

Estimativa das despesas públicas

ANTÔNIO BARSANTE DOS SANTOS

O trabalho que ora fazemos publicar, de autoria do jovem ensaísta de nossa administração orçamentária — o Sr. Antônio Barsante dos Santos — é uma síntese do processo da despesa pública, no que concerne à sua fixação, especialmente.

Procura o autor, no estudo em referência, focalizar, com clareza e simplicidade, o mecanismo e o funcionamento das Propostas Parciais do Orçamento, a natureza e finalidades das já conhecidas "discussões" ou audiências do órgão central de orçamento aos chefes e dirigentes das unidades orçamentárias — repartições —, a par de considerações outras bastante úteis e oportunas (N. da R.).

A fixação ou estimativa das despesas públicas, assim como a previsão das rendas, reveste-se de características eminentemente técnicas e sobretudo complexas. À primeira vista, ou ao exame menos cuidadoso, os processos de elaboração da receita e da despesa podem denotar certa dissimilitude no que concerne aos métodos científico e racionalizador que lhe são aplicáveis; isto, porém, é apenas aparente. Ambos têm origem e fundamento em consagrados preceitos da Ciência das Finanças, de caráter próprio e inconfundível. O mecanismo interno de tais processos é que, de modo particular, evidencia peculiaridades e condições de funcionamento específicas.

Enquanto a previsão das rendas se alicerça, necessariamente, em sólida e abundante documentação orçamentária, objetiva e subjetiva, e em variadas especulações econômico-financeiras, a fixação dos dispêndios públicos vê-se presa e subordinada a um complicado sistema, onde predomina, pela sua natureza, e com acentuada nitidez, a atuação pessoal.

As mutações tributárias, é de notório saber, independem da vontade dos estimadores e escapam mesmo ao alcance de suas influências; eis

porque, a elas torna-se imperioso seguir, paripassu, a fim de não se incidir no erro das sub ou superestimativas, de qualquer modo de funestas consequências para a tão desejada verdade orçamentária, como nos lembra Nitti. Já as despesas, por outro lado, conquanto os preços das utilidades e dos serviços não se afigurem de fácil avaliação, estão mais na imediata dependência daqueles que a determinam. Reduzir ou aumentar as despesas de dado serviço ou atividade governamental torna-se quase sempre possível, e depende única e exclusivamente de seus fixadores, ao passo que semelhante prática não teria a menor possibilidade quanto às diferentes rubricas da receita, sinão alterando-se, previamente, a legislação tributária. Ao fluxo das rendas respondem as condições interna e externa do mercado, a legislação tributária e a conjuntura econômica de modo geral, e não as cifras ditadas pelo capricho e desejo exclusivo dos elaboradores da receita. Não resulta o concluir-se, daí, em absoluto, pelo emprêgo unilateral e intensivo do arbítrio na fixação das despesas ou pela irrestrita observância técnico-científica no cômputo das rendas. Há identidade, tanto na despesa quanto na receita, no tocante à atuação pessoal, ou melhor, individual; apenas na primeira, dada a sua natureza mesma, como fizemos notar, prevalece a interferência pessoal, com mais continuidade.

Veremos, oportunamente, ao estudarmos o processo da despesa na Administração Pública Federal, em suas diferentes fases, tais nuances, mui próprias da estimativa dos gastos públicos.

PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

O orçamento, tido e aceito modernamente como um plano de trabalho expresso em termos monetários, reveste-se, é obvio, de duas qualidades fundamentais; a) ser plano de trabalho e b) ter

expressão financeira. Revela assim o orçamento, tal qual a moeda, duas feições distintas, inconfundíveis e, também, inseparáveis: o plano de trabalho, em que é traçado e exposto o programa de realizações do governo, e o plano financeiro, em que é orçado o seu custo.

A primeira parte manifesta a ação do governo, a sua atitude de prestar serviços, na forma racional de equacionamento de seus vultosos e complexos problemas; a segunda, as suas obrigações financeiras, calcadas no preço dos seus serviços.

O programa de realizações governamentais concretiza-se nas inúmeras rubricas da despesa: elas qualificam os elementos e os objetos de que se compõem os serviços públicos e, em alguns casos, as próprias atividades institucionais e funcionais, dando assim, expressão financeira ao plano de trabalho pre-estabelecido. A noção de planejamento precede, portanto, aos trabalhos de elaboração orçamentária propriamente ditos e informa os princípios que norteiam a sua técnica moderna.

PROPOSTAS PARCIAIS

O processo racional adotado para a elaboração do orçamento da República e, cujos resultados têm sido, de certo modo, bastante convincente baseia-se fundamentalmente nas propostas parciais elaboradas pelas unidades orçamentárias.

