

ORÇAMENTO

Aspectos da elaboração da proposta orçamentária

JOSÉ VICENTE DE OLIVEIRA MARTINS

O PROGRESSO alcançado pela Administração pública impôs ao Chefe do Executivo a adoção de providências no sentido da criação de um órgão técnico especializado, estruturado na base de sua autoridade imediata, para auxiliá-lo na execução das complexas tarefas de elaboração do projeto de Orçamento. Tal imperativo era reforçado não só pelos pontos de vista doutrinários, como também pela própria lógica dos acontecimentos.

A situação era das mais propícias. Chegara-se ao ponto em que não era mais possível, em que não mais se podia conceber a existência de responsabilidade governamental na execução de um programa administrativo, se este mesmo governo não era o autor do programa e não previa, êle próprio, os recursos necessários à sua execução. Isto não significa que se tivesse verificado a conveniência de se estabelecer restrições à ação do Congresso, no exercício de sua privativa e tradicional competência de aprovar a Lei de Meios. E' óbvio que não. A ninguém deveria mesmo ocorrer idéia tão absurda. Entretanto, a solução geral do problema exigia que não se perdesse de vista o senso das proporções, a medida do limite.

Dentro dêsse justo critério, é evidente, compete ao Parlamento o direito de discutir e aprovar o Orçamento nos termos da Proposta que lhe fôr encaminhada pelo Executivo. Discussão e aprovação que não devem ir além dos efetivos fixados nos quadros amplos e gerais. Estas somas globais limitam, igualmente, a ação do Executivo que, por seu turno, não deverá ultrapassar as somas autorizadas. No entanto, êste último deve dispôr de plena liberdade para empregar os quantitativos autorizados, de acôrdo com os planos de trabalho que prèviamente haja traçado e tencione levar a efeito. Eis a razão por que as atividades orçamentárias passaram a ocupar um plano de indiscutível relêvo no seio da moderna administração pública,

e por isto mesmo tornou-se impossível serem exercitadas por simples amadores.

A elaboração da Proposta orçamentária proporciona ao Chefe do Executivo a oportunidade de empreender, anualmente, a uma rigorosa revista da situação geral dos problemas afêtos à responsabilidade da administração e a um detalhado exame das necessidades de todos os órgãos do Serviço Público. Assim, tendo em vista os cálculos relativos à provável arrecadação do exercício financeiro em execução e as rendas em perspectivas para o exercício a inaugurar-se fica o Executivo em condições de proceder a u'a melhor distribuição dos recursos financeiros aos problemas constantes dos programas mais urgentes, obedecida a necessária hierarquização, e, por isto mesmo, inserto na ordem de prioridades, por serem mais oportunos e de realização improtelável.

Convém relembrar que, embora, na teoria, êste procedimento não fôsse de todo estranho ao conhecimento das administrações passadas, até o ano marco da renovação das práticas orçamentárias — 1938 — tempo em que a Proposta orçamentária era preparada sob exclusiva responsabilidade do Ministério da Fazenda, êste não dispunha do auxílio de um órgão tènicamente habilitado, que, de modo permanente, funcionasse com a incumbência definida de efetivar êsse trabalho. As Comissões de Orçamento que, a êsse tempo, eram constituídas no Gabinete do Ministro da Fazenda, se reuniam, ao apagar das luzes, para tomar conhecimento das propostas preparadas, sem o devido rigor técnico, pelos demais Ministérios. O que equivale afirmar: em tais condições, as propostas não podiam traduzir, siquer, um encadeamento de pontos fundamentais que revelassem a existência de um simples programa de administração. Reunidas estas propostas parciais e feitas as alterações por um órgão improvisado, e pois, sem a necessá-

ria idoneidade técnica, sem a devida informação doutrinária e sem a imprescindível formação profissional, sem base de experiência, e sem contar, sequer, com o auxílio de uma documentação sistematizada, é evidente que as alterações e as modificações operadas por esse órgão não podiam prevalecer, para imprimir à delicada intervenção a necessária objetividade. A despeito de tudo isso, eram as propostas parciais, em seguida, consubstanciadas numa singular *Proposta Geral de Orçamento da União* que o Chefe do Executivo, com u'a Mensagem, encaminhava ao Congresso. Atendida esta etapa, as Comissões de Orçamento improvisadas se dissolviam automaticamente, sem indicar os dados básicos utilizados, sem mencionar os métodos seguidos, em síntese, sem nem mesmo transmitir o resultado das experiências obtidas nos poucos dias de seu intenso labor.

