

Elaboração do Orçamento da República

SEBASTIÃO DE SANT'ANA E SILVA
Escriturário do M. F.

(Trabalho classificado em segundo lugar no grupo "Elaboração do Orçamento da República", do Concurso de Monografias de 1939).

DA PROPOSTA DO ORÇAMENTO

Em quasi todos os Estados modernos, é o Poder Executivo quem prepara a proposta do orçamento da despesa e da receita públicas. Parece-nos excelente a definição do orçamento financeiro, contida no decreto-regulamento francês de 31 de março de 1862 : "orçamento é o ato pelo qual são previstas e autorizadas as despesas e as receitas do Estado". Em tal definição, se concentram, a nosso ver, as características essenciais do orçamento, isto é : sua qualidade de ato administrativo e não de lei, pois de lei só tem a forma ; o caráter preventivo que lhe é essencial ; e a autorização do mesmo pelo poder legislativo, o que implica em sua proposição pelo executivo.

Na Inglaterra e na França, a proposta do orçamento é prerrogativa do poder executivo que a apresenta ao Parlamento. E' conhecida a frase de Gladstone : "A iniciativa de todo aumento cabe ao Governo e não ao Parlamento, cuja função é conceder ou recusar".

Chateaubriand friza igualmente que a proposta do orçamento das receitas e despesas públicas deve caber ao Conselho de Ministros, sendo o Parlamento o juiz do orçamento. Si o Parlamento também propusesse, acrescenta o famoso escritor, não poderia ser juiz de seu próprio trabalho (Chateaubriand — *De la monarchie selon la charte*).

Todavia, em ambas as nações citadas, não tem um caráter absoluto a proibição da iniciativa parlamentar em matéria orçamentária. E são conhecidos os graves embaraços financeiros que esta hipertrofia parlamentar tem ocasionado nos citados países. Os parlamentos, como órgão essen-

cialmente político-partidários, nos quais predominam quasi sempre os interesses privados ou pelo menos dos grupos e facções, não podem ter a serenidade e isenção necessárias para a preparação do orçamento, quadro geral das receitas e das despesas do Estado.

Inquestionavelmente, a última palavra em matéria de despesas e receitas públicas, em uma organização verdadeiramente democrática, deve caber ao Parlamento, em sua qualidade de órgão representativo, por excelência, da soberania popular. O povo é quem suporta os impostos; o povo, portanto, deve ter o direito de autorizar as despesas e de as limitar. Lê-se no Caderno do Terceiro Estado de Paris, como um dos postulados da Revolução Francesa : "Somente a Nação pode conceder subsídios ; tem ela o direito de lhes determinar o montante, limitar a duração, fazer a repartição, designar o emprêgo, pedir contas e exigir a publicação". (*Apud Duguit — Traité de Droit Constitutionnel*).

Os norte-americanos, sobre a recusa do direito que a metrópole inglesa lhes negava — de, pelos seus órgãos representativos, aprovarem o seu próprio orçamento — construiram a primeira trincheira da guerra da independência. E' o que diz Cooley : "*The complaints of violation of constitutional right were principally directed to four points... imposing taxes without the consent of the peoples representatives*".

Todavia, si ao Parlamento cabe aprovar a receita e os gastos públicos, a organização do plano orçamentário deve ser atribuída à administração. A organização do orçamento é hoje verdadeira ciência, exigindo conhecimentos especializa-

dos dos preparadores do mesmo, para uma perfeita disposição das enormes massas de receitas e dispêndios, que são os orçamentos modernos. E só a administração possue os dados estatísticos e de contabilidade necessários ao levantamento da receita e dos gastos públicos, assim como os departamentos e o pessoal especializados no assunto.

Já o relatório da comissão de peritos em finanças, apresentado ao Governo Poincaré durante a desastrosa crise financeira de 1926, salientava: "Para obstar o crescimento das despesas, o Parlamento deveria regulamentar, de modo mais estrito do que o que tem sido feito até agora, seu direito de iniciativa em matéria de despesas. Embora respeitando a regra constitucional, conviria tornar, o mais possível, responsável o Governo pelo equilíbrio orçamentário, deixando-lhe a iniciativa das despesas. Nas circunstâncias presentes, algumas despesas mesmo uteis, mesmo cobertas por novas receitas, necessitam de recursos, que seriam melhor empregados na redução da dívida".

A Câmara dos Comuns votou igualmente, em 1866, a resolução seguinte: "A Câmara dos Comuns não admitirá nenhuma proposta tendente a obter qualquer renda para os serviços públicos, e não dará prosseguimento à moção alguma que implique despesa imputável à renda do Estado, seja sobre os fundos constituidos em dotação, seja sobre os fundos propostos pelo Parlamento, com exceção dos pedidos formulados pela Coroa".

Nos Estados Unidos, não prevalece o princípio da iniciativa do Poder Executivo em matéria orçamentária. O Congresso não se limita à aprovação do orçamento, mas o organiza em parte, por meio das comissões de receita e despesa, comissões estas permanentes, e das quais participam deputados e senadores. Estas comissões se incumbem de fato da preparação do orçamento, entendendo-se, para tal fim, com os chefes das diversas repartições e departamentos da União. Contudo, o próprio orçamento norte-americano não é de exclusiva iniciativa das comissões parlamentares. Segundo nos ensina Woodrow Wilson (*O governo congressional*), o Secretário do Tesouro apresenta anualmente ao Congresso um relatório, isto é: "*a report containing a statement of the national income and expenditure and of the condition of the public debt*" (Bryce — *The American Commonwealth* — Vol. 1.º, pág. 175). Em conclusão, o orçamento federal nos Estados Unidos: "*cannot be prepared as a complete document*

either by the executive or the legislative branch of government. As a report upon the condition of finances upon the efficiency of fiscal laws, and as the first step in the estimates for the ensuing fiscal period, it is the act of the executive department, as the project of law, however, it must from the nature of the case be an act of the legislative body". (Adams — *The science of finance*. pág. 122).

A lei de 1920 (*Budget and Accounting Bill*) atribuiu ao Presidente dos Estados Unidos a apresentação anual, ao Congresso, da avaliação das receitas e das despesas. Na organização desta verdadeira proposta de orçamento, o Presidente é auxiliado por um "Bureau of budget", encarregado da fusão das propostas parciais, organizadas em cada departamento da administração pública da União, por um "budget officer".

Concluindo, a tendência atual, na grande república septentrional, é também pela predominância da iniciativa do Poder Executivo no que concerne à previsão e avaliação das receitas e das despesas públicas, bastando, para se chegar a tal conclusão, atentar-se nos colossais planos de gastos e de receitas públicas, projetados pelo Presidente Roosevelt, e concretizados no *New Deal*.

NO BRASIL

Nossa história constitucional republicana não é uniforme, no que concerne ao direito de iniciativa em matéria orçamentária. A Constituição Federal de 1891, imbuida dos princípios da Carta Constitucional norte-americana, não vedava e, pelo contrário, prescrevia a iniciativa do Poder Legislativo em matéria financeira. Assim, em seu artigo 29, declarava ser da competência da Câmara dos Deputados, a iniciativa de todas as leis de impostos, dispositivo este cuja fonte encontraremos no artigo 1.º, secção VII, da Constituição norte-americana, que ai prescreve a iniciativa exclusiva do Congresso, "*for raising revenue*". Quanto à elaboração do orçamento geral da receita e despesa públicas, dispunha o Estatuto de 1891, em seu artigo 34, que: era da competência privativa do Congresso Nacional, "*orçar a receita e fixar a despesa federal anualmente*" (redação primitiva, alterada pela reforma de 1926). Verdade é que, no uso do direito implicitamente conferido na expressão "*oferecer projetos ao Congresso*", contida no artigo 29 da Constituição, nunca deixou o Poder Executivo, na 1.ª Repúbl-

ca, de apresentar anualmente ao Parlamento Nacional, a proposta do orçamento, de acôrdo, aliás, com as determinações da legislação ordinária (lei n.º 23, de 30 de outubro de 1891; lei n.º 30, de 8 de janeiro de 1892; lei n.º 4.536, de 28 de janeiro de 1922 — lei da contabilidade pública; e Regulamento Geral da Contabilidade Pública).

Não foram ainda esquecidos os grandes males que advieram às finanças nacionais, da iniciativa do Congresso em matéria orçamentária. Bastará aqui recordar as famosas "caudas de orçamento", apensadas ao mesmo, tumultuariamente, em emendas de última hora, em que se criavam cargos públicos, majoravam-se vencimentos de funcionários, instituiam-se ou suprimiam-se impostos e tarifas, creavam-se ou extinguiam-se serviços públicos etc., etc., ficando a cargo da administração livrar-se depois das aperturas.

Outro vício comum, em orçamentos da primeira República, era a inserção nos mesmos, pelo Parlamento, de disposições de caráter permanente, excedentes do período anual a que elas devem se cingir e, muitas vezes, estranhas à matéria financeira. Como o faz notar Didimo da Veiga, em seus "Ensaios de Ciência das Finanças", pág. 91, "a anomalia chegou ao ponto de revogar no orçamento dispositivos do Código Penal, de ampliar a ação penal por denúncia do ministério público, e até regular a propositura da ação de desquite (artigo 6.º da lei de Despesa para o exercício de 1925)".

E o vício se tornou regra, embora os regimentos da Câmara dos Deputados (artigo 261) e do Senado Federal (artigo 142) vedassem a apresentação, aos projetos de orçamento, de emendas que tivessem o caráter de proposições principais. O próprio Supremo Tribunal Federal endossou a anomalia, embora reconhecendo a irregularidade da mesma, ao decidir que: "A inserção, embora irregular, de disposições de caráter permanente em leis orçamentárias, não é motivo bastante para que sejam elas declaradas inaplicáveis pelo Poder Judiciário, findo o ano para o qual foram votadas" (Acórdão do Supremo Tribunal Federal, n.º 3.443, de 25 de outubro de 1913). Da mesma forma se manifestou o mesmo Supremo Tribunal, em acórdão proferido no agravo n.º 1.835, em 29 de janeiro de 1915, decidindo que: "Não procede o argumento que, sendo essa lei n.º 2.719 orçamentária e, como tal, ânua, não pode estender seus efeitos além do período de sua duração; por quanto, segundo a juris-

prudência administrativa desde o tempo do Império e a judiciária, seguida por este Tribunal, em uma lei orçamentária se incluem disposições de caráter permanente, o que pode não ser regular, mas é consagrado pela prática". (*Revista do Supremo Tribunal Federal*, 1915, volume III, 1.ª parte, pág. 466). Verdade é que, posteriormente, alterou a Alta Corte de Justiça sua maneira de decidir, estabelecendo a verdadeira doutrina ao resolver, em acórdão de 29 de novembro de 1919, contra o voto de três de seus ministros, entre os quais o insigne constitucionalista Pedro Lessa, que os dispositivos orçamentários têm caráter ânua, e devem ser revalidados, para que possam vigorar após o exercício financeiro de sua vigência. Não se deverá todavia estranhar, por demais, a permanência arraigada de tais praxes, nos costumes parlamentares da primeira República, já que os aditivos ao orçamento contam, sinônimo com a aprovação, pelo menos com a benevolência de uma autoridade do vulto de Gaston Jèze, que defendeu a perfeita legalidade dos mesmos e frizou o fato de ser a sua supressão antipática aos Parlamentos: "*Beaucoup les considèrent comme une atteinte au droit de initiative, reconnue par les lois constitutionnelles, aux membres des assemblées législatives*" (Jèze — *Theorie générale du Budget*).

Ainda mais, as caudas orçamentárias não constituem, como o julgam alguns, uma instituição nacional. Foram as mesmas habituais em orçamentos norte-americanos, tendo os "riders" ocasionado vetos ao orçamento, por parte dos presidentes Taft e Hayes. Na França, a Constituição de 1891 proibia os enxertos às leis de finanças, e a lei de 30 de julho de 1913 vedou a inserção no orçamento de disposições alheias à receita e à despesa públicas. A Constituição de Weimar proíbe igualmente que, no orçamento, sejam inseridos dispositivos excedentes do exercício financeiro, e matéria estranha à receita e à despesa públicas, ou à sua administração.

Coibindo os abusos verificados à sombra do Estatuto de 91, a reforma constitucional de 1926 adicionou ao artigo 34 da Constituição, dois parágrafos altamente moralizadores. O primeiro estipulou que as leis de orçamento não podiam conter disposições estranhas à previsão da receita e à despesa fixada para os serviços anteriormente criados, ressalvada a autorização para a abertura de créditos suplementares e para operações de crédito como antecipação da receita, assim como a determinação do destino a dar ao saldo do exer-

cício, ou do modo de cobrir o deficit. No segundo parágrafo, se vedou ao Congresso a concessão dos créditos ilimitados.

A CONSTITUIÇÃO DE 1934

A Constituição Federal de 16 de Julho de 1934, ao tratar da elaboração orçamentária, embora sem a coragem de romper totalmente com a tradição e o passado, vacilação esta que marca todo o Estatuto de 34, dispôs expressamente acerca da iniciativa do Poder Executivo da preparação do orçamento e limitou, sem todavia extinguir, a iniciativa parlamentar, em matéria de receita e de despesa públicas.

Em seu artigo 39, inciso 2, estabeleceu a Carta Constitucional de 1934, a competência privativa do Poder Legislativo, para votar anualmente o orçamento da receita e despesa. A técnica orçamentária e ao processo da elaboração do orçamento, foi dedicado o artigo 50, em que se estabeleceram a anuidade, a unidade e a especialização do orçamento. Pelo mesmo artigo, se fixou igualmente a obrigação para o Presidente da República, de remeter à Câmara dos Deputados, dentro do primeiro mês da sessão legislativa ordinária, a proposta de orçamento, cuja organização ficou a cargo do Ministro da Fazenda, com a colaboração dos demais Ministros de Estado (artigo 59, parágrafo único, inciso 1º).

