

# ADMINISTRAÇÃO GERAL

## ORÇAMENTO

### *Receitas com aplicação especial*

JOSÉ V. O. MARTINS e ALBERTO C. NEIVA

#### II

#### APLICAÇÃO ESPECIAL DA RECEITA NO IMPÉRIO E NA REPÚBLICA

**N**ÃO pretendemos fazer o histórico das destinações das receitas. Não obstante, sempre que o testemunho de algum fato se nos afigure capaz de ilustrar o problema não nos furtaremos de invocá-lo.

Na própria época em que o conceito de orçamento não passava de um méro relacionamento de receitas e despesas públicas, a prática das destinações encontrava na palavra de balisados críticos a mais enérgica condenação. Máxime, quando era flagrante a sua tendência à generalização, isto é, quando se revelava disposta a abranger a maior parte das rubricas da receita, e sobretudo, a se erigir em norma básica do processo da elaboração orçamentária.

As restrições impostas a essa exdruxula pretensão surgiram desde a primeira hora, contribuindo para o aperfeiçoamento do nosso incipiente direito orçamentário.

No regime imperial, a resistência às destinações tomou forma e vulto. Os documentos da época retratam com precisão as variadas formas dessa resistência. Compulsando-os, sentimos que as críticas formuladas àquele tempo, ainda hoje vivem e palpitam, revelando-se perfeitamente atuais. Os relatórios de alguns Ministros da Fazenda e os Anais do Congresso aí estão para atestar o que vimos de afirmar, sendo que nestes últimos documentos, sob forma de brilhantes pareceres e de substanciosas fundamentações de votos.

Assinale-se entretanto, que nem sempre essas críticas visavam as destinações em si. Em regra,

tinham por alvo um abuso ainda mais grave. E' que já no império, nem mesmo os dispositivos que vinculavam certas rendas a determinadas despesas eram respeitados. Tais rendas eram comumente desviadas de sua finalidade legal, para fazer face a despesas inteiramente à margem da cogitação da lei.

Tais fatos deram lugar a que Alves Branco, Ministro da Fazenda de então (1846), declarasse que "era preciso acabar com as ilusões e anomalias resultantes do sistema de arrecadação de rendas com aplicação especial, cujo destino nunca lhe fôra dado, servindo antes para confusão e maior trabalho na organização e liquidação das contas" (1).

A reação do Ministro Alves Branco não se exerceu no vácuo. Mas, pelo contrário, repercutiu no Parlamento que, ao votar o Orçamento para o exercício financeiro de 1849-50 (Lei de 28 de outubro de 1848), determinou que essas rendas de aplicação especial fôsem incorporadas às de aplicação geral. Ficou assim estabelecido, nos termos citados, o princípio do fundo único e geral, para as rendas públicas arrecadadas. Firmou-se o princípio da necessária unidade de caixa (2).

Os efeitos das providências em foco não ultrapassaram, porém, o campo teórico. O abuso, longe de ser eliminado, cada vez mais se acentuou, subsistindo, com todo vigor nos próprios faustos da vida republicana. E a prova é que, o Ministro Tavares Lyra, ao relatar, na Comissão

(1) AGENOR DE ROURE, "O ORÇAMENTO", 1926, págs. 166-67.

(2) A. e op. cits., pág. 166.

Revisora, a proposta orçamentária para o exercício de 1925, condenou, de modo veemente, o propósito de manter-se a Caixa Especial de Profilaxia Rural, depois da extinção de outras entidades congêneres :

“Tôda gente conhece os resultados desastrosos das caixas especiais, não havendo razão para exceção aberta pelo art. 72 da lei da receita vigente (n.º 4.783, de 31 de dezembro de 1923) em favor da de que nos ocupamos, cujas maiores rendas foram retiradas da receita ordinária da República, a que já pertenciam”.

Na República, como já aludimos, o abuso continuou. Os fundos especiais continuaram a ser freqüentemente desviados de sua finalidade. Nem mesmo o fundo de garantia e de resgate do papel moeda foi poupado. Em face disso, o Deputado Antônio Carlos, relator do Orçamento da Fazenda para o exercício financeiro de 1914, não vacilou em verberar a mencionada anormalidade, textualmente, como abaixo transcrevemos :

“Mas só nos textos da lei essa restauração tem conseguido existência : as importâncias dos fundos têm sido consumidos em voragens de *deficits* que anualmente se verificam, os quais, naturalmente, antes de se liquidarem por meio dos recursos, nem sempre fáceis, dos empréstimos, dispõem daqueles de mais fácil acesso, precisamente os que as caixas ou os cofres de depósitos porventura contenham. Havia no fundo de resgate, conta especial do Banco do Brasil, em data de 30 de julho de 1913 — e dêle só — 6.112.419\$852, a que se deveu a providência do ilustre Ministro da Fazenda de então. O desvio é uma consequência a mais do regime deficitário, com o qual será sempre incompatível a existência e o florescimento de quaisquer aparelhos tendentes a sanear o meio circulante pela conquista paulatina da circulação metálica”.

E’ a comprovação da tese de que também, nos primórdios do regime republicano a preocupação não era evitar as destinações, a criação de fundos especiais, com o produto da arrecadação das rendas públicas federais, mas sobretudo prevenir o desvio das importâncias desses fundos, a fim de que não fôsem aplicadas em finalidades estranhas aos seus respectivos destinos.

