

Limitavam-se aquêles pseudos representantes, a resguardar a classe nobre de qualquer excesso de tributação imposta pela Coroa.

Na realidade, tal tributação era apenas suportada por aquela classe privilegiada, desde que o povo, integrado por servos, não estava em condições de corresponder a qualquer excesso de tributação, pois o homem comum naquela época ganhava apenas o suficiente para assegurar um mínimo de subsistência, sendo o excesso do que produzia transferido automaticamente para os senhores em forma de renda. (1)

Por esta razão, o aumento dos tributos lançados pela Coroa gravava apenas os senhores e não os servos.

Por outro lado, durante a época feudal, as funções do Estado eram quase insignificantes, sendo as obras públicas e as construções em geral custeadas pelos próprios senhores que assumiam êste compromisso perante o Rei ao receber dêste as doações.

As rendas públicas destinavam-se quase em sua totalidade ao custeio de guerras e de certas despesas extraordinárias do Rei, como quando o mesmo armava cavaleiro o filho ou casava a filha mais velha. Visando, portanto, a seus próprios interesses e não aos do povo, os barões feudais que compunham o "*Common Council*" não se preocupavam com o destino das rendas auferidas pela Coroa, mas, sim e principalmente, em refrear a tributação que sôbre êles recaía.

Assim, podemos dizer, que o conceito da necessidade de a Coroa explicar o emprêgo a ser dado ao produto dos tributos por ela lançados, apareceu somente com a transformação do "*Common Council*" em Parlamento (1265). Realmente, com a instalação do Parlamento, a necessidade da votação dos impostos obrigara por vêzes a Coroa a explicar o emprêgo a ser dado ao produto dos mesmos, nascendo daí, na realidade, para a história financeira Britânica, "*la concordante facultad de los representantes del pueblo de votar también los gastos*". (2)

De fato, a Coroa em várias ocasiões prestou informações ao Parlamento quanto à aplicação dos recursos, destacando-se a mensagem que Eduardo II enviou aos Lords em 1308 e a exposição financeira feita em 1433 pelo tesoureiro Lord Cromwell perante as duas Câmaras. Podemos ainda citar a deliberação que a Câmara dos Comuns tomou em 1386, exigindo do Monarca que os delegados por ela designados estudassem as reformas aconselháveis, quer no tocante às melhores fontes de rendas e recursos, quer em relação às despesas.

Poderíamos ainda argumentar que a votação do impôsto nada mais significava do que votar a maior parte do que chamamos hoje de Receita e que a votação da Receita teria como consequência imediata o direito de *contrôle* e votação das despesas.

1) Racionalização da Administração Orçamentária — Newton Corrêa Ramalho.

2) Curso de Finanzas de Alexandre Ruzo.

Realmente, assim se expressa Edgard Allix a respeito: "*Le droit de consentir les recettes est en effet illusoire, si l'on ignore l'usage auquel elles seront destinées, et si l'on se trouve ainsi dans l'impossibilité d'apprécier l'importance des ressources nécessaires.*" (3)

Vemos, portanto, que o embrião da necessidade de a Coroa dar conhecimento ao povo do emprêgo dos dinheiros por ela arrecadados, pode ser localizado, de longa data, apesar de tal satisfação só ter sido consagrada de direito alguns séculos depois.

ABSOLUTISMO

Com o advento do absolutismo e o conseqüente fortalecimento do poder real, as funções do Estado se multiplicaram e as despesas públicas eram na sua quase totalidade realizadas pela Coroa.

Notamos, neste período, o inverso do que se passava na época feudal. O Rei necessita grandemente de recursos para prover às necessidades públicas bastante acrescidas. Seus vassallos, porém não se mostram interessados no aumento das rendas, pois que já agora, não somente o povo é gravado, mas, também, a nobreza. Em conseqüência disto, decresce consideravelmente as rendas patrimoniais. A Despesa Pública começa então a preocupar seriamente os soberanos e estes recorrem freqüentemente aos Paramentos solicitando auxílios. Notamos neste período o lugar de relêvo em que se coloca a Despesa Pública, obrigando os soberanos a explicar ao Parlamento os seus gastos, antes de poderem obter os respectivos recursos. No entanto, apesar de ser a Despesa Pública sancionada de fato pelo Parlamento, persiste, neste período, o erro de não ser tal medida imposta por lei. Esta situação inequívoca torna-se perigosa e alarmante e à medida que os Paramentos só concedem subsídios aos Reis *quando concordam como o destino a ser dado aos mesmos*, sabendo estes não terem os Paramentos o direito de fazer-lhes tal exigência, por falta de dispositivos legais, resolvem rebelar-se, tendo então início as lutas que assinalam o período absolutista, lutas essas que se iniciam com Jacob I em 1603 e que culminam com a guerra civil no reinado de Carlos I (1628).

