

de continuar contribuindo em proveito dos que têm famílias numerosas;

4) é contingência própria do IPASE, finalmente, sofrer em grau maior os efeitos de todas essas reações combinadas, e isto porque:

a) muitos segurados não vêem a aposentadoria como elemento integrante do seu seguro social, e, assim, têm a falsa impressão de que os outros trabalhadores, em troca de uma contribuição igual, ou menor, são mais beneficiados;

b) muitos segurados, contribuintes obrigatórios, atuam em elevadas esferas governamentais, sejam oficiais administrativos, técnicos, juristas, altos funcionários, enfim, dentre os quais numerosos jornalistas; e, como nem sempre se eximem da influência negativa de todas aquelas reações naturais, têm freqüentes oportunidades para exteriorizá-las, entre colegas, nas repartições; perante autoridades, nos gabinetes; em pareceres, nos processos, e em notas, ou campanhas, nos jornais.

Por outro lado, aqueles que se encontram em situação diversa, por contarem família numerosa e fazerem jus a benefícios excepcionalmente altos, esses não vêem porque exteriorizar, de público, a sua satisfação.

Não será, pois, de esperar-se uma opinião unânime dos servidores do Estado a favor do seu regime de previdência. Se, para se julgar qualquer coisa, é mister isenção, essa isenção mais se impõe em se tratando de seguro social, que somente poderá ser bem julgado por aqueles que forem capazes de fazer abstração do seu caso particular, para poder compreender o problema do ponto de vista da coletividade.

Colaborando com esses na justa apreciação do atual regime de previdência do servidor do Estado, e aproveitando esta oportunidade, que me é oferecida pela *Revista do Serviço Público*, passo a transcrever as notas taquigráficas, revistas, de duas preleções por mim realizadas em um curso de aperfeiçoamento dado aos empregados do IPASE, durante a primeira quinzena de setembro de 1943.

O ANTIGO "REGIME DE PECÚLIOS" E O ATUAL, DE "BENEFÍCIOS DE FAMÍLIA", DO IPASE

Sumário:

1. O antigo "regime de pecúlio Híbrido de seguro social e privado. Precariedade do amparo. Caráter "associal" da "forma de pecúlio".

2. O novo regime de benefícios de família. Pensões, crescentes segundo o número de filhos, e um pecúlio especial. Influência da idade. Facilidades processuais.

3. A situação dos antigos segurados. Função complementar dos "pecúlios obrigatórios". Privilégio de manutenção dos prêmios primitivos.

Na preleção anterior, quando classificamos os diferentes ramos de seguro, expusemos as distinções existentes entre seguro privado e seguro social, apresentando este, ainda, em suas duas modalidades, denominadas: "seguro social do Estado" e "seguro social autárquico" (Vide "Revista do IRB", dezembro de 1943, fls. 40).

Exemplo de "seguro social autárquico" é o proporcionado pelo IPASE. Para seu estudo, devemos distinguir a fase anterior ao Decreto-lei n.º 3.347, de 12 de junho de 1941, — seja a do "regime de pecúlio", e a inaugurada por esse Decreto-lei, sob a denominação de "regime de benefícios de família".

I — O ANTIGO "REGIME DE PECÚLIOS"

O regime de pecúlio teve origem na Lei n.º 5.128, de 31 de dezembro de 1926, que criou o Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União, mais tarde denominado Instituto Nacional de Previdência — I.N.P. (Decreto n.º 24.563, de 3-7-34), e, finalmente, convertido em Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado — IPASE (D.L. 288, de 23-2-38; 970, de 21-12-38, e 2.865, de 12-12-40).

Assim como na adoção da forma autárquica revelou o legislador de 1926 o sentido de reação contra o descontrole administrativo e econômico do antigo Montepio Civil, fechado havia 11 anos, na adoção do "regime de pecúlios" revelou também o legislador idêntica reação contra a falta de base técnico-actuarial do regime de contribuições e benefícios do mesmo Montepio.

Híbrido de seguro social e privado

Extremando-se nesse espírito de reação contra o desequilíbrio matemático do antigo Montepio Civil, o regime de pecúlio, iniciado em 1927, se não incorreu em vício oposto, constituiu, sem dúvida, um *híbrido* de seguro social e privado. Tinha, de fato, esse regime, de seguro social apenas a iniciativa do Estado, a amplitude, por abranger toda uma coletividade, e a obrigatoriedade da contribuição. De seguro privado, por outro lado, tinha ele a *iniciativa individual* para a inscrição, com escolha entre planos de vida diferentes; a contribuição sob a forma de *prêmios*, essencialmente individualista, por depender da idade do contribuinte, o que, impedindo o automatismo

Princípios orçamentários

J. WILNER SUNDELSON
(Tradução de CELIA NEVES)

(In "POLITICAL SCIENCE QUARTERLY", junho de 1935)

II

(Conclusão)

OS PRINCÍPIOS incluídos no segundo grupo referem-se a técnicas. A relação entre o sistema orçamentário e as atividades do governo é aceita como fator pacífico. O interesse, aqui, consiste mais em descobrir qual o método usado — se o de orçamento único ou de orçamentos múltiplos (*unidade*), se o orçamento é executado tal como votado (*especificação*), se o mecanismo exige votação e balanceamento anuais (*anualidade*) e, finalmente, se são corretas as estimativas apresentadas (*exatidão*).

