

A classificação da despesa pública

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol

No presente artigo procura o autor esclarecer, de certo modo, a questão da classificação da despesa, em particular no que toca aos serviços e encargos, assunto tão debatido e que tantas críticas tem suscitado, no que se refere ao Orçamento Geral da União.

I — PRINCÍPIOS DA CLASSIFICAÇÃO

A classificação do orçamento é um processo de lógica aplicada e não é, certamente, dos mais fáceis. Classificar o orçamento significa reunir num esquema tão simples quanto possível receitas e despesas, que hoje, em quase todos os países do mundo, representam de 15 a 30% da renda nacional. O Estado recolhe esta soma de maneiras várias e ainda mais diverso é o modo de aplicá-la.

A ciência das finanças públicas desenvolveu alguns esquemas fundamentais para a classificação de receitas, mais precisamente — das rendas tributárias, que se aplicam de maneira mais ou menos ortodoxa em todos os orçamentos. A classificação da despesa, no entanto, encontra-se ainda em fase muito mais empírica. Os grandes tratados de finanças públicas dedicam muito pouca atenção ao assunto, e até mesmo a literatura especializada não é muito rica, neste terreno, no qual ainda não existem nem uma verdadeira doutrina nem uma tradição consagrada.

Evidentemente, também é possível fazer boas finanças com uma classificação não muito boa. Isso talvez não seja um problema capital. Todavia, uma classificação clara e lógica facilita não somente a elaboração e a execução do orçamento, como também é de importância para a legislação financeira em geral, de vez que o resumo do orçamento é de certo modo um guia do qual mesmo os expertos não podem prescindir. Ele indica as proporções das diferentes categorias de

receitas e despesas; e uma classificação ilógica e artificial, que apresente estas proporções de maneira deformada, pode exercer um efeito psicológico prejudicial à justa distribuição dos encargos fiscais e à razoável aplicação dos fundos disponíveis.

Na prática orçamentária mais antiga costumava-se especificar receitas para cobrir determinadas despesas. Resíduos deste método encontram-se, ainda hoje, na maioria dos orçamentos; no orçamento brasileiro, por exemplo, a taxa de previdência social, que não passa de um adicional ao imposto de importação, figura entre as Diversas Rendas como receita do Ministério do Trabalho porque se aplica, principalmente, a certos encargos desse Ministério. De modo geral, entretanto, a regra da universalidade, ou seja o princípio de que tôdas as receitas orçamentárias se aplicam a tôdas as despesas orçamentárias, presentemente é observada no Brasil, como na maior parte dos países estrangeiros.

Dentro dessa regra, há lugar bastante para classificações divergentes das despesas. Há, entretanto, quatro esquemas mais usados e que são os seguintes:

- a) segundo os órgãos aos quais se destinam as dotações;
- b) segundo as finalidades das dotações;
- c) segundo a aplicação imediata da despesa;
- d) segundo o grau de certeza da despesa.

O primeiro destes esquemas é indispensável para a gestão das finanças públicas. O plano financeiro que regula as despesas do exercício deve, naturalmente, indicar o órgão que disporá das dotações especificadas no orçamento. O único ponto discutível é o de saber se a classificação segundo os órgãos deve ser a forma principal ou, pelo menos na apresentação sintética do orça-

mento, ser subordinada a outros pontos de vista, como atualmente se faz no "Sumário" do Orçamento da União.

Admitido que se limite a uma única a função de cada repartição, o segundo esquema — classificação segundo as finalidades — coincide, virtualmente, com o primeiro — classificação segundo os órgãos. Na realidade, a complexidade de muitos dos serviços governamentais não permite uma delimitação tão rigorosa. Assim, parece preferível considerar a classificação de acôrdo com as finalidades apenas como esquema suplementar, de grande interêsse, todavia, para demonstrar as despesas totais do govêrno com determinados fins — saúde pública, educação geral e técnica, transportes, defesa nacional, legislativo, judiciário, etc.

O terceiro esquema — segundo a aplicação imediata da despesa — tem caráter essencialmente jurídico. Especifica a posição do receptor do dinheiro perante o Estado — pessoal permanente, extranumerários, inativos, pensionistas, indenizações, vantagens, etc.; distingue aquisição, serviços contratuais, dotações voluntárias (auxílios, contribuições e subvenções) e faz, também, certas discriminações de ordem econômica, tais como a divisão do material em permanente e de consumo, bem como dá a designação de "obras" às grandes construções do Estado, para discriminá-las dos reparos e ampliações destinados aos serviços governamentais.

