

PLANEJAMENTO FINANCEIRO

Bases políticas e econômicas

A. E. BUCK*

(Tradução de CELIA NEVES)

(In "THE ANNALS OF THE AMERICAN ACADEMY OF POLITICAL AND SOCIAL SCIENCES" — *Government Finance in the Modern Economy* — Jan. 1936)

CONQUANTO seja o núcleo da atividade orçamentária, o planejamento financeiro tem sido até agora superficialmente compreendido pelas autoridades públicas norte-americanas. Esta a razão por que muitos dos nossos orçamentos públicos são elaborados em bases limitadas e insatisfatórias. Frequentemente, pouco mais apresentam que a previsão das despesas necessárias, ano a ano, pois é absolutamente inadequado o tratamento dado à estimativa das receitas existentes para o custeio daquelas. As condições sociais e econômicas, a menos que imperativas, são praticamente abandonadas, na elaboração de tais orçamentos. Costuma existir uma grande falta de previsão a longo prazo, por parte das autoridades governamentais, sendo que o mesmo se pode dizer quanto a esforços tendentes a estabelecer correlação entre as necessidades fiscais das várias unidades de governo, nos diferentes níveis da estrutura federal.

Segundo tudo indica, a situação exige uma conceituação, ou melhor, a reconceituação do que sejam o objetivo, a técnica e as repercussões do planejamento financeiro, em nossa forma de governo.

O PLANEJAMENTO FINANCEIRO E O ORÇAMENTO

O principal objetivo do planejamento financeiro, em qualquer de nossas unidades governamentais, é servir de alicerce à elaboração orçamentária. Só este fato lhe impõe pelo menos três limites definidos: 1) Tomar em consideração tanto a receita como a despesa da unidade governamental, no propósito de ajustar uma à outra; 2) Levar em conta todas as necessidades financeiras da unidade governamental; 3) Situar essas necessidades em determinado período de tempo.

Durante os bons tempos da década que sucedeu à Guerra Mundial, as autoridades públicas quase nunca davam à receita a mesma atenção que dispensavam à despesa. Ao passo que planejavam os gastos de suas unidades — precária mas aceitavelmente — não julgavam necessário dar muita consideração às rendas. Quando irrompeu a crise, não foi fácil alterar esse hábito de gastar sem grandes preocupações pelos meios de financiamento. Surgiram, incontinenti, em muitos governos, dificuldades financeiras que resultavam em deficits grandes e sempre crescentes. E' verdade que tais deficits não poderiam ter sido evitados, naquelas circunstâncias, mas poderiam ter sido diminuídos, mediante o adequado estudo da estimativa e da arrecadação das rendas públicas. Mesmo assim, a continuação de grandes despesas, como aconteceu muitas vezes, tendia a reduzir qualquer aumento de renda decorrente do planejamento da receita. À proporção que a crise se acentuava, somaram-se, às despesas normais, gastos de emergência que anulavam quaisquer esforços dispendidos no sentido de evitar os deficits orçamentários.

ORÇAMENTOS EQUILIBRADOS

Desta situação emergiram vozes, fracas a princípio, porém cada dia mais insistentes, clamando por equilíbrio orçamentário. Procurando atender à esses reclamos, as autoridades públicas experi-

(*) A. E. BUCK é membro do *staff* do Instituto de Administração Pública, da Cidade de Nova York. Participou de numerosos inquéritos realizados nos governos estaduais e municipais; serviu como consultor financeiro de governadores e diretores de finanças de vários Estados e, recentemente, como consultor técnico do Bureau de Orçamento dos Estados Unidos. E' autor do *Public Budgeting* (1929), *The Budget in Governments of Today* (1934), e outros livros.

mentaram certas fórmulas. A mais fácil delas, a que primeira se aplicou, foi a redução das despesas mediante corte percentual nos salários, economias administrativas e diminuição de encargos permanentes, como taxas de juros, por exemplo. Esta fórmula foi aplicada às despesas do Governo Federal nos primeiros dias da administração Roosevelt, resultando numa grande redução de salários e pensões, em certas economias administrativas e, mais tarde, num rebaixamento das taxas de juros de algumas apólices. As autoridades estaduais e municipais também recorreram a essa fórmula, para obter equilíbrio orçamentário.

