

O novo Código de Contabilidade e a estimativa das rendas públicas

MORAES JUNIOR

NO BRILHANTE trabalho intitulado "Métodos de estimativa das rendas públicas", com que o eminente professor Dr. Benedicto Silva ilustra seis páginas da "REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO" do mês de novembro último, meu obscuro nome vem citado por duas vezes, juntamente com o do Dr. Ubaldo Lobo, a propósito dos artigos 60 e 61 do ante-projeto do Código de Contabilidade da União, de que somos autores, no desempenho da honrosa tarefa com que nos distinguiu a confiança do Exmo. Sr. Dr. Luiz Simões Lopes, illustre presidente do D.A.S.P.

Não fosse a citação nominal, talvez deixássemos passar "em branca nuvem" a apreciação algo injusta do brilhante e talentoso articulista. Mas, para evitar a pecha de displicentes ou revéis, somos obrigados, cada qual a seu turno, a acorrer à liça, não para travar polêmica, mas apenas para esclarecer convenientemente o assunto.

De todas as coisas eternas, a Verdade é, sem dúvida, uma das mais belas e das mais raras.

Ela reponta em tudo, diáfana, cristalina, inconfundível, por mais que nos esforcemos, às vezes, por obumbrá-la.

A sabedoria popular nos mostra, constantemente, na simplicidade dos provérbios, a cristalização eterna da Verdade.

Um deles nos adverte sempre, sensatamente: "a pressa é inimiga da perfeição".

E é mesmo. Tanto assim que a luminosa inteligência do Dr. Benedicto Silva foi transviada do bom caminho pela pressa com que lançou

um furtivo olhar sobre os artigos 60 e 61 do ante-projeto do Código de Contabilidade.

A pressa é hoje o ritmo universal. O automóvel, o rádio, o avião, a via estratosférica, onde a resistência do ar se dilue, — tudo isso transformou aquela calma paradisíaca que fazia da humanidade uma espécie feliz.

E é por isso que nem sempre acertamos, esquecidos de que a pressa é inimiga da perfeição.

Se o preclaro articulista tivesse tido tempo para ler atentamente o que dizem os artigos 60 e 61 em apreço, não teria, por certo, feito duas afirmativas absolutamente destituídas de fundamento, quais sejam:

a) que o art. 60 do ante-projeto do Código de Contabilidade Pública consagra o processo da média aritmética trienal na estimativa das rendas da União;

b) que o art. 61 do mesmo ante-projeto comete ao D.A.S.P. o poder de "aumentar, reduzir ou mesmo suprimir impostos", quando esse poder "compete privativamente ao Parlamento Nacional e, enquanto este não se reunir, ao Presidente da República".

Procedendo com método, como é de rigor entre aqueles que se dedicam ao estudo da ciência das contas, analisaremos primeiramente a controversia estabelecida acerca do disposto no art. 60.

O Dr. Benedicto Silva transcreve esse artigo e chama a atenção para os seus grifos. Pois não obstante esses grifos, que faço meus, a parte grifada não foi bem compreendida por ele próprio.

Reproduzo, por isso, o artigo, tendo apenas o cuidado de estender um pouco mais os grifos, de sorte a abranger também a parte restante:

“Art. 60 — Quanto ao orçamento geral da receita, cabe ao Ministério da Fazenda, em face dos dados fornecidos pela Contadoria Geral da República, enviar ao Departamento Administrativo do Serviço Público, até 30 de abril de cada ano, as previsões a serem incluídas no orçamento, justificando-as com *quadros demonstrativos da arrecadação dos três últimos exercícios, estatísticas e estudos referentes às variações verificadas*”.

Será que o período “*justificando-as* (as previsões) *com quadros demonstrativos da arrecadação dos três últimos exercícios*” equivale a determinar que a *previsão seja igual à média aritmética da arrecadação trienal*? Ou será que os vocábulos, tangidos por uma estranha rebeldia, não querem prestar-se mais a exprimir aquilo que desejáramos fosse compreendido?

Mas se o nosso período significasse a recorrência do termo médio trienal, *calculado aritmeticamente*, — a que vinham, então, as palavras subsequentes “*estatísticas e estudos referentes às variações verificadas*”?

Para que essas estatísticas e para que esses estudos, se a previsão teria que enquadrar-se dentro da média aritmética, certa, positiva, indubitável?