O quarto esquema — segundo o grau de certeza da despesa — toma como critério um ponto de vista completamente diferente dos outros. E', por assim dizer, uma reserva mental em face da própria avaliação orçamentária, pois mesmo a mais perfeita avaliação não pode prever com exatidão tôdas as despesas necessárias no exercício seguinte. Ao lado de despesas fixas existem outras de menor grau de certeza — como por exemplo a despesa com o serviço da dívida flutuante — que são designadas no orçamento como "variáveis"; e outras ainda, imprevistas, que figuram no orçamento da União como "eventuais". Conquanto seja discutível a utilidade destas discriminações, o esquema, em si, não se choca com os outros e pode ser aplicado como classificação paralela às enumeradas nos parágrafos anteriores (a, b e c).

Na literatura financeira, particularmente na dos Estados Unidos, atualmente dá-se preferência ao terceiro esquema, que os autores americanos denominam "objects classification". Assim se expressa Buck (1), a respeito: "A classificação de despesas segundo o objeto é aquela em que se alcança maior uniformidade". Buck sugere uma classificação, "na sua forma mais simples", em sete grupos:

- 1.º serviços pessoais (vencimentos e salários);
- 2.º serviços contratuais (trabalhos executados para o Govêrno por pessoas privadas);
- 3.º mercadorias (provisões e materiais);
- 4.º encargos correntes (aluguéis, seguro etc.);
- 5.º obrigações correntes (juros, pensões, taxas);
- 6.º propriedades (equipamento, edifícios, etc.);
- 7.º amortização da dívida.

Os quatro primeiros grupos constituem as despesas correntes; o quinto, os encargos fixos; o sexto, e às vêzes o sétimo, investimento de capital.

II — CLASSIFICAÇÕES ADOTADAS NO ESTRANGEIRO

Nos Estados Unidos a classificação da despesa governamental antes da guerra sofreu numerosas modificações, sem que se tenha optado claramente por um dos esquemas possíveis. A "Regulation N.º 1 Relating to Apportionments and Reports on States of Appropriation", de 28 de junho de 1941 estabeleceu um novo esquema rigoroso (2). Em princípio, a classificação de base é feita por "projects or functions", mas o Bureau of the Budget acha que ela deve ser completada por uma classificação segundo os objetos.

A mesma Regulation dá como definição da "Object Classification": "Analysis of obligations incurred according to the types of services, articles, or other items involved (c. g., personnel services, supplies and materials, and equipment,

(1) A. E. BUCK, "The Budget in Governments of Today" (New York 1934), pág. 171.

(2) E. E. NAYLOR, "The Federal Budget Sistem in Operations". Washington 1941), Appendix IV, páginas 200-241.

as distinguished from the purposes for which such obligation are incurred”.

A “Purpose Classification” é definida como “Analyses of obligation incurred according to function, activity, project, or other program subdivision”.

A “Classification of Obligation According to Object” abrange 16 rubricas:

01. Personnel Services (Serviços Pessoais).
02. Travel (Viagens).
03. Transportation of Things (Transportes de bens).
04. Communication Services (Serviços de Comunicação).
05. Rents and Utility Services (Aluguéis e serviços de utilidade pública).
06. Printing and Binding (Impressão e encadernação).
07. Other Contractual Services (Outros serviços contratuais).
08. Supplies and Materials (Material de consumo e materiais de construção).
09. Equipment (Material permanente).
10. Lands and Structures (Terrenos e construções).
11. Grants, Subsidies and Contribution (Auxílios, subvenções e contribuições).
12. Pensions, Annuities and Insurance Loan (Pensões, Anuidades e Empréstimos de seguro).
13. Returns, Awards and Indemnities (Restituições, prêmios e indenizações).
14. Interest (Juros).
15. Public Debt Retirement (Amortização da dívida pública).
16. Investment and Loan. (Inversões e empréstimos).

Esta classificação, que em relação à anterior apresenta grande simplificação e unificação, desde 1942 tem sido a forma preferida de especificação, ao passo que a discriminação “by projects and functions”, dentro da mesma repartição, é muitas vezes bastante sumária e heterogênea.