Até impor-se a necessidade de somar, aos gastos ordinários assim reduzidos, as despesas extraordinárias resultantes da crise, esta fórmula oferecia promessas de restabelecer o equilíbrio entre entradas e saídas de dinheiros públicos. Mas com o rápido crescimento das despesas extraordinárias, tornou-se logo patente que nada se lucrara. Como o quitandeiro italiano diria, perdia-se nas bananas o que se ganhava no amendoim. À proporção que o custo de vida subia, foi mister restabelecer os antigos salários e pensões. Os efeitos das despesas extraordinárias sobre as ordinárias fizeram-se imediatamente sentir, a tal ponto que as últimas corriam para aumentar as primeiras: os dois grupos confundiam-se inextricavelmente em certos casos. Foi o que se deu, e ainda se dá, no Governo Federal, e, em escala menor, em muitos dos Estados e municípios. O resultado provável dessa tendência, após a recuperação econômica, será um nível elevado das despesas ordinárias de quase todas as unidades governamentais. Este efeito será mais evidente no caso do Governo Federal, por causa da política expansionista de fomento a enormes obras públicas que tem orientado a realização de despesas extraordinárias, durante os últimos meses.

Uma segunda fórmula para equilibrar o orçamento, que agora se reclama cada vez mais, exige maior arrecadação de rendas, mediante aumento nas taxas dos impostos ou revisão e reajustamento geral dos sistemas tributários federal, estadual e municipal. Meses atrás, muitas autoridades municipais começaram a aumentar as taxas dos impostos existentes e a criar impostos de importância secundária. Alguns Estados também adotaram essas providências. Tudo quanto fizeram, no entanto, foi muito influenciado pelas subvenções que recebiam ou esperavam receber do Governo Federal.

Este último autorizou numerosos impostos temporários para fazer face a uma pequena parte de seu vasto programa de gastos e chegou a discutir uma reforma geral do sistema tributário nacional; sua realização, porém, foi adiada até que melhorasse a situação econômica do país. Durante o verão passado, todavia, o Congresso, a instâncias do Presidente, votou certas modificações, notadamente nos impostos de renda, de herança e das corporações. Em virtude dessas alterações, o Presidente pode declarar, em seu "Sumário do Orçamento para 1936", que julgava satisfatório o sistema tributário federal, pelo menos nas circunstâncias atuais, e que, daqui por diante, a atenção devia concentrar-se na redução gradual das despesas extraordinárias. Com este método esperava ele, como disse, reduzir a "distância entre a receita e a despesa".

Voltou, assim, para o primeiro plano, uma terceira fórmula, muito cara aos financistas de outrora: a judiciosa combinação das fórmulas já citadas, a qual oferece melhor base de ação que as duas primeiras. Inclue a remodelação dos sistemas tributários dos três níveis de governo, com o propósito de obter rendas mais abundantes, de modo mais equitativo e, ao mesmo tempo, uma considerável redução das despesas públicas, especialmente daquelas de caráter emergencial que apresentem valor duvidoso. A adoção dessa fórmula não afastará, imediatamente, o recurso ao crédito público, em todas as unidades de governo. Algumas delas se encontram em situação financeira tão precária que ainda carecerão de empréstimos, durante algum tempo, afim de auxiliar o custeio de suas despesas normais. Com o correr do tempo, porém, os orçamentos dessas unidades deverão ser equilibrados apenas com o produto da tributação, se se deseja evitar a bancarrota. As alternativas da tributação são: infundáveis empréstimos de consolidação, com juros cada vez maiores, repúdio radical das dívidas ou, no caso do Governo Federal, inflação monetária. Convenhamos que as consequências dessas alternativas não formam um quadro agradável de contemplar.