A proposta do orçamento pelo Presidente da República, nos quadros da Constituição de 1934, "tem o caráter de um pedido, uma solicitação ao Poder Legislativo, o que exclui qualquer diminuição deste último no direito de iniciativa que lhe outorga a Constituição e que constitue uma das razões da existência dos Parlamentos". (Themistocles Cavalcanti — *Instituições de Direito Administrativo Brasileiro*, pág. 657).

Estabeleceu-se, portanto, como regra constitucional, a competência cumulativa dos Poderes Executivo e Legislativo na iniciativa orçamentária, o que aliás ficou consignado de forma expressa no parágrafo único do artigo 41. Não quiz, portanto, o Estatuto de 1934, fugir aos velhos moldes clássicos, da separação dos "três poderes harmônicos e independentes entre si", para conseguir uma melhor técnica da democracia. Esqueceu-se o constituinte de 1934 de que: "as assembleias, ainda as mais representativas, não oferecem garantia do acerto, da tecnicidade da lei, porque os eleitos não são técnicos, se é certo que as es-

colhas de comissões parlamentares ou extra-parlamentares, provaram não serem suficientes para assegurar a adoção das leis que devem ser votadas e impedir a de regras desaconselháveis ou reprováveis, e se é certo que a lei só com o requisito da origem popular do órgão elaborador não basta, o de que se precisa é corrigir o sistema de distribuição e alcançar-se, com seguros métodos, a verdade das normas de direito". (Pontes de Miranda — *Comentários à Constituição Federal de 1934*, pág. 531). Manteve, todavia, a Constituição de 1934, como limitativas da ação legislativa em matéria orçamentária, as proibições da reforma constitucional de 1926, das "caudas orçamentárias" e da concessão dos créditos ilimitados, assim como a prorrogação do orçamento vigente, si até 3 de novembro, o vindouro não houver sido enviado ao Presidente da República, para sanção.

A CONSTITUIÇÃO DE 10 DE NOVEMBRO DE 1937

A Constituição de 10 de novembro de 1937, consequência da inadaptação às realidades do momento político, econômico e social, do Estatuto de 1934, entregou ao Presidente da República, com a coordenação da atividade dos órgãos representativos, a incumbência de provocar e orientar a política legislativa de interesse nacional. Riscou-se assim o tabu, entre nós tão arraigado, da separação e independência dos poderes, entregando-se aos três órgãos da soberania nacional, a guarda da Constituição. Modelou o constituinte de 1937 a Constituição de 10 de novembro, pela tendência atual do direito constitucional, tão bem assinalada por Pannunzio: "Questo spostamento della capacità e della facoltà di fare le leggi dai vecchi Parlamenti ai Governi è la vera rivoluzione copernicana del diritto costituzionale di oggi. Non il Parlamento, ma il Governi sostanzialmente sta diventando l'organo legislativo ordinario". (*Il sentimento dello Stato*, Roma, 1929, pág. 242).

Em matéria orçamentária, duas inovações profundas trouxe a Constituição Federal de 10 de novembro de 1937. A primeira atribuiu a iniciativa ao executivo, em princípio, dos projetos de lei e prescreveu a inadmissibilidade, como objeto de deliberação, de projetos ou emendas de qualquer das Câmaras, desde que versem sobre matéria tributária ou que, de uns ou de outras,

resulte aumento de despesa. A segunda creou, junto à Presidência da República, o Departamento Administrativo do Serviço Público, atribuindo-lhe, além da reorganização e racionalização dos serviços públicos civis da União, a organização anual da proposta orçamentária e a fiscalização da execução do orçamento.

A elaboração orçamentária dedicou o diploma de 1937 seis longos artigos, nos quais se manteve, de acordo com a boa doutrina financeira, como qualidades essenciais ao orçamento da República: a unidade e a universalidade (artigo 68), a especialização da despesa (artigo 69), a anuidade (alínea b do artigo 67), e se proibiram, de acordo com o direito anterior, as "caudas orçamentárias". Inovação de vulto foi igualmente a contida no artigo 72 e, em principal, a determinação da publicação do orçamento, nos termos da proposta apresentada pelo Governo, si a Câmara dos Deputados e o Conselho Federal não houverem terminado, nos prazos constitucionais, a votação do orçamento.

Suprimida foi, portanto, de vez, a iniciativa parlamentar em matéria orçamentária, que tão maléfica se mostrara.

Por força de preceito constitucional, no Brasil atual, é da exclusiva competência do Presidente da República a iniciativa em matéria orçamentária.

QUEM ORGANIZA A PROPOSTA DO ORÇAMENTO

A organização do orçamento exige aptidões e conhecimentos especializados da parte dos organizadores. Em quasi todos os países, quem organiza a proposta do orçamento é o Ministro das Finanças, centralizando e coordenando as propostas parciais dos demais ministérios e preparando a receita, para a consecução do equilíbrio orçamentário, mira de todas as boas organizações financeiras. Assim é em França, na Itália, na Alemanha, etc. Na Inglaterra, o chanceler do Tribunal do Tesouro prepara a proposta do orçamento e fiscaliza as despesas públicas. Nos Estados Unidos, conforme já frizámos, embora em princípio caiba ao Congresso a iniciativa do orçamento, o Secretário do Tesouro apresenta ao Parlamento um relatório. Como faz notar Adams: "*if in first stage the budget is a report, in its second stage it becomes a project of law. The conversion of the report into legislative bill is a pro-*

cess respecting which one can make no very definitive statement except the political conditions and parliamentary methods of some peculiar people be held in mind. Nor is this the point that should claim the attention of the student. The essential fact is that a report upon past fiscal operation must precede new fiscal legislation". (Adams — *The Science of Finance*, pág. 105).

Na história financeira do Brasil, até 10 de novembro de 1937, sempre foi atribuída ao Ministério da Fazenda, a organização da proposta orçamentária. A Constituição Imperial de 1824, em seu artigo 172, atribuiu ao Ministro da Fazenda a apresentação à Câmara dos Deputados da proposta de orçamento, e o Decreto Legislativo n.º 2.887, de 9 de agosto de 1887, regulou tal atribuição. A lei n.º 23, de 30 de outubro de 1891, estabelecia igualmente que, pelo titular da pasta da Fazenda, seria elaborada a proposta anual do orçamento, a ser apresentada à Câmara dos Deputados. A lei n.º 4.536, de 28 de janeiro de 1922 (lei da contabilidade pública), veio estabelecer normas disciplinadoras da organização da proposta orçamentária, atribuindo com precisão a responsabilidade da mesma ao Ministério da Fazenda, mediante elementos fornecidos pelos demais Ministérios.

O decreto n.º 15.783, aprovado pela lei n.º 4.632, de 6 de janeiro de 1923, aprovou o Regulamento Geral de Contabilidade Pública que, em seu artigo 44, determinou a fixação anual da despesa e a estimativa anual da receita pela Contadoria Central da República, mediante os dados fornecidos pelas diretorias de contabilidade dos diversos Ministérios. Outrossim, em seu artigo 45, estabeleceu o Código da Contabilidade da União que a proposta do orçamento seria, pelo Ministério da Fazenda, enviada à Câmara dos Deputados, até 31 de maio de cada ano. O decreto n.º 15.783 marca uma época na vida financeira do país, e equiparou nossa contabilidade pública às mais perfeitas do mundo. Sistematizando e consolidando, em um sistema jurídico perfeito, nossas tradições e experiências em matéria de finanças públicas, estabeleceu o Código de Contabilidade, ao par de normas essenciais a uma perfeita escrituração da receita, um sistema de aplicação segura e fiscalização severa das despesas. Os decretos 5.426, de 7 de janeiro de 1928, e 20.393, de 10 de setembro de 1931, embora alterassem alguns dispositivos do Código de Contabilidade Pública, conservaram intactas suas linhas

estruturais, assim como a atribuição conferida ao Ministério da Fazenda, da elaboração da proposta orçamentária e das normas a serem obedecidas na organização de tal proposta.

O decreto do Governo Provisório, n.º 23.150, de 15 de setembro de 1933, veio porém estabelecer profundas modificações no sistema de organização da proposta orçamentária, partindo todavia do princípio expresso em um de seus consideranda, da necessidade de se centralizar no Ministério da Fazenda tudo o que diz respeito ao orçamento da Receita e Despesa da União, por isso que a essa pasta cabe velar pelas finanças do país, pelo que devia competir-lhe a presidência da elaboração e a fiscalização do orçamento. Dispôs o decreto 23.150 que, em cada Ministério, haveria uma sub-comissão de orçamento, da qual faria parte, obrigatoriamente, um empregado do Ministério da Fazenda. Essas sub-comissões organizariam a proposta de orçamento para cada Ministério e, por intermédio do titular da pasta, a encaminhariam ao Ministério da Fazenda. No Gabinete do Ministro da Fazenda, a comissão de orçamento, peça principal do sistema instituído pelo decreto 23.150 e composta do secretário-chefe do Gabinete, do contador geral da República e dos representantes do Ministério da Fazenda que tivessem participado das sub-comissões, pela fusão das propostas parciais dos diversos ministérios, organizaria a proposta geral do Orçamento da República.

Nem só da organização da proposta orçamentária, cuidou o decreto 23.150, de 15 de setembro de 1933. Diversas outras medidas de importância estabeleceu ele, tendentes todas elas, precípuamente, à procura do equilíbrio orçamentário pela compressão das despesas, à uniformidade da nomenclatura orçamentária e à unidade do orçamento.

O Dr. Paulo Martinis, ao relatar na Câmara dos Deputados o orçamento da República para o exercício de 1934, assim enumerou os dispositivos principais do decreto 23.150, de 15 de setembro de 1933 :

- 1.º) — derrogou o regime de gestão ;
- 2.º) — instituiu o ano e o exercício financeiro ;

3.º) — possibilitou a apuração real dos saldos pelo confronto de todos os compromissos formadores do passivo, inclusive as despesas pagas e empenhadas, com a receita arrecadada ou ativo orçamentário ;

4.º) — restabeleceu a unidade da lei de orçamento ;

5.º) — prefixou regras para a elaboração orçamentária e para fiscalizar sua execução ;

6.º) — dispôs sobre a nomenclatura dos títulos, verbas, consignações e sub-consignações, com inteira propriedade técnica ;

7.º) — prescreveu o modo por que, de preferência, devem ser feitos os cortes orçamentários, resguardando sempre a administração quanto a não perturbar os serviços normais ;

8.º) — consagrou, em definitivo, a prioridade do ministro da Fazenda na fiscalização do orçamento, dando-lhe, implicita e correlativamente, responsabilidade na sua feitura e execução e erigindo-o ainda em árbitro da oportunidade do aumento de despesa ou redução da receita, para responder, como seu fiscal máximo, pelo equilíbrio orçamentário ;

9.º) — proscreveu o regime de "massas" e a prática de "estornos" ;

10.º) — premuniu o orçamento de encargos decorrentes de despesas especiais, realizadas a custa de "operações de crédito", prevendo, porém, a necessidade de constar dele o quantitativo necessário ao respectivo serviço e autorização ;

11.º) — permitiu a distribuição automática das verbas orçamentárias, facilitando, de modo apreciável, sua execução, sem qualquer inconveniente, uma vez que, à decretação da lei anua, já precedeu completo exame que importa em fazer passar pelo cadiño da mais rigorosa fiscalização, onde se filtraram as despesas disfarçadas ou impróprias, para que se consentissem, na rigidez de suas prescrições, somente aquelas mandadas estipular pelas respectivas leis ou autorizações dela decorrentes ;

12.º) — providenciou sobre as medidas a adotar para o período de transição entre o regime anterior e o que se inicia a 1.º de abril próximo futuro ; e, finalmente,

13.º) — provê, com verba própria, os dispêndios a fazer com o pagamento da dívida flutuante, concernente aos exercícios e gestões anteriores".

Entendemo-nos longamente na apreciação do decreto 23.150, porque, em nossa opinião, o mesmo, assim como o Código de Contabilidade Pública, consolidou dispositivos indispensáveis a uma perfeita e científica elaboração orçamentária e conserva até agora toda sua atualidade.

Premido pela necessidade de aparelhar o Ministério da Fazenda dos meios necessários ao desempenho da delicada função de orientador da vida econômico-financeira da Nação, e de dar aos serviços da Fazenda Federal a organização funcional e material que os aparelhasse no sentido de maior eficiência na arrecadação das rendas públicas e mais proveitosa fiscalização das despesas — baixou o Chefe do Governo Provisório, a 26 de março de 1934, o decreto n.º 24.036, reorganizando a Administração Geral da Fazenda Nacional. Pelo decreto em questão, em duas grandes categorias autônomas e conjugadas foram divididas as atribuições do Ministério da Fazenda: administrativas e financeiras. As primeiras, diretamente outorgadas à Diretoria Geral da Fazenda Nacional que passou a centralizar a administração superior da Fazenda Nacional e a superintender todas as repartições e serviços da Fazenda. Quanto às atribuições de ordem puramente financeiras, foram cometidas diretamente ao Ministro da Fazenda e a seu Gabinete, incluindo-se entre elas a elaboração da proposta orçamentária, confiada em particular à Secção de estudos econômicos e financeiros do referido Gabinete. A atribuição imediata ao Ministério da Fazenda, da elaboração da proposta orçamentária e da fiscalização do orçamento em sua execução, foi bem patenteada em incisivas palavras pelo ministro Oswaldo Aranha, na exposição de motivos ao decreto 24.036: "A preeminência justificada que a maioria dos constitucionalistas estrangeiros e pátrios reconhece no Ministro da Fazenda, dentre os seus pares, traduz-se na reforma pela necessidade da chamada ditadura orçamentária, sem a qual não pode o gestor das finanças responder pelo equilíbrio dos orçamentos, nem pelo efetivo controle dos fatores econômicos, dentro dos quais giram os interesses vitais da nacionalidade".