Entretanto, o Orçamento dos Estados Unidos visa principalmente demonstrar a despesa de cada repartição, de modo particular a despesa referente a pessoal. No seu resumo (*Summary*

and *Supporting Tables*”) figuram somente as repartições (*function and organizations unit*) e os títulos de crédito destinado a um fim especificado (*appropriations title*). Não se fazem sínteses para cada categoria de despesa — a “Object Classification”.

Resumido: no orçamento americano a análise, ou seja a especificação das despesas, está muito aperfeiçoada, mas a síntese está menos desenvolvida do que em nosso sistema orçamentário.

No orçamento francês observa-se um conceito muito diferente do adotado no norte-americano. A despesa divide-se em nove grupos:

1. Dívida Pública.
2. Dívida Vitalícia.
3. Poderes Públicos.
4. Pessoal.
5. Material e Funcionamento de Serviços.
6. Obras.
7. Encargos Sociais.
8. Subvenções.
9. Diversas Despesas.

A *Dívida Vitalícia* abrange a despesa com as pensões militares e civis; *Poderes Públicos*, a dotação do Presidente da República e as despesas administrativas das duas Câmaras. A distinção desta última categoria obedece a motivos de ordem puramente política, pois essa é uma despesa que faz parte do orçamento do Ministério das Finanças e tecnicamente poderia ser incorporada facilmente aos outros grupos (pessoal, material e funcionamento dos serviços, etc.). As *Diversas Despesas*, que em 1940 constituíam cerca de 7% das despesas com os serviços civis, inclui principalmente despesas destinadas aos novos serviços ou obrigações decorrentes de leis novas, ainda não perfeitamente discrimináveis e, além disso, certas despesas *eventuais* — custas de processos, socorros, etc.

III — O SISTEMA BRASILEIRO

A classificação da despesa orçamentária da União até 1935 fazia-se essencialmente por órgãos, deixando-se praticamente a critério de cada ministério ou órgão central a subdivisão da mes-

ma. A êsse respeito, assim se expressa o Relatório de 1935 do Ministério da Fazenda: "À falta de uma classificação modelo", cada Ministério adotava o sistema que entendia conveniente e o conjunto se transformava numa verdadeira miscelânea" (3).

A fim de obviar aos inconvenientes daí resultantes para os serviços de contabilidade, bem como o trabalho de revisão e coordenação da proposta orçamentária, o Ministério da Fazenda introduziu uma classificação uniforme, que deveria ser adotada já no orçamento para 1937. Previa ela a divisão da despesa em duas grandes partes: "Pessoal" e "Material". A parte de Pessoal subdividia-se em "Pessoal em exercício" e "Pessoal adido, agregado, em disponibilidade, inativos e pensionistas", sendo o primeiro dêstes grupos ainda subdividido em vários títulos e sub-títulos. A parte de "Material" abrangia as seguintes subconsignações:

- a) Material;
- b) Construções e obras novas;
- c) Serviços e encargos diversos.

Efetivamente, foi êste esquema usado no orçamento para 1937, no que diz respeito à despesa ordinária, enquanto que na despesa extraordinária apenas constou um título: "Obras".

Não parecendo inteiramente satisfatória a solução, foi o Conselho Federal do Serviço Público Civil encarregado da revisão das tabelas explicativas da proposta orçamentária para 1938. Simplificou-se a nova classificação mas conservando-a, em princípio.

A Exposição de Motivos sôbre o assunto, encaminhada ao Presidente da República a 16 de junho de 1937, apresenta razões de ordem sociológica para justificar a divisão básica da despesa com o pessoal e com o material, declarando (4):

"14. Serviço público é o complexo das formas de ação pelas quais o Estado exerce o seu poder. Nesse com-

plexo, dois elementos se distinguem e completam: o elemento humano e o elemento material.

"18. "Pessoal" e "Material" serão as verbas principais do orçamento de cada ministério, além de outras em que se centralizem as despesas eventuais da administração, os encargos diversos e as obras ou novas construções, cujo montante não se eternizará na lei anual, sujeitas, como estão, as suas parcelas, às vacilações de compromissos que se assumem e se liquidam, dentro de um lapso de tempo conhecido, tanto quanto possível".

Conquanto insistisse na divisão da despesa em duas verbas principais, o Conselho Federal do Serviço Público Civil admitia um terceiro elemento — "Serviços e Encargos diversos", que, segundo a expressão do Sr. Morais Júnior, "não chega a ser um elemento novo, mas apenas desdobramento de um daqueles primordiais e diremos mesmo — únicos: — pessoal e material".