II. (a) *Unidade (Einheit, unité)*. Preliminarmente queremos adiantar que a questão da forma física do documento orçamentário não é discutida neste ponto. Nossa intenção é falar sobre os vários métodos de dividir parte do material incluído no sistema e de retirá-lo do orçamento regular ou ordinário. Trata-se aqui de um problema de processo, de mecânica, mais que de encadernação, impressão e publicação.

O princípio da unidade é invocado quase sempre na discussão das várias espécies de orçamentos especiais ou menores. Os mais comuns são: orçamentos extraordinários, de inversão de capital, anexos, de emergência, especiais e industriais. As conseqüências políticas da "desunidade" não são tão importantes, pois a infração dêsse cânon não afeta necessariamente o controle político das finanças. No entanto, a função financeira de manter o equilíbrio exige um tratamento unificado de todas as despesas e receitas; requer que nenhuma parcela do material incluído no sistema orçamentário seja considerada separadamente ou à parte das finanças ordinárias e que não lhe seja conce-

da personalidade própria (35). Poucos argumentos são necessários para justificar o princípio da unidade, em qualquer orçamento (36).

O estudioso das questões orçamentárias verifica logo que o princípio da unidade o conduz ao estudo da contabilidade e da administração financeira. Esse princípio requer que se dê certa atenção aos métodos que informam o processo orçamentário, pois a unidade não pode ser insuflada num sistema financeiro em que não existe unidade substancial, por meio de orçamentos ou de quaisquer outros instrumentos. ADOLPH WAGNER foi o primeiro a reconhecer que um fundo geral no Tesouro é pré-requisito essencial à unidade orçamentária (37).

Os teóricos encontram pequena dificuldade em defender a divisão do orçamento em unidades separadas, recorrendo a argumentos econômicos, financeiros ou fiscais. Quase todos os grupos de receitas e despesas apresentam uma feição ou característica que justifica um exame isolado. Muitas vezes as despesas representam apenas investimentos temporários, que oferecem lucros tangíveis e mensuráveis. A literatura financeira está repleta de material adequado à defesa dos orçamentos extraordinários. Isso não obstante, basta levar os argumentos em prol da "desunidade" às conse-

(35) A separação de itens financeiros num sistema de orçamentos múltiplos não tem grande significação em si mesma, mas uma política irregular, de crédito público ou de equilíbrio, usualmente se segue aos desvios da unidade orçamentária.

(36) ALLIX, *op. cit.*, p. 174: "La règle de l'unité est plutôt un idéal qui n'est complètement réalisé nulle part et qui est diversement apprécié suivant les pays".

(37) ADOLPH WAGNER, *Finanzwissenschaft, Erster Teil* (Leipzig, 1883), p. 237, "Prinzip der fiscalischen Kassenheit".

quências lógicas, para se verificar que os orçamentos independentes são, na melhor das hipóteses, perigosos.

A manutenção de rigorosa unidade orçamentária é tão geralmente reconhecida como índice de finanças ordenadas e sadias que os estudiosos da ciência financeira associam a inobservância deste princípio a práticas defeituosas e escusas, sobretudo no que toca ao problema do equilíbrio orçamentário (38). A unidade orçamentária ergue-se como alvo final de todos que desejam manter em ordem o sistema financeiro. Nenhum estudo de orçamento é perfeito se não retrata a maneira exata por que os ditames deste princípio são obedecidos. A complexidade da atividade econômica dos governos contemporâneos é tal que dificilmente se encontra um sistema — quer de grande império, quer de pequena cidade — isento de violações.

Um outro problema importante surge quanto ao princípio da unidade. É a relação do orçamento central com o das subdivisões políticas. É evidente que esta questão aparece em todos os orçamentos, exceto nos de pequenas comunidades locais que são a menor unidade do sistema político. JÈZE trata esta questão como um aspecto do princípio da exclusividade (39), opinando que todo orçamento nacional deve excluir as despesas locais de seu raio de ação. Outros autores ligam este problema ao ideal da unidade (40). No caso da Rússia, o governo soviético deu reconhecimento legal a esta máxima, adotando a denominação "Orçamento Nacional Unificado", por causa da inclusão do orçamento relativo às repúblicas subordinadas. Um recente estudo do orçamento soviético explica que esta norma decorre do princípio da unidade (41). Parece-nos difícil aceitar a inclusão de qualquer debate sobre a maneira de tratar as subdivisões políticas ou entidades territoriais entre os princípios orçamentários cardiais. Se nos limitamos à função descritiva dos princí-

pios, cumpre descrever de que modo se faz a distribuição das despesas e receitas entre as várias unidades políticas. No entanto, em cada caso particular, o sistema de coordenar os diferentes órgãos, em suas relações financeiras, deve ser tomado como uma das instituições aceitas, a que o orçamento tem de adaptar-se. Se estendermos o alcance do orçamento, de maneira a não incluir problemas ocasionados pelo sistema de coordenação político-administrativa do país, devemos preparar-nos para enfrentar infundáveis problemas de direito, filosofia política, funções governamentais, tributação, etc. Os aspectos da questão, capazes de dar uma imagem exata do *status* das questões orçamentárias, podem ser melhor estudados sob o conceito de universalidade. Os elementos referentes à inclusividade do mecanismo orçamentário, do ponto de vista territorial, assim como de qualquer outro, cai, corretamente, sob o primeiro grupo de princípios.

II. (b) *Especificação (Spezialisierung, Spezialität, Detaillierung, Gebundenheit, spécialité, appropriation)* (42). Ao tratar deste princípio, os autores têm evitado, cuidadosamente, oferecer regras de procedimento específicas. A maioria deles apenas descreve os diferentes métodos empregados e discute as vantagens de cada um.