Em seu artigo 13, dispôs o decreto 24.036 "que à Secção de estudos econômicos e financeiros do Gabinete do Ministro da Fazenda, composta de especialistas livremente escolhidos pelo titular da pasta, caberia preparar a proposta do orçamento da receita e da despesa, e acompanhar sua execução, de acordo com o disposto no decreto n.º 23.150 de 15 de setembro de 1933".

Creou igualmente o decreto 24.036, pela ampliação dos serviços de estatística comercial do Ministério do Trabalho, a Diretoria de Estatística Econômica e Financeira, diretamente subordinada à Diretoria Geral da Fazenda Nacional e

à qual, além de outras atribuições, foi cometida a preparação dos elementos necessários à elaboração da proposta orçamentária.

Atribuições relevantes continuaram conferidas à Contadoria Central da República, a quem foi confiada, em colaboração com a Diretoria de Estatística Econômica e Financeira, a colheita dos elementos necessários à preparação do orçamento.

A Constituição Federal de 1934 tornou constitucional a atribuição conferida ao Ministro da Fazenda, pela legislação ordinária, de preparação da proposta do orçamento. Assim, no parágrafo único do artigo 60, ficou estabelecido que, além das atribuições constitucionais conferidas a todos os ministros de Estado, competiria ao Ministro da Fazenda a organização da proposta do orçamento da Receita e Despesa, com os elementos de que dispusesse e os que fôssem fornecidos pelos outros Ministérios.

Ao ser, portanto, outorgada ao país a Constituição de 10 de novembro de 1937, cabia ao Ministro da Fazenda, por intermédio da Secção de estudos econômicos e financeiros de seu Gabinete, a elaboração da proposta orçamentária, com a colaboração da Diretoria de Estatística Econômica e Financeira e da Contadoria Central da República, mediante fusão das propostas parciais organizadas, nos diversos Ministérios, pelas sub-comissões de orçamento, criadas pelo decreto 23.150, de 15 de setembro de 1933.

O DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

Por força do artigo 67 da Constituição de 10 de novembro de 1937, a elaboração da proposta orçamentária, antes atribuída à Secção de estudos econômicos e financeiros do Gabinete do Ministro da Fazenda, passou para o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), criação da mesma constituição. Como salienta Themistocles Cavalcanti: "O Departamento Administrativo do Serviço Público, considerado como uma superestrutura, na nova organização administrativa, representa, na realidade, uma delegação do próprio Chefe do Governo Federal, executando uma atribuição que constitucionalmente lhe foi atribuída". (*Revista do Serviço Público* — Agosto de 1938, pág. 53).

Forma élle, ao lado de outros institutos, o "arcabouço político e administrativo do regime", na palavra do presidente Getúlio Vargas.

Em nossa história administrativa, não aparece o Departamento Administrativo do Serviço Públíco, como uma experiência, ou uma inovação teórica *a priori*. Resultou êle da necessidade que em todas as nações modernas foi se tornando irresistível, no correr dos tempos, da criação dos conselhos técnicos, ao lado da organização política dos países. A enorme subversão de valores resultantes da Grande Guerra, a transformação pela mesma produzida na estruturação das classes sociais, nos sistemas econômicos e nas ideologias e credos políticos, patentearam a insuficiência e a incapacidade dos Parlamentos, para adaptarem as organizações políticas e administrativas ao novo estado de coisas. Daí, o extraordinário incremento dos chamados conselhos técnicos, que procuram colaborar com as antigas instituições políticas e administrativas, nessa obra de adaptação à realidade hodierna. Na própria Inglaterra, foi se acentuando a tendência, hoje de evidência meridiana, do declínio do Parlamento em favor do Gabinete, cujo Secretariado tornou-se peça essencial na administração britânica, onde constitue um corpo de técnicos, um conjunto de serviços especializados, sob as ordens do Primeiro Ministro. A realidade econômica, política e social contemporânea, tornou-se demasiado intensa e multiforme, para possibilitar exclusivamente ao Parlamento o conhecimento dos problemas que surgem de momento a momento. O Estado moderno encontrou-se frente ao dilema: ou o governo apolítico e puramente técnico, ou a organização dos Conselhos Técnicos consultivos. A Constituição de 10 de novembro de 1937, encontrando o Estado brasileiro frente à alternativa, conjugou as duas soluções. O Estado Novo possui órgãos puramente técnicos, com funções deliberativas e legislativas (Conselho da Economia Nacional) e órgãos técnicos consultivos e cooperadores. Entre êsses últimos se classifica o Departamento Administrativo do Serviço Públíco, que deverá ser "uma organização técnica animada de um espírito jurídico". (*Themistocles Cavalcanti — Revista do Serviço Públíco — Agosto de 1938, pág. 48*).

Os Conselhos Consultivos são de tradição em nossa história administrativa. Ainda nas vésperas do Brasil livre, el-rey Dom João VI aqui creava: "hum Erario ou Thesouro Real e Públíco e hum Conselho de minha real Fazenda, para mais exacta Administração, Arrecadação, Distribuição, Assentamento e Expediente della, de que

depende a manutenção do Thesouro e o Bem comum dos meus fieis vassalos, pois que as dilações em semelhantes negocios, são de gravíssimas consequências".

O Império viu o prestígio dos órgãos consultivos, com o Tribunal do Tesouro, o Conselho de Procuradores Gerais das Províncias e, principalmente, com o Conselho de Estado.

A República de 1891 manifestou, porém, de início, irreprimível hostilidade contra os Conselhos Consultivos, conservando unicamente nos ministérios das forças armadas, o Conselho do Almirantado e o Supremo Tribunal Militar, cujas funções são consultivas e judicantes. A velha República teve, entretanto, que curvar-se à necessidade dos Conselhos Técnicos, pelo que surgiu o Conselho Nacional do Ensino, em 1911, o Conselho Nacional do Trabalho, em 1923, o Conselho Superior de Indústria e Comércio, também em 1923, e o Conselho de Contribuintes, em 1926.

A revolução vitoriosa de 1930 veio, porém, restabelecer o prestígio dos órgãos coletivos de consulta, instituindo-os em grande número, mesmo ainda no regime discricionário.

A Constituição de 1934 estabeleceu em larga escala os Conselhos Técnicos de consulta, dispendo em seu artigo 103: "Cada ministério será assistido por um ou mais Conselhos Técnicos, coordenados segundo a natureza dos seus trabalhos em Conselhos Gerais, como órgãos consultivos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal". Também o Poder Executivo, à medida que as necessidades se faziam sentir, foi criando os órgãos, a seu ver indispensáveis, para aconselhá-lo e assistí-lo em assuntos especializados. Foram assim constituídos o Conselho de Defesa Nacional, o Conselho Nacional do Petróleo, o Conselho Técnico de Economia e Finanças, o Conselho de Comércio Exterior, etc.

Sob o Estatuto de 1934, procurou o Governo Brasileiro resolver um dos problemas cuja solução se mostrava dia a dia mais premente: a racionalização do aparato administrativo nacional, pelo ajustamento da pêra engrenagem burocrática às exigências do momento político, econômico e social. Surgiu assim a lei 284, de 28 de outubro de 1936, reajustando os quadros do funcionalismo público civil e estabelecendo o arcabouço de uma reforma radical de nossa engrenagem administrativa. Como executor da lei 284, foi criado o Conselho Federal do Serviço Públíco Civil, direta e imediatamente subordinado ao Presidente da

República, e composto de cinco membros, escolhidos entre cidadãos que não militassem em política partidária e que possuissem conhecimentos especializados em matéria de organização científica do trabalho e de administração em geral. Cabia ainda ao Conselho a padronização dos quadros do funcionalismo, dos processos de seleção e aperfeiçoamento dos funcionários, assim como a missão de tornar efetivo o dispositivo constitucional do provimento dos cargos públicos por meio de concurso. Outras e relevantes atribuições, de caráter técnico-consultivo, atribuiu a chamada lei do Reajustamento ao Conselho Federal do Serviço Público Civil, todas tendentes ao mesmo fim: racionalização e eficiência de nosso aparêlho administrativo, pela seleção de seu pessoal e aperfeiçoamento dos métodos de trabalho.

Ao ser criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil, já funcionava, junto à Presidência da República, a Comissão Permanente de Padronização, criada pelo decreto n.º 562, de 31 de dezembro de 1935, e à qual competia a uniformização dos padrões a que deve obedecer o material de uso nas repartições públicas da União.

Da fusão das atribuições técnico-opinativas do Conselho Federal do Serviço Público Civil e da Comissão Permanente da Padronização, e de parte das pertinentes à Secção de estudos econômicos e financeiros do Gabinete do Ministro da Fazenda, surgiu o Departamento Administrativo do Serviço Público.

Em três grandes categorias podem ser divididas as atribuições conferidas ao DASP pela Constituição Federal de 10 de novembro de 1937. A primeira diz diretamente com a organização racional dos departamentos, estabelecimentos e serviços públicos; a segunda, com a organização da proposta orçamentária; e a terceira, com a fiscalização da execução do orçamento. No presente trabalho, o que de perto nos interessa, é o estudo da segunda categoria das atribuições conferidas pela Constituição de 1937 ao DASP, isto é, a organização da proposta orçamentária.

Pelo decreto-lei n.º 579, de 30 de julho de 1938, foram reguladas a organização e atribuições do DASP, que ficou constituído de cinco Divisões, assim discriminadas: Divisão de Organização e Coordenação, Divisão do Funcionário Público, Divisão do Extranumerário, Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento e Divisão do Material. O parágrafo único do artigo 3.º do decreto-lei n.º 579 precisou que, posteriormente, se organizaria

a Divisão do Orçamento, sendo que, até a efetividade de tal organização, continuaria a proposta de orçamento a ser elaborada pelo Ministério da Fazenda, com a assistência de um delegado do DASP.

DA DIVISÃO DE ORÇAMENTO DO DASP

Bem andou o decreto-lei n.º 579, adiando para época futura a outorga da elaboração da proposta de orçamento, à Divisão de Orçamento do DASP. De extraordinária complexidade e magnitude são as funções econômicas, financeiras e administrativas, que caberão à referida Divisão. O orçamento é a base de toda a administração financeira do Estado. Tabelando as receitas e predeterminando as despesas, o orçamento prevê as possibilidades financeiras do país e limita os gastos do poder público. É vital para o Estado a boa organização do orçamento, quer do ponto de vista administrativo, quer do ponto de vista financeiro. A complexidade e a multidão das despesas, a variedade e a diversidade das receitas, exigem uma organização lógica e racional, concebida de acordo com sistemas e planos, prévia e cuidadosamente estabelecidos. "É da elaboração orçamentária que defluem todas as medidas de ordem econômica que orientam os negócios comerciais e resguardam o crédito público. Obtidos orçamentos perfeitos, sem embustes, nem fantasias, o crédito renasce, a confiança acelera as transações do comércio, a exportação aumenta e a importação também, tudo à sombra do equilíbrio obtido, na expectativa de saldos reais que bastam para demonstrar a firmeza de direção nas finanças do país". (Da exposição de motivos do ministro Osvaldo Aranha, ao decreto n.º 24.036, de 26 de março de 1934).

A Constituição de 1937 andou acertadamente, retirando do Ministério da Fazenda a organização da proposta de orçamento, pois somente com dificuldades e atritos, ocasionados pelos cortes inevitáveis nas despesas de outros departamentos da administração, vinham os ministros da Fazenda desempenhando sua atribuição. Parodiando Pitt, podia-se afirmar que, à vista de tais dificuldades e atritos, era a paciência a qualidade principal requerida para o gestor da pasta financeira. Como supremo órgão da administração nacional, sem atritos e sem provocações de susceptibilidades, mais facilmente se incumbirá o Presidente da República, por intermédio do Depar-

tamento Administrativo do Serviço Público, da elaboração da proposta orçamentária. Todavia a transferência da atribuição orçamentária, do Ministério da Fazenda para o DASP, não poderá ser feita intempestivamente, e sem prévia e cuidadosa organização da Divisão Orçamentária, sob pena de graves riscos para as finanças nacionais. O primeiro passo, portanto, para que se torne efetivo o disposto nas alíneas b e c do artigo 67 da Constituição Federal, de 10 de novembro de 1937, será a organização preliminar da Divisão de Orçamento do DASP, já prevista no decreto-lei n. 579, de 30 de junho de 1938.

