

ORÇAMENTOS PÚBLICOS

HARVEY WALKER

*Professor de Ciência Política na Universidade
de Ohio*

(Conferência realizada sob os auspícios do D.A.S.P., em 25 de outubro de 1943)

O ESTADO moderno, qualquer que seja sua forma, presta necessariamente uma grande quantidade de serviços essenciais ao povo que vive sob sua jurisdição. Podemos dizer que tais serviços, considerados em seu conjunto, constituem as funções do Estado. Por muitos anos, tem havido animada discussão entre aqueles que afirmam que o governo é melhor quando governa menos e os que, ultimamente em número cada vez maior, entendem que o Estado deve realizar todo e qualquer empreendimento útil ao bem estar do povo. Estou certo de que os nossos antepassados ficariam impressionados se vissem a longa lista de funções hoje atribuídas ao Governo, com aprovação do público, e não tenho dúvidas de que essa lista, ao invés de diminuir no futuro, aumentará materialmente, sendo lícito esperar que a atividade e o controle governamentais sejam cada vez maiores.

Entretanto, a atividade e mesmo o controle do Estado não significam, necessariamente, maiores restrições à liberdade individual ou social, que é, realmente, o que mais se teme. Na verdade, quando é a burocracia que controla a administração das funções públicas, esse temor pode-se justificar, mas quando existe controle democrático e supervisão ativa do exercício das funções públicas e da ação dos funcionários do Estado, o Governo é, e não pode deixar de ser, apenas um servidor do povo.

Entre os deveres do Estado moderno estão a proteção contra os inimigos externos, os elementos anti-sociais, as doenças transmissíveis, a falta de segurança individual ou familiar, a ignorância e a falta das cousas indispensáveis à vida.

Admite-se geralmente sem discussão que o Estado procure atender a determinadas necessidades públicas, provendo, por exemplo, os transportes de todos os tipos, estradas, caminhos de ferro, navega-

ção marítima e aérea; agências postais e telegráficas e mesmo telefones, luz e força, água e esgotos, tratando da coleta e destruição do lixo, do combate a insetos daninhos e micróbios de todas as espécies. Pretende-se mesmo nos últimos anos que os poderes públicos prestem auxílio financeiro a indivíduos e famílias, mediante projetos de cooperativas de consumo e de construção de casas. Há muito que se aceitou a assistência às ciências e artes e à educação pública em todos os níveis. De um modo geral, pode-se entender por função pública qualquer atividade que o povo venha a exigir do Governo, por haver reconhecido que ela é melhor realizada estando a cargo da capacidade coletiva do que quando confiada à capacidade individual.

O custo desses serviços pode subir a tal ponto que absorva uma grande parte da renda do país. Muitos, temendo essa acentuada tendência de elevação dos gastos públicos, procuram constituir fundos lançando mão da política de aumento de impostos. Nada há, porém, a temer. Que importa, se as mercadorias e os serviços exigidos para que um povo possa viver uma existência sadia e confortável são adquiridos à custa de dinheiros públicos ou privados? Se a massa democrática decidiu que todas as suas necessidades deveriam ser providas pelo Governo, o que seria de todo razoável, as despesas públicas poderiam elevar-se a um nível tal que exigissem impostos praticamente iguais à renda integral dos grupos de menores haveres.

Como se sabe, a prestação de todos esses serviços requer dinheiro. O orçamento é, ou deve ser, o plano pelo qual ou segundo o qual os recursos financeiros para atender aos gastos de um determinado período fiscal são assegurados e distribuídos às repartições competentes para a execução desses serviços. Deve basear-se nos serviços que

Orçamento, plano de trabalho

vão ser prestados, os quais são condicionados pelos compromissos e funções que o Estado reconheça serem de sua competência. O orçamento é apenas uma expressão, em termos monetários, do trabalho que o Governo pretende executar durante um período determinado.