Este monarca, não obtendo do Parlamento os meios necessários para custear as guerras em que lançara seu país contra a Espanha e a França resolveu lançar empréstimos e contribuições ilegais. A resposta do Parlamento foi a célebre "*Petition of Right*" documento este baseado na Carta Magna e segundo o qual, nenhum tributo ou contribuição seria impôsto ao reino sem o consentimento do seu "*Common Council*", exceto

para o fim de resgatar a pessoa do Rei, fazer de seu filho um cavaleiro e casar sua filha mais velha, devendo ser as contribuições para tais fins em quantias "razoáveis".

Foram, portanto, as despesas realmente necessárias ao Rei para custear seu programa de guerra e negadas pelo Parlamento que provocaram a guerra civil.

A falta de dispositivos legais que autorizassem a votação das despesas contribuiu para lançar o país num conflito sangrento.

Carlos I, ao declarar a guerra contra os outros países, apesar de não obter a aprovação do Parlamento e do povo em geral, tinha razão ao solicitar recursos para a despesa de sua Pátria; mas justamente a falta de critério legal que permitisse ao Rei, em caso de guerra, lançar empréstimos extraordinários é que provocou a repulsa popular em pagar tributos ilegais, inclusive o célebre "*ship money*". Se houvesse tal critério, talvez Carlos I não se aventurasse em uma guerra de tamanhas conseqüências para seu país, pois naturalmente, teria que ouvir o Parlamento sobre as possibilidades financeiras para o custeio da mesma.

Contudo, este acontecimento influiu decisivamente para que alguns anos depois, com a revolução vitoriosa de 1688, ficasse definitivamente estabelecida a separação dos gastos da Casa Real das do Estado, sendo constituída a "Lista Civil", que dava aos Paramentos Liberais o direito de determinar os fins a que se aplicariam as Receitas.

PERÍODO LIBERAL

Os movimentos populares do século XVIII, foram o primeiro passo para a oficialização da votação das despesas pelos Paramentos Liberais.

Desta época em diante, as despesas públicas assumem especial importância na evolução orçamentária.

Em França, até a revolução social de 1789, o impôsto nunca fôra sancionado pelos representantes do povo. Com a revolução, ficou estabelecido pela "declaração dos direitos" que "todos os cidadãos têm o direito de verificar diretamente, ou por meio de seus representantes, a necessidade de uma contribuição pública, de as consentir livremente, *seguir o seu emprêgo*, e determinar o seu montante, incidência, forma de cobrança e duração. Vemos, portanto, que ao contrário da Inglaterra, a França sancionou no mesmo documento a receita e seu respectivo emprêgo.

No entanto, desde 1300, vinha a França sentindo a falta de uma intervenção Parlamentar, segura e honesta, no levantamento e aplicação dos dinheiros do povo, e por isso, as execuções de numerosos agentes do fisco vieram agitar o país, conforme nos revela Stourm.

Apesar da fixação legal, nesses dois países, do princípio da autorização das despesas, somente

(3) *Traité Elementaire de Science des Finances*, pág. 136, cap. XII — Edgard Allix.

nos primórdios do século XVIII na Inglaterra e do século XIX na França e outros Estados, é que ficou estabelecido definitivamente o controle externo da mesma, ou seja, a verificação de como o dinheiro foi gasto.

De fato, a autorização das despesas pelos Parlamentos, não era medida suficiente para uma boa gestão econômico-financeira.

Urgia, sim, a necessidade de controlar os gastos. Verifica-se, então, na Inglaterra, com a reforma realizada por Pitt e a criação do "Board of Audit", e na França em 1807, a instalação de Tribunais especiais encarregados daquele controle. Esses Tribunais não preenchiam ainda aquelas funções, que o povo em geral, através de séculos, vinha desejando, ou seja, a explicação pela Coroa ao Legislativo dos gastos efetuados, ou ainda, de verificar se o dinheiro fôra bem gasto. Eles limitavam-se exclusivamente a julgar as contas dos responsáveis por dinheiros públicos.

No entanto, a evolução orçamentária caminhava a largos passos, nesse sentido.