Compreende-se por unidades orçamentárias as repartições contempladas financeiramente no orçamento com uma ou mais dotações para os serviços a seu cargo, e que constituem setores específicos de trabalho. Na organização administrativa federal admite-se como tal os diversos departamentos, divisões, institutos, conselhos, serviços e órgãos equivalentes que enfeixam atividades funcionais ou institucionais próprias, dentro de cada ministério ou órgão diretamente subordinado à Presidência da República.

O mecanismo do processo, à semelhança daquele adotado na grande República Norte-Americana, é de fácil percepção e de relativa simplicidade; daí os resultados até agora colhidos, sinão excelentes, pelo menos satisfatórios, mormente se levarmos em conta os conhecidos e tradicionais entraves de natureza burocrática. E' de se notar que as deficiências de funcionamento da máquina administrativa brasileira, onde ainda perdura a burocracia cediça, aniquiladora, malgrado os esforços dispendidos

últimamente com a racionalização dos serviços públicos, impedem, por si só, o êxito integral de qualquer sistema ou sucesso de trabalho que se pretenda implantar. Com as ressalvas, que nos pareciam indispensáveis prossigamos.

O órgão central e coordenador de orçamento — a Divisão de Orçamento e Organização do D. A.S.P. — envia às unidades integrantes do Sistema Orçamentário Federal os formulários e instruções adequadas, em quatro vias, para confecção das citadas propostas parciais, a fim de que seu preenchimento seja uniforme e racional, e os resultados das informações o melhor possível (1). A primeira via dessa proposta é remetida diretamente à D.O. do D.A.S.P.; as segunda e terceira ao Departamento de Administração do ministério respectivo e a última reserva-se à própria repartição.

De posse dos modelos e formulários, e das instruções necessárias à sua inteligência, as quais, cumpre ressaltar, incluem tôdas as alterações porventura verificadas na discriminação orçamentária, além de indicações outras julgadas precisas, as repartições devem se cingir ao procedimento seguinte, ou seria de se desejar que assim o fizessem:

1.º Traçar o seu programa de trabalho para o exercício próximo futuro, de conformidade com os anteriormente elaborados e os já executados, e o plano geral de atividades do respectivo ministério;

2.º Proceder à investigação e ao levantamento minuciosos dos elementos pessoal e material considerados impreteríveis à consecução do referido programa, moldado êsse último nos recomendáveis princípios de economia e parcimônia, sem prejuízo, é claro, da eficiência desejada;

3.º Converter em termos de dinheiro as unidades de trabalho constantes do programa traçado (cálculo de preços e valores);

4.º Traduzir na forma da discriminação orçamentária vigente os elementos integrantes das unidades de trabalho e os seus respectivos valores monetários;

5.º Justificar, devidamente, item por item, os pedidos de dotações, indicando os quantitativos

(1) Do autor — *O Sistema Orçamentário Federal* — in R. S. P. Jul. Agosto de 1948 — pg. 50.

solicitados nos orçamentos anteriores, a sua aplicação, o quantum da despesa realizada, etc.

Dos itens citados alguns carecem de esclarecimentos mais amplos, ou melhor, de individualizações com casos concretos, que a administração orçamentária se nos apresenta em suas lides cotidianas e rotineiras.

Que se pretende, por exemplo, com o *levantamento minucioso dos elementos pessoal e material*? Apenas que a repartição se proponha a equacionar o que se segue.

Qual o pessoal julgado necessário a certa tarefa constante de seu plano de trabalho; quais os tipos de serviços a executar e os qualificativos exigidos para o desempenho da função? De que categoria funcional seria êsse pessoal, se funcionário permanente ou extranumerário etc.. E mais: Quais os materiais requeridos, o que equivale a dizer — quantos veículos, quais os combustíveis, as matérias primas e produtos químicos, os tecidos, etc. torna-se-iam imprescindíveis a essa tarefa?

O combate a uma zoonose, por hipótese, implica, na prática, em veterinários, ajudantes, vacinadores, veículos, sôros, vacinas, produtos químicos e biológicos os mais diversos, vestuários e uma soma considerável de outros materiais apropriados.

Satisfeitos os quesitos apontados, preliminares a um trabalho orçamentário consentâneo, atinge-se plenamente o objetivo que os mesmos tem em vista, ou seja: o máximo de eficiência com estímulos mínimos.

O terceiro item apenas determina que se traduza em termos de dinheiro aquilo que se pretende realizar. Se avaliação do elemento pessoal, fôr o caso, saber quanto custa a sua manutenção diária, mensal e anual; se material ou serviços específicos, tão somente calcular o seu custo unitário e total.

Pela subsequente enumeração, item 4.º, dar-se-ia expressão orçamentária aos elementos relacionados, bem como o seu respectivo valor financeiro.