Deve ter como base um plano de trabalho. Isso é mais importante do que sua forma ou do que a receita e a despesa em que se classifica. Os pedidos de verba dos órgãos administrativos deverão, primeiro, ser expressos em termos do trabalho que pretendem realizar e, só depois de examinado e aprovado esse trabalho, é que se fará sua tradução em termos do dinheiro que será necessário para cumprimento do programa a que corresponde. Tanto o plano de trabalho como o plano financeiro deverão ser apresentados pelo órgão administrativo à agência de orçamento, que precisará conhecer, também, todas as operações que forem feitas para traduzir um nos termos do outro.

A precisão no cálculo do equivalente monetário do programa de trabalho só pode ser atingida com o estabelecimento de unidades de trabalho geralmente aceitas, as quais podem, experimentalmente, ser avaliadas em termos de custo. Por exemplo, uma das principais tarefas da Casa da Moeda é a cunhagem de moedas de menor valor. A análise de custo pode determinar a despesa com a produção de uma moeda, de mil ou de cem mil moedas. Se se chegar à conclusão de que é necessário cunhar dez milhões, bastará, para preparar o orçamento desse trabalho, multiplicar o custo da cunhagem de cem mil, que já é conhecido, pelo número de cem mil unidades que se pretende sejam cunhadas e esse custo pode ser dividido em itens correspondentes a trabalho, material e aparelhagem necessários. Exemplos semelhantes podem ser encontrados nos departamentos de saúde, cujo trabalho pode ser contado por unidade em inspecções, inoculações, etc., ou nas estradas de ferro, onde a unidade de trabalho geralmente aceita é a milha de percurso ou a milha de carga. Não é necessária grande imaginação para que se admita a extensão desse sistema, já bastante empregado, a todas as atividades governamentais. É verdade que, até agora, há unidades de trabalho comuns que não têm sido desenvolvidas em muitos setores, o que poderá ser feito, entretanto, com um pouco de engenho e algumas análises de custo bem feitas. Quando isso for realidade, já não será necessário exprimir os

orçamentos em termos dos gastos dos anos anteriores.

A responsabilidade principal no estabelecimento de unidades de trabalho e na apuração do seu custo recai sobre o órgão que executa o trabalho, mas a agência de orçamento deve estar preparada para prestar-lhe assistência. Evidentemente, é difícil, se não impossível, que cada órgão administrativo possa contar com analistas de custo devidamente habilitados e o mais lógico seria que tais especialistas ficassem adidos à agência de orçamento, para serem postos à disposição de qualquer departamento que deles precisasse para consultas.

Compreende-se e admite-se que a agência de orçamento, em nome do Poder Executivo, tenha a responsabilidade da revisão dos planos dos diversos órgãos da administração, mas infelizmente essa revisão se restringe, freqüentemente, às propostas de despesas, sendo dada pouca atenção à receita orçamentária, o que constitui um erro que deve ser evitado. A revisão de planos de trabalho e de despesas, bem como a de planos de receita, deve ser feita de acordo com as diretrizes da autoridade executiva. Notei, com grande interesse, que o Governo federal brasileiro aceita o princípio da universalidade de seu orçamento. Em outras palavras, há um único orçamento envolvendo todas as atividades governamentais, o que facilita o balanço orçamentário. A maior parte dos chefes executivos insiste, com boas razões, em que o orçamento que lhes é submetido pela agência de orçamento esteja em equilíbrio, isto é, em que os gastos previstos não sejam maiores que a renda estimada. O equilíbrio absoluto é difícil de atingir; é mais freqüente, especialmente nestes dias de expansão das atividades governamentais, que as rendas sejam insuficientes para atender aos gastos esperados. Quando isso ocorre, cabe ao chefe do executivo decidir se um determinado trabalho proposto pode deixar de ser iniciado, reduzindo assim as despesas orçamentárias às possibilidades da renda planejada, ou se deve ser assegurada uma nova renda, mediante empréstimo, novos impostos ou aumento nos impostos antigos. Isso equivale a uma decisão política, que deve ficar a critério do chefe do executivo ou, finalmente, nas mãos do corpo legislativo, se houver.

