

ajustamento de vencimentos e salários, que na Proposta Orçamentária para 1948 representam mais de 38%; se adicionarmos a isso certos serviços e encargos de ordem pessoal incluídos na Verba 3, teremos quase a metade da despesa total. O último reajustamento efetuou-se em dezembro de 1945, e já em 1946, segundo estatística do Ministério do Trabalho, o custo da vida do Rio de Janeiro, aumentou de 16%, continuando a elevar-se no primeiro semestre do corrente anc. Uma nova alta de preços conduziria inevitavelmente à necessidade de novo ajustamento de vencimentos e salários, acarretando despesa suplementar de bilhões de cruzeiros.

17º Os únicos setores da despesa que não seriam afetados pela desvalorização seriam o serviço das dívidas internas, consolidada e flutuante — cuja dotação na Proposta para 1948 é de 965

milhões de cruzeiros — e alguns serviços contratuais, no total menos de 10% da despesa geral.

CONCLUSÃO :

18º Nestas condições, pode-se prever com absoluta certeza que uma desvalorização teria efeitos catastróficos sobre o orçamento. Não somente um aumento de 100%, senão também qualquer aumento da taxa cambial, por menor que fôsse, perturbaria completamente o plano orçamentário em vigor e o elaborado para o exercício vindouro, destruindo qualquer possibilidade de equilíbrio orçamentário, porque, como já demonstramos, as despesas públicas aumentariam mais rapidamente que as receitas e o *deficit* não deixaria de acentuar a inflação provocada pela desvalorização. Em resumo: uma desvalorização anularia os esforços feitos pelo Governo visando ao saneamento das finanças públicas nacionais.

Comentários à proposta orçamentária

No sentido de esclarecer alguns pontos da proposta orçamentária para 1948, que foram visados pela crítica de nossos parlamentares, o Diretor-Geral do D. A. S. P., houve por bem expender algumas considerações explicativas, as quais, dado o seu cunho altamente imbuido da mais moderna técnica orçamentária, julgamos de publicação valiosa para nossos leitores. (N. R.)

Sobre a proposta orçamentária para 1948 teceu o ilustre deputado Fernando Nóbrega severos comentários, quer de ordem financeira e numérica, quer quanto à apresentação mesma do documento e ao sistema a que obedece, críticas essas que haverão certamente de refletir-se no debate do trabalho e que merecem, pois, antes disso, explicação e testemunho de motivos por parte do órgão que o elaborou.

Cumpre, assim, prestar os devidos esclarecimentos sobre os critérios e métodos, em face dos fatos e circunstâncias que o determinaram, afim de que as arguições formuladas e a busca de soluções melhores possam ter a réplica das realidades — contingências a que se subordinam.

Três questões principais e fundamentais devem ser destacadas, pela sua relevância e porque ao redor delas giram os demais raciocínios e apreciações:

- I — A estimativa das rendas públicas e o método das médias trienais;
- II — A classificação da despesa;
- III — Incorporação dos orçamentos das autarquias ao orçamento geral da União.

I

Não existe em Ciência das Finanças questão mais sujeita a controvérsias que a do melhor método de estimativa das rendas públicas. Apesar de tão acesa discussão nunca se virá, de certo, a fixar um processo infalível que exclua os erros positivos e negativos de avaliação.

O ato de prever e de antecipar o futuro é fatalmente aproximativo e se baseia sobre probabilidades, experiências anteriores e observações transpostas do passado, retificadas pelas circunstâncias presentes e por presunções atuais, donde a inevitável margem de flutuação, de fortuna e de evento que há de sempre permanecer.