O pessoal que deverá integrar a Divisão de Orçamento do DASP terá que ser cuidadosamente escolhido e selecionado. Na "Teoria Geral do Orçamento", escreveu Gaston Jèze: "Uma das qualidades principais do orçamento é o equilíbrio. Para que o orçamento seja realmente equilibrado, é necessário que a totalidade das receitas e das despesas seja prevista e avaliada em seu montante exato e produza um balanço exato. Quasi sempre o *deficit* final, os créditos adicionais, têm por causa a exageração das avaliações da receita, a omissão de certas despesas que se não poderiam prever, ou a redução injustificada de seu montante provável. Extremamente raro que o *deficit* provenha de circunstâncias absolutamente improváveis. Em matéria de previsão, as qualidades pessoais dos preparadores do orçamento, sua sinceridade e perspicácia, representam o papel principal. Mas essas preciosas qualidades não bastam por si só, há mistério de seguras bases de previsão e avaliação. Alguns acham que a sinceridade e a perspicácia dos preparadores do orçamento devem ser desenvolvidas, ou mesmo surpidas, em parte, por processos de certo modo automáticos. Não devemos exagerar, como frequentemente acontece, o valor de tais métodos. Nada pode substituir as qualidades pessoais. O equilíbrio orçamentário nunca será obtido, salvo pela sinceridade e perspicácia dos preparadores do orçamento. Os bons métodos são coadjuvantes, reforçam, eis tudo". (*Theorie générale du Budget*, páginas 210-211). É necessário, portanto, que os componentes da Divisão de Orçamento do DASP sejam técnicos em questões financeiras, afeitos ao trato de problemas tributários e orçamentários. De acordo com o artigo 13 do decreto-lei n. 579, de 30 de julho de 1938, os trabalhos da Divisão de Orçamento, como aliás

todos os serviços do DASP, serão executados por funcionários e extranumerários requisitados dos Ministérios, além dos extranumerários que forem admitidos na forma da legislação em vigor. Portanto, no critério que presidir tal requisição está a condição primordial para a eficiência dos serviços da Divisão de Orçamento. Si for julgada necessária a admissão de extranumerários, para os seus serviços, deverá a mesma ser precedida de uma prova de habilitação, versando sobre questões financeiras e orçamentárias, salvo si se tratar de pessoal para serviços mecânicos ou de menor importância.

O segundo elemento, a nosso ver indispensável à eficiência da Divisão de Orçamento do DASP, será a adoção dos "processos de certo modo automáticos e mecânicos", que fornecerão as bases seguras de avaliação e previsão, necessárias à elaboração da proposta de orçamento. Em outras palavras, a Divisão de Orçamento do DASP deverá possuir um serviço, o mais perfeito possível, de estatística econômica e financeira. O Dr. Romero Estellita, em artigo publicado na *Revista do Serviço Público*, de fevereiro de 1938, estuda com proficiência e argúcia, a influência da estatística na racionalização do aparêlho arrecadador e no aumento das rendas públicas. Cumple, porém, como friza o articulista, a organização de uma estatística viva dos impostos que se compararia com a estatística morta dos anos anteriores. A ciência estatística não consiste apenas no fornecimento, para fins de propaganda ou de curiosidade pública, de dados passados e mortos. Ela deve fornecer à administração, a todo momento, dados precisos, atuais e vivos, denunciando as quedas da receita pública para pesquisa de suas causas, o pouco ou grande rendimento de determinado tributo, o preço excessivo de arrecadação de tal ou qual imposto, o aumento injustificado de despesa em um departamento da administração, etc., etc. Ora, boa estatística financeira exige um bom serviço de contabilidade, e aí está outro requisito, indispensável à boa organização da Divisão de Orçamento do DASP.

Outros serviços, por assim dizer auxiliares, deverão integrar a Divisão de Orçamento do DASP. Um serviço de estudos econômicos e financeiros, com biblioteca especializada, secção de publicações e intercâmbio com o estrangeiro etc. A ciência e a tecnologia se renovam de momento a momento. É necessário que a Divisão de Or-

camento do DASP acompanhe as mutações dos fenômenos financeiros, esteja ao corrente dos trabalhos e publicações especializados do país e do estrangeiro. A Divisão deverá igualmente manter um serviço de intercâmbio de assuntos e questões financeiras com os diversos Estados da União. E' inadmissível o método até agora usado no país, de desconhecimento pela União de problemas administrativos dos Estados-membros e vice-versa. Ha tributos federais cuja cobrança se baseia em lançamentos de impostos estaduais e vice-versa. Determinadas formas de tributação e certos excessos fiscais dos estados-membros influem perniciamente no rendimento de alguns impostos federais. A investigação da bi-tributação e o seu combate exigem seguro conhecimento das implicações estaduais, etc., etc.

Dois exemplos ilustrarão melhor nossa afirmação. O imposto federal de renda, sobre as firmas e sociedades comerciais e industriais, de acordo com dispositivo legal em vigor, pode ser pago com base no lucro presumido, obtido mediante a aplicação de coeficientes sobre as vendas mercantis efetuadas. Estando a cargo dos Estados-membros, a cobrança de um imposto sobre vendas e consignações, os dados de tal imposto estadual e os livros exigidos para sua fiscalização e cobrança são utilizados pelo fisco federal no lançamento do imposto de renda.

Ainda mais, o imposto federal denominado patente de registro, um dos grandes tributos indiretos, da União, é calculado com base no capital das firmas e sociedades, registrado na Junta Comercial, isto é, em repartição pública estadual. Como se conceber, portanto, uma previsão do rendimento dos citados tributos federais, ou o estudo de uma reforma nos métodos de cobrança ou fiscalização dos mesmos, sem acurado estudo da legislação fiscal dos Estados-membros e exame de suas estatísticas tributárias.

Esta ligeira exposição é, a nosso ver, suficiente para dar uma idéia da magnitude da tarefa atribuída pela lei à Divisão de Orçamento do DASP, e da importância vital para as finanças nacionais, de uma cuidadosa e racional organização da mesma.

DA ORGANIZAÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTARIA

Na organização da proposta orçamentária, deverá a Divisão de Orçamento do DASP ter

sempre em vista a racionalização do orçamento. Cumpre à Divisão de Orçamento fazer com que não mais se justifique a crítica, já sofrida pelos orçamentos nacionais, de insigne contabilista patrício : "As nossas leis de meios, desde os seus primeiros ensaios após a independência do Brasil até agora, verdadeiros amontoados inexpressivos de algarismos, que não distinguem o que sejam propriamente rendas e despesas — gastos mortos, — das receitas e despesas que representam mobilização ou aplicação de capitais". (Manoel Marques de Oliveira, *Lições de Contabilidade Pública*, 2.º volume, página 139).

Não ha porém, a nosso ver, motivo ponderável para que se abandone a tradicional divisão da proposta de orçamento em tres partes :

1.º a exposição de motivos, ocasião propícia para que o organizador da proposta orçamentária faça sucinta exposição da situação financeira do país, justifique o aumento porventura verificado nas despesas públicas, enuncie quais as fontes de receita em que se previu acréscimo, aquelas que se presume permaneçam estaveis, e as que possivelmente terão seu rendimento diminuido. A exposição de motivos oferece igualmente oportunidade para que se indiquem os meios adequados à consecução ou conservação do equilíbrio orçamentário, se apontem as falhas do aparêlho arrecadador, se proponha a extinção de maus impostos, a criação de novos tributos, aumento ou diminuição das taxas dos existentes, etc. ;

2.º) o texto do projeto orçamentário, isto é, o cálculo da receita estimada e da despesa prevista, em seus totais ;

3.º) as tabelas anexas, de que devem constar a discriminação da receita e a especialização da despesa.

E' de boa técnica financeira que a organização do orçamento da despesa preceda a da receita. Pretendeu-se no Brasil, com o intuito de economia e obtenção do equilíbrio orçamentário, cuidar-se primeiramente da organização do quadro das receitas, para se acomodar a despesa à capacidade da receita. Tal critério se justificaria, talvez, dentro dos moldes da velha escola liberal, sempre disposta a limitar as atividades estatais. E' hoje, porém, incontroverso que o fim do Estado é prover a todos os serviços públicos necessários à coletividade. Fixado, portanto, o "quantum" necessário ao custeio dos serviços pú-

blicos indispensaveis à comunidade estatal, ter-se-á que conseguir a receita para a manutenção e custeio dos mesmos. Não será demais evocar-se a lição de Stein: "A parcimônia econômica opõe-se às despesas que não sejam estritamente requeridas pelos seus fins, mas condena a parcimônia anti-econômica que sacrifica o fim aos meios". E' necessário que se abandone, de vez, o critério falso de se querer encarar o Estado como uma sociedade anônima, ou como uma organização industrial ou comercial. O Estado não tem o fito do lucro ou da especulação, suas finalidades são jurídicas e sociais, proteção e valorização do homem social.

Todavia, por uma questão de mais fácil exposição, trataremos primeiramente, no presente trabalho, da construção do orçamento da receita.

DO ORÇAMENTO DA RECEITA

Receita pública, definiu o Dr. José Terry, professor da Faculdade de Direito de Buenos Aires, é "*el caudal que ingresa a las cajas públicas en virtud de una autorización legal*". O Código de Contabilidade Pública define a receita da União, como todos os réditos, proventos e créditos de qualquer natureza, que o Governo tem o direito de arrecadar, em virtude de leis gerais e especiais, de contratos e de quaisquer outros títulos, de que derivem direitos a favor do Estado. Para poder prover aos gastos públicos, o Estado necessita de recursos. Já Tácito o dizia: "*quis sine armis, domis sine stipendia sine tributis haberi queunt*".

O estudo da receita pública é de importância transcendente, e mesmo muitos o julgam o objeto único da ciência das finanças.

Em duas grandes categorias podem se dividir, a nosso ver, as atribuições da Divisão Orçamentária do DASP, em matéria de receita pública:

1.º) o estudo das fontes da receita pública, da organização de um sistema racional de tributação, do aperfeiçoamento do aparélio arrecadador, e o exame de todos os projetos de lei referentes à receita pública;

2.º) a organização da proposta do orçamento da receita.

De acordo com a nossa tradição financeira, em duas grandes classes se divide a receita pú-

blica: rendas ordinárias e rendas extraordinárias. Esta classificação díplice da receita pública é hoje dispositivo legal em vigor (artigo 27 do decreto 23.150 de 15 de setembro de 1933). Não é de boa técnica orçamentária e se opõe à unidade e universalidade do orçamento, a classificação, em separado, das chamadas "receitas com aplicação especial". A especialização da receita foi o processo primitivo nas elaborações orçamentárias, mas a generalidade da mesma é um canon da finança moderna. "Todos os recursos do Estado constituem uma mesma massa indistinta, em uma situação normal de finanças. O rendimento público em sua totalidade, a boa fé do governo, a honra nacional, respondem pelos encargos e compromissos, e nenhuma garantia especial tem maior eficácia do que a que elas oferecem reunidas. Uma subdivisão do penhor não pode valer mais do que o penhor por inteiro". (Paul Boiteau, citado por Didimo da Veiga, *Ensaio de Ciência das Finanças*). O decreto n. 23.150, de 15 de setembro de 1933, estabelece em seu artigo 24 a proibição da criação de fundos especiais e determina que as despesas, custeadas por qualquer renda, sejam incluídas nas tabelas orçamentárias da despesa, com o quantitativo que lhes fôr atribuido, sendo incorporadas as respectivas rendas à Receita Geral da União. E' este um dispositivo legal, cuja rigorosa observância se impõe aos organizadores do orçamento, como medida imprescindível à racionalização e perfeita execução do mesmo.

Segundo a generalidade dos autores, a característica da renda ordinária é a permanência das fontes de que ela se origina, em oposição à accidentalidade da receita extraordinária. Teoricamente, a receita ordinária pode ser ainda classificada em orginária e derivada, proveniente a primeira do domínio privado do Estado, e a segunda da imposição. Trata-se, porém, de classificação puramente doutrinária, sem valor prático apreciável.

O Orçamento Geral da União, para o corrente exercício de 1939, estabelece quatro subdivisões da receita ordinária: I) rendas tributárias, II) rendas patrimoniais, III) rendas industriais, IV) diversas rendas.

RENDA TRIBUTÁRIA

O imposto é a grande fonte de receita do Estado moderno. Imposto é o sacrifício pecuniário

exigido coativamente de cada cidadão, para satisfação das necessidades coletivas. O Estado tem por fim a criação e manutenção dos serviços públicos, e a existência de tais serviços depende do imposto. Durante muitos anos, foi considerado axiomático, em matéria financeira, que o único fim do imposto era fazer face às despesas públicas. Era esta a noção aceita e proclamada por Peel, Gladistone, Kaufmann, Nasse, etc. Podemos afirmar, porém, que o objetivo do imposto é hoje encarado como tríplice : financeiro, econômico e social. Pelo imposto, procura o Estado Moderno incentivar, aumentar, diminuir ou extinguir determinadas formas de produção e comércio e — o que, no século passado, seria heresia financeira — intervir no modo de distribuição da riqueza como corretivo às desigualdades econômicas. "Na época moderna, as condições sociais são influenciadas grandemente pelas alterações produzidas na riqueza. Todo imposto interessa necessariamente os cabedais dos indivíduos e, si pudéssemos retraçar, em todos os casos, as consequências últimas de um imposto, mesmo puramente fiscal, achar-nos-íamos em presença de toda a sorte de resultados imprevistos, tanto sociais como fiscais, ou melhor talvez, sociais porque fiscais". (Seligmann, *Essais sur l'impôt*, edição francesa, tomo II, pag. 2-3).

E' altamente controvertida a escolha do critério que deve presidir à distribuição dos impostos. Cumpre, porém, não nos esquecermos de que a receita pública não é uma construção puramente doutrinária ; em toda parte ela sofre a influência dos precedentes históricos, da tradição financeira, das condições do meio social e da organização política e constitucional vigentes.