Em sua forma mais simples, este princípio suscita a questão "verbas globais *versus* orçamento discriminado". STOURM julga que o problema consiste em fixar o melhor tamanho do capítulo que deve constituir uma unidade, na votação do orçamento (43). JÈZE vai além: quer saber se as verbas são mandatórias ou não, ampliando assim o conceito, de maneira a incluir toda a questão dos deveres e poderes dos órgãos administrativos do governo, relativamente à despesa. A situação de após guerra, com suas flutuações da moeda e do nível de preços, conferiu grande importância a esta questão: saber até que ponto o orçamento, uma vez aprovado, deve controlar a ação do executivo. Este ponto merece mais atenção do que a que até agora lhe tem sido dispensada.

(38) ALLIX, *op. cit.*, p. 78; JÈZE, *op. cit.*, p. 196. O modelo adotado atualmente para apresentação das contas do Tesouro e os dois últimos orçamentos anuais do governo federal deram motivo à acusação de que os Estados Unidos adotaram um sistema de orçamentos múltiplos. Para a discussão desta acusação, ver "The Emergency Budget of the Federal Government", do Autor, na "American Economic Review", vol. XXIV, pp. 53-68 (março 1934).

(39) JÈZE, *op. cit.*, p. 230.

(40) E. G. FÖLDES, *op. cit.*, p. 65. O autor, ao descrever o orçamento austríaco de antes da guerra, assevera que a natureza da monarquia dual impedia a manutenção da unidade orçamentária.

(41) G. DOBBERT e OSCAR WITT, *Das Einheitliche Staatsbudget der U. S. S. R. R.* (Jena, 1930), p. 42.

(42) Há uma pequena confusão acerca deste termo. Em inglês a palavra *specialisation* tem sido usada principalmente para indicar violações do princípio da unidade, ao passo que em alemão (a palavra estrangeira recebe uso generalizado) a mesma palavra *Specialisation* refere-se especialmente à destinação de receitas a determinadas despesas.

(43) STOURM, *op. cit.*, p. 300.

Os autores alemães, de modo geral, julgam que a essência da questão está em saber como devem ser votadas as verbas: se discriminadamente, se *en bloc* (44). NEUMARK, todavia, trouxe contribuição valiosa, ao classificar os problemas decorrentes deste princípio. Sua análise pode, com proveito, ser acompanhada na íntegra (45):

A. *Especificação qualitativa* — As verbas só podem ser aplicadas aos fins especificados no orçamento. A menos que este seja obedecido, dentro de limites razoáveis, tanto suas funções financeiras como as políticas ficam comprometidas. Aqui, como em outras questões de princípio, sente-se o conflito entre os que defendem a finalidade política do processo orçamentário e os que vêem na restrição dos fatores econômicos e financeiros um obstáculo à eficiência e economia. As transferências de verbas (*virements*), de um item ou departamento para outro, são condenadas e defendidas. Os orçamentos são criticados porque vão longe demais e porque não vão bastante longe. Não admira, pois, que as autoridades não tenham julgado conveniente fixar qualquer regra definida neste particular.

B. *Especificação quantitativa* — Só se podem autorizar as despesas constantes do orçamento e até o limite aí consignado. A violação da especificação qualitativa, mediante o desvio de fundos do propósito a que foram destinados, não afeta, necessariamente, o equilíbrio orçamentário. A infração da especificação quantitativa afeta: novas despesas, ou despesas além das importâncias autorizadas, perturbam diretamente o equilíbrio orçamentário. Um vez que rompem o equilíbrio do orçamento, as infrações da regra quantitativa têm enorme conseqüência.

A literatura relativa à matéria não insiste numa rigorosa obediência a esse princípio; pelo contrário, o que impressiona é a inevitabilidade das infrações. NEUMARK formula as regras que a seu ver devem ser seguidas no tratamento dos elementos imprevistos. O leitor é levado a analisar os orçamentos suplementares, adicionais ou retificativos, e bem assim os diversos sistemas de incluir no mecanismo orçamentário as contingências inesperadas, cujo exame não seja possível adiar

até o início do novo período orçamentário. A crise econômica transformou essa questão num de nossos problemas orçamentários mais prementes. Se a receita prevista deixa de concretizar-se e se se fazem novos apelos aos recursos do governo, o mecanismo orçamentário deve ser capaz de adaptar-se aos novos acontecimentos. Se não o fizer, fracassará. Julgamos desnecessário frisar quanto vital é saber exatamente de que maneira cada orçamento domina esses fatores. E o sistema é destituído de mérito se não prevê as técnicas necessárias às alterações e revisões, no decurso do período fiscal. Um estudo de nosso orçamento nacional e bem assim dos estaduais, sob o aspecto da especificação quantitativa, mostrará que, em muitos casos, se assume uma atitude fatalística em relação ao orçamento, depois de aprovado e publicado.

