

Pluralidade de aspectos do Orçamento

(Conclusão)

JOSÉ V. O. MARTINS.

NOS dois artigos anteriores estudamos os aspectos políticos e jurídicos, financeiros e contábeis do orçamento. Terminaremos agora esta série despretenciosa após apreciar os aspectos econômicos e sociais e finalmente os administrativos. Isto feito, disporemos de múltiplos elementos para emitir um julgamento completo a respeito do instrumento fundamental da administração.

* * *

Grande número de escritores costuma encarar os aspectos financeiros e contábeis do orçamento. Assim procedem, provavelmente influenciados pela contundência dos problemas aos mesmos iminentes e levados pela evidência impressionante dos fatos ligados a tais aspectos. Depois, é preciso não perder de vista, trata-se de aspectos tradicionais, sobre os quais desde tempos os mais remotos vem-se assentando as mais diversas deliberações.

No estudo dos aspectos econômicos e sociais, entretanto, há muita coisa nova a considerar e particularidades interessantíssimas que não foram objeto de cogitação de tratadistas clássicos da matéria, a começar pelo estudo das diferentes causas que ensejaram a completa renovação do conceito de orçamento.

Para se chegar a uma conclusão aceitável, ou melhor, para se firmar uma idéia nítida dos estreitos pontos de contactos dos motivos econômicos e sociais com o orçamento, faz-se mister descobrir o grau de relação existente entre o conceito científico de orçamento e os contingentes da renda nacional.

O conceito de renda nacional ainda é muito vago. Graças a recentes estudos procedidos pelo Prof. Richard Lewinsohn (1) porém a matéria ficou mais esclarecida. Renda Nacional, escreveu o nomeado autor, é o resultado de toda atividade de uma nação, com a ajuda de um capital imemorialmente acumulado, delimitado num período arbitrário de um ano (2).

Para o desenvolvimento do presente trabalho é o quanto basta.

Sabe-se, por outro lado, que o conceito de renda nacional mantém, igualmente, um grau de íntima relação com o programa de despesas. Por sinal o nível de tal programa jamais deve se apro-

ximar do montante dessa renda. O que não se pode deixar de conhecer com exatidão é a percentagem que o Estado deve tomar dessa renda, para atender ao custeio das necessidades coletivas. Isto é, a parte que *legitimamente* o Estado pode tomar.

Convenhamos que mesmo a fixação dessa margem não é problema de fácil solução devido, principalmente, a escassez de dados estatísticos de idoneidade comprovada. Falta-nos, assim, a necessária base de operação, capaz de nos conduzir a uma exata fixação desse quantum. Não obstante, vem-se estimando em 25% a cota dessa renda absorvida pelo Estado. Todavia, dado o aumento crescente das despesas públicas, por sua vez motivado sobretudo pela ampliação das funções do Estado essa margem de absorção frequentemente varia.

Essa ampliação das funções do Estado é motivada, principalmente, por uma causa matriz largamente conhecida: o fenômeno da industrialização e da conseqüente urbanização da vida, na maioria dos países. A vida urbana, comparativamente, vem oferecendo maior índice de conforto, maior soma de bem-estar e possibilidades várias. Os exemplos mais frisantes de tais fenômenos no Brasil nos são proporcionados pelos resultados de exames procedidos nas atuais condições de vida das cidades de S. Paulo e Rio de Janeiro.

As atividades industriais, pois, atraíram grandes massas humanas deslocando-as de seu habitat rural. A força de tal atração, é evidente, reside no poder das facilidades iminentes a tal modalidade de trabalho. E' que tais atividades comportam um nível de salário mais elevado e, além do mais, estão protegidas por uma legislação social avançada e exequível e reforçadas por uma série de outras vantagens inexistentes nas zonas rurais.

Portanto, o fenômeno da industrialização intensiva e seu efeito imediato — a urbanização — determinaram a multiplicação das funções do Estado que, após isto, tem sido obrigado a dar mais educação, mais estradas, mais assistência sanitária e econômica e sobretudo o que se convencionou chamar de assistência social. etc. O Estado, premido pela série interminável de solicitações partidas da própria sociedade tornou-se francamente intervencionista, outro grande fator de aumento da coluna das despesas públicas.