A distribuição dos impostos no Brasil é fixada em regra constitucional, cabendo à União os seguintes tributos : importação, entrada e saída de navios ; impostos de consumo ; impostos de renda e proveitos de qualquer natureza ; impostos sobre os atos emanados da União e negócios de sua economia ; impostos cobrados nos territórios. Com o maior quantitativo para os cofres públicos, contribuem os impostos de importação e consumo que fornecem mais da metade da receita geral da União. A base, portanto, da renda tributária nacional é constituída por dois impostos indiretos, incidentes ambos sobre o consumo de mercadorias. Era o que já notava Sir Otto Niemeyer ao frisar que, dos três milhões de con-

tos de réis então arrecadados pela União, dois milhões e quatrocentos mil contos, recaiam sobre mercadorias. E, si acrescentarmos que dos impostos incidentes sobre mercadorias, grande parte, ou talvez a maior parte, recaia sobre mercadorias de primeira necessidade, é fôrça concluir-se que nossos tributos ainda perseguem objetivos quasi que exclusivamente financeiros, pouco se preocupando o legislador fiscal com repercussões econômicas, e não tendo em vista o fim social dos mesmos. No estudo da reforma, que se impõe, da base de nosso sistema tributário, está a nosso ver a principal tarefa da Divisão Orçamentária do DASP, em matéria de receita pública. E' inadmissível que, em uma organização política de caráter nítida e claramente intervencionista, como é o Estado Novo, a atividade fiscal da Nação continue a contribuir para a desorganização das forças produtoras e para a dificultação progressiva da vida das classes menos favorecidas.

Já Sismondi fazia notar : "A maior parte dos gastos do estabelecimento social se destina a defender o rico contrá o pobre, porque, si os abandonássemos a suas respectivas fôrças, o primeiro não tardaria em ser despojado. E' pois, de justiça, que o rico contribua não só em proporção de seus haveres, mas além mesmo dessa proporção, para sustentar um estado tão vantajoso para ele." (*Nouveaux principes d'économie politique*, pág. 155).

A doutrina de Stuart Mill, de igualdade do sacrifício, tão bem desenvolvida por Seligmann, produziu verdadeira revolução nos sistemas tributários. Cada cidadão após pagar o seu imposto, ensinava Mill, devia se encontrar na mesma situação econômica anterior, isto é, todos devem contribuir para a coletividade, com a parte de sua renda, pela qual suportaria sacrifício igual ao dos demais contribuintes. "Talvez o passo mais importante dado nesta análise, deram-no escritores que, como John Stuart Mill, imaginaram a essênciia das faculdades ou capacidades, a residir na igualdade do sacrifício : mediam a capacidade contributiva do individuo, segundo o montante do sacrifício a êle imposto, pelo fardo da imposição". (Seligman, *Essais sur l'impôt*, edição francesa, tomo II, página 35).

Em resumo, a partir do século XIX, passou a residir na renda a base principal da imposição. "*C'est ainsi que, dans les dernières décades, est apparue la tendance de substituer les impôts per-*

sonnels (personal taxes) aux anciens impôts réels (real taxes) et d'imposer l'individu plutôt que la chose, ou, en employant un langage plus simple, de mettre le revenu à la place des gains ou bénéfices comme mesure de l'impôt. La capacité possédée par un individu de pourvoir à son entretien personnel et à celui de sa famille se constate dans son revenu : de même on reconnaît que le criterium de sa capacité de venir en aide à l'Etat doit être cherché dans ce même revenu". (Seligmann, obra citada, volume I, página 23).

Achamos utópico o excessivo otimismo de alguns que prevêm a desaparição total, no futuro, dos impostos indiretos, e a existência do imposto direto único, com base na renda. Nos orçamentos de todos os países modernos, mesmo dos mais altamente colocados na escala da civilização, é ainda enorme a importância dos impostos indiretos, si bem que nas nações mais cultas, como nos Estados Unidos, Inglaterra e França, se manifeste dia a dia a predominância nos orçamentos dos impostos diretos, em principal dos incidentes sobre a renda. Não se conhece, porém, nenhuma nação que dispense a taxação indireta e, muito especialmente, os impostos sobre o consumo. Na própria Rússia bolchevique sob o regime do capitalismo de Estado, enormes massas da receita pública derivam dos impostos indiretos, principalmente, dos que incidem sobre o consumo do álcool, do açúcar, dos cereais, tecidos, etc. O que é necessário, e de necessidade premente no Brasil, é se encontrar um corretivo para as desastrosas repercussões da taxação indireta, dispensando de tributação os gêneros e os consumos de primeira necessidade, isentando dos impostos diretos as pequenas rendas (mínimo de subsistência) e intensificar o imposto geral progressivo sobre a renda. Um sistema tributário verdadeiramente racional e científico, que tenha em vista os objetivos sociais do imposto, deve tender para a tributação dos consumos de luxo, isentando os consumos de primeira necessidade e adotando, como corretivo, grandes impostos pessoais sobre a renda, em escala progressiva.

Não se esqueça porém a sábia lição de Gaston Jèze : "El impuesto sobre la renta, es um impuesto muy delicado, muy difícil de aplicar. Es el tipo del impuesto personal. Para determinar las rentas reales de los contribuyentes, no hay mas remedio que exigirles declaraciones e someterlos a la constatación por la administración, establecien-

do severas sanciones para las falsas declaraciones y mostrandose implacable en la repression. Naturalmente todo esto exige un mecanismo administrativo muy delicado, y si la administración no es habil, integra, prudente, el impuesto sobre la renta puede volverse vejatório y hacernos caer en la inquisición fiscal". ("Las finanzas publicas de la Republica Argentina", página 146).

Parece-nos, portanto, ser de necessidade urgente, um estudo cuidadoso de nosso sistema tributário pela Divisão Orçamentária do DASP, para consecução dos seguintes objetivos :

1.º) excluir da tributação indireta os gêneros e consumos de primeira necessidade ;

2.º) intensificar e reorganizar, em bases sólidas e científicas, a taxação progressiva dos rendimentos, como ponto de partida para uma futura predominância dos impostos pessoais de renda, sobre as demais formas de imposição da União.

Não nos é possível, neste ensaio, deixar de tratar, mesmo levemente, dos direitos de importação ou direitos alfandegários, viga mestra da receita pública federal, até este momento. Pode-se dizer de nosso sistema tributário que o mesmo se assemelha ao vigente nos Estados Unidos em 1913, que, então, baseavam suas finanças federais nas alfândegas (*customs*) e nas excises (*internal revenues*). Foi então que uma campanha de cunho altamente democrático, chefiada por Edwin R. A. Seligmann, professor da Universidade de Colúmbia, e que culminou na emenda XVI à Constituição norte-americana, instituiu em caráter definitivo o "income tax", hoje pedra angular do sistema tributário da grande nação norte-americana.

A importância dos impostos alfandegários é principalmente econômica, dada a repercussão dos mesmos sobre a produção e a troca. Os impostos alfandegários incidem sobre as mercadorias estrangeiras por ocasião de sua entrada no território nacional. Podem ter um objetivo exclusivamente fiscal, quando tributam produtos inexistentes no país, ou econômico, quando tributam similares da produção nacional, com intuições de proteção a esta última.

E' unânime em teoria, desde Stuart Mill, a condenação do protecionismo e das tarifas alfandegárias. "O comércio que se faz natural e regu-

larmente entre dois lugares, sem meios de contrangimento, é comércio sempre vantajoso para ambas as partes, embora nem sempre vantajoso para uma e para outra". (Adam Smith — *Wealth of Nations*).

O protecionismo exagerado, juntamente com a corrida armamentista, o envilecimento das moedas, etc., são males universais agravados pela crise de apôs guerra, e cuja solução ainda se encontra no domínio dos devaneios. Ainda mais, as discussões e tratados sobre o protecionismo e o livre câmbio, constituem bibliografia vastíssima e excedem de muito os intuitos dêste trabalho. As questões ligadas às tarifas aduaneiras são até objeto de cursos especiais, com grande literatura especializada a seu serviço. Neste assunto, tão diretamente ligado às finanças e à economia nacionais, será indispensável a audiência da Divisão de Orçamento do DASP, que nunca deverá, porém, se deixar levar para miragem fiscal dos direitos aduaneiros, esquecendo-se das repercussões econômicas que dos mesmos podem derivar. Ainda mais, as tarifas alfandegárias são muitas vezes tributos incidentes sobre mercadorias de primeira necessidade, adaptando-se, portanto, a elas, o que anteriormente já foi dito.

Finalizando o capítulo, não nos esqueçamos das velhas, mas sempre atuais regras relativas aos impostos, formuladas por Adam Smith :

Justiça — Os cidadãos devem contribuir todos para as despesas públicas, de acordo com a sua capacidade ;

Certeza — A taxa do imposto a ser lançado deve ser certa e não arbitrária ;

Comodidade — O imposto deve ser lançado e arrecadado na época e da forma mais cômoda para os contribuintes ;

Economia — O Tesouro deve receber a maior parcela possível do tributo, isto é, os gastos de arrecadação e fiscalização devem ser reduzidos ao mínimo.

RECEITA PATRIMONIAL

Além do domínio público, por via de regra inalienável e usufruído pelos cidadãos "uti universi", possue ainda o Estado o domínio privado ou fiscal, que administra como qualquer particular e do qual pode auferir rendas. O domínio fiscal

é a origem da receita patrimonial do Estado. De acordo com o Código de Contabilidade Pública, devem ser classificadas como receita derivada do domínio patrimonial da União :

- a) a renda dos próprios nacionais ;
- b) a renda das fazendas do domínio da União ;
- c) as riquezas naturais e os fôros dos terrenos de marinha ;
- d) o produto dos laudêmios ;
- e) a renda proveniente da exploração dos bens móveis da União ;
- f) a renda de capitais nacionais .

A receita patrimonial que, em épocas passadas, constituiu a fonte por excelência da receita pública, apresenta pequena importância nos orçamentos hodiernos, em confronto com a receita tributária. No orçamento geral da União, para o corrente exercício de 1939, figura com o total de Rs. 37.383:000\$0 a receita patrimonial. Sejam, porém, aqui transcritas as palavras constantes do relatório apresentado ao Exmo. Sr. Ministro da Fazenda pelo Engenheiro Ulpiano de Barros, diretor do Domínio da União, e pelas quais se deduz que muito poderá ainda retirar a União da exploração de seu domínio fiscal : "Essa renda é parcela, ainda mínima, do que poderia ter sido apurado, se os inúmeros próprios nacionais, disseminados pelo nosso vasto território, estivessem convenientemente aproveitados, o que, por falta de cadastro perfeito desses próprios, ainda, infelizmente, não pôde ser feito. Lacuna das mais sensíveis desta Repartição, cuja principal finalidade é o tombamento e o registro dos próprios nacionais, e o seu consequente aproveitamento racional, urge que seja sanada tão grave falta, motivada por causas que têm perdurado desde a criação do Patrimônio Nacional : organização estreitamente burocrática, inadequada às finalidades da repartição, que exige elasticidade e meios rápidos de ação, deficiência de pessoal, quer quanto à qualidade, quer quanto à quantidade, e de recursos materiais ; legislação anacrônica e obscura, tais os motivos que impediram, até hoje, a repartição, de corresponder aos fins para que foi criada". (Relatório do exercício de 1938).

Denunciadas tão vigorosamente por um técnico de irrecusável autoridade no assunto, as falhas e deficiências que impedem uma maior pro-

dutividade da renda patrimonial da União, cumple à Divisão de Orçamento do DASP procurar corrigir tais senões e afastar ditos entraves, por meio de cuidadoso estudo, para conveniente reforma da obsoleta e confusa legislação relativa aos bens patrimoniais da União e ao seu aproveitamento racional, assim como pela dotação da repartição encarregada da superintendência e fiscalização de tais bens e de sua receita, do aparelhamento necessário à perfeita consecução de seus objetivos.

RECEITA INDUSTRIAL

E' vastíssimo o domínio industrial da União, e a receita do mesmo figura, no vigente orçamento da receita, com o elevado quantitativo de Rs. 467.992.000\$0. Em toda parte, o Estado assume diretamente a produção de determinados serviços de utilidade pública, quer sob o regime do monopólio, quer sujeitando-se à concorrência com as emprêsas privadas. E os serviços assim produzidos são vendidos ao público, a trâco de uma tarifa ou taxa. Define Pierson: "Chamamos taxa, toda remuneração direta de prestações do Estado ou das comunas, todo pagamento ao qual somos obrigados, porque fazemos uso de uma instituição ou de um estabelecimento, que o poder público creou no interesse geral, mas com intenção não absolutamente fiscal". (Pierson, *Les revenus de l'Etat*, pág. 23).

As emprêsas públicas do Estado sempre se relacionam com atividades necessárias ou uteis à coletividade. No Brasil, as emprêsas industriais do Estado preenchem, e devem preencher, uma função toda especial, na ordem econômica e social. País extensíssimo e de população pouco densa, grandes emprêsas de utilidade pública dificilmente atrairão a iniciativa privada, dada a problemática ou pouco produtiva remuneração do capital a ser nelas empregado e que, na generalidade dos casos, deverá ser vultoso. Assim, os serviços dos correios e telégrafos, determinadas estradas de ferro ou de rodagem, têm em nosso país, não um objetivo fiscal ou de lucro, mas um fito econômico de incentivo e amparo a determinadas regiões do país, ou prestação de serviços a uma certa parte da população de nosso "hinterland".

Todavia, a organização dos serviços industriais do Estado tem que estar sujeita a um regime todo especial, isento de qualquer ranço buro-

crático e da interferência sempre perniciosa do empenho político. A autonomia dos serviços industriais do Estado e a transformação dos mesmos ou de alguns deles em entidades autárquicas, é um dos postulados da moderna ciência administrativa, e deve ser séria e cuidadosamente encarada em nosso país. Nitti faz notar com precisão: "As grandes coligações de funcionários e de assalariados constituem-se mais facilmente nos serviços públicos, e tendem a fazê-los perder seu caráter industrial; assim, começa-se, geralmente, por se ter um preço semi-político (efeito de proteções, concessões, etc.) e acaba-se por preço político". (F. Nitti, *Princípios da Ciência das Finanças*).