Se fôrmos mais exigentes, e desejarmos investigar e melhor compreender as causas provavelmente imediatas dos fatos apontados, num e noutro regime, não poderemos desprezar a influência das condicionantes do ambiente, sob cuja pressão tais fatos se verificaram.

E’ preciso não perder de vista que, ao ser firmado o histórico manifesto de Itu, em 1870, o

*slogan* de que o “império era o *deficit*” já havia obtido um grande poder persuasivo, na realidade, em curioso contraste com a verdade histórica. O fato de ter sido atribuído à Ferreira Viana e posteriormente ratificado pelo ardor republicano de Rui, foi o suficiente para convencer os não suscetíveis de aceitar os enunciados que não tragam a marca da autoridade.

Diante de tal situação, não surpreende que o Governo, visando contornar os *deficits* efetivamente verificados e neutralizar os efeitos negativos da exploração, em tórno dos mesmos desencadeada, pelo facciosismo político, haja buscado no expediente das vinculações de receitas o penhor *sui generis*, para facilitar a realização de seu plano de trabalho. Era, evidentemente, o recurso mais a mão e o mais adequado de que poderia dispor, com possibilidade de sucesso, para bem impressionar, não só os prováveis credores, como à opinião pública em geral, a respeito da firmeza de seus propósitos.

E’ bem verdade que, já àquela época, o processo das destinações vinha sendo sistematicamente denunciado, como modalidade *técnica* contraproducente. Entretanto, o estado geral das finanças exigia do Governo o fortalecimento do crédito público, como medida preliminar. Assim, os responsáveis pela administração financeira outros recursos não encontraram senão o de fazer constar, por meios inequívocos, de que efetivamente se achavam dispostos a oferecer garantias, e que de fato estavam aptos a atender, dentro dos prazos estipulados, ao ônus das obrigações que assumissem. Vale dizer : desejavam oferecer aos prováveis credores garantias maiores do que aquelas que normalmente o Estado costuma proporcionar.

Isso demonstra que as medidas adotadas, na injunção descrita, não traduzem o resultado de pesquisas que a experiência haja, no decurso dos tempos, emprestado a sua aprovação. Bem longe disso, o que se verificou é que tais medidas trazem a marca da excepcionabilidade, fogem às regras normais.

Dêste modo, salvo hipóteses melhor articuladas, foi a agudez da injunção mencionada que levou o Governo a adotar o recurso excepcional da prática das destinações. A lembrança do sucesso transitório e parcial dessas soluções (no debelamento das crises sucessivas), aprovou o

critério e cercou-lhe do maior prestígio. O que havia sido tentado em caráter transitório passou a constituir uma fórmula sistemática, um processo ordinário.

E' bem provável que as conjecturas supramencionadas não coincidam com a verdadeira realidade dos fatos, e traduzam apenas ligeiros surtos de imaginação sôbre o tema. Uma coisa, porém, se nos afigura irretorquível: é que a repetição dêsse processo de administração financeira repercutiu no sistema orçamentário brasileiro, gerando formas distintas de destinação de receitas, devidamente caracterizadas, e que, à base do critério de intensidade crescente serão adiante enumeradas, sob a epígrafe respectiva.

#### OS DIFERENTES CASOS DE DESTINAÇÃO DA RECEITA

Como tivemos oportunidade de referir, o uso continuado do recurso da vinculação de partes da receita pública à realização de certas despesas, deu origem a casos diferenciados de destinação de receita. No sistema orçamentário brasileiro, tal destinação se apresenta sob vários aspectos que podem ser agrupados em cêrca de cinco tipos principais, de acôrdo com o critério da intensidade crescente, a saber:

1. a lei cria, simultâneamente, uma despesa e uma fonte de renda mas, não estabelece, de modo explícito, relação de qualquer espécie entre uma e outra. O "Adicional para proteção à família" ilustra convenientemente êsse tipo de destinação.
2. a lei declara textualmente que para custear esta ou aquela despesa fica criada uma certa renda. Entretanto, não traça relação de ordem financeira (quantitativa) entre uma e outra. A "Taxa de Inspeção Sanitária" constitue o exemplo mais típico.
3. a lei prescreve que o total das dotações orçamentárias será, no mínimo, igual à última arrecadação conhecida da renda que a custeia. Há vários exemplos a citar.
4. a lei prescreve que o total das dotações orçamentárias será igual à previsão correspondente à receita. E' o caso da "Taxa de Previdência Social".
5. a renda destinada passa a constituir um Fundo Especial, com escrituração à parte, ou seja,

com personalidade contábil. Os orçamentos, até o exercício financeiro de 1937, incluíam vários Fundos Especiais, que algumas vêzes chegaram a constituir a soma de uma dezena. Atualmente esteriotipam êsses fundos o Impôsto Sindical e o Fundo Rodoviário Nacional.

Eis aí, pois, em seus detalhes, as conseqüências do sistema de vinculações de rendas à efetivação de determinadas despesas públicas.

Antes de emitirmos qualquer opinião a propósito do número e da natureza das rubricas orçamentárias atingidas pelos cinco diferentes tipos de destinação, há pouco enumerados, importa investigar se a adoção de tal critério, se o emprêgo de semelhante solução, implica num efetivo aprestamento do conjunto executivo, como era de se desejar, concorrendo para que o mesmo se torne em condições de resolver os intrincados problemas, de tôda ordem, que hoje em dia lhes são afetos.