Em épocas de emergência, como uma grande crise ou uma guerra, quando os governos são chamados a executar funções de caráter extraordinário, que desaparecerão passado o período difícil,

muitos estudiosos de finanças públicas admitem a existência de orçamentos não equilibrados, ou, em outras palavras, consideram justo que o governo, durante um determinado período de tempo, assuma compromissos além de suas possibilidades. Isso, afinal, é um engano, porque o governo não pode obter as mercadorias e serviços de que necessita sem pagar por êles e daí o orçamento ter que ser equilibrado por empréstimos ou por impostos. Na presente emergência, muito do dinheiro de que têm precisado os países em guerra tem sido obtido por empréstimo. Algum dia tais empréstimos terão que ser pagos, a menos que os governos estejam dispostos a repudiá-los, aceitando todas as consequências. Naturalmente êsse repúdio pode ocorrer de muitas maneiras, sem que o governo precise recusar-se a pagar suas obrigações. A inflação tem o mesmo efeito, como o prova a situação na Alemanha e na França, depois da primeira guerra mundial.

A agência de orçamento, após a revisão e consolidação dos cálculos, submete-os, como um plano geral, à aprovação do poder executivo. Êste, por sua vez, o encaminha ao corpo legislativo, caso exista. Depois de ser assim aprovado, o plano se transforma em lei e, como tal, deve ser pôsto em vigor, o que, neste caso, ficará a cargo da agência de orçamento.

Para fazer vigorar uma lei de orçamento é necessário :

- 1) — inspecção contínua das atividades de todas as agências ;
- 2) — sistema de escrituração de receita e despesa comparada com as estimativas do orçamento ;
- 3) — consolidação dêsses demonstrativos em um relatório geral da situação orçamentária, que possa ser apresentado ao chefe do executivo, para sua informação e para servir de base a qualquer decisão que tenha que ser tomada, afim de evitar uma discordância muito grande do plano aprovado.

Êsse exame contínuo, executado pela agência de orçamento em relação ao trabalho dos órgãos administrativos, tem a finalidade de trazer o poder executivo sempre informado do andamento do plano e capacitá-lo, quando necessário, a exercer pressão administrativa para assegurar a conformidade com

o plano. Tem também o objetivo de melhorar as práticas administrativas dentro dos departamentos, afim de assegurar maior eficiência, e, assim, conseguir mais trabalho com a mesma despesa.

Uma tal inspecção requer os serviços de certo número de especialistas muito competentes nos assuntos de administração pública, os quais podem servir como conselheiros técnicos para as unidades administrativas. Em outras palavras, a agência de orçamento não existe apenas para os misteres de coletar cálculos, revê-los e consolidá-los, mas para exercer, também, uma importante influência na melhoria dos processos administrativos. Deve estar sempre progredindo em estudos capazes de assegurar maior eficiência. Sòmente a agência de orçamento está em posição de poder estudar, por exemplo, a questão das viagens dos empregados públicos, para determinação das quotas de indenização apropriadas e sugestão dos meios de evitar viagens desnecessárias, entre as quais se poderia incluir a regulamentação das atividades de inspecção de um certo número de diferentes órgãos administrativos. Sòmente a agência de orçamento pode estudar a questão do uso de automóveis oficiais e sugerir a promulgação de regulamentos que evitem abusos nesse particular.

No fim do período coberto pelo plano orçamentário, é função da agência de orçamento fazer um exame do trabalho realizado. Êsse exame difere do exame financeiro, porque diz respeito às unidades a que já nos referimos, mais do que às receitas e despesas. Um departamento pode conservar suas despesas dentro dos limites previstos, reduzindo a quantidade de trabalho produzido. Isso, naturalmente, dá lugar a unidades de custo mais elevadas. A agência de orçamento deve verificar se isso ocorreu ou não, e, em caso afirmativo, deve chamar para êsse fato a atenção do chefe do executivo, tendo em vista qualquer ação administrativa que êle resolva determinar. Do mesmo modo, êsse exame pode revelar que um determinado órgão reduziu suas unidades de custo, realizando mais trabalho do que o que fôra planejado para ser feito com a quantia de que dispunha, ou realizando o trabalho previsto com despesas menores do que as que foram prèviamente admitidas. Para tais realizações deve ser chamada a atenção do chefe do executivo, de modo que êle possa manifestar sua aprovação aos funcionários por elas responsáveis. Em casos importantes caberia mesmo o reconhecimento público.

