

Finanças Extra-Orçamentárias

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

Escrevendo hoje sôbre finanças extra-orçamentárias, o autor dá a conhecer o critério com que são estudados os planos de despesa e de receita, ao mesmo tempo que historia as diversas maneiras de sua organização e evolução no mundo.

Expondo seu ponto de vista sôbre o assunto faz ver que o contrôle integral das finanças públicas, sendo um dos principais objetivos da organização do orçamento não é o único, no entanto, uma vez que o imprevisto é um dos fatores a que se submete.

E, analisando em breve preâmbulo a nossa administração financeira, termina por louvar a tarefa em que se empenha a Contadoria Geral da República, através dos trabalhos relativos às despesas extra-orçamentárias.
(N. R.)

I. A REGRA DA UNIVERSALIDADE

O vocábulo “extraorçamentário” sôa mal aos ouvidos de muitas pessoas. O homem da rua supõe, geralmente, que atrás das palavras receitas, despesas, ou créditos extra-orçamentários se esconde alguma coisa obscura, equívoca, ilícita mesmo, porque êle confunde a legalidade das operações financeiras com a grande lei anual — a orçamentária. Ainda mesmo os mais eruditos em matéria financeira não gostam do termo e existem grossos tratados de finanças públicas em que a palavra nem mesmo é mencionada, como se fôsse um “tabú”. E isso porque se afigura que as receitas e despesas extra-orçamentárias “pecam” contra a *regra da universalidade*, segundo a qual o “orçamento cobre tôdas as receitas e tôdas as despesas do Govêrno” (1). Cumpre, assim, analisar preliminarmente o sentido e o conteúdo desta

famosa regra, tão profundamente arraigada no espírito dos financistas modernos.

A regra da universalidade — “comprehensiveness”, na terminologia de Buck (2) — é considerada, particularmente na doutrina francesa, como o princípio fundamental do contrôle das finanças pelo parlamento. Enquanto as três outras regras do cânon francês — a da *unidade*, que manda reunir tôdas as receitas e despesas em um só documento, a da *anualidade* e a da *especialização* — têm caráter muito mais técnico, a da universalidade reveste aspecto essencialmente político. Sem ela o parlamento não pode julgar da necessidade de novos impostos; ela é a condição preliminar da sinceridade, da bôa fé das finanças públicas. Diz Jêze: “Desde que o Parlamento é chamado a votar o impôsto e a fixar as despesas que dêle são o fundamento e a medida, importa que o orçamento lhe apresente a lista de tôdas as despesas e de tôdas as receitas. Não há nenhuma razão para subtrair-se qualquer despesa ao contrôle do Parlamento. Se existisse uma única despesa cuja legitimidade não fôsse discutida, o voto do impôsto não seria dado com pleno conhecimento de causa” (3).

O zêlo com que os teóricos defendem a regra da universalidade, diante de uma realidade bem diferente, explica-se talvez pelo fato de ter sido o princípio conquistado mediante longas e penosas lutas. Se hoje tem sido o princípio conquistado mediante longas e penosas lutas, se hoje êle é considerado um postulado tipicamente democrático — porque nas ditaduras as operações financeiras extra-orçamentárias se multiplicam — suas origens remontam, todavia, a uma época em que

2) A. E. Buck, *The Budget in Governments of Today* (Nova York 1934), pgs. 125-127.

3) Gaston Jêze, *Cours de Science des Finances et de la Législation financière française. Théorie générale du Budget*, (6.^a ed., Paris 1922), pg. 173.

1) J. W. Sundelson, *Budgetary Methods in National and State Governments*, (Albany 1938), pg. 47.

não existiam nem o conceito da democracia, no sentido moderno, nem um verdadeiro orçamento. O direito de controle financeiro pelo parlamento provém das rivalidades existentes, na Inglaterra, entre o poder central do rei e os senhores feudais. Depois que estes obtiveram, pela Magna Carta de 1215, o controle da imposição, a Corôa tentou recuperar, pelo menos em parte, suas prerrogativas. Destarte, os direitos aduaneiros permaneceram ainda por muito tempo fora do controle parlamentar, e não foi senão após a "Revolução gloriosa" de 1688 que o controle das receitas tornou-se "universal", isto é, passou a abranger todas as rendas do governo. As despesas, entretanto, continuaram ainda subtraídas ao controle parlamentar e, segundo a opinião de vários autores modernos (4), ainda hoje, na Inglaterra, virtualmente é o executivo quem decide sobre o orçamento da despesas, enquanto a aceitação da respectiva proposta pelo parlamento é um ato puramente formal.