Talvez seja esta a questão fundamental, dada a importância dos múltiplos aspectos que incontestavelmente envolve. Não se trata, está visto, de uma afirmativa tendente a atenuar os enormes prejuízos de ordem técnica causados à sistemática básica das finanças públicas, pelo regime das destinações, cujos impactos ferem em cheio e invariavelmente o princípio da unidade orçamentária, por importar na fragmentação do fundo único e geral do orçamento.

O que se tem em vista, ao assinalar-se a importância da questão que se nos afigura primordial, é mostrar que seria ideal se se lograsse averiguar até que ponto são admissíveis as destinações em estudo, num sistema orçamentário em que o princípio da unidade concorre, na medida justa, para a conceituação do orçamento. Verificar até que ponto a fragmentação dêsse fundo geral orçamentário é afetado, e qual a percentagem de rendas que é subtraída do fundo único. Um trabalho desta natureza, que obviamente não cabe dentro do limitado âmbito dêste esboço, provavelmente nos daria a medida da margem de observância do princípio em causa, no conjunto das atividades orçamentárias brasileiras.

Bem sabemos que, doutrinariamente, diz-se que tal princípio é respeitado, sempre que tôdas as receitas públicas forem recolhidas a um fundo geral, e empregadas no financiamento indistinto

de tôdas as despesas públicas. Vale afirmar: ocorrendo destinações, nas suas múltiplas variedades, o fundo geral e único é desfalcado, e conseqüentemente ferido o princípio da unidade que, como sabemos, conforma o conceito de orçamento, na sua feição moderna de plano de trabalho governamental (3).

A ocorrência de um desfalque do fundo geral, por efeito de qualquer uma das mencionadas modalidades de destinação, prejudica fundamente o planejamento governamental. E isso porque, a destinação equivale, tendo-se em vista o conceito básico de orçamento, a um verdadeiro financiamento à priori, como já tivemos oportunidade de asseverar, na primeira parte dêste trabalho.

Ora, sabe-se que nem sempre, ou melhor, que somente por efeito de uma rematada coincidência o *quantum* de uma destinação acontece corresponder ao ônus da despesa ou empreendimento visado. Assim sendo, nem mesmo pode se argumentar que a destinação subordina as linhas do plano a recursos disponíveis previamente conhecidos. O simples exame das modalidades de destinação descritas nos induz a conclusões diversas. Depois, em regra, o critério norteador é o das previsões das receitas públicas. Tais previsões, porém, raramente são confirmadas. O mais constante é a verificação de um oscilante distanciamento entre o seu *quantum*, inscrito no orçamento, e a efetiva arrecadação correspondente.

Neste pressuposto, a verificação de uma destinação de rendas equivale a comprometer, restringir, perturbar a necessária liberdade de ação do planejador. Não se planeja em função de expressões isoladas da receita pública, de parcelas vinculadas dessa mesma receita. Pode-se, e é comum se fazer, adaptar-se a execução do plano às disponibilidades prováveis do Tesouro. A recíproca, porém, nunca se verifica.

O estudo sobre as destinações das rendas públicas somente pode oferecer algo de proveitoso, e lograr a devida importância, se fôr efetivado à vista do princípio da unidade orçamentária e sobretudo, tendo em conta os interesses do planejamento cíclico, ou seja, o próprio plano de administração do Governo.

(3) ALLIX, "Traité élémentaire de Science des Finances", Paris, 1931, pg. 151. — Este autor acha que as regras orçamentárias são indispensáveis para que o

A todo momento, porém, algo ocorre revelando indisfarçável incompreensão acêrca das finalidades precípua da unidade orçamentária. Por vezes mesm<sup>o</sup> torna-se necessário sair-se a campo, para retificar conceitos, como o que se segue, formulado, por autoridade cultural do pórtio do atual Secretário da Educação do Estado da Bahia — o Prof. Anísio Teixeira — num dos trêchos de sua exposição, proferida perante a Assembléia Constituinte desta unidade da Federação: (4)

"... uma daquelas permanentes brasileiras — o espírito *fazendário*, sempre impediu a criação dos fundos autônomos para a educação. E' de muito maior importância aquilo que se chama *pernósticamente de unidade orçamentária* do que os serviços de educação e formação do homem no Brasil".

Preliminarmente, convém ser dito que, o espírito *fazendário* não se afirma da maneira que sóe parecer ao ilustrado autor, e como tal, não nos conta que jamais haja atentado para a espécie de problemas concernentes à técnica orçamentária pròprimamente dita. Mesmo porque, o que se conhece por espírito *fazendário* é êsse ânimo permanentemente vigilante do funcionário fiscal, por vezes tocando as raias da obstinação, sempre pronto a colocar os interesses do fisco acima de quaisquer conviniências. E isso êle sempre realiza sem por consta que jamais haja atentado para a espécie de racionalização do processo orçamentário. Depois, com ou sem unidade orçamentária, êsse verdadeiro espírito de defesa das rendas públicas pode livremente se exercer.