Os serviços industriais da União, como grande fonte da receita pública, interessarão grandemente à Divisão de Orçamento do Departamento Administrativo do Serviço Público, sob o ponto de vista de sua produtividade e rendimento. Não deverão, porém, em ocasião alguma, ser esquecidos os objetivos econômicos e sociais, e não exclusivamente fiscais, de tais serviços, para que, por uma tarifação exagerada, não sejam comprometidas aquelas suas finalidades principais.

A renda industrial da União comprehende, principalmente, a proveniente do Departamento dos Correios e Telégrafos, da Imprensa Nacional, das diversas Estradas de Ferro da União, da Casa da Moeda, dos Arsenais Militares, dos Institutos dos Surdos-Mudos, do Instituto dos Cegos, das Escolas Profissionais, da Casa de Correção, do Laboratório Nacional de Análise, etc. etc. Muitos dos estabelecimentos enumerados, embora não sejam propriamente industriais, por perseguirem objetivos educativos, de assistência social etc., estão aparelhados para prestarem ao público, como qualquer particular, serviços de natureza industrial, cuja remuneração reverte para os cofres públicos e deve figurar no orçamento da receita, de acordo com o princípio de universalidade do orçamento.

DIVERSAS RENDAS

Sob a rubrica "Diversas rendas", figuram no orçamento da receita, diversas taxas e emolumentos, contribuições várias, rendas de diversos Institutos de Instrução, Educação e Cultura, diversas quotas sobre a produção mineral e rendas originárias de vários serviços a cargo do Ministério da Agricultura. Tais rendas diversas figuram no

vigente orçamento da receita, com a apreciável contribuição de Rs. 188.500:000\$0. Com a importância bruta de Rs. 13.000:000\$0, figuram sob essa rubrica as contribuições para os montepíos dos Ministérios da Fazenda, Guerra e Marinha. A inclusão de tais contribuições no orçamento da receita se justifica pelo fato de haver a União Federal encampado o ativo e o passivo de tais instituições de previdência e de assistência a seus servidores e que, por sua má organização atual, não puderam subsistir como entidades autônomas.

A influência da Divisão Orçamentária do DASP será restrita nos assuntos concernentes às "Diversas rendas" do orçamento da Receita. Trata-se de serviços públicos que só excepcionalmente produzem renda e de taxas diversas. Todavia, como ao Departamento Administrativo do Serviço Público cabe hoje a atribuição constitucional do estudo de todos os serviços públicos, sob o ponto de vista da economia e da eficiência, a audiência do mesmo Departamento deverá ser extensiva à sua Divisão de Orçamento, sempre que se tratar de serviço produtor de renda, contemplada no orçamento da Receita.

DA RECEITA EXTRAORDINÁRIA

De acordo com o artigo 81 do Código de Contabilidade Pública, a receita extraordinária da União deve compreender : a) o produto de quaisquer operações de crédito ; b) a cobrança da dívida ativa ; c) as rendas eventuais. Como já fizemos notar anteriormente, a característica da receita extraordinária é a accidentalidade das fontes de que ela dimana. Segundo Nitti, as receitas extraordinárias do Estado podem ser : 1) receitas extraordinárias menores ; a) alienação do domínio fiscal, b) curso forçado dos bilhetes do Estado ou de banco, c) aumento temporário dos impostos existentes ; ou de caráter excepcional, como o emprego do Tesouro de Guerra, das indenizações de guerra, por exemplo, a título de reparações, como uma contribuição obrigatória dos vencidos ; 2) receitas extraordinárias provenientes da emissão de empréstimos ; ou sob a forma de empréstimos do Tesouro, de vencimento mensal, anual, ou de empréstimos a termo (bienal, setenal, novenal, etc.) ou de empréstimos sem termo (consolidadas e rendas perpétuas).

Substancialmente, não ha diferença entre as receitas ordinárias e as receitas extraordinárias

do Estado, já que ambas são utilizadas para fazer face às despesas públicas. Já se fez notar a tendência das receitas extraordinárias em se tornarem rendas ordinárias do Estado, tendo se proposto mesmo a classificação, em separado, das chamadas "receitas ultra-extraordinárias".

Em matéria de organização do orçamento da receita, nenhum assunto é superior em importância ao das receitas extraordinárias. E' um canon da finança moderna que os gastos ordinários do Estado deverão ser custeados pela receita ordinária e somente as despesas extraordinárias deverão ser providas por receitas de caráter extraordianário. Ha despesas extraordinárias, tais como a construção e o prolongamento de estradas de ferro e de rodagem, novos equipamentos militares, construções navais, etc., que revestem um caráter de periodicidade e figuram sempre no orçamento. Tais despesas extraordinárias periódicas devem ser custeadas por receitas extraordinárias que apresentem certa regularidade. Todavia, para fazer face a despesas de todo imprevisíveis, as guerras externas e intestinas, a cataclismos ou mesmo a determinados serviços de alta relevância e preço demasiado, terá o Estado o recurso da receita extraordinária por excelência : o empréstimo.

DA DÍVIDA PÚBLICA

Parece-nos dúplice o objetivo do empréstimo público : a) fornecer facilmente ao Estado grandes somas, em curto espaço de tempo ; b) fazer com que as gerações futuras compartilhem com a atual os gastos que interessam a ambas ou que a ambas beneficiam. Assim, uma guerra civil, irrompida repentinamente e cuja repressão exigirá do Estado o imediato dispêndio de grandes somas, obrigará o recurso ao crédito público. Mais ainda, os gastos oriundos de uma guerra nacional, não podem recair exclusivamente sobre a atual geração. A defesa da honra, da independência e da liberdade nacionais, interessam vitalmente a todos os seus filhos, vivos e porvindouros, e todos deverão contribuir para elas, uns com seu sacrifício pecuniário. Igualmente, a construção de uma grande estrada de ferro, a higienização de uma zona insalubre, sendo empresas que beneficiarão as gerações de amanhã, deverão ter seu custeio por elas igualmente partilhado.

Todavia, o recurso ao empréstimo é uma das mais perigosas armas dos arsenais financeiros e,

talvez, a de mais difícil manejo. Nada facilita mais a dissipaçāo dos dinheiros públicos que a facilidade no levantamento de empréstimos do Estado. As grandes coligações financeiras, nacionais e alienígenas, sempre a cata de pingues lucros, acenam continuadamente com as facilidades do crédito, aos governos pouco previdentes ou menos escrupulosos. Pouca matéria tem dado lugar a tantas discussões entre os financistas quanto a das vantagens e desvantagens do recurso ao crédito por parte do Estado. Entre o pessimismo traduzido na famosa frase de Hume : "la nation détruira le crédit public ou le crédit public détruira la nation", e o otimismo do conceito de Voltaire de que : "o Estado que só deve a si próprio não se empobrece", alinharam-se milhares de opiniões intermédias, constantes de vastíssima bibliografia. Cumprirá à Divisão Orçamentária do DASP, como fiel guardiã das finanças nacionais e como responsável pelo equilíbrio do orçamento, opinar em cada caso concreto sobre a oportunidade do apelo ao crédito, condições do empréstimo, sua forma, duração, etc.

OUTRAS RECEITAS EXTRAORDINÁRIAS

A receita extraordinária do Estado não é, porém, originada exclusivamente pelo empréstimo. Diferenças de câmbio, rendas eventuais, lucros de operações financeiras, indenizações diversas, cobrança da dívida ativa, vendas de próprios nacionais, taxas e impostos especiais, tudo isto pode contribuir para a formação da receita extraordinária.

A emissão do papel moeda e o seu curso forçado são outras formas de receita extraordinária do Estado, constituindo porém o mais perigoso e traiçoeiro recurso financeiro. O curso forçado e a emissão do papel moeda foram sempre grande tentação para os governantes, como grandes produtores de receita e verdadeiros empréstimos forçados, sem juros e sem os riscos dos mesmos. Porém, como adverte Jéze : "Todos os povos que emitiram papel moeda em superabundância, sofreram cruelmente durante longo tempo, e só voltaram à saúde econômica e financeira no dia em que conseguiram desembaraçar-se do curso forçado".

A emissão de papel moeda em larga escala e o curso forçado são portanto verdadeiras calamidades públicas e os Estados só lançam mão de

tais recursos, quando esgotadas todas as fontes da receita ordinária, desaparecido o crédito e tornada iminente a bancarrota.

Outra importante fonte de receita extraordinária da União é a cobrança de sua dívida ativa. Infelizmente, a dívida ativa da União é ainda hoje um resíduo de arrecadação problemática, e a parcela com que a mesma contribue para a receita pública federal é parte diminuta do montante com que deveria concorrer para os cofres nacionais. A racionalização da cobrança da dívida ativa da União é tarefa que se impõe por sua relevância, sendo urgente que se ponha termo à desleal concorrência feita aos contribuintes honestos, pelos devedores contumazes da Fazenda Pública. A extinção do dispendioso e improdutivo aparelhamento da Justiça Federal e a recente reforma da legislação reguladora da cobrança da dívida ativa federal parecem-nos soluções bastante precárias e de pouco resultado prático. A morosidade das execuções fiscais, a possibilidade de se abrir em juízo nova discussão sobre o mérito da dívida, já amplamente controvertida na esfera administrativa, a não efetividade da responsabilidade, por negligência ou descuido, dos responsáveis pela defesa judicial da Fazenda Federal, são problemas ainda insolúveis e que exigem medicação eficaz.

Recorremos, mais uma vez, à palavra autorizada do ministro Osvaldo Aranha, consignada na exposição de motivos ao decreto n. 24.036, de 26 de março de 1934, ao afirmar que a crescente arrecadação da dívida ativa da União "dependerá sempre da ação pronta e eficaz, somente possível quando se harmonizar a ação do administrativo com o judiciário : — a do primeiro pela remessa da dívida, já expurgada de qualquer dúvida sobre sua liquidez e certeza ; e a do segundo, pelo início imediato da execução, para que não periclite a eficiência do fisco, sempre em função do encontro da pessoa do devedor e de seus bens, sobre que tenha de recair a penhora, garantidora da dívida a cobrar".

DA AVALIAÇÃO DA RECEITA E PREPARAÇÃO DE SEU ORÇAMENTO

A maioria dos autores reconhece quatro sistemas da avaliação da receita pública : 1.º) o sistema chamado automático e que consiste em tomar por base o resultado da arrecadação no último exercício ; 2.º) o sistema de majoração, con-

sistente no acréscimo de um suplemento, calculado pelo excesso anteriormente arrecadado, à base normal de previsão; 3.) sistema das médias que determina o arbitramento da receita, pela média do rendimento arrecadado em um determinado período; 4.) sistema de previsão, de acordo com o qual a avaliação é feita por estimativa com base nos fatos anteriores, cotejados porém com as condições do momento. É o sistema adotado na Inglaterra, cuja modelar finança já é uma credencial para o mesmo.

No Brasil, foi anteriormente adotado em suas linhas principais o sistema das médias, na avaliação da receita pública. Ainda no regime imperial, a lei de 21 de outubro de 1843 mandava fixar a receita, pela média da arrecadação efetuada nos três últimos exercícios e nos seis meses do exercício financeiro, imediatamente anterior àquele a que se refere o orçamento em elaboração. O Código de Contabilidade Pública, em seu artigo 141, determinava que a organização da estimativa da receita devia ser feita com fundamento nos resultados apurados na arrecadação do último exercício liquidado (sistema automático), sendo que, na ausência destes dados, serviria de base para a avaliação da receita, a média da exação dos três últimos exercícios liquidados (sistema das médias). Igualmente, no n.º 3 do artigo 45 do referido Código, se estabelecia que a proposta do orçamento seria acompanhada dos quadros demonstrativos dos impostos arrecadados nos três últimos exercícios, em cada Estado da União, assim como da média dessas arrecadações, confrontadas com o cálculo da receita (artigo 85).

O decreto n.º 23.150, de 15 de setembro de 1933, estabeleceu porém, no parágrafo 2.º do artigo 6.º, que a estimativa da receita seria efetuada por título, e não teria por base necessária a média aritmética do último triênio, e sim o exame, tão minucioso quanto possível, da probabilidade da arrecadação. Pode-se afirmar, portanto, que o legislador de 1933 mostrou suas simpatias pelo sistema de previsão, sem romper toda-via com o método tradicional das médias.

Somos de opinião que a lei deverá estabelecer, de maneira formal, a obrigatoriedade, para a Divisão de Orçamento do DASP, da avaliação da receita pelo sistema da previsão. É o mesmo, a nosso ver, o único sistema de avaliação da receita verdadeiramente racional, assim como o único método de trabalho compatível com um orga-

nismo rigorosamente técnico, como deverá ser a Divisão de Orçamento do DASP. Uma boa previsão da receita deve, inquestionavelmente, apoiar-se em fatos anteriores, já que o exame atento e conciencioso do passado é o guia seguro dos organizadores do orçamento, mesmo dos mais perspicazes. O rendimento, no passado, dos tributos, das taxas, dos serviços industriais e do domínio, é que torna possível a avaliação do "quantum" provável da receita de tais fontes em um período futuro. Não é, porém, de boa técnica, a observação exclusiva do passado, sem se ter em vista o momento político, econômico, financeiro e fiscal, isto é, as possibilidades da arrecadação. É lógico que — se houve uma alteração, para maior ou menor, nas taxas de determinado imposto — o rendimento deste tributo aumentará ou diminuirá, em proporção diversa da resultante da média da arrecadação do mesmo, em um período anterior. As crises econômicas, uma guerra em países importadores ou exportadores, tratados comerciais recentes, restrições e retrações de mercados, incremento de determinadas produções, são fatores de grande relevância no aumento ou diminuição das rendas públicas e não poderão deixar de ser levados em conta, em uma preparação racional do orçamento da receita.