Impõe-se, por suposição, contratar técnicos em botânica aplicada: na proposta de orçamento far-se-ia constar, em a rubrica própria, o número e o montante necessários. Em se tratando de materiais ou serviços, proceder-se-ia de modo idêntico, vendo-se as unidades de trabalho expressos em

termos de dinheiro para a discriminação orçamentária, observadas sempre, de modo inflexível, as suas disposições quanto às verbas, consignações, subconsignações, itens e alíneas.

A justificação é complemento indispensável ao perfeito entendimento dos programas e dos pedidos de dotações, uma vez que, dificilmente, poder-se-ia aquilatar, com justeza e precisão, das necessidades correntes dêsse ou daquele serviço, cingindo-se com exclusividade às cifras orçamentárias. Não nos devemos olvidar que os números, no orçamento, são sempre secundários; apenas traduzem, em dinheiro, aquilo que de mais importante o documento encerra: o plano de trabalho. Como Harvey Walker, diríamos que o plano financeiro é secundário: o básico e indispensável a uma organização racional é o plano de trabalho.

As proposições levantadas denotam, de maneira incisiva e indisfarçável, que as atribuições primeiras das unidades orçamentárias, ou repartições, no tocante à elaboração do orçamento, resumem-se em: a) traçar criteriosamente o plano de trabalho a ser executado e b) dar expressão financeira ao mesmo.

Assim procedendo, as repartições, enviam, conforme salientamos, a primeira via de sua Proposta Orçamentária à D.O. do DASP para as pesquisas e estudos preliminares; as segunda e terceira ao D.A. do Ministério a que pertencem, retendo a última para seu uso e manuseio. As alterações verificadas posteriormente, deverão neste exemplar ser anotadas. Êle servirá, ainda, de base ao dirigente da repartição, por ocasião das discussões de orçamento, isto é, as chamadas "audiências" do órgão central aos chefes de serviços. Tais propostas recebem, porém, antes de serem conduzidas às mencionadas autoridades administrativas, o prévio exame e estudo do órgão técnico a que se encontra diretamente subordinada a unidade orçamentária, com o fim de escoimá-los dos projetos que distoem, no todo ou em parte, das diretrizes técnico-científicas dos diferentes setores de atividades específicas, e harmonizá-las, dentro dêsse princípio, com o programa geral de trabalho do ministério.

DEPARTAMENTOS DE ADMINISTRAÇÃO

Os Departamentos de Administração dos Ministérios, ou órgãos equivalentes nas demais enti-

dades subordinadas diretamente à Presidência da República, procedem, por intermédio de suas Divisões de Orçamento, Pessoal, Material e Obras, ao segundo exame e estudo das propostas parciais, agora do ponto de vista técnico-orçamentário, primariamente. Nesse confronto, os planos de trabalho das repartições são revistos, ajustados os preços dos serviços, locações e utilidades e elaborado então o plano financeiro do Ministério. Cada divisão especializada analisa a matéria de sua exclusiva alçada, dá parecer e justifica a proposta apresentada.

Cumprida à Divisão de Orçamento a coordenação final das propostas parciais, no nível departamental, e a sua unificação na proposta geral do ministério. Após as informações prestadas pelos órgãos técnicos do D.A., e a respectiva aprovação do Ministro do Estado, a segunda via das propostas das repartições é enviada ao D.A.S.P., e a terceira, reservada à Divisão de Orçamento do Ministério, devendo-se-lhe anotar as alterações sofridas durante as discussões, no órgão central.

DIVISÃO DE ORÇAMENTO E ORGANIZAÇÃO DO D.A.S.P.

A conversão das propostas parciais dos ministérios e órgãos da Presidência da República no plano geral de trabalho do governo, expresso e corporificado no documento orçamentário, é a mais relevante das tarefas que à D.O. do D.A.S.P. cumpre executar. Em harmonia e de conformidade com os princípios econômico-financeiros, e as diretrizes de sua ação social, o governo traduz, no orçamento, a sua política. Pesa, pois, sob essa Divisão a responsabilidade de traduzir em dinheiro, e na forma prescrita no documento orçamentário, os serviços que o governo pretende prestar à nação.

Vê-se, por conseguinte, que o bem estar social está ligado, de modo sensível, à eficiência da administração orçamentária, da qual aquêlê órgão é uma de suas peças mestras.

Ao Serviço de Coordenação do Planejamento Administrativo e a sua respectiva Secção de Orçamento Geral, assim como ao Corpo de Relatores, todos, órgãos integrantes da D.O. do D.A.S.P., cabem levar a efeito tão magna tarefa.

Na fixação das despesas públicas, a rotina orçamentária inicia-se, no órgão central, pelo estudo metódico das propostas parciais, nas primeiras,

e, logo depois, nas segundas vias, assentando-se, em definitivo, os termos dos programas ajustados, por ocasião das "discussões", com os chefes e dirigentes das unidades orçamentárias. A cada ministério ou grupo de ministérios e órgãos da Presidência da República, estabelecidos em setores especializados, incumbe um Relator.