E' quase universalmente admitido, hoje, que a agência de orçamento fique colocada, na estrutura administrativa, em posição imediatamente subordinada ao chefe do executivo, cuja política lhe cabe pôr em vigor. O diretor do orçamento é e tem que ser a mão direita do chefe executivo supremo e deve poder falar em seu nome aos departamentos sôbre todos os assuntos concernentes à rotina de administração dos negócios públicos. E' óbvio que isso não pode ser feito eficientemente por uma agência de orçamento subordinada a qualquer outro chefe. Suas decisões seriam discutidas e os órgãos administrativos estariam continuamente levando seus problemas diretamente ao chefe do executivo ou apelando para êle contra as decisões da agência de orçamento. Se, porém, fica claro que o diretor de orçamento fala pelo chefe do executivo, após consultá-lo, êsse inconveniente pode ser evitado.

A agência de orçamento deve estar, também, inteiramente separada de qualquer função destinada a servir ao público. Deve ser uma agência de caráter superior, que trate exclusivamente, do serviço público. Ter sido muito discutido se a agência de orçamento deve ser um departamento de administração geral, incluindo também a administração do pessoal do serviço público, a supervisão das compras do govêrno e o exame financeiro da contabilidade pública. Sou de opinião que tais atividades devem ser reunidas num mesmo órgão. São todas de caráter de supervisão, destinadas a servir antes aos outros departamentos governamentais do que ao público e podem ser dirigidas por um mesmo chefe, como é o caso do D.A.S.P. Não obstante, o govêrno americano e o govêrno inglês não estão dispostos, ainda, a adotar êsse princípio. Há, no entanto, certo número de govêrnos estaduais e municipais americanos com organizações dêsse tipo, que parecem satisfazer. Tudo me indica que, no Brasil, êsse plano tem produzido bons resultados.

A objetividade nos estudos da agência de orçamento é essencial para que possam inspirar confiança aos departamentos governamentais, ao chefe do executivo e ao público. E' bem sabido que a mais alta objetividade resulta de treinamento científico e ainda é bem limitado o ensino sistemático de técnica de elaboração orçamentária que podem ministrar, agora, as instituições de ensino superior. A qualidade do treinamento pode ser ainda grandemente melhorada. No Brasil, em que há grande escassez de oportunidades de treinamento nessa

especialidade, a tarefa terá provavelmente que ser feita de preferência após a entrada no serviço, por meio de um programa de treinamento funcional. Entretanto, não é aconselhável escolher para êsse treinamento jovens sem experiência administrativa. E' preferível selecionar pessoas que já tenham de 3 a 5 anos de experiência administrativa, as quais, após o treinamento, deverão ser transferidas para a agência de orçamento, para trabalho de pesquisa. As condições de temperamento e educação de tais individuos devem ser examinadas com muito cuidado, para que fique assegurada sua adaptação a êsse trabalho e para que, após o treinamento, possam transferir para os assuntos do serviço público o devotamento que manifestavam a seus deveres anteriores. De outro modo, não poderão ser usados de maneira eficiente na fiscalização do órgão administrativo a que uma vez pertenceram. Se é nesse setor que êles são mais úteis, é necessário conservar cuidadosamente sua capacidade.

O orçamento é um processo contínuo. Muitas pessoas não informadas observam alarmadas o crescente vulto do pessoal especializado em orçamento e chegam a dizer, numa crítica acerba, que a agência de orçamento permanece ocupada apenas algumas semanas em cada ano. Diante do que já foi dito com referência às funções da agência de orçamento, é óbvio que, se ela não estiver todo o tempo ocupada com estudos que visem aumentar a eficiência do serviço, ou em pôr em execução o orçamento prèviamente aprovado, não estará desempenhando suas verdadeiras funções. As informações sôbre as quais um novo orçamento se pode basear devem ser coligidas enquanto se executa o orçamento anterior.