Reduzir essa margem aos mais prudentes limites e àquela tolerância adequada e admissível que não desfigure a operação e permita circunscrever o fenômeno, — eis a preocupação a que não pode fugir o avaliador. Mas essa faixa de prudência, somente porque deva existir, não pode exceder o seu objetivo e resvalar da sua meta, projetar-se além da sua dimensão natural, perder a proporção, ultrapassar-se e absorver a figura que protege, sufocá-la, retraindo e retrocedendo delinéis sabidos. Já não seria isso estimar e prever, senão sobrepor às mais confiantes expectativas um contorno de força, indagar dos acontecimentos pela sua negação, como se aquela margem de precaução e aproximação devesse superá-los e preteri-los.

O processo de avaliação da receita pela média aritmética da arrecadação dos três últimos exercícios é, de todos, o mais retrógrado e primário. Possui aquêle absorvente exagero, já apontado. Não chega mesmo a ser um processo ou um método que se firme num motivo ou num

raciocínio — e erige em sistema um anacronismo evidente e um contrasenso arbitrário.

Por que contar para trás e impor uma lei descendente, uma série regressiva e negativa, ao desenvolvimento indubitavelmente crescente de certos fatos? Por que já se verificou? Por que minorá-la, para a estimativa do ano seguinte, por meio de uma operação retrospectiva e inversa e de um artifício ilógico? Que intuítos justificam essa rotação do problema?

Nem os países de finança avara e de aferrado carancismo se lembraram dêsse critério de retôrno, simplista e avesso. A média trienal é instituto indígena, já aliás obsoleto, abandonado e revogado. Facilita, é certo, os orçamentos paralelos de créditos adicionais e de imprevidências, sob a égide e o pretexto dos excessos de arrecadação, que passam então a atribuir-se ou aos zêlos do aparelho arrecadador ou a outras generalizações de otimismo. As previsões baixas impedem a consideração das despesas que nelas não cabem; estas, porém, se realizam e vão buscar, por vias transversas, os excedentes da avaliação orçamentária, que se aviltou à custa daquele arcaísmo.

Os métodos usuais de avaliação não se jugulam a cifras e fatos tão retardados e àquela contagem reversiva e progressa. Nenhum tratadista lhe dedica qualquer referência. Mesmo o chamado método automático, cuja crítica no seu próprio nome se contém, reproduz, apenas, maquinaalmente, as arrecadações do último exercício, mas não remonta a números peremptos ou inverte a sua ordem e tendência. Alguns países de economia estacionária ainda o adotam, e despeito das restrições de doutrina que condenam essa fria e passiva transposição de algarismos, todavia não agravam tal submissão com uma fórmula elementar de retrocessão dos fenômenos.

A análise financeira dos exercícios anteriores deve, sem dúvida, fazer-se, à luz da maior documentação disponível, e fornecer a curva de comportamento dos tributos, jamais aquela média serviu, truncada e contrária, que nada representa.

O quadro comparativo anexo confronta os dados da arrecadação real, os da estimativa orçamentária, os da média trienal exata (que, aliás, nunca será possível obter porquanto as estimativas sempre se realizam no correr do exercício anterior àquela para o qual se afetam as previsões), e os da média trienal possível que se baseia nos três anos anteriores àquela que imediatamente precede o estimado. Computam-se, ainda, em termos absolutos e percentuais, os erros da estimativa e, semelhantemente, os erros que se originariam da média trienal exata e os da média trienal possível. Faz-se a demonstração para a Receita Geral, para a Renda Ordinária, para as Rendas Tributárias e os seus principais parágrafos: impôsto de importação, impôsto de consumo, impôsto de renda e impôsto de sêlo. Ressaltará à saciedade que, embora tenham certa significação os erros de estimativa cometidos, os que se cometeriam, se porventura fôsse adotada a média trienal como base de avaliação, se revelariam alarmantes.