E para que, ainda, a atribuição conferida ao D.A.S.P. de

“proceder às investigações, que se fizerem necessárias, quanto à incidência dos impostos e seu aspecto econômico e social, podendo aumentar, reduzir ou mesmo suprimir aqueles cuja previsão seja *insuficiente, excessiva, desnecessária ou inconveniente*”,

uma vez que a média aritmética seja o imperativo da lei?

Não. O eminente professor Dr. Benedicto Silva não teve tempo de ler nem de meditar sobre a matéria contida no art. 60 do ante-projeto.

Porque, se o fizesse, teria verificado que a expressão :

“justificando-as com os quadros demonstrativos da arrecadação dos três últimos exercícios”

é a reprodução, em outros termos, do disposto na lei n. 317, de 21 de outubro de 1843 :

“Nos futuros orçamentos a tabela da receita geral trará a comparação do produto arrecadado nos três últimos anos com o orçado para o ano futuro”.

O mais interessante é que o ilustre articulista, comentando esse dispositivo da lei de 1843, acha (e com justa razão) que ele não autoriza o processo de avaliar as rendas pela média trienal. São suas as seguintes palavras :

“O que o legislador quis dizer e disse, pouco importa se mediocremente, é que, nos futuros orçamentos, a tabela da receita incluiria, para efeito de comparação, — não de equiparação — as rendas orçadas para o próximo exercício financeiro e as rendas arrecadadas nos três últimos anos. De acordo com o citado artigo da lei, o documento orçamentário de 1942, por exemplo, deveria ter, na parte da receita, pelo menos 4 colunas — as três primeiras destinadas respectivamente às arrecadações efetuadas em 1939, 1940 e 1941 e a quarta à estimativa da receita para o exercício financeiro de 1943. Como se vê, a lei não só não determina que se calcule a média aritmética das rendas arrecadadas nos três últimos anos, como também sequer sugere que a receita orçada para o próximo exercício financeiro seja *igualada* à referida média. O que a lei manda é que se comparem as *estimativas de receita para o próximo exercício* com as *receitas realizadas nos três últimos*”.

As próprias palavras acima transcritas aplicam-se com admirável justeza ao texto do artigo 60. Quem o tiver lido atentamente, concluirá como o Dr. Benedicto Silva :

“Como se vê, a lei (no caso seria o ante-projeto) não só *não determina* que se cal-

cule a média aritmética das rendas arrecadadas nos três últimos anos, como também *nem sequer sugere* que a receita orçada para o próximo exercício financeiro seja igualada à referida média". (Os grifos são meus).

Assim, com as palavras do próprio Dr. Benedicto Silva defendemos a verdadeira interpretação do artigo 60 do ante-projeto da lei de contabilidade pública.

E uma vez que o eminente professor forneceu, de si mesmo, os argumentos mais convincentes para a defesa da redação do artigo de que se trata, passaremos, sem delonga, à controvérsia seguinte.

Queremos, entretanto, assinalar, de passagem, que já o artigo 141 do Regulamento Geral de Contabilidade Pública, de minha autoria, procurava eliminar da legislação esse método de *igualar* a receita orçada à média aritmética dos três últimos exercícios.

Vejamos o que diz esse dispositivo :

"Art. 141 — A organização das estimativas da receita deverá ser feita fundando-se nos resultados apurados na arrecadação do último exercício liquidado. Na ausência ou insuficiência destes dados, servirá de base à avaliação da receita a média da exação dos três últimos exercícios liquidados".

Como se vê, só na *ausência* ou *insuficiência* dos dados relativos ao último exercício encerrado, manda o art. 141 utilizar a média da exação dos três últimos exercícios liquidados, *não como equiparação*, mas apenas *como base à avaliação* da receita a arrecadar.

Base de avaliação é uma coisa e adoção da média aritmética é coisa bem diferente.

Quanto à afirmativa de que o art. 61 do Ante-projeto comete ao D.A.S.P. atribuição privativa do Parlamento Nacional, não é a pri-

meira vez que a vemos formulada, pois já alguém focalizou, inadvertidamente, o assunto, quando da remessa de sugestões ao referido ante-projeto da lei de contabilidade pública.