Tenho notado com interêsse que o período orçamentário e fiscal no Brasil é curto, isto é, corresponde ao ano civil. Se se adota um período mais longo, como em muitos estados norte-americanos, as estimativas orçamentárias, tanto de receita como de despesa, bem como o programa de trabalho, perdem muito da sua necessária exatidão. Por muito competente que seja um chefe de departamento, não se pode esperar que êle seja sempre um profeta, pelo menos em se tratando de profecias para períodos longos. Mesmo com um orçamento anual têm de ser previstas condições com uma antecipação de, pelo menos, 18 meses, em relação ao tempo para que as estimativas são feitas. Assim, quanto mais curto o período orçamentário, tanto mais provável é que o orçamento seja executado em con-

cordância com os seus termos. A data para a apresentação de estimativas pelos departamentos determina o prazo que a agência de orçamento terá para revê-las. Quanto mais longo o período, tanto mais cuidadosa a revisão, mas quanto mais longo o período, tanto menos rigorosas são capazes de ser as estimativas. Diante desse dilema, tornou-se preciso um meio termo acomodador. Foi sugerido que um período de quatro meses deveria ser suficiente, a menos que se fizesse necessária a aprovação legislativa, caso em que o período deveria ser dilatado para seis meses. No governo federal dos Estados Unidos o período é de, aproximadamente, 9 meses, o que é demasiado longo. Em caso de período mais curto, o trabalho da agência de orçamento deve ser planejado de tal modo que todo o esforço do pessoal possa ser concentrado, durante esse tempo, na revisão das estimativas.

Em adição à agência central de orçamento, é desejável que haja em cada um dos principais departamentos do Governo, um seu representante, dispondo de um pequeno grupo de auxiliares, a que poderá caber um contínuo trabalho de inspeção contábil das operações do departamento. Essas representações só devem estar sujeitas ao controle do diretor do orçamento, ainda que materialmente localizadas em outro edifício.

Uma das principais dificuldades em administração orçamentária decorre de situações imprevistas que requerem transferências entre itens do orçamento, aumento de itens ou despesas extraordinárias na base de um orçamento suplementar. É boa prática administrativa permitir transferências entre os itens de um mesmo orçamento, uma vez obtida a aprovação do chefe do executivo. O número de tais transferências pode ser grandemente reduzido limitando-se os itens do orçamento e conferindo-se aos órgãos administrativos arbítrio na despesa. Se as importâncias autorizadas estão em cifras globais, sem especificações menores, é considerável o arbítrio de cada órgão e haverá poucas transferências. Se, ao contrário, a lei orçamentária aprovada especifica minuciosamente as despesas, citando cada objeto a ser comprado ou cada pessoa a empregar, fica limitado esse arbítrio e as transferências serão muitas. Quando a agência de orçamento preenche bem suas funções, o sistema de cifras globais é aconselhável, porque é o que os departamentos preferem; e porque, se a agência os controla com sabedoria e competência, não há inconveniente em que se lhes conceda amplo arbítrio.

É também de boa prática orçamentária reservar uma pequena porção da renda prevista para situações de emergência. Algumas vezes isto se faz incluindo na lei de orçamento um item de dotação a ser distribuída posteriormente, a critério do chefe executivo, em qualquer tempo durante o período do orçamento. Outras vezes, requer-se dos departamentos que reservem do total de suas dotações uma porcentagem a ser dispendida somente com aprovação da agência de orçamento.

Nos Estados Unidos a agência de orçamento aprova, no começo do período fiscal, uma distribuição de dotações, de acordo com as indicações de cada órgão administrativo, estabelecendo os limites das importâncias que podem ser dispendidas mensalmente. Alguns Estados têm leis financeiras proibindo o dispêndio de mais de um duodécimo da dotação anual em cada mês, salvo mediante aprovação do respectivo governador. Sou de opinião que esse período básico é muito curto e que a melhor solução seria adotar-se, para esses efeitos, períodos mínimos de três meses.