Por outro lado, é preciso distinguir entre exactão fiscal e os requisitos de ordem técnico-orçamentária. Não há como se confundir. A primeira, sendo exercitada com deficiência poderá dar ensejo, no máximo, ao fenômeno da evasão, a redução da receita pública; ao passo que a inobser-

orçamento preencha suas finalidades. Vejamos como êle se expressa:

"Toutes ces règles ont pour objet d'assurer au Parlement l'exercice des ces droits financiers, d'introduire la simplicité et la clarté dans les comtes et de multiplier les controles et de préserver de toute suspcion les fonctionnaires publics, en un mot, d'empêcher les irrégularités".

E sobre a regra da unidade acrescenta o autor em causa, às págs. 174 da op. cit.:

"La règle de l'unité est plutôt un idéal qui n'est complètement réalisé nulle part et qui est diversement apprécié suivant les pays".

(4) Prof. ANÍSIO TEIXEIRA, "AUTONOMIA PARA A EDUCAÇÃO BAIANA", publicada no Suplemento Literário do "O JORNAL", ed. de 13 de julho de 1947.

vância dos segundos, nomeadamente da regra da unidade, pode acarretar malefícios imprevisíveis, abalando os próprios fundamentos do edifício das finanças públicas. E quando isso ocorre a situação torna-se bem grave, ficando o Governo impossibilitado de atender às demandas mais elementares, ainda que a atividade de seus agentes arrecadadores eleve ao máximo a sua capacidade de ação.

E' preciso insistir, por outra parte, que o requisito da unidade orçamentária não constitui impedimento à eficiência da execução normal dos programas governamentais, inclusive os de educação e conseqüente formação do homem no Brasil. O problema é mais de planificação adequada. Esta se verificando, os recursos para financiá-la fluirão normalmente, sem que se necessite apelar para as famosas fórmulas *extraordinárias*, contra as quais, com ou seu propósito, se manifestou o ilustre sociólogo baiano.

A questão dos fundos autônomos ou especiais não é mais objeto de discussão. Nenhum sistema orçamentário adiantado os admite, pois constituem o mais grave atentado contra a moderna concepção de orçamento, como instrumento básico de planejamento das atividades governamentais.

E' bem provável que o douto professor nem mesmo tenha se apercebido que entre os motivos que o levaram a defender o regime dos fundos autônomos, como o melhor processo de financiamento do novo sistema educacional, tenha preponderado o proveniente de sua convicção a respeito da falta de continuidade de ação, que indiscutivelmente identifica a linha administrativa nacional. E' a ausência dêsse famoso *esprit de suite*, de que nos fala o grande Poincaré ao versar o tema da *sincerité budgtaire*, e sobre o qual Carlos Peixoto Filho teceu as seguintes considerações:

*"... a fraqueza de nossa consciência coletiva que não permite ainda a compreensão, ou melhor, o sentimento forte e intenso na defesa dos interesses gerais, de onde resulta a falta de perseverança ou de espírito d continuidade..."*

Precisamente por conhecer bastante os hábitos político administrativos dos quadros dirigentes do país o Prof. Anísio Teixeira defendeu com tanta energia a fórmula dos fundos autônomos, como o melhor recurso para realização de seu grandioso projeto. Daí a sua compreensível repulsa ao imperativos da unidade orçamentária. Como atender, porém, a tal imperativo se o projeto é de longo prazo, no decurso do qual os homens que atual-

mente comandam serão necessariamente substituídos? E' aí então que se identifica o fator desconfiança no poder de continuidade da ação administrativa nacional. E tanto é verdade que, durante os trabalhos de debates na sessão da Assembléia a que compareceu envidou os mais vivos esforços para que os pontos fundamentais de seu projeto figurassem na Constituição, ao invés de constarem de lei ordinária, como seria, aliás, da melhor técnica.

Essa é a verdade, em que peze a incontrastável autoridade do Prof. Anísio Teixeira, a quem o Brasil inteiro tributa as mais justas homenagens. Por isso mesmo o ligeiro reparo se impôs.

\*  
\* \*

Como tivemos oportunidade de ressaltar na primeira parte dêste trabalho (5), é bem difícil conciliar-se a idéia de planejamento com a prática larmante difundida de vincular-se parcelas da receita a certos fins específicos. Máxime, quando êsse planejamento é elaborado para execução dentro do exercício financeiro. Nêste caso, atentar-se contra o fundo único da receita, à base do qual o orçamento deve ser apresentado, significa cortar tôdas as possibilidades dêste mesmo orçamento pode vir a ser considerado o necessário plano de trabalho governamental, refletido em expressões monetárias. E isso porque, o comprometimento de parte ponderável da receita — como indicaremos a seguir — para atender a imperativa solução de problemas, indicados pelo legislador, diminui a margem de oportunidade dos planejadores governamentais, restringindo-lhes, pois, a tarefa de hierarquização dêsse mesmos problemas e conseqüente encaminhamento das soluções, dentro das naturais limitações dos recursos globais disponíveis.

Vejamos, porém, os principais casos de destinação de receitas, através dos cinco tipos, enumerados de início.