Os Relatores são os responsáveis imediatos por todos os assuntos que se prendam, direta ou indiretamente, aos interesses dos setores que dirigem desde a iniciativa das discussões à confecção final da proposta e dos respectivos relatórios, bem como informações e pareceres em matérias de sua especialidade. São constituídos, em geral, por especialistas em administração geral e, observadas as normas gerais de trabalho adotados pela Divisão de Orçamento e Organização têm inteira liberdade de ação, no tocante à apreciação e fixação das dotações orçamentárias das unidades orçamentárias sob sua supervisão.

DISCUSSÕES OU AUDIÊNCIAS

Cumprindo ao Poder Executivo a remessa da Proposta Orçamentária ao Legislativo, segundo as disposições expressas da Constituição, e até o dia 15 de maio de cada ano, é óbvio que os trabalhos da Divisão de Orçamento e Organização se antecipem, de muito, a êsse prazo.

O fato de que a elaboração do orçamento representa um trabalho contínuo e ininterrupto, tornou-se do conhecimento geral, mesmo daqueles não especialistas no assunto; enquanto o governo entrega ao Legislativo a sua Proposta, já estão em andamento os estudos preliminares da próxima, presentes na observação e no registo das mutações econômicas e financeiras que afetem à política orçamentária; na feitura e revisão de questionários e instruções para a feitura da proposta; no envio do respectivo material, etc. Eis porque, em princípios de setembro, tem início a remessa de formulários às repartições e em fins de janeiro as mencionadas discussões.

O ordenamento das discussões, por órgãos e dias estipulados, obedece a uma pauta para cada setor especializado. À D.O. do D.A.S.P. comparecem, em dia e hora *sic* determinados na citada pauta, os dirigentes das unidades orçamentárias, a fim de se avistarem, diretamente, com os respectivos Relatores. Essas entrevistas tem por

escopo especial esclarecer as dúvidas levantadas por ocasião do exame das propostas parciais e corrigir as falhas ou omissões verificadas, quer no tocante aos quantitativos solicitados, quer quanto à oportunidade e prioridade dos gastos do governo. As discussões tornam mais objetivos tais exames, uma vez que as questões em foco são apreciadas sob os mais diferentes prismas, tendo-se em vista interesses, os mais diversos.

Examinadas detidamente, proposta por proposta, frente aqueles incumbidos de sua futura execução, é elaborada, enfim, a proposta geral de cada ministério, precedida de relatórios minuciosos por unidades orçamentárias. Com a unificação das propostas parciais dos ministérios e órgãos da Presidência na Proposta Geral do Orçamento da União ultimam-se, praticamente, as atividades de elaboração orçamentária da D.O. Isto não exclui, em absoluto, os trabalhos complementares e subsidiários prestados ao Congresso Nacional durante a votação da proposta do governo, sabido que só este pode fornecer, aquêlê Poder, os elementos indispensáveis à compreensão do mecanismo e funcionamento da pública administração.

Ao finalizarmos o presente estudo, não poderíamos nos furtar ao comentário, embora ligeiro, de alguns problemas correlatos à elaboração orçamentária, que se revestem da mais destacada significação, tais como:

I — os trabalhos preparatórios necessários à fixação dos quantitativos determinados pela Cons-

tituição para o soerguimento ou valorização econômico-social e humana do Vale do São Francisco, da Região Amazônica e do Polígono das Secas. Tais trabalhos incluem estudos, monografias e levantamentos estatísticos os mais diversos, uma vez que os mesmos têm por base percentagens prescritas expressamente pela Constituição — São Francisco (Art. 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias — 1% das rendas tributárias da União, durante 20 anos); Amazonas (art. 199 da Constituição — 3% das rendas tributárias da União, durante 20 anos) e Polígono das Secas (Art. 198 da Constituição e seu parágrafo único — 3% das rendas tributárias da União). *N. S. após de despesas*

II — As investigações, estudos e levantamentos estatísticos que a D.O. deve imprimir, tendentes à determinação das causas comuns dos créditos adicionais, a fim de que, nas posteriores propostas do governo, sejam corrigidas essas falhas que tanto disvirtuam o equilíbrio financeiro do orçamento. Em geral, os créditos adicionais tem origem em erros de estimativa, defeitos da classificação orçamentária, reajustamento de preços, diante da depreciação da moeda e fatores imprevisíveis, êstes quase sempre, de caráter extraordinários. E' óbvio que só os três primeiros fatores podem merecer, direta e imediatamente, as atenções dos Relatores da despesa; o último deles, foge, completamente, a qualquer previsão orçamentária.