OS CICLOS ECONÔMICOS E O ORÇAMENTO

Na suposição de que os ciclos econômicos representam um mal crônico e talvez incurável de nossa economia nacional, alguns estudiosos têm proposto que o equilíbrio dos orçamentos públicos se faça de acordo com esses ciclos. Nos maus tempos,

afirma-se, convém que as autoridades públicas suplementem as rendas em decréscimo por meio de empréstimos, equilibrando, assim, o orçamento. Nas épocas de prosperidade, porém, devem diligenciar por conseguir abundantes saldos da tributação sobre as necessidades normais, de maneira a liquidar as dívidas anteriormente contraídas e, assim, equilibrar os orçamentos dentro de cada ciclo econômico. Logo à primeira vista, esta proposta se apresenta como a Meca para a qual os orçamentistas em apuros financeiros deviam recorrer, em busca de conforto e, mesmo, auxílio; o caminho, contudo, está cheio de dificuldades. Dentre elas destacam-se as influências sutis e penetrantes que a instabilidade dos partidos políticos exerce sobre o planejamento financeiro, a falta de estimativas idôneas quanto à extensão e à duração dos períodos alternativos de depressão e prosperidade, e a aparente incapacidade da maioria dos orçamentistas para elaborar programas viáveis que atinjam um futuro remoto.

UNIVERSALIDADE ORÇAMENTÁRIA

O planejamento financeiro também tem que ajustar contas com a universalidade orçamentária. A velha regra de que o orçamento deve incluir *todas* as receitas e *todas* as despesas da unidade de governo não é muito observada neste país. As necessidades financeiras dos órgãos públicos, especialmente as das empresas auto-suficientes, são com frequência omitidas do orçamento. As inversões de capital e o respectivo financiamento são excluídos do mesmo modo. Muitas vezes o orçamento só apresenta as necessidades correntes, a serem atendidas com recursos do fundo geral, deixando-se de fora outros fundos acaso existentes.

Na tentativa de apresentar um quadro financeiro completo, nossas autoridades governamentais têm caminhado no sentido do orçamento bruto, apresentando as necessidades globais de todos os órgãos do governo, qualquer que seja a sua natureza. As necessidades de empresas auto-suficientes ou de órgãos que dispõem de renda própria, quando assim incluídas no orçamento geral, contribuem para dar uma impressão exagerada dos gastos governamentais. Evita-se essa impressão e ao mesmo tempo preserva-se a universalidade orçamentária, com a adoção de um orçamento anexo para cada empresa ou órgão dessa natureza. Transporta-se para o orçamento geral — que se torna assim um orçamento líquido — o superavit ou de-

ficit constante de cada orçamento anexo. O uso destes foi inaugurado no Governo Federal, em 1936, apresentando-se em anexos os orçamentos do Departamento dos Correios, da Corporação de Reconstrução Financeira e do Distrito de Colúmbia. O orçamento geral de 1936 apresenta apenas as necessidades líquidas de cada um desses órgãos, enquanto que os orçamentos anexos relacionam as receitas e despesas brutas. Parece que este método também pode ser aplicado, com vantagem, pelos orçamentistas estaduais e municipais, pois torna os orçamentos mais universais e o planejamento financeiro mais claro.

ORÇAMENTO DE INVERSÕES DE CAPITAL NOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

Há muito tempo que se tornou evidente a necessidade de elaborar orçamentos para as inversões de capital e os melhoramentos dos governos estaduais e municipais. No momento, porém, esta necessidade se transformou em absoluta urgência. Esses governos, ao contrário do Governo Federal, têm que enfrentar intrincados métodos de financiar suas necessidades de capital, a saber: empréstimos, subvenções federais, rendas tributárias, contribuições de melhoria, rendas de serviços de utilidade pública e fundos de reserva. Cumpre, portanto, correlacionar essas diferentes fontes de renda com os vários projetos, relativos não apenas a um ano mas a cinco. Esse programa maior é indispensável afim de distribuir equitativamente, pelos anos futuros, as despesas respectivas. E' exigido também, como base adequada ao orçamento de capital ou de melhoramentos que deve ser apresentado todos os anos, como parte do orçamento geral. A preparação desse programa e sua adequada integração no orçamento geral constituem tarefa essencial ao planejamento financeiro, que não pode ser negligenciada por mais tempo.

O fato de que o orçamento deve ser votado e aprovado a intervalos regulares, usualmente um ano, requer que se focalize o planejamento financeiro principalmente dentro desse período. O ano é a unidade de tempo lógica para a administração financeira e, conseqüentemente, orçamentária. Isto não significa, todavia, como acentuei acima, que o planejamento financeiro deva limitar-se a previsões anuais; muito ao contrário, deve ter uma perspectiva mais ampla de várias questões fiscais de efeitos duradouros, tais como: inversão de capital,

amortização de dívidas, pagamento de juros, pensões, aposentadorias e outros encargos permanentes. As condições geradas pela crise vêm tornar o planejamento a longo prazo cada vez mais necessário, dentro dos próximos anos, se é que se deseja restaurar o equilíbrio orçamentário nas finanças de nossas unidades governamentais.