A primeira classe de rendas destinadas, corresponde, na base do esquema conhecido, àquele tipo no qual o legislador cria uma nova fonte de renda, autoriza ao mesmo tempo uma despesa, mas não estabelece de modo expresso, relação de

(5) "RECEITAS COM APLICAÇÃO ESPECIAL", Revista do Serviço Público, Vol. 11, ns. 3 e 4, página 109 e segs.

qualquer espécie entre uma e outra, pelo menos em termos claros. Tivemos oportunidade de apontar o “Adicional de proteção à família”, como o exemplo mais frisante desta classe de destinação. Chegamos a esta conclusão, porém, em face da linguagem empregada na exposição de motivos que veiculou os principais argumentos em pról da instituição dêsse “adicional”, posteriormente concretizado pelo Decreto-lei n.º 3.200, de 19 de abril de 1941. A enumeração dos beneficiários dessa renda criada (arts. 28 e 29), os contribuintes do adicional (arts. 32 e 33), refere com precisão o Decreto-lei em causa. Não diz, porém, se a renda auferida, através da cobrança do adicional, fez-se necessária para que o Governo pudesse pôr em prática a sua projetada política social, de auxílio direto às famílias numerosas.

A segunda modalidade de destinação já é mais explícita. A lei declara textualmente que para custear esta ou aquela despesa é criada tal ou qual fonte de renda. Não estabelece, porém, relação de ordem financeira (quantitativa), entre a fonte de renda e o novo encargo que cria, para o Tesouro. Entre as rubricas mais importantes desta modalidade de destinação podemos apontar: a Taxa sôbre a quota de previdência, a Taxa especial sôbre embarcações, Heranças jacentes, etc., etc.

A legislação referente à Taxa militar caracteriza o modelo. O decreto que aprovou o seu regulamento (n.º 8.981, de 12 de março de 1942), num de seus artigos (o 5.º), aponta a fonte de renda e a forma de incidência, e noutro (o art. 16) prescreve que o produto da arrecadação “destina-se especialmente ao custeio dos gastos com a execução da lei do Serviço Militar, propaganda dêsse serviço e incremento da instrução militar”.

Escolhemos a Taxa Militar para objeto de nossos comentários, em virtude de sua legislação prestar-se francamente ao objetivo da pretendida comprovação. Além disso, outro diploma atinente à matéria — Decreto n.º 9.424, de 20 de maio de 1942 — prescreve ainda (art. 3.º), que do montante da arrecadação da aludida taxa seja deduzida, á título de comissão, para o pessoal encarregado da cobrança e escrituração, a percentagem de um por cento (1 %):

“Semanalmente, a repartição militar recolherá à repartição do Ministério da Fazenda, a importância arrecadada, deduzida a comissão de 1%, que será adjudicada aos funcionários encarregados da venda e escrituração de

que trata o parágrafo único do art. 16 do mencionado Decreto n.º 8.981”.

Não menos importante, inclusive pelo vulto da renda produzida e pela própria natureza do tributo, é a rubrica dos Impostos da Municipalidade — indústrias e profissões e vendas e consignações. A retenção integral da produtividade do primeiro e a de 20 % do segundo (de acôrdo com a nova legislação a respeito), equivalem a uma espécie de compensação ao Governo Federal, pelos serviços de natureza local que, a partir da assinatura do convênio com a Prefeitura do Distrito Federal, vem prestando a êste último. São, não há dúvida, rendas com destinação perfeitamente caracterizada.

O terceiro grupo do esquema é identificado por dispositivos legais que prescrevem que, o total das dotações orçamentárias seja, no mínimo, igual à última arrecadação conhecida da renda que custeia.

São rubricas enquadráveis neste grupo: a Taxa de expansão da pesca, a Taxa de inspeção sanitária, a Taxa de desinfecção, a Renda de imigração parte dos Estados membros), as Taxas adicionais das Estradas de Ferro (Decreto-lei número 7.632, de 12 de junho de 1945, parágrafo 1.º, alínea a), o Sêlo pró-fauna, etc.

O Decreto-lei n.º 291, de 23 de fevereiro de 1938, que criou a Taxa de expansão da pesca, em seu art. 1.º assim especifica a destinação:

“Fica instituída uma Taxa, denominada *Expansão da Pesca*, destinada a desenvolver a pesca e indústrias derivadas, a amparar a classe dos pescadores e a ampliar o Serviço de Caça e Pesca do Departamento Nacional da Produção Animal, reajustando-o às necessidades do país”.

O art. 10 do Decreto-lei n.º 1.159, de 15 de março de 1939, ainda sôbre a Taxa em aprêço, justifica a classificação do grupo constante do esquema:

“O orçamento da República consignará anualmente, na parte referente ao Ministério da Agricultura, dotação idêntica à importância arrecadada no ano anterior ao da elaboração da proposta orçamentária”.

Quanto à Taxa de inspeção sanitária (e de resto, às demais enumeradas), a legislação específica não diverge dos textos que há pouco transcrevemos. O decreto-lei n.º 921, de 1 de dezembro de 1938, em seu art. 1.º, cria a Taxa e enumera os contribuintes, e no art. 8.º estabelece que as dotações orçamentárias de cada exercício do Departamento

Nacional da Produção Animal, do Ministério da Agricultura, serão acrescidas, obrigatoriamente, da *importância* da renda arrecadada pela taxa de inspeção sanitária, no exercício anterior.

Os arts. 9.º e 10.º se referem ao destino do produto da arrecadação da taxa, conforme se verifica :

Art. 9.º Da renda produzida pela taxa de inspeção sanitária 90 % destinam-se ao custeio e melhor aparelhamento do Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Animal, do Departamento Nacional da Produção Animal.