Assim é que nos quatro últimos exercícios (1943-1946), enquanto os erros de previsão, de referência ao impôsto de importação, variaram de 10% a 17% em relação à arrecadação efetiva, a média trienal exata levaria

a dispauteiros que oscilariam de menos de 1% a 71%. Análogamente, no impôsto de consumo. As estimativas orçamentárias registam erros negativos de aproximação que medeiam entre 13% e 18%, o que representa um resultado excelente, quando se atenta nas transformações radicais por que passou o tributo, especialmente no que diz respeito às taxas de cobrança, na sua maioria *ad valorem*; os da média trienal exata variariam de 25% a 41%; os da média trienal possível de 30% a 60%. No Impôsto de Renda, o grau de aproximação das previsões feitas é também, sob certos pontos de vista, digno de menção, considerando-se as repetidas reformas tributárias em meio do exercício que tem sofrido essa modalidade fiscal. Seus erros negativos e positivos vão de 2% a 21%. Pois bem: a média trienal exata conduziria a erros de aproximação em relação à arrecadação efetiva, entre 29% e 57% e os da média trienal possível, entre 45 e 72%. No impôsto de sêlo, ainda em virtude da modificação da legislação que dificultam, nesta como em outros tributos, o trabalho de previsão da produtividade fiscal, as estimativas registaram erros de menos de 0,5% a 25%; a média trienal exata acarretaria erros, também negativos, de 32% a 39%, enquanto os da média trienal possível oscilariam de 48% a 54%.

Demonstram praticamente nêsse confrontos a inferioridade do método que o parecer do ilustre parlamentar preconiza.

Nem se alegue, como ali se lê, que êsse processo de estimativa decorre de um imperativo da legislação vigente. Na verdade, o que a nossa legislação fiscal sempre prescreveu, desde o tempo do Império, foi a necessidade de proceder-se ao cálculo da receita adotando uma base razoavelmente objetiva e experimental; aconselhava, portanto, que se utilizasse o "térmo médio" de arrecadação dos últimos anos financeiros. A escolha dos três últimos foi e é arbitrária. O desenvolvimento numérico de certos fatos no tempo poderá exigir outros parzos de observação e comparação. Mas a base admitida é puramente apriorística e tomada a sentimento.

Que a média trienal se revela inaceitável, por ser evidentemente pessimista quando se trata de avaliar a arrecadação em países de crescentes rendas públicas, já o Decreto n.º 23.150, de 15 de setembro de 1933, o reconhecia expressamente no art. 6.º, § 2.º:

§ 2.º. A estimativa da receita será efetuada, título por título, e não terá por base necessária a média aritmética do último triênio, e sim o exame tão minucioso quanto possível da probabilidade da arrecadação.

Êsse dispositivo legal está em pleno vigor e nenhuma revogação sofreu. Arízio Viana, em seu livro *O Orçamento Brasileiro*, salienta essa como outras circunstâncias ligadas à questão em debate.

Já não é possível, com efeito, sufragar e ressuscitar um procedimento que já se não justificava há anos atrás e no começo do século, quando mal se começaram a examinar as flutuações a que a vida econômico-financeira está condicionada. Nas duas últimas décadas, o estudo dos ciclos econômicos provocou o aparecimento de farta literatura especializada, que permite outra atitude de investigação e de crítica perante um trabalho eminentemente técnico como é o da previsão das rendas públicas,

e já não circunscreve o avaliador ao espetáculo impassível dos fatos consumados e não o subordina a uma cega operação de contabilidade primária.

Imagine-se, num grosseiro e imediato exemplo, a flagrante estravagância de utilizar o resultado da arrecadação de um ano de guerra na estimativa do impôsto de importação para 1948. Evidentemente, os fatores que perturbaram em 1944 o comércio internacional haveriam de ter ação decisiva sobre a produtividade desse parágrafo de nossas rendas tributárias. *Mutata causa, matatur effectus*: a estimativa para 1948 não pode levar em conta a insegurança de condições mercantis então vigentes; terá antes de atender ao movimento arrecadador das alfândegas, à tonelagem das embarcações surtas nos portos e a registros e elementos estatísticos diversos. De igual modo, os reflexos vertiginosos de inflação alteraram cada dia as interrelações que condicionam a produtividade fiscal. Seria possível, ao invés de interrogá-las, num mundo sempre mais ávido de informações e de fatos, estacionar servilmente sobre médias elementares? E calar a expressão irrefreável das coisas presentes pela reverência a um rito obsoleto?