Um outro aspecto do princípio da especificação, tal como NEUMARK o encara, é o fator tempo: cumpre que as despesas sejam feitas apenas durante o período para que foram autorizadas. Ligados a este princípio, NEUMARK discute os métodos de encerramento do período fiscal e as questões relacionadas com a continuidade do orçamento. Dentre as mais importantes, destaca-se a do sistema de caixa e exercício. O primeiro, empregado principalmente nos Estados Unidos e na Inglaterra, oferece grandes contrastes com o tradicional método do exercício, francês. Cada ano orçamentário (*exercice*) goza de individualidade e "vive" além do ano civil. Outro processo interessante é o emprêgo de períodos adicionais regulares, como na Itália — o acréscimo de vários meses ao ano fiscal, para a conclusão das principais operações não ultimadas. Sem dúvida cada orçamento deve ser analisado de maneira a esclarecer qual o método adotado para ligar um período orçamentário a outro.

A longa série de novos fatores, que a definição de NEUMARK abrange, confere ao princípio da especificação uma importância nada inferior aos vitais problemas da universalidade e da unidade. Os autores que tentarem laborar meramente sobre idéias já aceitas, acerca do que constitui um bom processo orçamentário, na certa encontrarão dificuldades; mas, como ponto de partida para estudo e análise, este princípio é inestimável.

II. (c) *Anualidade (annualité, Jährlichkeit)*. A extensão do período orçamentário é a caracte-

(44) ENGLIS, FÖLDES, LOTZ, MOLL e outros.

(45) NEUMARK, *op. cit.*, pp. 297-347; cf. *supra*, pp. 241-42.

rística primária de qualquer sistema; os problemas correlatos também foram grupados sob esta epígrafe. O termo "anual" é infeliz. Desvia a atenção do verdadeiro ponto: defesa ou crítica do ano, como unidade de mensuração para fins orçamentários.

Ao contrário dos outros princípios, que vêm sobrevivendo com popularidade crescente, êste tem uma carreira fraca e, no momento, atravessa maré de baixa popularidade. Isto se explica facilmente porque ninguém nunca soube muito bem por que o ano foi tomado como unidade orçamentária normal. STOURM (46) adianta-nos pouco ao observar que "êste período corresponde à medida usual das estimativas humanas". Mais duas razões definidas são freqüentemente arguidas (47). Um ano parece ser o "máximo de tempo pelo qual uma legislatura pode conceder o poder fiscal (contrôle da bolsa) e o mínimo de tempo de que o executivo precisa para pôr o orçamento em execução". Depois de analisar os fatores em jôgo, STOURM conclui que "o orçamento, por sua própria natureza, deve ser anual" (48).

Neste caso, os fatores financeiros a discutir são as vantagens ou desvantagens de alterar a política, a intervalos freqüentes, e os problemas ligados à estimativa. A favor dos intervalos curtos alega-se que é muito difícil fazer estimativas de receita para períodos longos, em virtude da flutuação dos fatores econômicos. Por outro lado, há sólidos argumentos econômicos em prol de períodos orçamentários mais extensos, como salvaguarda à instabilidade financeira. O uso generalizado de orçamentos bienais, pelos governos estaduais da União Norte-Americana decorre, sem dúvida, não tanto de uma teoria financeira como de um fato de ordem política: em certos Estados o legislativo só se reúne de dois em dois anos. Durante a presente crise econômica, muitos Estados encontraram não pequenas dificuldades com seus orçamentos bienais.

O estudioso verificará que a extensão do período fiscal tem repercussões importantes sobre dois problemas de finanças públicas. Um é a questão

(46) STOURM, *op. cit.*, p. 319.

(47) ALLIX, *op. cit.*, p. 228, também é de opinião que o ano representa o período orçamentário correto, simplesmente porque, como afirma, "L'année est en effect un cadre, une division de temps qui répond à nos habitudes de calcul".

(48) STOURM, *op. cit.*, p. 334.

do equilíbrio: o modo mais fácil de equilibrar receitas e despesas é adiar o seu ajustamento até que surjam fatores capazes de restabelecer o equilíbrio. A atual crise trouxe muitos ensinamentos a êste respeito, sendo que, em alguns casos, chegou mesmo a provocar providências definidas (49).

O segundo problema é definir o que seja item ordinário e extraordinário. A decisão dada a êste ponto afeta vitalmente a política financeira de muitas unidades governamentais em que a opção entre empréstimos e impostos repousa na diferenciação entre despesas normais e anormais. Surgem obstáculos quando se tem que defender a necessidade de iniciar e encerrar regularmente o orçamento, na presunção de que as várias atividades do govêrno apresentam a regularidade das rotações da terra ao redor do sol. A irregularidade de uma despesa desaparece facilmente se alongamos o período de trabalho, embora seja evidente que a demasiada extensão dêste expediente incluiria guerras, revoluções e até eras históricas na ordem dos acontecimentos normais (50).

Conquanto a "anualidade" dificilmente possa ser encarada como um princípio cardinal, a extensão do período financeiro é um aspecto do processo orçamentário que merece exame cuidadoso (51) — eis a opinião que nos parece aceitável, no tocante a esta máxima.

Não julgamos deslocado fazer aqui uma pequena digressão de nosso estudo relativo às regras constantes do Grupo II, a fim de explicar a omissão de um princípio que tem recebido grande atenção.

(49) Ver ROBERT MURRAY HAIG, *The State of the Federal Finances*, "Yale Review", vol. XXII, pp. 234-51 (1933); HARVEY L. LUTZ, *Budgets, Bonds and Ballots*, in "Facing the Facts" (N. York, 1932), pp. 37-71; E. R. A. SELIGMANN, *The Fiscal Outlook and the Coordination of Public Revenues*, "Political Science Quarterly", vol. XLVIII, pp. 1-22 (Março 1933). A mensagem do Presidente Roosevelt, que acompanha o orçamento para 1935, denota que a Administração aceitou o ponto de vista cíclico, em relação ao problema do equilíbrio.