Art. 10. Essa importância será empregada no custeio da inspeção sanitária de produtos de origem animal a cargo do Ministério da Agricultura, visando não só dar-lhe maior eficiência como estimular o desenvolvimento e aperfeiçoamento das respectivas indústrias.

O quarto tipo de destinação do esquema é caracterizado pela legislação que prescreve que, o total das dotações orçamentárias seja igual a previsão correspondente da receita. Isto é, criada a fonte de renda e o serviço a realizar, a dotação a ser empregada, na execução do encargo, deve ser igual à previsão da receita. Nesta modalidade podemos enquadrar várias rubricas importantes, dentre as quais : a Taxa de previdência social, a Taxa de educação e saúde, o Sêlo penitenciário, a Taxa adicional de 10 % sobre os direitos de importação, a Taxa para financiamento dos serviços da Comissão Executiva Têxtil, etc.

Vejamos a legislação a respeito de algumas das rubricas citadas. A Taxa de previdência social, por exemplo. Criada pela Lei n.º 159, de 30 de dezembro de 1935 (art. 6.º), e incidindo na base de 2 % sobre o pagamento, qualquer que seja a sua modalidade, de artigos importados do exterior, com exceção apenas do combustível e do trigo, o *quantum* de sua destinação deve figurar no orçamento, consoante prescreve o artigo 8.º, da lei citada :

“Anualmente figurará no orçamento do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, uma verba sob o título de “Previdência Social”, cuja dotação será igual a estimativa da arrecadação da Taxa de previdência social a que se refere o art. 6.º”.

O parágrafo 1.º do art. em causa trata da destinação de parte do produto da arrecadação desta Taxa, conforme se pode ver :

“Esta verba receberá o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes a importância equivalente a

contribuição de seus associados, para constituir a quota de previdência do Estado que lhe é devida”.

A legislação pertinente a Taxa de educação e Saúde, por seu turno, não suscita a menor dúvida, desde o ato que a instituiu — Decreto n.º 21.335, de 29 de abril de 1932 — até o último diploma, que introduziu as atuais modificações — Decreto-lei n.º 9.486, de 18 de julho de 1946.

O decreto criador da Taxa em aprêço estabeleceu que o produto de sua arrecadação passasse a constituir o *fundo especial de educação e saúde* (art. 2.º), prescrevendo, em seguida (parágrafo único), que desse *fundo* dois terços fôssem destinados ao desenvolvimento dos serviços de saneamento e profilaxia rural no país, reservando-se para o ensino o terço restante.

O Decreto-lei vigente, porém, estabeleceu o seguinte :

Art. 2.º O Governo Federal consignará, a partir do exercício de 1947, no Orçamento Geral da República :

a) ao Fundo Nacional de Ensino Primário e às campanhas de educação e saúde uma quantia equivalente a 75 % da arrecadação da Taxa de Educação e Saúde, que será adicionada à estimativa dos recursos para esse fim especialmente criado pela legislação vigente ;

b) às atividades educacionais da entidade de que trata o Decreto-lei n.º 6.693, de 14 de julho de 1944 (\*) à organização que tiver a seu cargo a assistência médico-hospitalar e social dos servidores do Estado, subvenções anuais calculadas, para cada uma, em valor correspondente a 12,5 % da arrecadação da referida taxa.

Não obstante a lei se referir a arrecadação, o critério viável, e por isto mesmo adotado, na atribuição das dotações a cada uma das entidades beneficiadas é, precisamente, o de fixá-las de acordo com a previsão insêta no anêxo da Receita. Donde se verifica que, na prática, a destinação do produto da Taxa de Educação e Saúde se enquadra perfeitamente na classificação constante do esquema.

Outro exemplo frisante oferece a Taxa para financiamento da Comissão Executiva Têxtil, conforme se pode verificar nos dispositivos do Decreto-lei n.º 7.265, de 24 de janeiro de 1945 :

Art. 9.º A dotação orçamentária que fôr inscrita no orçamento da despesa do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, com base na estimativa da receita correspondente, será automaticamente distribuída ao Tesouro Nacional.

(\*) FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS.

As demais rubricas enumeradas, como classificáveis neste grupo de destinação, são regidas por legislação que não distoia dos dispositivos transcritos, sendo que, em muitos casos, a legislação específica, de cada uma delas, acentua de maneira evidente os pontos que estamos a analisar.

Finalmente, chegamos ao último grupo do esquema. Caracteriza-o as rendas destinadas à formação de um Fundo Especial. Atualmente, servem de exemplo o chamado Imposto Sindical e o Fundo Rodoviário Nacional, alimentado este, em parte, pelo produto do imposto único que incide sobre óleos, combustíveis, etc.

A propósito do Imposto Sindical muito se tem dito, especialmente, ao se abordar os aspectos referentes ao emprego de sua produtividade e fiscalização, por parte do Estado, e no que tange com a aplicação da renda em causa. Por enquanto, já que não é do nosso programa entrar em apreciações mais detalhadas, diremos, de passagem embora, que o fundo constituído pelo produto do Imposto Sindical escapa ao próprio raio de ação do competente aparelho supervisor do Governo da União, de vez que é diretamente arrecadado pelo Banco do Brasil, ou na falta deste, por qualquer outro estabelecimento bancário autorizado, e controlado pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

O assunto comportaria uma série de exames abrangendo vários aspectos da questão. Mas, como já dissemos, não se compadece com o objetivo definido do presente trabalho. Convém ser dito, porém, que de todos os fundos especiais é, o que examinamos, o que desperta as mais justificadas críticas.