TÉCNICA DO PLANEJAMENTO FINANCEIRO

O planejamento financeiro, sob o aspecto processual, tem duas fases sucessivas: formulação e autorização. À primeira fase pertencem a preparação do orçamento e de todos os dados informativos; e à segunda, a votação do orçamento.

A tendência verificada nos últimos anos tem sido decididamente no sentido de tornar o Executivo responsável pela preparação do orçamento e pela elaboração de programas a longo prazo que sirvam de apoio ao plano orçamentário. No exercício dessa responsabilidade, todavia, o Executivo tem que lutar com uma considerável pressão, e mesmo rivalidade, por parte do Legislativo. O Congresso, particularmente nos governos federal e estadual, ainda não renunciou ao velho poder de elaborar planos fiscais, que exerceu durante um século ou mais. Em consequência, a elaboração do orçamento, em muitas unidades de governo, é influenciada tanto ou mais pela atitude e atos do Congresso do que pelas intenções e esforços do Executivo. O efeito deste método, de modo geral, tem sido prejudicial ao planejamento financeiro. A concessão ao Executivo de plenos poderes para elaborar o orçamento parece extremamente conveniente. O Legislativo está equipado para rever, criticar e, caso necessário, modificar o orçamento, antes de votá-lo. Mas é só. Nossa experiência orçamentária, nos últimos anos, indica claramente que esta é a melhor solução.

EXECUTIVO E TÉCNICOS

Na elaboração do orçamento, é essencial que o Executivo disponha de um corpo de técnicos, qualquer que seja ele. O preparo e a experiência prática desse corpo de técnicos pode determinar a natureza do planejamento que o orçamento corporifica. Mesmo deixando-se de lado a qualidade desses técnicos, o Executivo sempre é forçado a trabalhar dentro de um determinado quadro: suas atividades de planejamento são circunscritas por disposições constitucionais e legais, e sua visão

é limitada por tradições e políticas locais. Tem pouca ou nenhuma escolha em questões de propósitos governamentais, organização ministerial, despesas obrigatórias, formas de tributação e métodos de financiamento. Mesmo assim, cumpre que dê certa flexibilidade ao orçamento, de modo a ajustá-lo às mutáveis condições econômicas e sociais da comunidade, do Estado ou da Nação, conforme o caso.

Os efeitos das condições econômicas e sociais devem ser considerados constantemente, durante todo o processo de planejamento financeiro. O orçamento de crise é, na maior parte dos governos, muito diferente do orçamento normal: o primeiro deve levar em conta o sofrimento e as agruras impostas à ordem social pelo retraimento do comércio e da indústria. Isto significa a formulação de uma política definida, que compense a queda das rendas, de um lado, e o crescente desemprego, de outro. Na ausência de uma política dessa ordem, as autoridades públicas são arrastadas primeiro numa direção, depois noutra — de uma rigorosa contração nas despesas governamentais passam a um dispêndio inflacionário com obras públicas de auxílio ao desemprego. Qualquer que seja a direção em que se empenhem, no momento, pouco ou nada se preocupam com o valor relativo das diferentes despesas. Não tratam de extirpar, primeiro, as despesas inúteis, e depois as economicamente duvidosas; todos os gastos, essenciais ou não, com a possível exceção dos encargos permanentes, são cortados numa base percentual. As restaurações são posteriormente feitas nessa mesma base. Vê-se logo que não é possível obter economia duradoura com a adoção de uma tal política de cortes.

Há grande necessidade de se realizarem, em todo o campo das despesas públicas, estudos aprofundados que sirvam de guia aos nossos orçamentistas. JOSEPH SYKES projetou um estudo desses para a Grã-Bretanha, sendo que o primeiro volume já foi publicado sob o título *British Public Expenditures, 1921-1931*. De igual importância para o planejamento financeiro é um estudo dos efeitos das várias fontes de renda na economia da nação. As tarifas podem estar organizadas de tal maneira que perturbem o comércio interno do país; alguns impostos podem estar alijando a indústria de uma região para a outra; outros podem proteger determinadas empresas em prejuízo da população

inteira. Tais efeitos precisam ser ponderados na revisão dos sistemas tributários existentes, efetuada com o fito de se obter equilíbrio orçamentário. É preciso não esquecer que todos os impostos têm uma significação dupla: uma, fiscal; outra social. E esta última costuma ser a mais importante.