Dia a dia, fazia-se sentir aquela necessidade como consequência natural da autorização Parlamentar das Despesas Públicas.

Em 1831, a fiscalização Parlamentar da execução orçamentária começa a verificar-se na Inglaterra, primeiro com a reforma de Sir James Graham, referente ao julgamento de despesas navais, e depois, com o "Public Money Committee" em 1856-57.

A idéia de que o controle parlamentar deveria resultar em saber *como o dinheiro fôra gasto*, começa a se efetivar, em França, com a ordenação de 14 de setembro de 1822, que instituiu as "declarações gerais de conformidade" e a lei de 21 de abril de 1832, que determinou a distribuição às Câmaras da "Mamória Anual", pelo Tribunal de Contas.

Na Inglaterra, aquêle controle estabeleceu-se gradualmente. Em 1866, com a assinatura do "Exchequer and Audit Departments Act", ficaram os Parlamentos autorizados a controlar os gastos da Coroa, e verificar, por intermédio de funcionários seus, *como o dinheiro fôra gasto*.

Pode-se dizer que a introdução, na técnica orçamentária, das idéias básicas instituídas pelos Tribunais de Contas no período Liberal, foram os alicerces de um novo conceito de Orçamento, que viria revolucionar por completo os tempos modernos, e nos quais teriam as despesas públicas a maior responsabilidade pela boa administração do Estado.

PERÍODO MODERNO

Nos tempos modernos começou a esboçar-se a idéia de que, o "Orçamento não deve ser encarado apenas como *um plano financeiro*, em que se considera somente os algarismos que estabelecem o montante da despesa para um determi-

nado período fiscal". (4) O Estado fraco e incipiente, ainda mal surgido das lutas feudais, transforma-se no Estado moderno, intervencionista e muitas vezes totalitário, que orienta e fiscaliza tôdas as atividades sociais e estimula, dirige, controla, proíbe, compra e vende. Esse acúmulo das funções estatais veio tornar predominante nos grandes Estados modernos a função administrativa, e reforçar por tôda a parte a autoridade do Poder Executivo em detrimento da onipotência dos Parlamentos. As novas condições sociais, políticas e econômicas do mundo contemporâneo, agravadas pela crise posterior ao grande conflito de 1914-1918, trouxeram o declínio das liberais democracias de tipo capitalista e individualista. Os novos Estados e governos submeteram o Orçamento Público a razões de Estado, e não a interesses de grupos ou de indivíduos, tornando-o o quadro das contribuições impostas à população e o plano de emprego do respectivo produto em realizações de obras e serviços de interesse coletivo. A ação predominante dos Parlamentos em matéria orçamentária deslocou-se, então, para o Executivo, que fez do Orçamento o seu plano financeiro, e nele passou a traduzir, como o afirmava o Presidente Roosevelt, "o que o govêrno exige do povo, e o que está disposto a fazer por êle". O Orçamento moderno, deve, portanto, ser encarado preliminarmente como *um plano administrativo de trabalho*. Trabalho a realizar expresso em termos monetários, e para cuja execução, procura-se através da Receita o respectivo financiamento. Não se poderia conceber nos Orçamentos modernos, a previsão da Receita Pública, sem que antes estivesse o Executivo a par das necessidades de serviços e obras públicas. E' bem verdade, que na sua quase totalidade, não atingiram ainda os países, essa perfeição. Mas a evolução Orçamentária caminha fatalmente para êsse fim. "O plano de trabalho é básico, o financeiro secundário" conforme nos revela o Dr. Newton Correia Ramalho na sua obra "Racionalização da Administração Orçamentária". Não vamos dizer com isso que a importância do aspecto financeiro esteja diminuída nos tempos modernos. Apenas reconhecemos a preponderância dos aspectos administrativos. E assim, concluiremos, após ter passado em revista a evolução do verdadeiro conceito de Orçamento através dos tempos, que a Despesa Pública foi realmente desde os tempos feudais, fator decisivo para a exegese da atual Lei Orçamentária. Hoje em dia, é ponto notório sua real influência na elaboração dos Orçamentos Públicos, pois a Despesa Pública nada mais representa do que a boa ou má administração de um govêrno. O plano administrativo de trabalho deve ser consciencioso, honesto e imparcial. De sua execução, pode advir o progresso, a harmonia e bem estar social, ou no caso contrário, funestas crises econômicas que abalarão por muito tempo o prestígio de uma nação.

(4) HENRY WALKER — Public Administration in the United State p. 202.