Evolução semelhante, porém ainda mais retardada e com resultados diferentes, operou-se no Continente europeu. Na França, o controle integral, não somente das receitas, mas também das despesas, tornou-se, ao fim do Antigo Regime, uma das mais urgentes exigências do movimento reformista, porque, argumentava-se, uma vez que o direito de fazer despesas a seu talante é deixado ao executivo, o parlamento será sempre obrigado a votar os meios para pagá-los. A legislação subsequente à Revolução de 1789 aceitou o princípio da universalidade do controle financeiro, que, entretanto, só foi posto em prática após terminadas as guerras napoleônicas.

A ordenação real de 14 de setembro de 1822, elaborada pelo Ministro das Finanças de Villèle, é considerada pelos historiadores como a primeira aplicação integral da famosa regra; seu texto, porém, demonstra que visava principalmente a coibir certos abusos dos ministérios, que procuravam obter recursos extraordinários mediante a venda de bens mobiliários e imobiliários, postos à sua disposição. Tratava-se, no fundo, de uma regulamentação dos bens patrimoniais e de uma tentativa de unificação da administração financeira.

Não obstante, o sentido era o mesmo que se exprime na regra da universalidade; o controle parcial das finanças é fictício e ineficaz; só o controle absoluto, universal, permite evitar abusos e desperdícios. A unidade e a anualidade do orçamento deveriam ser os instrumentos pelos quais se concretizasse o princípio da universalidade.

Os financistas da época preocupavam-se ainda com outro problema, hoje praticamente resolvido. Os antigos orçamentos geralmente eram elaborados segundo o critério do produto líquido, quer dizer, procuravam contrabalançar, quanto possível, as receitas e despesas — as dos serviços postais ou dos domínios do Estado, por exemplo — evidenciando apenas o *deficit* ou o *superavit* dos respectivos serviços. Desta forma, o orçamento escapava à regra da especialização. Após longas discussões, passou-se, quase em toda parte, ao critério do balanço bruto, que patenteia as receitas e as despesas, e não apenas o saldo das contas correspondentes. Um dos tratadistas franceses mais eminentes considera essencial, na regra da universalidade, a aplicação do esquema do balanço bruto, que apresenta, no orçamento, "de um lado todas as despesas e, de outro, todas as receitas, sem nada ocultar, por compensação ou por redução" (5). Qualquer que seja sua importância no terreno das receitas e despesas extra-orçamentárias, porém, este ponto de vista parece muito limitado.

Outros autores estendem demasiado o conceito da universalidade, confundindo-o praticamente com o direito de controle financeiro do parlamento. O financista iugoslavo Milatchitch escreve, em seu estudo sobre a regra da unidade: "O que é essencial e fundamental na regra da universalidade orçamentária é, pois, o direito do parlamento de discutir e autorizar todas as operações relativas às despesas e receitas do Estado" (6). Este direito é universalmente reconhecido em nossos dias, mas não significa que todas as receitas e todas as despesas devam ser inscritas no orçamento. O direito de livre discussão e de autorização pode referir-se, também, a operações extra-orçamentárias.

5) Edgard Allix, *Traité élémentaire de Science des Finances et de Législation française* (6.^a ed. Paris 1931), pg. 57.

6) Stevan Milatchitch, *La Règle de l'Unité dans le Budget de l'Etat Français* (Bordeaux 1932), pg. 12.

4) Buck, *op. cit.* pg. 9. — E.E. Naylor, *The Federal Budget System in Operation* (Washington 1941), pg. 13.

rias. A questão é saber por que a regra da universalidade orçamentária, em seu sentido claro e usual, mostra-se impraticável, quando todos lhe reconhecem as vantagens. Por que existem em todos os países receitas, despesas e muitas outras operações extra-orçamentárias?

