

ORÇAMENTO

As Previsões do Órgão Central Orçamentário

JOSÉ V. O. MARTINS

O PROBLEMA da previsão das rendas públicas federais, dada a sua comprovada complexidade, não comporta, evidentemente, o tratamento simplista que até bem pouco se lhe vinha dispensando.

Apesar de tratar-se de um problema de base da administração, seu reconhecimento, por parte dos países menos desenvolvidos, só muito recentemente se verificou. Isso representa, não há dúvida, um fato novo e auspicioso na vida da administração financeira.

E' natural, pois, que êsses países hajam se voltado para os centros progressistas, no afã de beber-lhes os ensinamentos e assimilar os seus conhecimentos técnicos.

No momento, não se compreende sistemas de administração científica que não se escudem em presunções concebidas à vista de determinadas causas conhecidas. O ato de prever tornou-se uma constante da ação administrativa, não obstante ser por natureza aproximativo e repousar apenas em probabilidades.

No Brasil, até o advento do sistema orçamentário federal, implantado em fevereiro de 1940, as estimativas das rendas públicas sabiam mais a palpite. Embora, por vêzes, o grau de afastamento entre a expressão numérica estimada e os efetivos arrecadados fôsse mínimo, estudos retrospectivos demonstraram que essa aproximação entre previsão e arrecadação era produto de simples e esporádica coincidência, não resultando, pois, de um trabalho consciente, realizado com auxílio de elementos dignos de apêço.

O órgão responsável pelo preparo das previsões teve que encárar a realidade com decisão e presteza. Adotou, imediatamente, as medidas mais urgentes, tais como as destinadas a sustar a verificação de oscilações violentas entre as previsões e as arrecadações, fenômeno que já se tornara normal no curso da administração financeira, inclusive em ciclos perfeitamente regulares, conforme se pode depreender do exame dos números adiante alinhados:

RECEITA GERAL DA UNIÃO

ESTIMATIVA E ARRECADAÇÃO
1933—1936

(em milhares de cruzeiros)

ANOS	ESTIMATIVA	ARRECADAÇÃO	DIFERENÇA	
			ABSOLUTA	%
1933.....	2.125.395	2.095.785	— 29.610	— 1,39
1934.....	2.086.221	2.519.530	+ 433.299	+ 20,77
1935.....	2.169.577	2.722.693	+ 533.116	+ 25,49
1936.....	2.537.576	3.127.460	+ 589.884	+ 23,25

Os resultados contidos no quadro acima confirmam o que acabamos de expor. Após a obtenção de um resultado acusando uma margem de erro de apenas 1,39%, nos anos subseqüentes essa margem foi ampliada, respectivamente, para cêrca de 21, 25 e 23%, ou seja, para uma importância média de aproximadamente meio bilhão de cruzeiros.

Se considerarmos o pequeno montante da média da arrecadação total do quadriênio em exame, cêrca de 3 bilhões de cruzeiros, verificaremos que não existem razões plausíveis, capazes de justificar a extensão dos erros apurados.

Diante de tais fatos, compreendeu o órgão central que não deveria contemporizar com as práticas até então adotadas. Coligiu e sistematizou

a documentação necessária, constituiu e treinou a sua equipe, dotando-a de um método apropriado, flexível e racional à base do qual pudesse chegar a resultados satisfatórios sem que se visse compelida a alienar a sua capacidade de crítica e liberdade de investigação.

Tais são os característicos funcionais do método da avaliação direta introduzido pelo órgão central do sistema orçamentário brasileiro.

Diverge substancialmente da rigidez anacrônica do processo das médias trienais. E o penhor de seu sucesso reside na medida de seu próprio mecanismo que é realmente complexo, pois exige, entre outros requisitos, um conhecimento seguro das fontes produtoras de receita e das condições a que as mesmas se encontram submetidas. Em face de precauções tão rigorosas é natural que o emprêgo de tão valioso instrumento conduza os cálculos do operador ao desejado objetivo.

No primeiro biênio de sua aplicação, por circunstâncias sobremodo favoráveis, a margem de erro verificada entre as previsões e as arrecadações, foi verdadeiramente surpreendente. Arrecadou-se menos 1,92 e menos 0,28% das quantias previstas, nos exercícios de 1941 e 1942 respectivamente.

No entretanto, daí por diante, apesar dos violentos abalos sofridos por nossa economia, não obstante a redução operada em nosso comércio exterior e as contínuas alterações introduzidas em nossa legislação tributária no decorrer da própria exação financeira em curso e da obra de desfiguração da conjuntura econômica e da medida dos

valores produzida pelo surto inflacionista, nossas estimativas foram ininterruptamente excedidas pelas arrecadações respectivas, numa taxa média nunca superior a 12,12%.

Embora essa taxa não corresponda ao limite ideal da margem do erro admissível, cumpre não subestimar as condições desfavoráveis imperantes em tôdas as fases constitutivas do período focalizado. A princípio foi a guerra, seguida do tremendo período de transição, caracterizado pela conversão da economia para as necessidades normais e pela infundável série de problemas e de reajustamentos de tôda espécie, cujos efeitos ainda agora se fazem sentir, perturbando fundamente a economia interna de cada país e as relações internacionais.