E' de se notar que na elaboração do orçamento da receita, para o corrente exercício de 1939, houve larga e feliz aplicação do sistema de previsão. Com efeito, não foi pela aplicação dos sistemas automáticos, de majoração ou das médias, que o preparador do orçamento previu a estabilização do rendimento do imposto de importação e grande aumento no dos impostos de consumo e renda. Com toda a certeza, atentou ele na diminuição da importação em virtude de razões de ordem econômico-financeiras: aumento de nosso parque industrial, retraimento do comércio internacional, restrições cambiais etc.; assim como nas reformas do imposto de renda e de consumo, que permitirão maior arrecadação e mais eficiente fiscalização de tais tributos.

A aplicação do sistema de previsão é, no entretanto, delicada e difícil. Os dados das arrecadações anteriores devem ser fornecidos pelas repartições federais, arrecadadoras e fiscalizadoras, discriminados por Estados, os impostos sobre o consumo por mercadorias ou espécies, o imposto de renda pela natureza das rendas tributadas etc. Cumpre que se torne, rigorosamente, efetivo o dis-

posto no parágrafo 1.º do artigo 6.º do decreto n. 23.150, de 15 de setembro de 1933, isto é, a audiência obrigatória dos chefes das repartições da Fazenda Nacional, dos superintendentes da arrecadação e dos chefes das repartições arrecadadoras na Capital Federal e nos Estados. De posses dos dados da arrecadação em determinado período anterior, de preferência no último exercício encerrado, competirá à Divisão de Orçamento do DASP a tarefa de comparação dos mesmos com as possibilidades atuais da arrecadação, isto é, fazê-los passar pelo cadiño da mais rigorosa e cuidadosa previsão.

O trabalho será árduo, mas, levado a bom termo, permitirá uma segura avaliação da receita pública para o exercício futuro e resultará em sensível barreira à avalanche dos créditos suplementares, resultantes, quasi sempre, de avaliações imperfeitas e pouco atentas.

DO ORÇAMENTO DA DESPESA

O orçamento da despesa pública é o programa da atividade governamental no exercício financeiro. Amaro Cavalcanti define a despesa pública, como sendo o custeio do Estado.

O Estado, seja qual for sua forma de governo, tem como fim o bem comum de seus súditos. E este bem comum de seus componentes, o Estado o satisfaz por meio dos serviços públicos, cuja criação, custeio e manutenção constituem o objeto da despesa pública. Já se fez notar que o orçamento da despesa é um grande manual de psicologia coletiva, já que o maior ou menor dispêndio, neste ou naquele setor da administração, indica as tendências e o estado social de cada país. Com efeito, quem quiser discernir o panorama político e social da Inglaterra de hoje, empolgada pela denominada "psicose da guerra" e com toda sua atividade condicionada aos objetivos da defesa nacional, bastará atentar em seu orçamento da despesa, para o corrente exercício de 1939, no qual, em um total de gastos públicos orçados em 1 bilhão e dezoito milhões e novecentas e quarenta e nove mil libras esterlinas, seiscentos e trinta milhões de libras são destinadas a gastos militares.

Assinala a generalidade dos financistas, como o mais impressionante fenômeno na despesa pública dos Estados modernos, o real e enorme aumento dos gastos públicos. De onde deriva este acré-

cimo fabuloso da despesa, nos orçamentos modernos? Não hesitamos em responder que a origem do fenômeno se encontra na transformação radical operada no conceito do Estado que, da entidade imaginada por Adam Smith, como destinada exclusivamente à defesa externa da Nação, à proteção jurídica dos membros da sociedade e aos empreendimentos de interesse coletivo, cujo vulto não permitisse seu custeio por particulares, passou a intervir, a estimular, a dirigir, a controlar, a proibir, a comprar e a vender. "Sob o aguilhão da necessidade, os Estados contemporâneos foram levados a procurar disciplinar a produção, a eliminar o caos econômico interior, a agregar as forças materiais dispersas e desagregadoras. Chame-se à imiscuição do Estado, de economia dirigida, planificada ou regulada. A designação pouco importa, diante dos proveitos obtidos. Seria, em verdade, pueril, pretender-se na época contemporânea, julgar que resolveremos os presentes problemas econômicos da atualidade, em obediência aos postulados clássicos do liberalismo ou aos paradigmas da economia do século passado. O Estado que se nutre de realidade, e não de abstrações, teve de emergir de sua postura hierárquica de outros períodos, para agir na esfera da produção econômica desorganizada, como fator de conciliação, de direção, de sistematização". (Da entrevista do Presidente Getúlio Vargas ao "Diário de Pernambuco", in "Brasil Açucareiro", número de 1934, página 134).

Dada esta nítida e insofismável tendência intervencionista do Estado moderno, os orçamentos da despesa apresentam, hoje, uma clara feição de plano, compreendido este como "*il calcolo preventivo de tutte le base costruttive necessarie per il raggiungimento di um dato fine politico*". (De um voto do ministro Rubem Rosa, publicado no "Diário Oficial" de 4 de maio de 1939). E' o que ocorre igualmente em nosso país, conforme o salienta o Chefe do Governo em incisivas palavras: "A distribuição equitativa dos benefícios da União é ponto capital do programa. Os recursos nacionais terão conveniente e justa aplicação, visando unicamente satisfazer as necessidades mais prementes do país, sem preferências de zonas ou regiões. A cada setor administrativo corresponderá um programa de realizações com verbas próprias, antecipadamente previstas nos orçamentos comuns". (Da entrevista coletiva do Presidente Getúlio Vargas à imprensa, no primeiro

aniversário da Constituição de 10 de novembro de 1937).

Nesta sua feição "planificada", deverá residir, a nosso ver, a característica essencial dos orçamentos da despesa, dentro do Estado Novo, ao contrário da feição predominantemente financeira e contabilista das anteriores construções orçamentárias.

Os antigos preparadores do orçamento tinham, como diretriz precípua de sua ação, o fito de compressão "à outrance" dos gastos públicos, por meio dos cortes orçamentários, mais ou menos arbitrários, ao passo que, na atual elaboração do plano das despesas públicas, deverá ser objetivo predominante, a integral satisfação das necessidades vitais da coletividade. Em outras palavras, a economia não deverá em hipótese alguma prejudicar o perfeito funcionamento de qualquer serviço público, julgado indispensável à comunidade estatal.

Assim sendo, dúplice será, em nossa opinião, a tarefa da Divisão de Orçamento do DASP, com relação ao orçamento da despesa :

- a) a racionalização da despesa pública e de seu orçamento ;
- b) a preparação da proposta do orçamento da despesa.

RACIONALIZAÇÃO DA DESPESA PÚBLICA E DE SEU ORÇAMENTO

A racionalização da despesa pública não será da exclusiva alçada da Divisão de Orçamento, mas competirá ao Departamento Administrativo do Serviço Público, na plenitude de suas funções, como uma de suas atribuições essenciais. Racionalizar a despesa pública, nada mais é que : "estudar pormenoradamente as repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, para determinar, sob o ponto de vista da *economia e eficiência*, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos".

Economia e eficiência são as duas colunas mestras, na preparação de um orçamento da despesa, verdadeiramente racional. Foi talvez com a atenção voltada para a racionalização da despesa pública e dos serviços do Estado, que o legislador constituinte de 1937 atribuiu ao DASP a preparação da proposta de orçamento. Impos-

sível seria a outorga ao novo Departamento, da tarefa de reorganização dos serviços públicos, sob o ponto de vista da economia e da eficiência, sem que se lhe possibilitasse, simultaneamente, a disposição e distribuição das dotações orçamentárias, necessárias ao custeio dos mesmos serviços.

Economizar, sem prejudicar a eficiência dos serviços públicos, eis o lema por exceléncia para uma racional preparação do orçamento da despesa pública. *"Il y a mieux à faire que d'imposer à chaque service des économies arbitrairement chiffrées"*. (Raoul Dautry, *Métier d'Homme*).

Economizar com eficiência é proscrever, da vida administrativa nacional, o regime dos cortes arbitrários, ditados exclusivamente pelo critério unilateral da compressão das despesas. "Na verdade, somente aqueles que persistem em ignorar o caráter extremamente complexo das atividades estatais, em nosso tempo, podem defender ainda este ponto de vista, que bem merece o qualificativo de primário". (Do artigo de Urbano C. Berquó, in "Revista do Serviço Público", de outubro de 1938, pág. 13). Raoul Dautry, que já citámos, divulgado entre nós pelo articulista anteriormente referido, resume em palavras incisivas, um seguro método de trabalho, para uma perfeita racionalização dos gastos públicos : *"Il faut remonter à l'origine de chaque operation, de chaque formalité, pour trouver sa raison d'être, suivre son évolution, l'étudier dans son fonctionnement, vérifier les besoins, moderniser les moyens, discerner, dans la forêt administrative, le bois sain et l'arbre mort, débroussailler, élargir, aérer et replanter parfois. Il faut "repenser" notre organisation avec énergie et prudence. Il faut la "repenser" en prenant comme seul critérium des formules telles que celles-ci : "Ce service, ce fonctionnaire, cette dépense, cette formalité, répondent-ils à un but précis ? Est-il vraiment utile que ce but soit atteint ? Cette utilité vaut-elle la dépense ? Cette dépense ne peut-elle être réduite ?"*

Como já fizemos notar, a elaboração dos orçamentos nacionais tem sido sempre presidida pelo critério, quasi que exclusivo, da economia, com prejuízo da eficiência dos serviços. O próprio decreto n. 23.150, de 15 de setembro de 1933, cujos benefícios já enumerámos, deixou-se levar pela unitalidade de critério criticada, ao determinar, em seu artigo 7.º, a procura do equilíbrio orçamentário, de preferência pelo corte nas des-

pesas, sem ressalvar porém que, em qualquer caso, se deveria ressalvar a eficiência e o regular funcionamento dos serviços públicos. O critério exclusivo dos cortes foi sempre tão predominante na preparação dos orçamentos nacionais que, conforme nos informa o Dr. João Ferreira de Moraes Júnior, em artigo publicado na "Revista do Serviço Público" de novembro de 1937, "no Governo do Dr. Artur Bernardes, foi nomeada uma comissão de notaveis, denominada "comissão dos Gedds", para o fim de cortar tanto quanto possível nas dotações orçamentárias dos diversos ministérios". Parece-nos, todavia, que não representava grande progresso técnico ou científico a criação da referida comissão de cortes, pois na velha República dos Doges existira igualmente uma comissão de "*scanzadori delle spese*", cuja função era também reduzir valentemente os gastos públicos. Somos, porém, de opinião que esta maneira unilateral de agir é, como já dissemos, repetindo a lição de Stein, fazer economia improdutiva, sacrificar o fim do Estado aos meios de sua existência.

Sem dúvida, a economia racional nos gastos públicos é uma das condições essenciais para a consecução de uma boa finança, e nada é mais pernicioso, para o Estado, que a dissipação dos dinheiros públicos. Todavia, em hipótese alguma, a economia nas despesas públicas deverá comprometer a eficiência dos serviços a cargo do Estado e, em ocasião alguma, o temor de um acréscimo de despesa deverá impedir a criação de um serviço reprodutivo, ou de vital interesse para a coletividade.

DA PREPARAÇÃO DO ORÇAMENTO DA DESPESA

Dispunha o artigo 57 do Código de Contabilidade Pública que a despesa seria classificada por ministérios e verbas, significando, respectivamente, a administração e os serviços públicos. Nas tabelas explicativas que as acompanharam obrigatoriamente, as verbas se subdividiram em consignações e sub-consignações, exprimindo, respectivamente, a natureza e a especialização daqueles serviços. De acordo, portanto, com o regulamento geral da contabilidade pública da União, no orçamento da Despesa, os ministérios se apresentam como unidades principais, representativas da administração dos diversos serviços públicos do

Estado, serviços estes representados por verbas, subdivididas nas consignações de pessoal e material, especializadas por tantas sub-consignações quantas se fizessem necessárias.

Por ocasião da elaboração do orçamento geral da República, para o exercício de 1938, o Exmo. Sr. Presidente da República submeteu a proposta, organizada pelo Ministério da Fazenda, ao então Conselho Federal do Serviço Público Civil, afim de que o orçamento da despesa fosse amoldado ao sistema de padronização dos cargos públicos e de seus vencimentos, instituído pela Lei n. 284, de 28 de outubro de 1936. Encetou então o CFSPC uma tarefa de racionalização e simplificação do quadro geral das despesas públicas, levando a cabo um trabalho que mereceu elogiosa e franca aprovação da Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara de Deputados, então em funcionamento. De acordo com a técnica orçamentária inovada e reproduzida no orçamento para o vigente exercício de 1939, os ministérios, representando a administração dos serviços do Estado, permaneceram como as unidades basilares do orçamento da despesa. Todavia, alguns departamentos da administração passaram a ser contemplados à parte, por não se justificar que os mesmos continuassem a figurar na despesa de ministérios, de cuja organização não participam. E' assim que o orçamento da despesa, para o vigente exercício de 1939, contempla, em separado, com dotações próprias, além dos diversos Ministérios, a Presidência da República, em que se incluem: o Departamento Administrativo do Serviço Público, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o Conselho Federal de Comércio Exterior, o Conselho de Imigração e Colonização, o Conselho Nacional do Petróleo e o Conselho de Segurança Nacional.