II. O REGULAR E O IMPREVISTO

O contróle integral das finanças públicas é, sem dúvida, um dos principais objetivos da organização do orçamento, mas não o único. Outro fator reclama seus direitos: o imprevisto. O orçamento é uma das mais audaciosas instituições da vida moderna e a êle nos habituamos de tal maneira, que às vezes nos esquecemos do que na verdade representa: o propósito do govêrno de determinar antecipadamente, para o período de um ano e com um prazo suficiente para a elaboração do orçamento — o que significa, praticamente, dezoito meses de antecipação — as receitas e despesas, que representam hoje, em todos os países, pelo menos 15 a 20% da renda nacional.

E' evidente que mesmo com a mais aperfeiçoada técnica de estimativa as previsões serão sempre defeituosas. Os especialistas a quem se dá o encargo de elaborar orçamentos não ignoram que o máximo que se pode alcançar é um alto grau de probabilidade, e isso mesmo nem sempre. Cumpre, assim, distinguir o mais provável do menos provável.

Ao classificar a despesa em "fixa" e "variável", o orçamento da União — como o de várias outras nações — considera tôdas essas circunstâncias, e tal discriminação já pressupõe o conhecimento da espécie de despesa. Na verdade, porém, as verdadeiras despesas imprevistas são aquelas que têm, às vésperas do exercício, um grau de probabilidade tão reduzido que não justificam sua inclusão no orçamento. Se se quisesse, por exemplo, orçar regularmente tôdas as despesas que só se realizaram uma ou duas vezes nos últimos trinta anos, chegar-se-ia a uma expansão enorme e inteiramente falsa do orçamento.

Os mais antigos processos orçamentários procuraram evitar êste problema dotando os ministérios de "fundos de disponibilidade", isto é, somas globais que podiam ser aplicadas, sob a responsabilidade pessoal do ministro, para fins não

previstos no orçamento. Resquícios dessa forma discricionários encontram-se, ainda hoje, na Verba "Eventuais" de nosso orçamento — verba, aliás, financeiramente pouco importante. A extensão dessas despesas — indiscriminadas, ou mal discriminadas — no entanto, violaria o princípio da especialização. Seria, além disso, contrária ao objetivo precípua do orçamento, que é submeter as despesas públicas à autorização preliminar e ao contróle do legislativo.

Eis os motivos por que se adotou a prática de deixar fora do orçamento as despesas não periódicas e imprevistas. Elas figuram, na contabilidade pública, como "créditos especiais e extraordinários", ao contrário dos "créditos suplementares", que apesar de não incluídos no orçamento, o suplementam, figurando na prestação de contas, como parte integrante da despesa orçamentária; enquanto isso, os créditos especiais e extraordinários aparecem mesmo como extra-orçamentários, no balanço.

Os créditos desta natureza foram particularmente elevados durante a guerra, e ainda hoje seu vulto é apreciável. No exercício de 1946 os especiais e extraordinários atingiram 1.907 milhões de cruzeiros, montante acrescido de uma despesa "sem crédito" de 887 milhões (7). O total das despesas extra-orçamentárias alcançou 2.794 milhões de cruzeiros, que representam 25% da despesa orçamentária (inclusive as suplementações), ou seja 20% da despesa total. A importância das despesas extra-orçamentárias no conjunto das finanças públicas evidencia-se claramente nos Balanços da União: conquanto a despesa orçamentária realizada foi inferior à fixada no orçamento em 611 milhões, e a execução orçamentária encerrou-se com um *superavit* de 161 milhões, em consequência das despesas extra-orçamentárias, o resultado do exercício foi um *deficit* de 2.633 milhões.

Evidentemente, interessa à legislação e à administração financeira, limitar tanto quanto possível os créditos extra-orçamentários destinados a fins que, afinal, não se distinguem essencialmente dos objetivos das dotações orçamentárias, e que ficam fora do orçamento apenas por não ter sido pos-

7) Contadoria Geral da República, *Balanços Gerais da União relativos ao exercício de 1946* (Rio 1947), Vol. I, pg. 7.

sível prevê-los e porque não existia título que lhe correspondesse no esquema da despesa pública. No intuito de reduzi-los, parece necessário que os créditos especiais e extraordinários dos exercícios anteriores sejam examinados todos os anos atentemente, antes da elaboração da nova proposta, a fim de verificar se despesas dessa natureza têm pouco a pouco tomado o caráter de despesa regular. No caso de confirmar-se esta hipótese, é lógico que a despesa respectiva deve figurar no orçamento do ano seguinte.