Neste ensejo, porém, não queremos deixar de ressaltar a estranha particularidade do produto do Imposto Sindical ter a sua aplicação efetivada inteiramente à margem do plano financeiro, refletido no orçamento da União. Não é nosso intuito discutir se a criação deste imposto contraria ou não o espírito e os princípios fundamentais da legislação social brasileira. O que desejamos tornar claro é que, em detrimento dos princípios básicos do orçamento, tais como, o da unidade, o da universalidade e da não-afetação de rendas, se haja prescrito, de maneira tão minuciosa, o destino extra-orçamentário das rendas do Imposto Sindical. Note-se, além do mais, a singularidade das tarefas cometidas pelo Ministé-

rio do Trabalho, Indústria e Comércio, não apenas ao Banco do Brasil, mas de um modo geral, aos estabelecimentos bancários, que não estão no mesmo pé de igualdade do referido banco, para decidir a respeito de questões sindicais, uma vez que os encarrega de suplementar a execução do que o Ministério decide, no que se relaciona com qualquer um dos sindicatos em causa.

Tudo isto, porém, seria relegado a um segundo plano se um fato muito mais grave, como o da subtração ao orçamento do Fundo Social Sindical, que se constitui de uma quota deduzida ao Imposto Sindical, não fosse levado a cabo. O seu montante não é incorporado às receitas da União e o seu emprego se processa a revelia da audiência e fiscalização dos órgãos constitucionalmente incumbidos do exercício de tais encargos.

Não há outro recurso, em face da natureza deste Fundo Especial, como, de resto, a propósito de todos os demais existentes, clara ou veladamente, do que repisar as velhas idéias sobre os princípios normativos do orçamento ideal. A força de repetir e insistir em favor de sua observância talvez algo de importante se alcance, nesse particular.

Sabemos que, na prática, não há regras que mais se desrespeite do que as destinadas a presidir a elaboração e execução do orçamento, se bem que, no plano teórico não há outras que logrem melhor acolhimento. Isso não impede, porém, que, nesta, como eu outras oportunidades que tenhamos de abordar o tema, o façamos possuídos do justificado desejo de mostrar quanto é perniciosa a prática de não incorporar ao orçamento todos os tributos, rendas e suprimentos de fundos, e por outro lado, advertir mais uma vez contra o vício das destinações, desde a modalidade simples e quase informe, do primeiro caso descrito no esquema, até à criação dos fundos especiais, com personalidade contábil, última do desenvolvimento do processo de destinação.

Ao tempo da Comissão de Orçamento (Decreto-lei n.º 2.026, de 21 de fevereiro de 1940). o D.A.S.P., à base de estudos procedidos por aquele órgão — tecnicamente subordinado à sua diretriz — submeteu ao Sr. Presidente da República, em dezembro de 1940, uma exposição de motivos, em que, entre outras coisas importantes, frisava o seguinte:

"Entre os diversos vícios que desfiguram o orçamento federal ocupa o primeiro lugar o regime de fundos especiais consistente na destinação *extra-orçamentária* de determinadas receitas e despesas especificadas".

Haverá, no entanto, quem procure atenuar a gravidade da situação descrita, negando as destinações, que não constituam, de modo formal, os chamados fundos autônomos ou especiais, qualquer efeito pernicioso. Convenhamos que se trata de mais uma evasiva daqueles que não desejam reconhecer que, na etapa atual de gerência das coisas públicas, ainda é o planejamento o melhor instrumento de administração racional. As simples destinações em face das atividades do planejamento atuam da mesma forma que os fundos especiais. Umhas e outras se equiparam nesse particular.

Vejamos, como os considera o emérito Prof. Harley Lutz, em seu livro clássico (5):

"A criação de fundos especiais, ou mais suavemente, a destinação de receitas especiais para atender a despesas específicas, constitui um atentado ao conceito de orçamento como plano de trabalho governamental".

Ao tratarmos da matéria em foco, não pretendemos fugir ao exame das finalidades buscadas com a escolha dos meios representados pelos fundos especiais e pelas simples modalidades de destinação. E assim ocorre, porque, nem mesmo nos perdoaríamos se não soubessemos situar a importância e premência da solução desses problemas, tais como, os de educação, saúde, transportes, etc., na escala de valores sociais. Não discutimos os fins, a sua evidente relevância. Resistimos e combatemos, porém, os meios que se vem utilizando, por têmos a convicção de que são prejudiciais, e não chegam mesmo a atender às exigências mínimas da administração.

Em 1934, pareceu que as providências adotadas pelo Decreto n.º 23.150, de 15 de dezembro de 1933 (art. 24) poria ordem nessa questão crucial das destinações. Foi como se nenhuma lei existisse a respeito. E' profundamente melancólico lembrar. Como se não bastasse, órgãos responsáveis pela observância dos princípios orçamentários feriram o assunto em reiteradas exposições de motivos, dirigidas ao titular da pasta da Fazenda. Veio então a autoridade do

legislador constituinte e em dispositivos específicos inclui a obrigatoriedade dos princípios orçamentários, sucessivamente, desde o Estatuto Político de 1934 ao de 1946.