Nem a legislação nem a realidade justificam invocá-lo.

O processo das médias trienais não tem assento na experiência, na doutrina ou na lei.

II

A classificação da despesa é a questão seguinte que merece o comentário veemente do ilustre Deputado Fernando Nóbrega.

Depois de tachá-la de aberrante inovação trazida pelo Estado Novo, atribui a sua autoria ao Departamento Administrativo do Serviço Público e exculpa o Ministério da Fazenda dessa novidade desarrazoada, incoerente e atentatória dos princípios seculares em que se firma o direito orçamentário. Declara, por fim, que é urgente o restabelecimento do sistema universalmente adotado, cujo esquecimento, desprezando-se a tradição brasileira, foi impôsto pelo D. A. S. P., não obstante a reação do Ministério da Fazenda.

A atual classificação de despesa decorreu de um trabalho levado a efeito pelo Congresso Federal do Serviço Público Civil, com a colaboração do órgão competente — o Ministério da Fazenda. Sua adoção foi proposta na Exposição de Motivos n.º 1.419, de 16 de junho de 1937. Foi ratificada, outrossim, pelo deputado João Simplicio e Moraes Júnior, o primeiro, presidente da Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara, antes do golpe de Estado de 1937, e o segundo autor do Regulamento do Código de Contabilidade da União. Não se sabe que o Ministério da Fazenda, por suas vezes autorizadas, tenha repellido a coparticipação no projeto, que foi publicamente declarada e encarecida pelo Sr. Luís Simões Lopes naquela exposição de motivos.

Acrescente-se ainda que é nessa exposição de motivos, considerada pelo Sr. Arízio de Viana como “uma das peças mais significativas de nossa literatura oficial sobre

orçamento”, que o Sr. Simões Lopes consignou “a satisfação de registrar os irrestritos aplausos” que as abalizadas autoridades dos Srs. João Simplicio e Moraes Júnior haviam rendido ao projeto.

A Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara dos Deputados perfilhou, pois, integralmente, o trabalho organizado pelo Conselho Federal do Serviço Público Civil e tencionava aplicá-lo imediatamente na elaboração orçamentária para o exercício de 1938, o que efetivamente aconteceu.

Na Revista do Serviço Público, o Sr. Moraes Júnior estampou então um artigo — “Nova técnica orçamentária” — no qual se passava a obedecer, mostrando de modo particularizado, o progresso feito sobre o sistema anterior. Foi ainda nesse artigo que S. Excia., com o prestígio de sua competência especializada, felicitou o Conselho e a Comissão de Finanças pela “patriótica decisão de romper corajosamente com uma técnica centenária, mas incompatível já com os modernos processos de racionalização que vão esclarecendo os erros do passado”.

Como se vê, a classificação de despesa vigente nem foi improvisada nem imposta: proveio de estudo elaborado por um órgão técnico criado pela Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936; organizou o caso orçamentário e disciplinou práticas irregulares até então existentes; nela colaboraram e dela tiveram conhecimento o Ministério da Fazenda e as figuras mais importantes do Parlamento da época, inclusive o próprio autor do Regulamento, onde se encontra a classificação que o deputado Fernando Nóbrega pretende agora restaurar.

O D. A. S. P. foi criado em meados de 1938: não é justo, portanto, que lhe caiba a honra ou a responsabilidade de um projeto para o qual não concorreu e cuja adoção já estava autorizada pelo Poder Legislativo. Não subsistem, pois, neste ponto, diante da simples enunciação dos fatos, as arguições formuladas.