Uma das principais razões para a exigência de distribuição das verbas pelo período orçamentário é que isso pode obrigar os órgãos administrativos a cumprir seu programa de trabalho de acordo com as verdadeiras condições do momento. Um orçamento preparado com dezoito meses de antecedência pode ser muito alterado por acontecimentos inesperados e, se estes são de molde a justificar uma redução no programa de trabalho ou nas unidades de custo, cabe à agência de orçamento alterar as verbas até as cifras apropriadas. A ocorrência de algum acontecimento extraordinário, como por exemplo, uma guerra, durante o período de vigência do orçamento, acarretando para o Governo pesadas obrigações financeiras, exige obviamente tratamento especial. Em tais casos o recurso usualmente adotado é o de um orçamento extraordinário, prevendo dotações para financiamento das medidas que se fazem necessárias. A não ser em tais casos, é preferível, de um modo geral, adiar novos compromissos para o início do período fiscal, quando poderão os mesmos ser incluídos no conjunto dos futuros planos de trabalho a serem propostos, o que facilita uma solução geral adequada.

Em geral a contabilidade pública é baseada em um dos seguintes sistemas: *de caixa ou dinheiro ou de competência ou exercício* (cash and accrual accountings). A contabilidade de caixa é familiar a toda gente. Segundo esse sistema, os únicos lan-

çamentos registados são os que correspondem a dinheiro recebido ou gasto. Êsses registos, entretanto, são de todo inadequados para dar, a qualquer tempo, uma idéia exata da situação financeira do Govêrno. A menos que se disponha de informações completas sôbre os encargos do Estado, sejam êles relativos a salários, alugueis, contratos para compras de material ou construção de obras públicas, nem o Govêrno nem o povo poderão ter dados exatos sôbre essa situação.

A contabilidade de competência ou exercício considera as obrigações financeiras. Nesse sistema, toda obrigação ou encargo que implique em responsabilidade financeira é escriturado à conta de dotações ou verbas apropriadas, no momento em que for assumido. Regista-se também, naturalmente, o dinheiro gasto ou recebido. Isso é importante para que se possa ter certeza de que, quando chegar a ocasião de liquidar os compromissos, haverá em caixa dinheiro para pagá-los. Entretanto, para fins orçamentários e de publicidade, os registos por competência ou exercício são essenciais, porque oferecem um quadro completo da situação financeira.

A agência de orçamento deveria manter um sistema de contabilidade orçamentária, que registasse, no início do período fiscal, as importâncias indicadas na lei de orçamento. Se se usa um sistema de discriminação de verbas, cada uma delas deve ser lançada à conta da dotação apropriada, de modo que, em qualquer momento, o chefe do executivo possa ser informado a respeito do dinheiro que foi gasto para pagamento de despesas e do que a agência de orçamento, agindo como seu representante, tem ainda em seu poder.

Além disso, a agência de orçamento deveria estabelecer um sistema de contabilidade no qual as verbas distribuídas fôsem lançadas como créditos e as obrigações como débitos, de modo a estar habilitada, a qualquer momento, a informar o chefe do executivo sôbre a importância dos créditos concedidos, já onerada ou obrigada, e sôbre a que permanece livre para qualquer obrigação. Nesses registos deveria figurar também a liquidação das obrigações, afim de que aquele chefe pudesse sempre saber, à vista de relatório que lhe fôsse apresentado, quais as importâncias concedidas para pagamento de despesas que, num momento dado, já tinham sido realmente gastas. Assim, os livros da agência de orçamento deveriam indicar, a qual-

quer tempo, os saldos não distribuídos, os não empenhados e os não dispendidos.

A liquidação de empenhos de despesa envolve freqüentemente a necessidade de ajustamentos. Em muitos casos, a importância exata de uma obrigação não pode ser conhecida de antemão e pode acontecer que, no momento da liquidação, a soma realmente paga seja inferior à que foi empenhada previamente. Em tal caso, a diferença deve ser coberta por um lançamento a favor do saldo não obrigado. Inversamente, se a importância da despesa excede à do empenho, deve-se fazer o lançamento de uma despesa adicional, igual à diferença verificada, afim de se equilibrarem as contas. A superestimativa habitual do montante de uma obrigação é administrativamente tão nociva quanto a subestimação e ambas deveriam constituir um índice da necessidade de disciplina administrativa por parte dos órgãos em que se tornassem freqüentes.