Com efeito, mesmo o esquema tripartite — pessoal, material e serviços e encargos diversos — não parecia aplicável à totalidade da despesa orçamentária. O orçamento para 1938 continha ainda três outras verbas: (IV) Eventuais; (V) Construções e Obras; e (VI) Encargos Gerais da União, esta última abrangendo a Dívida Pública, inativos e pensionistas, que figurava exclusivamente no Orçamento do Ministério da Fazenda.

No ano seguinte — 1939 — a verba "Encargos Gerais da União" foi suprimida. As despesas com os inativos e pensionistas passaram à despesa com o pessoal, permanecendo como Verba VI a Dívida Pública. Ademais, a Verba V recebia nova denominação: "Obras — Melhoramentos, Aparelhamentos e Equipamentos". Em 1940 mudou novamente de denominação, passando a "Obras, Desapropriações e Aquisições de Imóveis". Sob esta forma manteve-se até 1944, quando desapareceu com a criação do "Plano de Obras e Equipamentos". Extinto o Plano de Obras e Equipamentos, voltou a figurar no Orçamento Geral da União, a partir de 1947, como Verba IV — Obras, Equipamentos e Aquisição de Imóveis. As demais verbas não sofreram modificações substanciais após a reforma de 1937-39.

Uma comparação da classificação em vigor no orçamento brasileiro com as adotadas no estrangeiro mostram que o nosso sistema inclui menos verbas, porém, muito mais consignações e subconsignações. As particularidades de nosso sistema resultam principalmente da tentativa de reduzir tôdas as despesas a duas categorias bási-

(3) Ministério da Fazenda, Relatório. Exercício de 1936 (Rio 1936), pág. 56.

(4) A Exposição de Motivos foi publicada no primeiro número da "Revista do Serviço Público", novembro de 1937, págs. 26-30, acompanhada de um artigo "Nova Técnica Orçamentária", da autoria do Sr. João Ferreira de Morais Júnior, ex-Contador Geral da República (págs. 33-37 do mesmo número da Revista).

cas: pessoal e material. Porque, na prática, uma simplificação tão exagerada não fôsse possível, cumpria admitir uma terceira Verba, — Serviços e Encargos, na qual fôssem pouco a pouco reunidas as despesas mais diversas, cujo traço comum é que não são nem puramente pessoais nem puramente materiais, mas de caráter misto ou de natureza inteiramente diversa do conceito “pessoal” e “material”.

A Verba 3 — Serviços e Encargos, é constituída de uma única consignação. Às 60 subconsignações de que já se compunha esta Verba juntaram-se várias outras, na proposta orçamentária para 1948, correspondentes à reclassificação das Consignações VII — Inativos, e VIII — Pensionistas, e uma parte da subconsignação “outras despesas” da Consignação VI da Verba 1 — Pessoal.

A complexidade que se manifesta principalmente na classificação da Verba 3 provém, em grande parte, do termo “serviços”. Esta designação abrange três espécies de despesas muito diferentes.

a) serviços contratuais, isto é, serviços que o Governo recebe de pessoas físicas ou jurídicas estranhas à administração pública, pagando-lhe uma remuneração global ou determinada de acôrdo com critérios específicos;

b) serviços prestados gratuitamente pelo governo a seu próprio pessoal — serviços médicos e de hospitalização, serviços de educação e de cultura, etc.;

c) serviços destinados principalmente ao público e executados por uma repartição governamental especializada, como, por exemplo, o Departamento dos Correios e Telégrafos.

A despesa com os serviços postais-telegráficos subdivide-se em despesas com pessoal, material e serviços e encargos, mas as três espécies de despesa figuram na Verba 3, a fim de facilitar a comparação da despesa total dêsses serviços com a renda industrial que êles fornecem.

Quanto aos encargos, o termo só se encontra no título da Verba 3 — e não nas subconsignações. O sentido da palavra na linguagem fiscal é bastante vago; é ela utilizada, de um lado, para as obrigações do contribuinte para com o fisco (encargos fiscais = impostos, taxas) e, de outro, para as obrigações financeiras do Governo, em

virtude de uma lei ou de um contrato, ou simplesmente resultantes de uma situação particular que torna necessária uma despesa pública.