(50) A. SCHÄFFLE, *Zur Theorie der Deckung des Staatsbedarfes*, *Gesammelte Aufsätze* (Tübingen, 1886), vol. II, pp. 241-311.

(51) NEUMARK, *op. cit.*, pp. 50-52. O autor não inclui êste entre os princípios orçamentários mas discute o problema no capítulo da legislação orçamentária. Nosso empenho em que os princípios sejam aceitos mais como guias de pesquisas do que como cânon de ação não entra em conflito com as idéias de Neumark; permite-nos, ao mesmo tempo, incluir o período orçamentário como uma das mais importantes máximas.

Trata-se da *autorização prévia* (*Vorherigkeit, Vorherigen-Genehmigung, autorisation préalable*), isto é, a regra de que tôdas as despesas (e algumas vêzes também as receitas) sejam votadas e autorizadas antes de sua execução. O orçamento deve ser um projeto e não uma tomada de contas do passado, ou uma aprovação de acontecimentos em curso. Para aquêles que procuram fazer do princípio uma norma de conduta, êle se apresenta como idéia que decorre naturalmente da própria definição de orçamento, idéia que julgam essencial para que êste último desempenhe sua função política (52).

Dois problemas distintos prendem-se a êste princípio. O primeiro é a questão das despesas realizadas durante o período fiscal, sem que tenham sido inscritas no orçamento aprovado. O leitor deve lembrar-se de que êste aspecto do processo orçamentário foi examinado quando falamos do princípio da especificação; justifica-se, portanto, sua omissão aqui.

A segunda questão refere-se à votação do orçamento, ou melhor, à apresentação e aprovação do orçamento, antes do início do período a que corresponde. É igualmente claro que êste problema pode ser incluído no campo dos princípios de que já falamos. A noção de anualidade pode perfeitamente abranger êste aspecto do fator tempo.

Em apoio de nossa opinião, de que não há argumento sólido para se conferir ao princípio da autorização prévia um valor normativo, desejamos recordar que, no tocante aos orçamentos nacionais, há duas correntes de opinião. O governo norte-americano, com sua ampla margem entre o encerramento da sessão legislativa e o início do período fiscal, oferece um ótimo exemplo do primeiro grupo. O inglês está no outro campo, não reconhecendo a necessidade de se votar o orçamento antes do início do período financeiro (53). Os franceses têm feito uso tão habitual dos duodécimos provisórios (*douzièmes provisoires*) que os mesmos deixaram de ter caráter de anormalidade. Os italianos também possuem um sistema de *duodicesi provvisori*. Justificando tais práticas, alega-se que a autorização prévia do orçamento anual exige uma série de estimativas a longo prazo, nem sem-

pre exatas. Muitas vêzes convém aguardar indícios do volume das receitas decorrentes das leis de receitas votadas, antes de fixar definitivamente as despesas do ano. Quanto menor o lapso de tempo entre as estimativas e a arrecadação, maiores serão as probabilidades de êxito. Especialmente nos períodos de flutuação econômica, as estimativas feitas com muita antecedência sempre resultaram insatisfatórias.

Por outro lado, o adiamento da votação final do orçamento, e sua substituição por medidas provisórias ou sucedâneos fiscais, pode, em alguns casos, implicar em relaxamento do contróle legislativo, em reforçamento do poder executivo. Por esta razão, alguns estudiosos das finanças hesitam em aprovar qualquer desvio do princípio da autorização prévia. Aqui de novo podemos dizer: se damos à função descritiva dos princípios maior ênfase do que à função normativa, os elementos defeituosos, acaso existentes no processo tradicional, ressaltam com maior nitidez.

Podemos, então, concluir: desde que seus aspectos significativos sejam tratados alhures, entre os princípios, e uma vez que reputemos de valor duvidoso seu emprêgo como norma de procedimento orçamentário, não é necessário elevar a regra da autorização prévia à categoria de princípio independente. Isto seria agravar inutilmente a desordem e confusão que caracterizam qualquer tentativa de analisar os fatores realmente fundamentais do orçamento.

II (d) *Exatidão* (*exactness, Genauigkeit, Ehrlichkeit, Realität*) — Embora nos pareça que o princípio da exatidão se aplica a todos os aspectos do sistema orçamentário, na literatura teórica figura o mesmo estreitamente ligado aos métodos de estimar a receita. Além disso, é evidente que se trata de um princípio que requer delicadeza e tacto porque debaixo de muito palavreado frequentemente se esconde o problema de mensurar a honestidade e a boa vontade das autoridades públicas.

Os autores franceses não têm conferido à noção de *exatidão* a categoria de princípio cardinal, mas falam dos requisitos de prudência, sinceridade e franqueza (54), da necessidade de visão e honestidade no trabalho de elaboração das estimativas

(52) ALLIX, *op. cit.*, p. 216; NEUMARK, *op. cit.*, p. 284; JÈZE, *op. cit.*, p. 189.

(53) O processo inglês vem claramente descrito em J. W. HILLS e E. N. FELLOWS, *British Government Finance* (N. York, 1932).

(54) STOURM, *op. cit.*, p. 145; JÈZE, *op. cit.*, p. 214.