Outra causa eficiente do crescimento das despesas públicas é o desemprego. Para remediar tal flegelo social mais uma vez foi solicitada a ação prestigiosa do Estado. Atribuiu-se a sua compe-

(1) *Revista do Serviço Público* — Janeiro de 1943, pág. 5.

(2) *Idem, idem.*

tência o socorro dos desempregados. E não lhe era lícito recusar. E' que em jôgo também se encontra a própria estabilidade da ordem pública e a sorte das instituições. A política trabalhista adotada em diferentes países dedica o melhor de sua atenção ao problema da *chomage*.

Contudo, convém não esquecer que o principal responsável pelo crescimento das despesas públicas tem sido a guerra. Desde 1870 que os conflitos armados, de largas proporções, vêm se sucedendo a pequenos intervalos. No que diz respeito à França, então, o exemplo é particularmente frisante.

Uma simples análise aclara perfeitamente a situação. A guerra corre parrelha com o progresso tecnológico. Não há invenção que não seja posta imediatamente a serviço da guerra. Ontem foi o avião. Recentemente tivemos o exemplo da bomba atômica, em cujo preparo os Estados Unidos inverteram a pingue soma de cêrca de 2 bilhões de dólares.

A guerra é, pois, o maior sorvedouro das receitas públicas e conseqüentemente a causa mais forte do vertiginoso crescimento das despesas públicas. Um ligeiro exame nos orçamentos da maioria dos países, mesmo em tempo de paz, revela a preeminência das dotações dos Ministérios Militares sôbre os demais destinadas às finalidades pacíficas.

Depois do fator guerra, o que mais concorre para o crescimento das despesas públicas é o que diz respeito aos empreendimentos governamentais. Haja visto, por exemplo, as grandes barragens executadas no rio Nilo, pela Inglaterra. O sistema de barragens realizado pelo govêrno dos Estados Unidos, no vale do Tennessee. No Brasil, podemos apontar o programa de obras executadas no triângulo das sêcas no nordeste e as que atualmente vêm sendo aceleradas no propósito de se obter a mais rápida recuperação do vale do S. Francisco.

Ainda devemos salientar o item correspondente ao aumento do quadro de pessoal com fator ponderável no crescimento das despesas do Estado. A máquina *burocrática* tem se expandido consideravelmente e com ela a curva da despesa pública relativa a pessoal. Claro que a causa primeva de tudo isso é o desdobramento das funções do Estado, como já salientamos no início do presente trabalho.

Não há como deixar de admitir a existência de uma complexa sucessão de causas, de uma pronunciada cadeia de causalidade. Mas isto não exclui a convicção firmada no tocante à causa matriz do fenômeno. Esta é, indiscutivelmente de caráter essencialmente social: o movimento de industrialização e conseqüente urbanização, traço fundamental da vida hodierna.

O aumento crescente das despesas públicas já se tornou um imperativo do Estado moderno, já que não lhe é possível evitar a ampliação de suas custosas atribuições, a multiplicação de suas funções. Bem razão tinha, com efeito, F. Shirras ao afirmar que "o govêrno do povo, pelo povo e

para o povo é o mais caro do mundo". Igual significado encerra a observação feita pelo *Justice Oliver W. Holmes* ao responder as seu secretário que deblaterava contra o impôsto de renda: "eu compro civilização com o pagamento dos meus impostos".

E' de todo compreensível que, tendo o Estado se tornado um grande empreendedor passasse a gastar mais, exigindo, por conseguinte, de seus contribuintes parte mais avultada de suas respectivas rendas. Êstes, em troca, ficarão habilitados a exigir do poder público mais serviço e maior eficiência em sua prestação, mais estradas, mais escolas, mais centros de saúde, em síntese, mais conforto e mais civilização.

A propósito ainda dos aspectos econômicos e sociais do orçamento cumpre aludir, de passagem embora, aos efeitos da tributação sôbre a vida econômica e social da comunidade.