Este desideratum corresponde perfeitamente aos dispositivos da Constituição, que estipula sejam incluídas na despesa orçamentária as dotações necessárias ao custeio de todos os serviços públicos (Art. 73), desde que se trate de serviços *anteriormente* criados. Em todo caso, é fora de dúvida que as decisões do poder legislativo, a respeito, seriam facilitadas por relatórios periódicos sobre os créditos extra-orçamentários existentes, a necessidade eventual de sua renovação e a possibilidade de sua inclusão no orçamento geral. Ignorar êsses créditos na elaboração orçamentária implicaria em admitir um orçamento paralelo — nitidamente contrário ao espírito e à letra da Constituição, segundo a qual o orçamento será uno”.

III. AQUISIÇÕES E CRÉDITOS

Grande parte das despesas extra-orçamentárias referem-se a aquisições de bens por parte da União — bens que evidentemente não se assimilam aos que o orçamento classifica na Verba “Material”, nem aos compreendidos na nova Verba IV — Obras, equipamentos e aquisição de imóveis. Nos últimos seis anos foram as compras de ouro que — ao lado das despesas diretamente relacionadas com a guerra — constituíram a parte mais importante das despesas extra-orçamentárias. De 1941 a 1946 o Tesouro Nacional adquiriu ouro no valor de mais de 7 bilhões de cruzeiros, sem que as despesas respectivas figurassem no orçamento: foram financiadas, em sua maior parte (6,3 bilhões de cruzeiros) com recursos provenientes da emissão de papel-moeda autorizada por decretos-leis (8), além da parcela para êsse fim fornecida por diversas contas do Tesouro no Banco do Brasil.

Técnicamente tais compras foram efetuadas por meio de adiantamentos feitos pelo Banco do

Brasil, e apenas os juros dos empréstimos correspondentes figuraram na despesa orçamentária, integrados, sem discriminação, na grande dotação global destinadas ao serviço da dívida flutuante interna (*Juros de letras, bilhetes e contas do Tesouro, etc.*). Tem razão a Contadoria Geral da República quando inclui os juros no custo do ouro adquirido (9); a despesa pertinente montava, até 1946, a Cr\$ 676.073.393,60, representando, assim, 8,2% do custo total. Liquidou-se completamente a conta “compra de ouro”, nos empréstimos do Banco do Brasil, e o Tesouro Nacional dispõe, no mesmo Banco, de um importante fundo de reserva, criado pela lei n.º 16, de 7 de fevereiro de 1947.

Em princípio a inclusão, na lei de meios, das despesas destinadas a compras de ouro não seria incompatível com o conceito de orçamento governamental. Legalmente, as aquisições de ouro servem, de lastro ao papel moeda e, na prática sobretudo, como reserva para assegurar o equilíbrio da balança de pagamentos e a paridade do câmbio, razão pela qual se comparam às compras de material e a outras despesas relacionadas com a esperança e a defesa nacional. Se em nenhum país — pelo menos que o saibamos — as compras de ouro figuram no orçamento, é porque na grande maioria dêles o ouro pertence, ou pertenceu, até há pouco tempo, ao Banco Central, incumbido da emissão de papel-moeda. O Brasil é um dos poucos países onde, à falta de um Banco Central, o próprio govêrno emite moeda. Todavia, eliminando do orçamento as operações de ouro, êle segue a regra universalmente aceita.

Um outro setor das despesas extra-orçamentárias compreende as aquisições de títulos de companhias e os compromissos decorrentes da encampação de empresas particulares. Na maioria dos casos, trata-se de transações que o govêrno não efetua para abastecimento de serviços públicos, por próprias fábricas ou outros meios de produção, mas sim para desenvolver a indústria nacional, estimular a produção, etc.; às vêzes tais aquisições impõem-se também para socorrer indústrias em dificuldades financeiras.