(55), e da conveniência de se evitar qualquer tendência no sentido de excessivo otimismo ou pessimismo. Entre as autoridades alemãs, vamos encontrar muitas que destacam êste princípio, dando-lhe definição precisa (56). Também elas tentaram fazer desta regra uma norma de conduta. Na prática pouco mais conseguiram que fervorosos apelos em prol da honestidade e da sinceridade. Dedicam-se grande espaço à infundável discussão das tentações que assaltam as autoridades públicas encarregadas de elaborar as estimativas.

Pouco se tem a ganhar, com a simples declaração, por mais séria que seja, de que, para penetrar a verdadeira natureza das estimativas, cumpre recorrer a métodos científicos, aplicados por técnicos, e evitar a desonestidade (57). Está claro que neste caso, como no da anualidade, emprega-se uma terminologia imprópria, que mascara o verdadeiro problema. O interesse primário reside na natureza e utilidade dos métodos e processos adotados na compilação das estimativas.

Não existem critérios pelos quais se distingam as estimativas científicas e verdadeiras de meros palpites e deturpações da verdade. Os teóricos encontram grande dificuldade em traçar a linha de demarcação entre o "forjar" estimativas e os cálculos legítimos. De resto, não existe uma definição-padrão do que seja método científico. Os chamados "métodos automáticos" — que não deixam margem ao arbítrio humano — não só são anti-científicos com seu emprêgo constitui por si mesmo, na maioria das vezes, desonestidade e grande inexatidão.

Não há padrões fixos para se julgar o que seja boa ou má estimativa. De muitos pontos de vista, pode-se até justificar uma falsificação deliberada das estimativas da receita, como meio de conse-

(55) JÈZE, *op. cit.*, pp. 275-76. Os franceses gozam de invejável reputação devida a complicações desnecessárias, que freqüentemente resultam em inexatidões. ROBERT MURRAY HAIG, em *The Public Finances of Post-War France* (N. York, 1928), mostra como grandes inexatidões são disfarçadas por meio de uma apresentação obscura. Mais recentemente, todo o mundo pasmou ao ver a Câmara discutir se já tinha ou não votado fundos para pagamento de uma das prestações da dívida de guerra aos Estados Unidos. *New York Times*, 20 de dezembro de 1933.

(65) FÖLDES, LOTZ, MOLL, NEUMARK e SEIDEL.

(57) NEUMARK faz completa análise dêste princípio, como, aliás, de todos os demais; assinala que os conceitos de honestidade, sinceridade e fidedignidade são éticos, escapando, portanto, aos limites da ciência das finanças (*op. cit.*, p. 252, nota).

guir economias impossíveis de obter de outra forma. Não é difícil imaginar uma situação em que um *superavit* no fim do ano atenderá melhor às finalidades políticas e financeiras do orçamento que uma estimativa "científica". Há casos, ainda em que certas restrições impostas pela legislação exigem verdadeira exibição de otimismo. Em muitos Estados da União vigoram preceitos constitucionais que proíbem os empréstimos (a menos que autorizados por *referendum*), a não ser como antecipação de receitas tributárias. Nessas circunstâncias, um congresso que não vota as medidas indispensáveis à obtenção de renda suficiente para cobrir as despesas pode causar uma grave crise financeira, a menos que o executivo "force" as estimativas da receita, para atender às necessidades do Estado. É que, para o fim de empréstimos a curto prazo, a lei toma as estimativas como medida das rendas tributárias arrecadáveis.

Mencionamos êstes exemplos para mostrar as dificuldades criadas pela aceitação dêste princípio, tal como usualmente formulado.

Não nos parece necessário que a exigência de honestidade, em todo o processo orçamentário, seja dignificada como princípio orçamentário, na parte referente às estimativas. Em nossa opinião, êste princípio deve focalizar a atenção nos métodos de estimar rendas e despesas mais que no caráter das autoridades delas encarregadas.

* * *

O terceiro e último grupo de princípios trata das fórmulas e técnicas para a apresentação e publicação do orçamento. São êles: clareza e publicidade.

III. (a) *Clareza (Klarheit, Durchsichtigkeit, Übersichtlichkeit, Vergleichbarkeit, clarté)*. Pode-se ter a tentação de concordar com os que tratam êste princípio superficialmente, como proposição óbvia e natural (58); mas um rápido exame das práticas orçamentárias do presente removerá qualquer tendência neste sentido. A justificativa da inclusão da clareza como princípio fundamental não nos deterá durante muito tempo. Nenhum sistema orçamentário pode preencher qualquer de suas funções a menos que prescreva uma apresentação compreensível que não deixe margem para dúvidas ou interpretações pessoais, na mente dos

(58) MOLL, *op. cit.*, p. 70; JÈZE, *op. cit.*, p. 214.

que lêem o orçamento ou por êle se orientam. Os ideais democráticos não chegam a exigir que o material técnico e complexo que forma o orçamento seja inteiramente compreensível ao famigerado homem da rua; por outro lado, o preparo especializado que se deve possuir para saber o que o orçamento contém encontra limites razoáveis (59). As funções financeiras do orçamento perdem a significação desde que haja margem para divergências, quanto ao que é planejado (60).

Há pelo menos três elementos significativos, a serem observados na aferição da clareza orçamentária. Primeiro: deve-se perguntar se o orçamento dá suficientes detalhes e quadros explicativos que tornem clara a interpretação do material básico. Sob esta epígrafe estudamos os problemas da subdivisão das informações. Segundo: levanta-se a questão da classificação e distribuição. O material deve ser examinado sob êste aspecto, para verificar se a apresentação é racional e simples. Terceiro: o orçamento é analisado de maneira a apurar se é passível de mais de uma interpretação.