Sabe-se, por exemplo, que o sistema tributário pode ser progressivo, ou então, o que ainda é pior, regressivo. Em geral, e no caso do Brasil em particular, vigora esta última modalidade de imposição. Sua característica fundamental reside, justamente, na circunstância de ser maior a soma de renda subtraída ao patrimônio daqueles de capacidade contributiva menor.

No Brasil, mesmo o impôsto de renda, francamente anti-regressivo, tem ainda a sua cobrança moldada em termos ainda não satisfatórios, máxime no que tange com o ideal de um justo controle. Êste apenas efetivamente é exercido sôbre rendas insuscetíveis de disfarces.

O defeito acima referido não é apenas produto de uma disposição puramente formal. Em grande parte, precisamente em substância, decorre de uma legislação maduramente deliberada. Tôda vez que se cogita de reforma do tributo em causa e alguém agita o problema da defesa dos interesses dos pequenos contribuintes, o argumento de que é necessário propiciar a formação de capitais no país leva de vencida tôdas e quaisquer objeções. E' que o meio mais adequado para concretização dêsse desideratum econômico ainda consiste em sacrificar as rendas pequeninas em benefício do capital invertido principalmente nas indústrias. Estas precisam ser devidamente preservadas, inclusive por um sistema de barrêiras alfandegárias e outros expedientes que efetivamente as proteja contra as investidas das concorrências e perigos outros oriundos do exterior.

Em face das considerações expostas, verifica-se que há de fato, da parte do Estado, uma política social e econômica do govêrno a realizar. O orçamento, dentro das linhas de sua moderna concepção, deve refletir os pontos gerais dessa política.

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS

As críticas formuladas contra a fase essencialmente técnica do orçamento — a elaboração — nem sempre procedem. Pecam pela falta de fundamento e consistência da argumentação e pela insegurança revelada no tratamento do pro-

blema. Seria ideal que os comentadores da matéria se acautelassem contra a eventualidade de tais lacunas. Esta atitude mental acarretaria benéficos resultados. Facultaria a possibilidade de uma proficiente apreciação dos principais aspectos do orçamento, inclusive o exame detalhado de certas particularidades, na realidade indispensáveis à compreensão da efetiva existência dos fatos, necessários a um eventual movimento de reconsideração de bom senso.

A noção, *verbi gratia*, de que as finanças não têm por objeto o dinheiro considerado em si mesmo, precisa ser suficientemente difundida para efeito dessa indeclinável compreensão. Atribuiu-se aos mercantilistas o vésio de confundir dinheiro com riqueza. Esse equívoco de tal sorte propagou-se que ainda agora subsiste a tendência de emprestar-se aos aspectos financeiros do orçamento exagerada importância, quase uma preeminência, em detrimento, é óbvio, dos demais aspectos orçamentários, nomeadamente dos econômicos e administrativos. São bem raros ainda os autores que vem se colocando em antagonismo a essa tendência e conseqüentemente se colocando em posição capaz de atrair a atenção e o interesse dos estudiosos.

O trabalho destes renovadores é da mais alta importância. Puseram de lado os velhos processos de pesquisas, desprezaram os métodos serôdios, até então absolutos, por não conduzirem a resultados de conteúdo científico. A base de conceitos inteiramente renovados e mediante investigações oportunas e adequada análise dos fatos, conseguiram imprimir aos estudos realizados um aspecto de efetiva seriedade, o que lhes permitiu chegar à convicção de que de fato não existe a pretendida preeminência dos aspectos financeiros e contábeis sobre os demais constitutivos do orçamento.

Diante disto, nada mais natural que o clássico conceito de orçamento — simples relacionamento de receita e despesa — cedesse a vez às novas concepções, por ter sido superado pela evolução das idéias e dos acontecimentos. Os pioneiros da renovação dos métodos e processos orçamentários não perderam de vista a lembrança da lição de Glasdstone ao ensinar que o orçamento não era uma simples operação aritmética e que todas as decisões representadas por algarismos no documento orçamentário possuem conteúdo real. Ademais, tais decisões costumam atingir, adianta ainda o autor citado, de maneira sensível “a prosperidade dos indivíduos, as relações entre as classes sociais e o próprio poder dos reinos”.