Afirma o douto parlamentar que o sistema vigente antes de 37 é universalmente seguido, não convindo, por isso mesmo, abandoná-lo. Não parece de lógica muito rigorosa essa conclusão, mesmo que se admita — o que não é inteiramente verdadeiro — que a classificação de despesa, estipulada no artigo 57 do Regulamento do Código de Contabilidade da União, seja comum a todos os países de razoável mecanismo orçamentário. Basta correr os olhos pelas propostas orçamentárias norte-americanas, especialmente pela que foi apresentada em janeiro deste ano — na qual se consagra o agrupamento funcional de programas, que vinha sendo estudado há longo tempo por especialistas do *Bureau of the Budget* e do Tesouro, sob a lúcida e inexcedível orientação de Mr. Hermann Löffler, — para que imediatamente ressalte à evidência que pelo menos os Estados Unidos não se incluem na ampla generalização daquele “universalmente adotado”. Abra-se, por exemplo, o *Journal Officiel de la République Française*, de 1 de junho de 1946, corra-se às páginas 4.765 e 4.766 e verifique-se que a classificação de despesa vigente em França, ao contrário do que avança o deputado Nóbrega, toma por critério básico precisamente o malsinado critério “por objeto”.

Na verdade, as *Dépenses ordinaires* desdobram-se em *Personnel; Matériel et Fonctionnement des Services; Travaux; Charges sociales; Subventions; e Dépenses diverses*.

Dir-se-ia que a classificação brasileira é mais uma cópia da cultura francesa traduzida em vernáculo.

Seria, aliás, conveniente que se compulsassem também os orçamentos canadenses, ingleses ou argentinos, por exemplo, para logo apurar se o número de exceções à regra estabelecida pelo deputado Fernando Nóbrega não a suplanta e denega.

Alega ainda o esclarecido congressista que não houve proveito na adoção do novo sistema classificador; considera-o mesmo "um labirinto, quase impenetrável". "E" sabido, porém, que não há orçamentos que satisfaçam cabalmente à regra, da clareza; muitas são as medidas tendentes a alcançá-la, mas até hoje tôdas se têm revelado impotentes para atingir o alvo, de forma que colocar as tabelas orçamentárias ao alcance de qualquer leigo sempre foi aspiração frustrada.

Parece estranho, no entanto, que não se fale em labirinto a respeito da situação anterior à atual classificação de despesa. Folheie-se, p. ex., o orçamento de 1933 (Decreto n.º 22.320, de 6 de janeiro desse mesmo ano) e procure-se encontrar o critério lógico que presidiu à caracterização das verbas. A verba 1, no Ministério da Marinha, correspondia ao montante das despesas da Secretaria de Estado; mas a verba 22 já obedecida a critério diverso — Munição de boca (para tôdas as unidades da Marinha). Do mesmo modo, as verbas 23 e 26, a saber: verba 23 — Eventuais, e verba 26 — Subvenções. Nesse mesmo orçamento se encontram outros exemplos: Verba 4 — Compromissos internacionais, Verba 5 — Ajudas de custo; Verba 6 — Eventuais; Verba 7 — Disponibilidades; Verba 8 — Recepções oficiais — tôdas no Ministério das Relações Exteriores. Poderíamos enfileirar exemplos igualmente significativos; surge, todavia, a dúvida sobre se não estará aqui o labirinto impenetrável, destituído do critério, seja qual fôr, de sistema e de lógica.

Mas o fato de tal ou qual classificação ser ou não universalmente adotada, não importa necessariamente ao caso brasileiro. O sistema de administração de pessoal que entre nós vigora; as garantias que cercam os servidores públicos; os processos de recrutamento, seleção, provimento, nomeação ou admissão; o regime de promoções; os dispositivos constitucionais sobre o funcionalismo; a Lei n.º 284, verdadeiro divisor de águas; a organização de carreiras e a formação dos quadros; — eis um conjunto de princípios e tradições administrativas que se compendiam em legislação profusa e variada, a que um classificador de despesas não pode esquivar-se. E' dentro desse quadro do direito constitucional e administrativo brasileiro que lhe cumpre trabalhar, como também não lhe é lícito deixar à margem todos os dispositivos legais que presidem à administração de material e que deter-

minam os processos administrativos centralizadores, já sancionados pela experiência e a que o Senhor Presidente da República faz alusão expressa em um dos passos de sua mensagem orçamentária.