Notamos que muitos autores germânicos invocam um princípio adicional — o da comparabilidade (61) — ou o tratam como parte do princípio da clareza. Neste ponto, desejamos assinalar uma pequena diferença entre os orçamentos nacionais e os das subdivisões territoriais. Êstes últimos, quando não possam ser padronizados, devem pelo menos ser passíveis de comparações. Não há dúvida que sua organização deve ser feita de tal maneira que uma série de orçamentos relativos a períodos consecutivos possa ser confrontada. Já o orçamento nacional só precisa ser comparado com outros orçamentos nacionais anteriores.

Outros autores — os que tratam da comparabilidade juntamente com a universalidade e a unidade — cometem o grave êrro de confundir política fiscal e orçamentária com os levantamentos

estatísticos relativos à estrutura financeira do governo (62).

De modo geral, pode dizer-se que a situação de após guerra gerou uma necessidade de clareza que confere a êste princípio posição de destaque. Antes de mais nada, o rápido crescimento das despesas acarretou tributos mais pesados e políticas monetárias e empréstimos desastrosos. Como era natural, cresceu o interesse pelas questões de finanças públicas. Segundo, a situação da dívida internacional exige estudo da capacidade de pagar de cada país. Foi mister encontrar algarismos que exprimissem o ônus e a capacidade tributária *per capita*. Terceiro, essas relações mais íntimas entre as finanças públicas e a economia particular reclamavam tipos de informação que até então não interessavam ao cidadão médio. Além disso, as projetadas reformas das relações fiscais entre os governos nacionais e respectivas subdivisões políticas vieram agravar a necessidade de uma boa apresentação das estatísticas financeiras.

III. (b) *Publicidade (Öffentlichkeit, publicité)*. O princípio da publicidade assume importância quando encarado em relação às lutas políticas pelo “contrôle da bolsa”. O público, alega-se, deve ter plena posse de todos os fatos relativos às finanças do Estado. Nossas próprias reformas orçamentárias são bastante recentes para nos recordarem êste aspecto do orçamento, “o instrumento do povo”. Posteriormente, firmou-se a opinião de que o orçamento não é de fato orçamento a menos que permita livre e irrestrito exame, por parte do público, de todos os seus aspectos. Na verdade, uma corrente de idéias assevera que a publicidade é tão evidentemente um corolário dos ideais democráticos que não se torna necessário destacar o orçamento como ponto especial. Dentre as exigências definidas que se formularam, no tocante à publicidade, figuram a pronta publicação dos documentos orçamentários, o aces-

(59) NEUMARK, *op. cit.*, p. 221, analisa com proficiência os mais significativos aspectos que a questão comporta, usando como texto a célebre máxima de Colbert: “il faut rendre la matière des finances si simple qu'elle puisse être facilement entendue par toute sorte de personnes et conduite par peu de personnes”.

(60) Nem uma grande quantidade de material estatístico relativo à arrecadação das rendas, nem os mais completos relatórios do Tesouro, podem compensar a confusão fundamental existente nos documentos e legislação orçamentários em vigor.

(61) SEIDEL, *op. cit.*, pp. 136-75.

(62) Como no caso do princípio da unidade, muitas vezes confunde-se a aparência externa do orçamento com suas características intrínsecas. Outro êrro freqüente é a afirmativa de que os orçamentos brutos sobrecarregam indevidamente os algarismos orçamentários. A idéia do orçamento bruto prende-se à votação, ao controle e à inclusão no mecanismo orçamentário de certos itens omitidos no caso dos orçamentos líquidos; o modo por que o técnico dispõe o material orçamentário é outra questão inteiramente diferente. Para efeitos estatísticos ou de consumo popular, pode-se apresentar orçamentos líquidos ou enfeitados à vontade. Nunca é demais condenar o desentendimento que resulta da confusão de política e processo com métodos formais de arranjo e apresentação de documentos.

so ao público nos debates das comissões de orçamento do Congresso e a divulgação de dados orçamentários. Outros vão além e afirmam que o princípio da publicidade inclui até o direito de criticar livremente o orçamento.

Também aqui é óbvio, como nos demais pontos, que as tentativas feitas no sentido de conferir aos princípios validade universal e interpretação normativa conduziram a resultados desastrosos. Tais tentativas levaram o estudioso incauto a discussões gerais sobre as prerrogativas constitucionais, instituições políticas e todo o problema das relações do Estado com o indivíduo. Mais avisado é aquêle que aceita certos aspectos como fatos estabelecidos e tenta ver até que ponto os orçamentos se conformam a padrões realmente inteligíveis. Convém que a publicidade, tal como a clareza, seja preocupação constante em tôdas as faces do problema orçamentário, porquanto alguns dos outros fatores mudam de significação à medida que se alteram suas relações com o público. O estado das finanças, visto através dos princípios da exatidão, clareza e publicidade, é muito relativo.

* * *

O presente estudo não menciona todos os princípios que têm aparecido na literatura orçamentária. Uma regra, especialmente, estamos certos de omitir, conquanto muitos autores lhe tenham dado grande realce e poucos dos que mencionaram mais de um ou dois princípios a tenham deixado de lado. É o princípio da *não afetação da receita* (*non-affectation, non-assignation, Non-Affektation, Zentralizations-prinzip, Urnzulassigkeit, einer Zweckbindung budgetärer Einnahmen*): A idéia foi muito claramente resumida por SHIRRAS (63): No tocante à questão de destinar uma renda especial a uma despesa especial, o princípio geral a ser seguido é custear as despesas com as receitas gerais e não reservar uma fonte determinada para um item especial de despesa. Esta máxima está intimamente ligada ao conceito de *Kasseneinheit* de WAGNER e tem sido, de uma forma ou de outra, expressa pelos autores que encararam o assunto de muitos ângulos diferentes.