O Dr. Benedicto Silva, além de incidir no mesmo engano, ainda comenta :

"Além de ser inconstitucional e até subversiva, uma vez que arrebatada ao Legislativo a mais líquida, pacífica e indiscutível de suas competências, a referida proposta constitui novidade em matéria de divisão do trabalho governamental".

Sempre a pressa a perturbar uma assimilação perfeita e, conseqüentemente, a justeza do conceito.

Não fosse a pressa, seria fácil verificar que a matéria está enquadrada na secção IV do capítulo II do título II do ante-projeto, secção essa que trata "DA ELABORAÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA".

Será admissível confundir "elaboração da proposta orçamentária" com projeto de lei?

A atribuição privativa do Parlamento Nacional é votar projetos de lei e não "elaborar proposta orçamentária", matéria pertinente à competência do D.A.S.P.

Ora bem. Na sistemática da previsão das rendas introduzida no futuro Código de Contabilidade vemos que :

a) a Contadoria Geral da República deve fornecer ao Ministério da Fazenda, como elemento de estudo, os dados necessários ;

b) em face desses dados, que compreendem necessariamente, os quadros demonstrativos da arrecadação dos três últimos exercícios, o Ministério da Fazenda, utilizando ainda as estatísticas e estudos referentes às variações verificadas, organiza a proposta das previsões a serem incluídas no orçamento (art. 60).

O ante-projeto não estabelece o método a ser observado pelo Ministério da Fazenda no avaliar as previsões. Para que estas possam ser tão apro-

xifnadas quanto possível, manda que se lhe forneçam os elementos para isso necessários: — quadro demonstrativo da arrecadação no triênio anterior, estatísticas e estudos das variações respectivas.

Que mais exigir nesta fase preliminar?

c) Remetidas as previsões ao D.A.S.P., a este compete, segundo o art. 61, “proceder às investigações que se fizerem necessárias, quanto à incidência dos impostos e seu aspecto econômico e social, podendo aumentar, reduzir ou mesmo suprimir aqueles cuja previsão seja insuficiente, excessiva, desnecessária ou inconveniente”. (Esta redação foi melhorada pela própria Comissão, ao rever o ante-projeto).

O D.A.S.P. estuda, portanto, um a um, os tributos incluídos na elaboração primária recebida do Ministério da Fazenda, investiga, analisa, apura e conclue pela necessidade ou não de aumentar ou reduzir as cifras previstas. (Como isto está longe do processo das médias aritméticas!).

Investiga, analisa e estuda também a incidência de cada imposto, quanto ao seu aspecto econômico e social.

Admitamos que, nesta altura, o D.A.S.P. se convence da desnecessidade ou da inconveniência de determinado imposto.

Deve esse órgão, não obstante, incluí-lo na proposta do orçamento? Seria ilógico. Seria inconcebível. Não inclui e, necessariamente, explica as razões que o levaram a assim proceder.

O Chefe do Executivo encaminha, em seguida, a proposta, devidamente justificada, ao

Parlamento Nacional, e este, se não estiver de acordo com a supressão, usará, — então sim — de sua soberania e incluirá no *projeto de lei orçamentária* o imposto que fora suprimido na *proposta do orçamento*.

Se, ao contrário, conformar-se com as razões pelas quais o imposto foi suprimido na proposta, basta convertê-la em projeto de lei, e o imposto indesejável ficará, assim, suprimido no exercício a que se refere o orçamento, por isso que

“a arrecadação da receita proveniente de imposto *dependerá sempre* da inserção deste na lei do orçamento”. (Reg. G. de Cont. Pública, art. 133, última parte).

Uma vez que determinado imposto não figura na lei orçamentária, não poderá ser cobrado no exercício financeiro regido por essa lei. Está, portanto, suprimido, até que nova lei de orçamento o venha, porventura, considerar outra vez em vigor.

Caem, assim, fragorosamente, as duas afirmativas do autor do excelente trabalho “Métodos de estimativa das rendas públicas”, inserto na “REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO”, do mês de novembro último, afirmativas essas referentes a matéria incontroversa contida no ante-projeto de que somos autores eu e o meu eminente companheiro e amigo Dr. Ubaldo Lobo.

Estamos certos de que, estudando serenamente o assunto, o Dr. Benedicto Silva será o primeiro a nos fazer justiça.