Os relatórios da agência de orçamento ao chefe do Executivo sôbre as finanças do Govêrno deverão citar todos os pontos que acabamos de mencionar. Mas, a menos que tais relatórios sejam usados por êle como base para a ação administrativa, terá sido inteiramente desperdiçado o dinheiro gasto com sua confecção, por mais completos e exatos que se apresentem. Existem muitos contadores que afirmam que a contabilidade justifica-se por si própria, que ela mesma constitue um fim e que é essencial para transmitir às gerações futuras os dados relativos às transações financeiras. Há alguma razão para isso, a mesma usada para justificar as praxes burocráticas. Mas a maior vantagem das práticas de contabilidade está em permitir ao administrador, no caso o chefe do Executivo, o aproveitamento da experiência que se contém nos relatórios, que são o reflexo de um sistema bem concebido e bem realizado, nos propósitos gerenciais da administração quotidiana.

Tão importantes quanto os relatórios de despesas são os que descrevem a situação das receitas ou rendas. E' extremamente importante a certeza de que um decréscimo inesperado nas rendas não afetará o equilíbrio orçamentário, no fim do período fiscal. Se o chefe executivo souber, no momento oportuno, da redução da renda de uma determinada fonte, poderá providenciar a limitação das despesas, condicionando-as não à renda anteriormente prevista, mas à que esteja sendo arrecadada. To-

dos êsses relatórios, sejam de despesas, de obrigações ou de rendas, deveriam ser elaborados em comparação com os montantes que figuram no orçamento tal como foi aprovado.

Lendo o "Orçamento Brasileiro", de Arízio de Viana, notei com interêsse, o uso da expressão "período adicional". Quer-me parecer que êsse período adicional, de um mês, é usado para o registo das obrigações assumidas durante o ano fiscal anterior e para a liquidação dessas obrigações. Se o Govêrno dispuser de um sistema de contabilidade de competência bem planejado e bem executado, tal período será desnecessário no que diz respeito ao registo das obrigações, cabendo providenciar apenas a sua liquidação. Nos Estados Unidos não há nenhum limite de tempo para a liquidação e, se as obrigações são devidamente conhecidas, o que acontece quando se emprega um bom sistema de contabilidade de competência, parece mesmo não haver razão para estabelecer os prazos em que devam ser liquidados.

Em suma e concluindo, é de sugerir-se aos administradores que procurem estruturar na base de funções os órgãos administrativos que tenham a seu cargo, para impedir paralelismo e duplicação de esforços e para evitar que sejam atribuídas a um mesmo órgão funções heterogêneas e até antagônicas. O orçamento deveria ser preparado para a

autoridade executiva e por ela aprovado. Deveria existir uma agência de orçamento para assumir a responsabilidade de sua execução e fiscalização, em nome do chefe do Executivo. Essa agência seria diretamente subordinada àquele chefe e constituiria um departamento autônomo em relação aos demais departamentos governamentais. Serviria como órgão de "staff" do chefe supremo do Govêrno e seria provida de pessoal competente e dotada de preparo científico. Dever-se-ia desenvolver um adequado sistema de análises de custo baseadas em unidades de trabalho. A agência de orçamento deveria ser a representante do Executivo na efetivação do orçamento em têrmos dessas unidades de trabalho. Deveria haver uma verificação do trabalho realizado, ao encerrar-se cada período fiscal. Deveria ser adotado o sistema de contabilidade de competência ou exercício, incluindo todas as obrigações financeiras do Govêrno, desde o momento em que fôssem assumidas. A contabilidade orçamentária deveria ser feita pela agência de orçamento. Deveria haver freqüentes e exatos relatórios sôbre créditos não distribuídos, não empenhados e não dispendidos e sôbre a situação das rendas em comparação com as estimativas, relatórios êsses que a agência de orçamento elaboraria para o chefe do Executivo, que, tomando por base seu conteúdo, exerceria sôbre os órgãos do Govêrno um contrôle gerencial efetivo.