E' claro, que tal estado de coisas não podia escapar à ação renovadora que, a partir de 1936, se fazia sentir em todos os quadrantes da administração pública federal. Daí as providências que culminaram com a criação da Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda — fevereiro de 1940 — órgão estruturado neste Ministério mas submetido ao contróle técnico do D.A.S.P., como de fato ocorreu, até que este Departamento pôde preencher, integralmente, através de uma Divisão própria, a sua função de elaborar o Orçamento e fiscalizar-lhe a execução. Isto foi conseguido com a assinatura do decreto-lei n.º 7.608, de 2 de Junho de 1945. Mas a idéia, em si, da criação de um órgão permanente para assumir a direção dos trabalhos orçamentários da União revela, pelo menos na prática, algo novo — reconhecimento da continuidade do processo orçamentário.

Foi assim que no decurso de sua existência, teve, a C.O., a grata oportunidade de elaborar cinco orçamentos federais. Cumpre salientar, porém, que sua afirmação de eficiência data do início de suas atividades, quando teve ensejo de introduzir fecundas inovações no processo de elaboração da proposta orçamentária. Começou por impôr disciplina aos trabalhos das unidades administrativas do governo no preparo de suas propostas parciais. Projetou e fêz imprimir adequados formulários contendo minuciosas informações, a fim de, por este meio, obter das mencionadas repartições a necessária discriminação de suas despesas e a satisfatória justificação das mesmas, tudo devidamente relacionado com os itens dos programas de

trabalho das respectivas unidades. Com a devida antecedência essas repartições recebiam o material impresso a que nos referimos. Desta forma, muito mais cedo do que se esperava, estas medidas receberam a consagração da experiência. E a prova é que, o exame dessas propostas parciais, quer pelo órgão de seu Ministério respectivo, quer afinal pela C.O., tornou-se facilmente processável, proporcionando aos Chefes de Serviço, por ocasião das discussões da C.O., argumentos sobremodo úteis à defesa dos créditos solicitados e a conseqüente sustentação do plano de trabalho em fóco.

A prática dessas inovações, a exemplo do que ocorreu em outros países, produziu aqui excelentes resultados, principalmente no que diz respeito à consolidação do espírito de confiança nas relações entre os Chefes das repartições proponentes e o órgão elaborador do Orçamento. Assim é que os próprios fatos se encarregaram de provar a improcedência de qualquer receio relativo a cortes arbitrários, por parte do órgão revisor. Os planos de trabalho, mesmo os mais vultosos, passaram a ser apresentados sem qualquer artifício. E isto porque, em regra, os pedidos eram considerados e acatados. Sua consignação nas propostas parciais era efetivada em estrita observância às normas técnicas estatuídas.

Por outro lado, os debates francos e leais em tôrno dos programas de trabalho e do seu financiamento, ilustrados por documentação farta e idônea, através de relatórios claros e precisos, passaram a servir ao governo como repositórios de conhecimentos, através dos quais lhe é fácil identificar as verdadeiras necessidades da administração do país. E' que a Proposta orçamentária, uma vez analisada e debatida, reflete com exatidão os objetivos que o governo tem em mira alcançar, mediante a utilização dos quantitativos atribuídos à execução do plano de trabalho.

Isso, em linhas muito gerais, é o que já se alcançou nos domínios dos planos de trabalho — despesa — após a instituição do nóvel sistema orçamentário e a consolidação dos novos métodos introduzidos.

No campo das atividades relativas ao manêjo das rendas públicas federais não foram menos expressivos os resultados das inovações.

Os dirigentes da C.O. estavam suficientemente informados a respeito das experiências e das conquistas dos povos mais adiantados. Não ignora-

vam, por outro lado, o que escreveu o grande mestre americano (1) a respeito do assunto: as estimativas da receita são tão importantes como as estimativas da despesa para uma eficaz elaboração orçamentária; ambas devem ser preparadas com exatidão e simultaneamente estudadas pelo elaborador. Este não deve considerar a elaboração orçamentária apenas sob o ponto de vista da despesa como se faz geralmente. Isto exige uma revisão completa das estimativas da receita por parte do elaborador do orçamento. Se estas estimativas não forem preparadas sob a sua supervisão direta, há mais razão ainda para que elas sejam não só inspecionadas mas também revistas. Neste caso ainda os consultores técnicos podem ajudá-los, trazendo informações adicionais, sugerindo novas fontes de rendas ou modificações nas fontes existentes e estudando os efeitos econômicos dos vários impostos e de outras rendas.