Os orçamentos mergulham raízes na vida mesma dos povos, dizia Gladstone, há mais de 50 anos; se assim é, como justificar e admitir que as instituições jurídicas do país e a prática administrativa já provada possam ser sumariamente postas à margem na apreciação de um documento que não pode deixar de refleti-las?

A mudança da classificação da despesa no orçamento da União poderá ser feita mas só após alterações e reformas da legislação em vigor. Deverá ela *seguir-se* e nunca *anteceder* essa modificação ou transformação, pois é curial que qualquer classificação organiza e circunscreve um todo existente e não o que ainda flutua nas lucubrações da crítica e da discussão em busca de soluções mais perfeitas e melhores.

III

Uma das críticas mais agudas que o Sr. Fernando Nóbrega faz à Orçamentária para 1948 foi a não efetivada incorporação dos orçamentos das autarquias ao orçamento geral da União, providência que, se impunha, na opinião do ilustre deputado, em virtude de simples interpretação literal — quase gramatical — do artigo 73 da Constituição.

O conceito de autarquia, suas modalidades, diferenciações e espécies, as gradações e discriminações que urge introduzir na formação de qualquer juízo a respeito de matéria tão debatida e controvertida — são tópicos que não podem ser razoavelmente versados nestes rápidos comentários, como não o foram também no parecer do ilustre deputado paraibano.

Pondere-se, porém, que até hoje não se tivera da redação do referido artigo da Constituição de 46, — mera repetição dos textos das Constituições de 34 e 37, — inteligência tão lata e intransigente. Ela excluiria toda uma vasta legislação preexistente; faria *tabula-rasa* de um sistema administrativo que, mansa e pacificamente, vem sendo adotado desde a criação das Caixas Econômicas. O próprio conceito de administração delegada se desvirtuaria, tornando-se de reduzido alcance; a autonomia administrativa e financeira que a êsses organismos se concedeu ficaria mesmo sensivelmente limitada. Se o Estado se despiu de certas prerrogativas e direitos e os outorgou a determinados órgãos, a fim de que mais exemplarmente realizassem os propósitos para que foram criados, desafiando-os, destarte, das peias ordinárias que embaraçam os órgãos de sua própria administração, não se compreende bem por que lhes *incorporaria* — note-se bem — os orçamentos ao seu próprio, quando uma inteligente *anexação* — como a que se tentou preceituar em lei especial — sem que se tivesse logrado dar a êsse decreto-lei alcance prático e significação — seria talvez processo mais hábil

e correto. Aquela incorporação concorreria até para obscurecer a apreciação do panorama geral dos empreendimentos públicos — da receita e das despesas inerentes à economia pública pròpriamente dita, porque o princípio orçamentário da universidade não pretende a mais senão a incorporar os tributos ou suprimentos de fundos de que o Estado disponha livremente no seu orçamento ou gastos de qualquer espécie que também livremente efetue.

As Caixas Econômicas e as Caixas de Aposentadorias e Pensões já existiam antes de 1930 e assistiram, pois,

aos regimes de 91, 34 e 37. Jamais, entretanto, os seus orçamentos fizeram parte ou sequer foram considerados nas leis de meios da União. E para que o sejam, mister se faz legislar nesse sentido. A preparação da proposta orçamentária é que não podia manifestamente suprir tal deliberação e obrigar organismos autônomos, dos quais alguns já tradicionais e longevos, com personalidade e economia independentes, a subordinar-se, de improviso, a uma exigência não estatuída por lei.

Cumpra, pois, antes de mais nada, dar o necessário provimento legislativo à questão.