É comum formular esta máxima conjuntamente com as idéias de universalidade e unidade, ligan-

do-a a ambas (64). No entanto, os dois autores que associamos mais de perto ao estudo da evolução dos princípios orçamentários — JÈZE e NEUMARK — tratam êste tópico separadamente dos outros. Nossa própria análise leva à conclusão de que o problema está corretamente tratado quando relacionado ao conceito da unidade, como o fazem ALLIX, BASTABLE e SEIDEL (65). Porque as rendas, quando integralmente destinadas, podem ainda assim satisfazer o critério da universalidade, tal como aplicado ao orçamento. Mas as infrações do princípio da não-destinação leva muitas vezes à formação de orçamentos de educação, orçamentos de fundos de resgate, orçamentos rodoviários.

Quais são os problemas suscitados pelo princípio da não-destinação? Primeiro: significa, quase sempre a aceitação da idéia de utilidade social como guia da escolha dos instrumentos da receita. O imposto "contribuição compulsória sem atenção aos benefícios especiais que confere" — é preferido à taxa ou ao preço. As infrações do princípio, via de regra, ocorrem no caso de receitas do tipo benefício (66). Além disto, há problemas relacionados com a destinação das rendas para determinados credores, o uso da destinação até o limite de produtividade de uma fonte de receita ou até o limite de expansão do item de receita, a destinação de receitas especiais de emergência para fins específicos, e o uso da tributação para finalidades não fiscais. E mais: frequentemente todo o problema da iniciativa governamental também é atingido.

Tudo indica que tais problemas envolvem importantes questões de política social: só podem incluir-se numa discussão acerca dos princípios orçamentários se limitadas ao simples aspecto descritivo. Isto ilustra bem nossa opinião de que certos elementos dos quadros orçamentários de-

(64) MASÉ-DARI, *op. cit.*, p. 63. "L'applicazione del principio della universalità del bilancio combinato col principio della unità, porta alla fusione di tutte le entrate in un sol nucleo ed alla loro distribuzione dei vari servizi senza che entrate speciale siano affette a spese ed a servizi speciali". Também, LOTZ, *op. cit.*, p. 129.

(65) ALLIX, *op. cit.*, p. 158; BASTABLE, *op. cit.*, p. 139; SEIDEL, *op. cit.*, p. 99.

(66) JÈZE, *op. cit.*, pp. 122 e segs.; NEUMARK, *op. cit.*, pp. 180 e segs.; SEIDEL, *op. cit.*, pp. 102 e segs. O uso das receitas provenientes da gasolina para a construção de estradas de rodagem é tão generalizado e aceito que seria simplesmente inútil tentar aplicar essas rendas aos propósitos custeados pelo fundo geral. Ver M. M. DAVIDSON, *Trends in Highway Finance*, "Bulletin of the National Tax Association", vol. XIX, p. 231 (maio, 1934).

(63) G. F. SHIRRAS, *The Science of Public Finance* (London, 1935), p. 564.

vem ser tomados e aceitos como tal. Por exemplo, no caso dos governos estaduais dos Estados Unidos — com suas políticas de financiamento rodoviário e educacional — a tarefa de realizar uma análise orçamentária se tornaria excessivamente ampla, se abrangesse toda a questão da não-afetação de receitas.

Do ponto de vista orçamentário, a destinação de receitas está intimamente ligada ao problema do equilíbrio; e a consideração deste último conduzirá sem dúvida a melhor identificação dos elementos puramente orçamentários em jogo. A maioria dos autores acusa a destinação de receitas. Segundo a opinião geralmente aceita, os governos dos Estados norte-americanos, com sua generalizada destinação de rendas para fins especiais, não podem conseguir bons sistemas orçamentários até que realizem reformas básicas. Mas pouca atenção se tem dispensado aos métodos de conciliar essas receitas com aplicação especial e as políticas fiscais mais ortodoxas.

Nessa apresentação dos princípios orçamentários e o tratamento que lhes é dispensado na literatura das finanças públicas revelam a grande

significação e alcance dos problemas em apreço, que se revestem de importância suficiente para recomendar mais aprofundados estudos. Como vimos, esses princípios estão sujeitos a alterações; evolveram em determinados sistemas orçamentários e têm sido coloridos pelas opiniões (políticas e outras) dos autores mais ativos na sua apresentação. O propósito deste estudo é chamar a atenção para a existência dos princípios orçamentários e estimular os estudos deste ponto tão negligenciado na literatura financeira norte-americana. Esses princípios prestariam real serviço na investigação dos problemas financeiros dos governos estaduais, simplificando sua análise. Os sistemas orçamentários norte-americanos são relativamente jovens; as técnicas destinadas a resolver os problemas de ordem prática vão sendo criadas à medida que os mesmos surgem. Pode acontecer que a comparação com práticas estrangeiras sugira soluções para alguns dos problemas em aberto. Os trabalhos deste ramo afiguram-se particularmente oportunos agora, enquanto os sistemas orçamentários ainda são flexíveis e enquanto suas falhas são agravadas pela crise econômica.