Se depois de tôdas essas medidas as transgressões se multiplicam, vem muito a propósito lembrar agora as doudas considerações de Stourm, uma das maiores autoridades no assunto, quando tendo em vista casos da natureza dos que examinamos, assim se expressou:

"Quando um país não tem mais orçamentos, nem contabilidade, quando ignora o montante das receitas, das despesas e dos deficits, *quando não sabe para onde vai o dinheiro*, nem de onde procede — sobrevém a ruína".

#### CONCLUSÃO

Vimos, ao analisar cada caso do esquema das destinações, as principais rubricas de certo modo afetadas e vinculadas a determinadas despesas. De modo que, torna-se desnecessário reeditar isoladamente a sua expressiva lista. Advertimos, porém, que apenas designamos de um modo muito geral, os fatos mais contundentes. Deixamos de aludir, para não nos alongar demasiadamente, às parcelas de rendas desviadas do fundo geral, por efeito dos dispositivos que asseguram, por exemplo, percentagens pela cobrança executiva, aos aos oficiais de justiça, do Juízo dos Feitos da Fazenda Pública, que funcionarem nos feitos em que seja interessada a Fazenda do Distrito Federal — Decreto-lei n.º 2.087, de 25 de março de 1940. — Nada dissemos, igualmente a respeito das comissões pagas aos revendedores de selos, de acôrdo com o que estatue o art. 1.º do Decreto-lei n.º 2.987 de 27 de janeiro de 1941. Silenciamos, também, acêrca das vantagens concedidas aos Agentes Fiscais do Impôsto de Consumo e sôbre o regime de quotas vigorante para o pessoal lotado nas Alfândegas e em outros setores da administração fazendária.

As importâncias adiante enumeradas, como desviadas e subtraídas do fundo geral da receita pública, representam um *quantum* aproximado, mas n a realidade estão muito aquém da verdade. No seu cômputo não figuram, além das parcelas correspondentes à série de comissões e vantagens supramencionadas, e outras que no momento não nos ocorre, a parte do impôsto de renda de que trata o parágrafo 4.º do art. 15 da Constituição Federal. E isso porque, não foi possível encon-

(6) Prof. HARLEY LUTZ — Public Finance, 3.ª edição, New York-London, 1936, pág. 877.

trar os elementos que discriminassem o total da arrecadação do imposto citado por cada município da República.

Assim, tomando por base as previsões da receita, constantes da proposta orçamentária do Executivo para o exercício financeiro de 1948, calculamos em mais de dois bilhões de cruzeiros o total das rendas gravadas com cláusulas de vinculações. Somente as decorrentes de preceitos constitucionais (exceto a de que trata o mencionado art. 15) se elevam a cerca de 800 milhões de cruzeiros, sendo que, deste total, perto de 340 milhões se destinam à defesa contra os efeitos da seca do nordeste (3 % das rendas tributárias, art. 198) e igual importância para o plano de revalorização econômica da Amazônia (3 % das rendas tributárias, art. 199), e, aproximadamente, 114 milhões de cruzeiros (1 % das rendas

tributárias, art. 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) para a execução do plano de aproveitamento total do Rio S. Francisco.

O bilhão e duzentos milhões de cruzeiros restantes correspondem ao número de rubricas e fundos especiais citados.

Em síntese, tendo sido a receita total para o orçamento de 1948 prevista em cerco de 14 bilhões de cruzeiros e o total do grupo das rendas tributárias em cerca de 11 milhões de cruzeiros, a margem percentual de rendas destinadas, grosso modo, se eleva, respectivamente, a 15,30 % e a 12,50 %.

Convenhamos que tão expressivas somas se refletem de maneira embaraçosa nas atividades planejadoras do Governo.

## ORGANIZAÇÃO

### ***A organização científica do trabalho e a administração pública***

*Carlos Dodsworth Machado.*

**A** figura impar de DESCARTES, é um traço luminoso na história do pensamento.

Assentando a sua doutrina unicamente nos postulados inequivocamente esposados pela razão, ele prestou à humanidade um serviço inestimável, pela instituição da dúvida filosófica, que equivale à negação da rotina intelectual.

Os princípios que lançou, não obstante a natureza árida do terreno, foram sementes de inegualável pujança para o desenvolvimento do pensamento.

A clareza meridiana dos seus conceitos, o seu estilo absolutamente sincero, a sua linguagem parabólica algumas vezes, medrou viçosa pelos séculos afora, influenciando nos mais diferentes setores de conhecimento.

Admite-se mesmo, os ensinamentos de DESCARTES, encontrado guarida no temperamento científico de FREDERIC WINSLOW TAYLOR quando

condensou no seu "Principles of Scientific Management" o acervo de suas experiências.

A despeito das dificuldades que acompanham todo trabalho inovador na luta incessante contra o empirismo cego e a burocracia universal, os princípios da organização racional do trabalho demonstraram a excelência dos seus resultados, indo encontrar na indústria norte-americana, audaciosa e rica, terreno propício ao seu desenvolvimento.

Possibilitando aos organismos industriais a complexíssima e ingente tarefa da produção em massa, e permitindo pelo baixo preço dos produtos, a satisfação de extraordinário número de consumidores, a organização racional do trabalho veio contribuir para a perfeição do ideal social de felicidade: o maior bem, ao maior número.

Demonstrada a sua valia no terreno das realidades práticas, isto é, evidenciados nos índices astronômicos de produção das indústrias