AUTORIZAÇÃO

A autorização ou votação do orçamento — segunda fase do planejamento financeiro — é essencialmente uma função do Legislativo, em nosso sistema de governo. Isto não significa, contudo, que o Legislativo deva tentar sobrepor-se ao Executivo, tentando êle próprio formular o orçamento. Os dois ramos precisam trabalhar em conjunto, se se deseja obter bons resultados, deixando-se o Legislativo livre para aprovar ou desaprovar as propostas do Executivo. O processo legislativo para discussão e aprovação do orçamento, especialmente nos governos federal e estadual, pode ser grandemente aperfeiçoado, mediante a simplificação da organização das comissões e a adoção de discussão aberta, em plenário, com o Executivo presente para explicar e defender seu plano financeiro.

Como último estágio do planejamento financeiro, cumpre dar ao orçamento, tal como adotado pelo Congresso, completa publicidade, que aponte quaisquer modificações e revisões feitas no Legislativo. Êste ano o governo federal inaugurou esta política. Logo após o encerramento do Congresso, o Bureau do Orçamento preparou um sumário do orçamento de 1936, que foi distribuído à imprensa no dia 30 de setembro. Continha êsse sumário uma exposição do Presidente sobre a situação econômica e fiscal. Apresentava as estimativas da despesa e da receita depois de revistas pelo Executivo, em atenção a situações novas e em cumprimento à ação do Congresso. Êste sumário foi publicado por extenso, pelos principais jornais do país.

PLANEJAMENTO FINANCEIRO NO REGIME FEDERAL

As disposições constitucionais dos três níveis de governo — nacional, estadual e local — tende, na estrutura federal, a dividir o planejamento finan-

ceiro do país em três compartimentos não-comunicantes. As autoridades públicas de cada nível, ao planejarem seu programa financeiro, dispensam pouca ou nenhuma consideração às necessidades orçamentárias dos outros dois níveis. Isto se nota principalmente entre os governos estaduais e o federal. A política financeira adotada recentemente pelas autoridades federais, para debelar a crise econômica, forçou, no entanto, pelo menos temporariamente, as autoridades estaduais a cooperarem com as de Washington, em certas fases do planejamento financeiro. O mesmo se pode dizer das autoridades locais, conquanto sua posição seja um tanto diferente. À parte essa cooperação transitória, entre as varias autoridades, não existe atualmente meio algum de correlacionar as necessidades financeiras dos três níveis de governo, durante o processo de planejamento. Há, sem dúvida, a fiscalização exercida pelos Estados, dentro de suas jurisdições, sobre os orçamentos municipais; mas essa fiscalização em regra é inócua, do ponto de vista do planejamento geral.

Afigura-se extremamente conveniente um sistema de cooperação no planejamento financeiro de nossos governos federal, estadual e municipal. A ausência desse sistema é responsável por gastos improdutivos, impostos injustos e dívidas esmagadoras. Os dinheiros públicos são empregados desnecessariamente, em funções que constituem duplicata de outras ou em atividades inúteis. Os impostos são mal distribuídos nos três níveis, e o ônus financeiro recai muito mais pesadamente em alguns pontos do que em outros.

Embora os constitucionalistas não concordem, é perfeitamente possível conceber um sistema de cooperação no planejamento das questões financeiras, do qual as autoridades federal e estadual tenham a direção. Ao elaborar as minúcias desse sistema, as atuais funções governamentais dos diferentes níveis devem ser cuidadosamente examinadas, com o propósito de determinar quais as que caberão a cada nível e quais as que serão desempenhadas cooperativamente. Feito isto, o financiamento dessas funções, tal como redistribuídas, será estudado para apurar qual a proporção das despesas que deve caber a cada nível. E, finalmente, essa redistribuição das funções e dos custeios tem que ser incluída entre os fatores que determinam a remodelação de todo o nosso sistema tributário.