Por isso os responsáveis pelo destino da C.O. verificaram desde logo que o problema da previsão das rendas públicas federais reclamava o máximo cuidado, a fim de que a Proposta orçamentária pudesse ser apresentada, em seu duplo aspecto essencial, em perfeita igualdade de condições. Era preciso uma ação coordenada, para assegurar um perfeito entendimento entre os dois departamentos orçamentários.

Como assinalámos linhas atrás, as precárias comissões improvisadas na undécima hora do exercício em execução pouco cuidaram a ausência desse imprescindível entrosamento das atividades dos dois setores mencionados. Daí os desacertos verificados. Depois, jamais chegaram a indicar o material de que se valeram para elaboração dos cálculos consubstanciados nos orçamentos de sua autoria. Dêste modo, a Divisão da Receita da C.O. não encontrou, ao iniciar as suas funções, o menor roteiro, a mais simples documentação, nenhum indício de trabalho sistematizado, à base dos quais pudesse dar início às suas atividades e vencer as não pequenas dificuldades "a fim de dar solução a delicados problemas financeiros: uns predominantemente administrativos; outros essencialmente técnicos" (2).

A primeira preocupação da C.O. foi a de promover os meios necessários a fim de coligir as in-

formações orçamentárias básicas. Sentiu, imediatamente, que urgia dotar o setor da Receita dos elementos indispensáveis à execução de suas tarefas. Não se tratava da escolha de métodos, da fixação de processos técnicos, mas tão somente de garantir ao órgão encarregado de estimar e rever as rendas públicas federais a sua indeclinável base de ação.

Se essa era a situação no que se relaciona com a documentação econômica — financeira, isto é, com os dados contábeis e tabelas estatísticas, ainda era mais precária quanto aos efetivos resultados da investigação direta e da realização de estudos especializados. Junte-se a este quadro de dificuldades as naturais deficiências dos quadros de pessoal do novo órgão, e verificaremos que o pouco que a C.O. logrou realizar representa um acentuado contingente de eficiência. Máxime, se atentarmos para a natureza das dificuldades que se antepõem à execução da coleta e sistematização de boas informações orçamentárias. E a empresa se revela muito mais complexa quando observamos que a documentação mencionada deve ser suplementada, como já nos referimos, de passagem, por investigações e estudos diretos, cujos resultados assegurem ao estimador u'a melhor visão do conjunto dos fenômenos em causa. Note-se ainda mais que a C.O. jamais contou, de um modo orgânico e efetivo, com a colaboração de repartições consultivas, destinadas a assistir o elaborador orçamentário na execução de suas tarefas, como acontece nos Estados Unidos onde muitas destas repartições se incumbem da coleta, classificação e tabulação de dados contábeis e estatísticos relativos às finanças públicas. (3)

Ora, semelhante colaboração, além de proporcionar valiosas informações desonera o órgão orçamentário de tremendas tarefas e encargos, principalmente, no nosso caso, onde o preparo e revisão das estimativas é de responsabilidade exclusiva do órgão orçamentário da União. E assim foi decidido, em vista de alguns aspectos da experiência norte-americana, onde não tem sido possível evitar os atritos e desentendimentos ocorridos nas relações do Departamento do Tesouro com o Bureau de Orçamento, em função dos trabalhos relativos ao preparo das previsões orçamentárias. Ali, o primeiro elabora as estimativas das rendas públicas e o segundo realiza as tarefas de revisão e modifi-

(1) A. E. BUCK, *Public Budgeting*, Harper & Brothers Publishers — N. Y. 1929, pág. 162 e seguintes.

(2) *Relatório da Comissão de Orçamento do M. Fazenda* — 1944.

(3) A. E. BUUCK, *op. cit.*

cação das mesmas. O fato porém é que, os resultados positivos obtidos talvez não compensem devidamente os prejuízos de ordem moral verificados. Daí talvez a idéia vitoriosa de se imprimir à organização da C.O. um cunho de alta sabedoria política, que deu-lhe o caráter de verdadeiro élo entre o campo de atribuições do Ministério da Fazenda e o que iria constituir o alvo de interesses do novo órgão em aprêço. E' justamente o que nos revela a referida subordinação administrativa da C.O. ao Ministério da Fazenda e a sua sujeição técnica ao Departamento Administrativo do Serviço Público.