Esta síntese admirável não somente condensa o principal núcleo de idéias dos aspectos conformadores do orçamento, mas também da mesma forma resume as regras fundamentais deste instrumento. Todavia, como se pretendesse o citado estadista inglês dar maior ênfase à importância da matéria, terminou por asseverar que o orçamento mergulha as suas raízes na vida dos povos. No cerne de seus interesses vitais.

Assim, qualquer decisão tomada nos domínios político-administrativos repercutirá imediatamente nos quadros orçamentários, alterando a composição de seus efetivos, quer se trate de normas ou de modificação de diplomas legais, quer se tenha em mira a reforma de órgãos ou de uma simples medida ligada à reestruturação dos quadros de pessoal.

A verificação desta realidade não podia deixar de dar maior expressão e significativo relêvo ao aspecto administrativo do orçamento e contribuir, de modo decisivo, para que fôsse adotado um conceito atualizado para este instrumento básico da gerência da coisa pública. Até mesmo a posição da estrutura de recursos, até então incontrastável e absoluta, foi devidamente reajustada, à base de um critério de justo valor. Em geral aferido pelo grau de interdependência mantido com os demais aspectos, no âmbito do plano de trabalho governamental.

E' preciso ter em vista que não há nos termos do novo conceito de orçamento o mais leve propósito de diminuir a importância do plano financeiro. E a prova é que, as regras clássicas e fundamentais a que o orçamento, como plano financeiro, deve observar, continuam a serem levadas em perfeita linha de conta, disto cabe salientar que no advento da nova fase se emprestou ao plano financeiro um alcance mais amplo e mais profundo, pelas suas conseqüências de cunho administrativo, agora mais conhecidas do que anteriormente. No que se refere às regras clássicas mencionadas predominam as da universalidade e da unidade, de objetivos sobejamente conhecidos. Atualmente elas se revestem de um significado verdadeiramente palpitante.

Entretanto, a observância do princípio da universalidade já não visa, apenas, que seja subtraída qualquer parcela da receita ou da despesa pública do controle das instituições e órgãos interessados em seu exame. A este objetivo se vem juntar uma nova finalidade, ditada pelo justo anseio de melhoria crescente no grau de eficiência da administração.

A inclusão no orçamento de todas as receitas e de todas as despesas tem por fim, sobretudo, permitir melhor coordenação dos serviços que estas representam e que aquelas custeiam.

Verifica-se, pois, que algo de novo tenha ocorrido. Pelo menos uma preocupação, até então não manifestada sistematicamente, de acertar e melhorar os padrões técnicos. Um interesse muito mais permanente e significativo do que a simples inscrição formal de receitas e despesas nos respectivos anexos do orçamento. É exatamente isto que transmite vida e dá conteúdo ao chamado aspecto administrativo do orçamento. Já não basta que receitas e despesas sejam computadas integralmente. Urge que os seus efetivos sejam devidamente coordenados. Eis o algo novo a que nos referimos, que, por assim dizer esteriotipa a marca indelével dos interesses administrativos no orçamento.

O orçamento universal, definidos que sejam os objetivos da política governamental, propicia

a fixação do quanto se deve despendar em serviços humanos, em equipamentos e obras, e a distribuição conveniente desses elementos pelos diversos setores de área administrativa. Mas tudo isso deve ser levado a cabo em harmonia com o inalterável propósito de coordenação do esforço do grupo social, no sentido, é claro, do maior rendimento. Já se acha suficientemente provado que, somente o exame simultâneo dos diferentes programas de realizações possibilitará o ensejo de se verificar se se está ou não seguindo-se diretrizes contraditórias, comprometendo os esforços expendidos pelo grupo na prática de ações dispersivas ou incidindo em paralelismos condenáveis, contribuindo, deste modo, para impedir a constituição e funcionamento de um sistema, que em geral tem por origem a consolidação de decisões, aplicáveis a um exame de conjunto.