E’ certo que alguns dêsses objetivos não diferem essencialmente daqueles que determinam as despesas orçamentárias para Obras e Equipamentos. A diferença consiste, principalmente, em

que na segunda hipótese geralmente é o próprio governo o empresário, ao passo que, na outra hipótese, êle se limita ao financiamento. Na verdade, ainda mesmo essa discriminação é formal, pois muitas vêzes a execução de obras públicas é confiada a emprêsas particulares. E como o governo é o principal acionista das sociedades — a Companhia Siderúrgica Nacional ou a Companhia Vale do Rio Doce, por exemplo — naturalmente tem grande influência sôbre as atividades das mesmas.

Nos Estados Unidos as aquisições desta espécie são geralmente efetuadas por “agências” governamentais, isto é, autarquias, tais como o *Reconstruction Finance Corporation*; os recursos financeiros, porém, lhes são fornecidos pelo governo federal, em cujo orçamento figuram.

Uma terceira categoria de despesas extra-orçamentárias é formada, no Brasil, por operações financeiras temporárias em favor da economia particular. O financiamento da safra de algodão é a mais importante delas. Formalmente, os produtos apenhados passam às mãos do Governo, que desta maneira foi, em 1946, o proprietário de algodão no valor de 1.227 milhões de cruzeiros. As aquisições desta espécie, contudo, têm caráter completamente diferente das relativas a títulos ou emprêsas industriais. O governo, é claro, não cogita de tornar-se proprietário permanente de estoques de algodão; o que lhe interessa é desembaraçar-se dêles o mais depressa possível. Se as vendas da safra se realizam sem obstáculos, os créditos liquidam-se automaticamente e as despesas com o financiamento não têm caráter senão de dívida flutuante, como as operações de crédito que todos os anos o Ministro da Fazenda é autorizado a realizar, a fim de compensar as flutuações das receitas e despesas orçamentárias. Eis por que a Contadoria Geral da República classifica tais operações como “operações de resultado pendente”.

Se melhora a situação do mercado, como se verificou com o de algodão no ano passado, o govêr-

no pode até mesmo auferir uma receita. Se, pelo contrário, os financiamentos ultrapassam as vendas efetuadas pelo Governo, os créditos se acumulam e podem até acarretar-lhe prejuízos, como aconteceu nos Estados Unidos, durante a crise de 1931/32, com operações análogas efetuadas pela *Farm Board*. Ainda que do ponto de vista econômico tais operações equivalham a *subvenções*, em sua estrutura financeira diferem das dotações que figuram sob essa consignação, na Verba “Serviços e Encargos”. No entanto, poderiam ser contabilizadas, no quadro do orçamento, da mesma forma que as “Diferenças de câmbio”, com a mesma quantia na Receita e na Despesa; ou então, conforme as perspectivas econômicas, com um excedente em um dos lados.

Esta ligeira análise das principais contas extra-orçamentárias mostra que talvez não fôsse oportuno reuni-las tôdas no esquema do orçamento, mas uma parte aí encontraria lugar apropriado. Não obstante, qualquer que seja a solução que se dê à questão, uma outra conclusão nos parece evidente: na sua grande maioria, as despesas extra-orçamentárias são financiadas por empréstimos; são êstes que determinam o *deficit*, o crescimento da dívida pública. Ainda mesmo que sejam aplicados, em larga medida, em aquisições de bens duráveis, aumentando, destarte, o Patrimônio, elas constituem pesado encargo para as finanças públicas e, por isso, exigem um exame periódico.

A Contadoria Geral da República desempenha-se muito bem dessa tarefa, pois discrimina, analisa e comenta as despesas extra-orçamentárias, já poucos meses depois do fim do exercício. Os balanços, porém, por mais perfeitos e rápidos que sejam, são um exame posterior, que não substitui o exame prévio, às vésperas de cada exercício. As finanças governamentais formam um todo e, conseqüentemente, o plano financeiro deve estender-se sôbre tôdas elas e não apenas sôbre uma parte, que convencionalmente se chama orçamento.