Grande parte do sucesso conseguido pela referida Comissão foi alcançado graças à orientação que lhe foi impressa. Pelo menos, seu funcionamento pôde se processar, desde o primeiro instante, num clima de harmonia e franca compreensão, não obstante a diversidade de obstáculos que teve que enfrentar, no momento de dar conteúdo prático às suas previsões. E' que, como já salientamos, não dispunha o órgão em questão da necessária base para prever os quantitativos para o primeiro exercício financeiro em que teve que atuar — 1941.

Contudo, os resultados práticos obtidos nos mostram que os esforços expedidos pelos dirigentes e auxiliares do órgão orçamentário em causa, não operaram no vácuo, mas, pelo contrário, se exercitaram em terreno fértil, produzindo os excelentes frutos conhecidos. No que se relaciona com as atividades dedicadas ao elemento básico, ao plano de trabalho, já tivemos oportunidade de apontar os benefícios alcançados. Quanto ao trabalho inerente ao setor da Receita da C.O., somos de opinião que o exame atento do quadro abaixo descrito informa melhor do que páginas inteiras de comentários. Vejamos:

RECEITA GERAL DA UNIÃO
Estimativa — Arrecadação — 1935/1945
(Em milhares de cruzeiros)

A N O S	ESTIMATIVA	ARRECADAÇÃO	DIFERENÇA		
			ABSOLUTA	%	
1935.....	2.169.577	2.722.693	+	533.116	+ 25,49
1936.....	2.537.576	3.127.460	+	589.884	+ 23,24
1937.....	3.198.466	3.462.476	+	264.010	+ 8,25
1938.....	3.823.623	3.879.769	+	56.146	+ 1,46
1939.....	4.070.669	3.795.034	-	275.935	- 6,77
1940.....	4.209.417	4.036.460	-	172.957	- 4,11
1941.....	4.124.546	4.045.555	-	78.992	- 1,92
1942.....	4.388.756	4.376.580	-	12.176	- 0,28
1943.....	4.777.673	5.442.646	+	664.973	+ 14,00
1944.....	6.430.233	7.366.199	+	935.966	+ 15,00
1945.....	8.232.399	8.895.000(.)	+	662.601	+ 7,46

(.) Provável arrecadação

Ao se proceder ao exame dêste quadro não se deve perder de vista a variedade de ciclos que o mesmo encerra. Em primeiro lugar, vemos que está série abrange os exercícios de 1935 e 1937, períodos relativamente normais, visto como as influências depressivas da grande crise econômica que empolgou o mundo na época, já não se faziam sentir, e, em substituição, já era bem visível o esboço de uma ligeira tendência recuperadora. Em reivindita, porém, pouco ou quase nada se havia feito, até então, em prol do preparo realmente científico da proposta da Receita Orçamentária. No intercurso de 1937 a 1941, como se sabe, teve lugar a eclosão da segunda guerra mundial. Este acontecimento interrompeu, em tôda a parte, o ritmo normal da evolução e por isso mesmo abalou os próprios fundamentos das estimativas exatas, ou pelo menos, aproximadas. De u'a maneira geral, a vista disso, em tal período não se deveria contar com a possibilidade de previsões certas. Acontece, porém, que a êsse tempo as atividades orçamentárias já se vinham processando sob os influxos dos novos métodos e rigorosa assistência técnica, introduzidos pelo Conselho Federal do Serviço Público Civil e pelo D.A.S.P. Assim é que os reflexos das perturbações produzidas pelo conflito mundial no campo do Orçamento puderam ser atenuados, segundo nos revelam as taxas percentuais entre as previsões e as arrecadações respectivas.

Os dados relativos ao período compreendido entre os exercícios de 1941 a 1945 retratam com absoluta nitidez a luta travada entre o órgão técnico orçamentário da União (C.O.) e a sucessão dos acontecimentos desencadeados pela guerra, cujo ponto culminante é representado pela extensão do conflito ao hemisfério ocidental e a conseqüente participação do Brasil na luta armada.

Apreciado, assim, o quadro em aprêço, tendo-se em vista a interferência dos fatores que determinam, muitas vêzes, a inevitável variação das previsões, salientando-se, entre êles, os desastrosos efeitos da inflação, alterando-as para mais ou para menos, em relação à efetiva arrecadação das rendas públicas, chega-se à conclusão de que de fato, o papel desempenhado pela Comissão de Orçamento na elaboração da Proposta Orçamentária adquire, cada vez mais, posição de indiscutível relêvo no concôrto dos órgãos básicos da moderna administração pública.