Ainda de referência ao espírito da regra da universalidade, e principalmente para evitar duplicidade de ação, de esforços e de serviços, o ideal seria ampliar-se a margem de coordenação, de modo que tal ação viesse a alcançar o âmbito dos interesses regional e local, se fazendo sentir nos respectivos orçamentos. Certo que programa encontraria barreiras quase intransponíveis, representadas pela exacerbação dos sentimentos autonomistas, que o regime federativo, extremamente descentralizado, favorece e estimula. Não obstante, algo se tem conseguido neste particular, máxime nos domínios das atividades afetas à responsabilidade dos Ministérios da Agricultura, Educação e Viação.

Quanto à regra da Unidade, ou seja o alvo que tem em mira, não se tem oposto aos seus desígnios nenhuma objeção séria. Receitas e despesas públicas devem constar de um documento único, não só para facilitar o cotejo, mas sobretudo, porque não passam de "faces de um mesmo escudo", dada a interação de seus efeitos.

Além dos convenientes referidos, há que se atender às imperiosas razões ligadas à teoria da utilidade marginal das despesas. Depois, é evidente que o estudo e aprovação, separadamente, dos contingentes da receita e dos elementos da despesa, poderão conduzir à prática de políticas verdadeiramente paradoxais. Assim, poderia o Governo dentro do plano administrativo reservar verbas apreciáveis para incrementar a produção de determinado produto e incluir, ao mesmo tempo, no anexo da receita pesadas taxas gravando a aludida utilidade. A apreciação isolada

dos dois termos essenciais do orçamento poderia conduzir a incoerências deste jaez.

Outra vantagem de real monta que a observância da regra da unidade orçamentária assegura é a proibição da instituição de fundos especiais e vinculação de rendas a determinados fins específicos (3).

Os inconvenientes resultantes da criação de fundos especiais e da vinculação de rendas a despesas predeterminadas não prejudicam apenas ao plano financeiro. Afetam igualmente os aspectos administrativos desse plano. Basta atentar para a possibilidade da receita destinada poder vir a ser, no curso de sucessivos exercícios financeiros, inferior ou superior às necessidades que visa atender.

Outra regra clássica que igualmente preside à vida orçamentária e que recebeu alento e significado novos com o advento do novo conceito de orçamento foi a da anualidade. A princípio tinha em vista apenas objetivos de cunho financeiro. Era indispensável à verificação do equilíbrio orçamentário. A ela prendia-se a debatida questão da vigência periódica dos impostos e a sua necessária revigoração e a questão referente aos regimes de administração financeira: "exercício" ou "gestão". Como se vê, problemas de caráter eminentemente financeiro.

Em face, porém, do novo conceito de orçamento, a significação do princípio da anualidade apresenta tonalidade substancialmente diversa. Terá que ser entendida na atualidade como precondizadora da necessidade de revisão e reajustamento no correr dos exercícios dos planos de administração do governo. Trata-se de um tarefa indeclinável, tanto mais imperativa quanto é evidente a impossibilidade de levar-se a cabo previsões seguras, em prazos tão distanciados da efetiva verificação dos fatos, quais os estabelecidos pelos dispositivos da atual Constituição Federal.

Sem que se leve na devida conta as particularidades de todos esses aspectos estudados e a influência que fatalmente exercem no plano de trabalho governamental é evidente que não poderemos considerar a consolidação desses planos como fiel tradução de um orçamento, vasado nos termos de seu moderno e vitorioso conceito.

(3) *Revista do Serviço Público* — A especialização da Receita — artigos de José V. O. Martins e Alberto C. Neiva, nos ns. de julho-agosto e setembro e outubro de 1947.

* *

*

Quanto mais primitiva é a cultura, tanto mais se esbatem, indefinidos, os contornos da personalidade individual, assimilada à comunidade — observou Sternberg. E' o progresso humano que vai destacando e acentuando os valores humanos, porque a personalidade é, essencialmente, um produto da vida social. São os contactos associativos que a desenvolvem. Ora, só o fato de aludirmos à vida associativa, onde vigem os processos sociais de ajustamento do indivíduo às atividades conjugadas do grupo, percebemos, de logo, estar êle subordinado a normas reguladoras da convivência, que se revelam nos usos e costumes.