O principal objetivo visado pelo órgão elaborador das previsões foi não incidir no erro de levar o govêrno a gastar quantia não suscetível de ser arrecadada. A época era de inflação e hiperemprêgo e o Estado não devia contribuir para agravar a situação. Com os olhos postos nas possibilidades do esquema de recursos deveria a União, na conjuntura, traçar o seu programa de trabalho.

Eis porque os cálculos de previsão foram sempre calcados dentro de uma faixa de segurança, capaz de prevenir a eclosão de surpresas desagradáveis para o curso da administração financeira. A cautela e a previdência tinham que ser constantes de sua ação.

Daí os resultados obtidos, consignados no quadro a seguir :

RECEITA GERAL DA UNIÃO

COMPARAÇÃO ENTRE A ESTIMATIVA E ARRECADAÇÃO
1943—1948

(em milhares de cruzeiros)

ANOS	ESTIMATIVA	ARRECADAÇÃO	DIFERENÇA	
			ABSOLUTA	%
1943.....	4.777.673	5.442.646	+ 664.973	+ 13,92
1944.....	6.430.233	7.366.199	+ 935.966	+ 14,56
1945.....	8.232.399	8.852.056	+ 619.657	+ 7,53
1946.....	10.010.148	11.391.894	+ 1.381.746	+ 13,80
1947.....	12.003.650	13.853.467	+ 1.849.816	+ 15,41
1948.....	14.597.320	15.698.971	+ 1.101.651	+ 7,54

Vejamos, porém, qual teria sido a provável margem de erro das estimativas, no mesmo período (1943-1948), se tivessem sido elaboradas pelo pro-

cesso das médias, vigorante até o advento do método da avaliação direta.

RECEITA GERAL DA UNIÃO

ESTIMATIVAS ELABORADAS À BASE DO MÉTODO DAS MÉDIAS TRIENAIS

(em milhares de cruzeiros)

ANOS	ESTIMATIVA	ARRECADAÇÃO	DIFERENÇA	
			ABSOLUTA	%
1943.....	3.959.016	5.442.646	— 1.483.630	— 24,26
1944.....	4.152.865	7.366.199	— 3.213.354	— 43,62
1945.....	4.621.593	8.852.056	— 4.250.463	— 47,79
1946.....	5.723.475	11.391.895	— 5.665.420	— 49,71
1947.....	9.220.300	13.853.467	— 6.653.167	— 47,88
1948.....	9.203.383	15.698.971	— 6.495.588	— 41,38

O cotejo dos dois quadros, contendo os resultados de operações idênticas orientadas por métodos diferentes, é suficiente para indicar que de fato temos progredido um pouco nesse setor. O erro máximo cometido pelos avaliadores da Divisão de Orçamento do D. A. S. P. foi de cerca de 15% e a

média não chegou a 13%. Enquanto isso, se as estimativas tivessem sido calculadas pelo anacrônico processo vigente anteriormente, iríamos encontrar um erro máximo de cerca de 50%, e a média de afastamento alcançaria a expressiva taxa de cerca de 43%.

SELEÇÃO

Mérito versus pistolão

BELMIRO SIQUEIRA

NO Estado de nossos dias, o campo de ação do Poder Executivo amplia-se continuamente. Imperativos econômicos, políticos e sociais exigem que a Administração Pública disponha, cada vez mais, de pessoal capaz, tecnicamente selecionado e preparado para o desempenho de seus numerosíssimos cargos e funções.

Auxiliado por uma racional máquina administrativa, integrada por servidores qualificados, com elevados índices de produção, poderá o Governo, a contento, cumprir suas finalidades. Caso contrário, não dispendo de elemento humano eficiente, não tendo um selecionado corpo de servidores, todo esforço será em pura perda, nenhum plano, ainda o mais simples, poderá ser executado integralmente.

A complexidade crescente e a ampliação tremenda das atividades governamentais forçaram os administradores e fizeram aos nossos políticos sentir que fins e meios têm de ser revistos. Entre as transformações que se operavam no cenário de nossa Administração, figura, como de real importância, dados os seus fundamentos técnicos e so-

ciais, a adoção do regime de provas para ingresso nas carreiras do Serviço Público Federal. Deu-se uma alteração de amplo, profundo e benéfico alcance: substituiu-se o pistolão pelo mérito.

Em que consiste o *sistema do mérito*? Quando se diz *sistema do pistolão*?

Em Administração de Pessoal, quando predomina — para efeitos de ingresso nos cargos ou carreiras bem como para promoção ou mesmo colocação nos postos de chefia — o prestígio de políticos, de parentes ou de amigos, resulta o que se chama “sistema do pistolão”, “sistema do empenho”, “sistema do favor”, “filhotismo”, “nepotismo” ou “favoritismo”. *Per contra*, quando nomeações, admissões, promoções ou escolha para os lugares de direção recaem em indivíduos capazes, de competência reconhecida, publicamente avaliada ou sabida por todos, tem-se o “sistema do mérito”, o “regime do concurso” ou o “regime do valor pessoal”. Os de língua inglesa dizem: “spoils system” ou “patronage system”, referindo-se ao primeiro e “merit system”, a êsse último.

Que sistema predomina entre nós?