Confrontando os “encargos” com os “serviços”, pode-se, entretanto, dar ao primeiro dêstes termos uma definição mais precisa, no sentido orçamentário: encargos são despesas não ligadas a um serviço governamental. O encargo não implica uma atividade do governo no domínio ao qual a despesa se destina; estende-se precisamente a um grande número de atividades extra-governamentais — sociais, culturais — reconhecidas como úteis e dignas de apóio financeiro do Estado. A maior parte das dotações constantes da Subconsignação 06 da Verba 3 — Auxílios, contribuições e subvenções — são tipicamente encargos. Poder-se-á considerar também como encargos as despesas com os inativos e pensionistas, — consignação que recentemente passou da Verba 1 para a Verba 3 — assim como as destinadas ao abono familiar.

A despesa com a dívida pública constitui igualmente um encargo, ainda que seja habitualmente designado como “serviço”, porque representa uma obrigação puramente financeira, não ligada a uma atividade governamental.

IV — ESQUEMA PARA UMA RECLASSIFICAÇÃO

O primeiro princípio organizador deveria ser uma discriminação entre as despesas destinadas às próprias atividades do Governo e aquelas de transferência, quer dizer, pagamentos que o Governo faz a terceiros para uma determinada finalidade, sem dêles receber, ao mesmo tempo, um serviço. Se as palavras “serviço” e “encargo” já não fôssem, na terminologia orçamentária, usadas para designar despesas mais limitadas, poder-se-ia dizer que a primeira classe de despesas abrange todos os serviços e, a segunda, todos os encargos do Governo. Para evitar uma confusão terminológica, preferimos dizer que a primeira compreende a despesa de gestão e, a segunda, a despesa de transferência. Uma e outra constituem despesas de custeio.

Compõe-se a despesa de gestão de dois grupos essencialmente diferentes:

a) custeio de serviços executados pelo Governo, cuja despesa se compõe: 1) da despesa com o pessoal, e 2) da despesa com o material;

b) custeio de serviços executados por terceiros, mas servindo diretamente às atividades governamentais; virtualmente, são serviços contratuais.

A despesa de transferência compõe-se:

a) de compensações por serviços pessoais anteriormente prestados ao Governo (pensões), pagáveis em face de um serviço posterior (inativos) ou necessário por motivos sociais (abono familiar, etc.);

b) obrigações derivadas de serviços financeiros anteriormente prestados ao Governo — juros e amortização da dívida pública;

c) subsídios em favor de pessoas e organizações estranhas ao Governo — auxílios, contribuições e subvenções.

Resta, entretanto, uma categoria de despesas que não se adapta nem à noção da despesa de gestão nem à da despesa de transferência no sentido acima definido. São as inversões de capital que o Governo realiza tendo em vista a melhor exploração de seus próprios serviços ou o desenvolvimento econômico, social e cultural do país. A diferença que estas despesas apresentam em relação às outras duas grandes classes consiste em que:

- a) sua finalidade excede o período do exercício;
- b) aumentam o patrimônio nacional.

As inversões compõem-se de três grupos principais:

- a) Obras e Equipamentos executados pelos próprios serviços governamentais ou por terceiros à custa do governo;
- b) aquisição de terrenos e edifícios;
- c) aquisição de títulos ou outras formas de investimento em empresas, particularmente nas de economia mista.

Este último grupo de investimentos tradicionalmente, senão forçosamente, permanece fora do orçamento geral da União. Entre os dois outros

grupos — Obras e Equipamentos e Aquisição de terrenos e edifícios — o primeiro tem grande preponderância do ponto de vista da despesa e, além disso, o segundo muitas vezes está condicionado ao primeiro. Seria, então, possível reduzir os três itens em uma só Verba, que substituiria, virtualmente, a Verba 4 de nossa classificação — Obras, Equipamentos e Aquisição de Imóveis — deixando, entretanto, um lugar para outras despesas do caráter das de inversões de capital.

A estrutura da despesa, de acordo com esta análise, é a seguinte:

I — Custeio

A. Despesas de gestão

- a) Serviços próprios do governo
 - 1) Pessoal
 - 2) Material
- b) Serviços contratuais

B. Despesas de transferência

- a) Compensações
- b) Dívida pública
- c) Subsídios

II — Inversões

- a) Obras e Equipamentos
- b) Aquisições de bens imóveis
- c) Títulos e Participações.

Sintetizando as diversas divisões e subdivisões, obteremos como partes principais do Orçamento da Despesa sete Verbas, que se designarão do seguinte modo:

- 1 — Pessoal
- 2 — Material
- 3 — Serviços contratuais
- 4 — Compensações
- 5 — Dívida Pública
- 6 — Subsídios
- 7 — Inversões.