A grande novidade inaugurada consistiu, porém, em terem se tornado unicamente duas, as principais verbas orçamentárias: Pessoal e Material, correspondentes aos dois elementos essenciais sobre os quais repousa qualquer trabalho ou construção humana. Foram ainda contemplados como verbas, figurantes no orçamento da Presidência da República e nos orçamentos dos diversos Ministérios: serviços e encargos, eventuais, obras, melhoramentos e equipamentos. Como uma das verbas do orçamento do Ministério da Fazenda, figuram os dispêndios com a dívida pública, o que não nos parece perfeita técnica or-

çamentária, pois o serviço da dívida nacional, constituindo um encargo do Estado em sua totalidade, e não de um ramo da administração em particular, não deverá pesar exclusivamente no orçamento do Ministério da Fazenda.

A nosso ver, o serviço da dívida pública deverá ser, ao lado da Presidência da República e dos Ministérios, uma unidade orçamentária autônoma, com verbas próprias. A questão não é puramente formal, como pode parecer à primeira vista. Sabendo-se que é de grande relevância em finanças o conhecimento do maior ou menor dispêndio com a percepção da receita, o peso da dívida pública, exclusivamente no orçamento do Ministério da Fazenda, poderá dar ao observador menos atento, uma impressão de preço excessivo dos gastos com tal percepção. E', aliás, o que se verifica no orçamento em vigor, em que a despesa geral do Ministério da Fazenda figura com um total de Rs. 1.238.743:583\$0, quando mais da metade deste total, ou Rs. 866.861:463\$0, se refere ao serviço da dívida pública nacional.

A técnica orçamentária inovada pelo CFSPC significa um largo passo, na simplificação e racionalização do orçamento da despesa. Como o fez notar o Dr. Luiz Simões Lopes, então Presidente do Conselho, ao justificar as inovações propostas : "a única restrição que se poderá opor ao plano traçado é a de não ter sido mantida a tradição, mas é evidente que este argumento não poderá prevalecer, numa época em que a evolução e o progresso têm imposto transformações profundas a todas as organizações".

As consignações e sub-consignações continuaram a representar, respectivamente, a natureza e a especialização dos serviços.

A especialização da despesa é mandamento constitucional (artigo 69 da Constituição) e constitui um axioma da contabilidade pública, tendo por fim forçar a exata aplicação dos dinheiros públicos, nas diversas ramificações dos serviços do Estado. *"La véritable spécialité ne penètre dans les budgets, que lorsque les représentants de la nation ont voté telle dépense et non une autre, et que le gouvernement ne peut employer les fonds des diverses dépenses autrement, que selon leur destination"*. (Paul Boiteau, in "Dicionário das Finanças", de León Say, Louis Foyat e Lanjalley). Destinada pelo poder competente à satisfação de determinado serviço ou determinada necessidade pública, fica a administração proibida de desviar

para outro sector uma dotação orçamentária. E' a proibição dos denominados "extornos", com suas perniciosas consequências na contabilização do orçamento, que prescreve a seu elaborador grande cuidado no fugir a uma excessiva especificação, ou à junção de despesas de naturezas diversas.

Outro preceito, cuja obediência se impõe para a consecução de uma perfeita e racional organização do quadro geral das despesas públicas, é o que se refere à nomenclatura das consignações e sub-consignações, e à padronização das mesmas, assunto em que, aliás, grandes têm sido os progressos alcançados, a partir do orçamento para o exercício de 1938. A rigorosa uniformidade e padronização da nomenclatura das consignações e sub-consignações apresentam as inapreciáveis vantagens de permitir uma visão de conjunto das despesas nos diversos departamentos da administração, assim como possibilitar um estudo comparativo dos gastos entre tais departamentos, com uma consequente economia de dispêndios supérfluos e mais equitativa distribuição das dotações orçamentárias. Inovação interessante é igualmente a consistente na numeração uniforme e padronizada das sub-consignações, possibilitando e facilitando a contabilização mecânica, um dos requisitos da moderna contabilidade pública.

De acordo com preceito de nossa contabilidade pública, a proposta do orçamento da despesa deverá se compor de uma parte fixa, correspondente às despesas permanentes, e de uma parte variável, em que se incluirão os gastos suscetíveis de avaliação. As despesas fixas, que constituem o denominado orçamento estatístico, são as que decorrem de leis orgânicas ou de empenhos permanentes, com prazos de vencimento determinados (parágrafo 1.º do artigo 56 do Código de Contabilidade Pública). A fixação de uma parte do orçamento da despesa, segundo informa a maioria dos autores, tem sua origem no "consolidated fund" inglês, instituído, em 1688, por ocasião da ascenção de Guilherme III ao trono. O fundo consolidado britânico abrange despesas que são votadas por ocasião do advento de cada novo soberano, não estando sujeitas à discussão e votação anuais pelo Parlamento. Instituição semelhante é encontrada nos "permanent appropriations" dos orçamentos norte americanos, onde constituem créditos votados por uma vez, não subordinados à aprovação anual pelo Congresso. Parece-nos que o fim colimado, com a fixação de uma parte

das despesas públicas, é justamente a limitação da ação parlamentar em matéria orçamentária. Evitam-se, assim, controvérsias inúteis sobre gastos fixados em leis anteriores e indispensáveis ao funcionamento do aparêlho estatal, assim como surpresas desagradáveis que poderiam resultar, si ao Parlamento fosse possibilitada a obstrução na autorização de tais gastos.

O decreto n. 23.150, de 15 de setembro de 1933, dispõe que, na parte fixa do orçamento da despesa, deverá constar o "quantum" total necessário para pagamento do pessoal do quadro fixo, invariável, isto é, atualizando o dispositivo legal, o quantitativo necessário ao pagamento das diversas classes de funcionários, constantes dos quadros anexos à Lei n. 284, de 28 de outubro de 1936. Quanto à parte variável do orçamento da despesa, deverão dela constar as consignações e sub-consignações, referentes à despesa variável com a remuneração do pessoal (quotas, percentagens, remuneração de extranumerários etc.), assim como a verba de material em sua tríplice divisão: material permanente, material de consumo e diversas despesas. E' de se notar que, de acordo com a lei orgânica do pessoal extranumerário (artigo 4º do decreto Lei n. 240, de 4 de fevereiro de 1938), as dotações destinadas aos extranumerários deverão contemplar, em itens distintos, cada uma das modalidades desse pessoal variável, e que deverão ser criadas outras consignações para os dispêndios de material, que não se possam enquadrar na divisão tríplice, anteriormente referida.

Qual deverá ser o processo adotado na elaboração da proposta do orçamento da despesa? Em nossa opinião, nada se opõe à manutenção do sistema das sub-comissões de orçamento em cada Ministério e junto à Presidência da República, devendo de cada uma das referidas sub-comissões, participar um representante da Divisão de Orçamento do DASP, o que dará a todas as propostas parciais, um cunho de sistematização e de organicidade. Será digna de estudo a possibilidade de se entregar às Comissões de Eficiência a organização da proposta parcial de orçamento de cada Ministério. Ditas comissões conjugariam, assim, sua atribuição orçamentária com a competência, que lhes é legalmente atribuída, do estudo permanente da organização de cada Ministério, da racionalização de seus serviços e lotação das repartições, respectivas. A única objeção de

vulto a ser oposta à entrega, às Comissões de Eficiência, da elaboração das propostas parciais de orçamento, seria a impossibilidade que talvez se lhes apresentasse do cumprimento dessa tarefa, dado o vulto dos trabalhos que já as assoberbam. Todavia, o aumento do número de seus componentes e uma melhor distribuição entre êles das atribuições da Comissão poderiam vencer as dificuldades apontadas.

O que, porém, precisará ser tornado rigorosamente efetivo, para a consecução de orçamentos reais e precisos, é a estrita obediência ao dispositivo legal, tão pouco observado, que determina a elaboração, por cada repartição ou serviço, para remessa à comissão de orçamento de seu Ministério, da proposta de seu orçamento (alínea b do art. 3º do decreto 23.150 de 15 de setembro de 1933). Em contacto estreito e permanente com as necessidades imediatas dos serviços que lhes são afetos, são as diversas repartições e departamento da administração os melhores juízes da oportunidade do aumento ou diminuição de determinada dotação orçamentária e do "quantum" necessário ao perfeito desempenho de sua tarefa. Um exemplo ilustrará melhor a justeza de nossa afirmação. Até o ano de 1935, em consequência da reconstrução do próprio nacional destinado à instalação de suas dependências e das repartições anexas, passou a Delegacia Fiscal do Tesouro Nacional no Estado de Goiás a locar um imóvel particular, figurando, então, nos orçamentos da despesa, a dotação de R\$ 9.000\$0, para os dispêndios da locação. Mesmo cessada tal circunstância, porém, pela conclusão das obras de reconstrução e retorno da repartição à sua sede efetiva, no ano de 1935, continuou a figurar nos orçamentos posteriores a dotação dos mesmos 9.000\$0, para aluguel de imóvel destinado à referida Delegacia Fiscal (sub-consignação n. 03, consignação n. 20, verba III, Diversas Despesas, Ministério da Fazenda, do vigente orçamento da República). E, para a assinatura de revistas e jornais (consignação n. 22 da verba III, Diversas Despesas), não recebe a Delegacia em questão dotação alguma, por mais modesta que seja, muito embora seu afastamento dos grandes centros e da sede da administração façam com que lhe seja imprescindível um maior intercâmbio com os centros culturais do país, para que se lhe torne possível acompanhar a evolução do serviço público e dos problemas administrativos nacionais. Acreditamos,

que, si a Delegacia Fiscal em Goiaz fôsse constrangida à elaboração da proposta, ou melhor, do esboço de seu próprio orçamento, sanados seriam os contrassensos apontados. Exemplos análogos aos apontados poderíamos enumerar em grande número, o que deixamos de fazer para que a exposição não se torne fastidiosa. Cumpre, porém, que, para evitar dificuldades e delongas na preparação da proposta geral do orçamento, sejam fixados os prazos, dentro dos quais as diversas repartições e serviços deverão apresentar suas propostas às comissões de orçamento dos diversos Ministérios, assim como aquele em que estas últimas deverão encaminhar seus trabalhos à Divisão de Orçamento do DASP.

À Divisão de Orçamento do DASP caberá, afinal, o trabalho de fusão das propostas parciais dos diversos Ministérios e da Presidência da República, isto é, a grande tarefa de organização do quadro geral das Despesas, ou do plano da atividade do Estado, dentro do exercício financeiro.

DO EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO

À Divisão de Orçamento do DASP caberá, sempre pautar seu trabalho no sentido do equilíbrio orçamentário. Na busca dêsse objetivo, cumprirá ao novo departamento ser um digno continuador da ação do atual gestor da pasta financeira que, depois de esforços constantes e pertinazes, atingiu o que êle próprio já declarara como seu objetivo permanente : a obtenção do equilíbrio orçamentário.

A preço de qualquer sacrifício, deve o país evitar os orçamentos em deficit, que constituem verdadeiros cancros para a vida econômica e financeira das nações. Como ensina Nitti, si circunstâncias de natureza política, ou de outra, se opõem à aplicação de impostos relativamente bons, convém recorrer a impostos menos bons, mas é preciso tudo fazer para evitar o deficit. Quer na economia privada, quer na pública, a produção e o consumo, as receitas e as despesas, devem estar em equilíbrio. Ocorrências imprevistas — uma guerra externa ou civil, uma calamidade pública, etc. — podem determinar um excesso da despesa sobre a receita. Si tal acontece, porém, todos os esforços deverão ser dirigidos no sentido da recuperação do equilíbrio anterior, pois economias desequilibradas, quer na vida privada, quer na pública, conduzem à bancarrota e à ruína. Na

vida privada, são as receitas que determinam as despesas, ao passo que, na vida pública, são as despesas que estabelecem o limite da receita, necessário ao funcionamento da máquina governamental e à satisfação das necessidades coletivas. "Dessa necessidade de proporcionalidade entre a receita e a despesa, decorre para o Estado o dever de procurar manter, ilesas, as fontes de que deriva a receita, e neste propósito, não lhe é lícito forçar tais fontes a uma atividade produtora maior do que comportaria sua capacidade e poder produtivos, como, por exemplo, exigir da economia individual contribuições que perturbem ou abalem sua consistência". (Geffcken, "Essência, objetivos e história da ciência das Finanças", parágrafo 2º, pág. 5).

Em hipótese alguma, os apelos aos contribuintes devem embaraçar a produção, enfraquecer o espírito de iniciativa, ou desestimular a exportação de mercadorias, e, principalmente, não devem, em caso algum, restringir consideravelmente o consumo.

Em matéria de equilíbrio orçamentário, como na grande maioria das questões financeiras, mais que às regras teóricas, dever-se-á atender à experiência no trato das questões e ao ambiente e peculiaridade nacionais. Assim, julgamos que, no combate permanente aos déficits orçamentários, nenhum programa consulta melhor o momento brasileiro, que o consubstanciado na exposição de motivos do Ministro Souza Costa, ao encaminhar a proposta geral do orçamento para o exercício de 1939, resultado da experiência e do trato permanente dos problemas financeiros do país, e que assim resumiremos :

- a) restringir os favores de isenções e reduções de impostos ;
- b) rever os contratos de que resultem onus para o país ;
- c) combater severamente a fraude, a sonegação e o contrabando ;
- d) subordinar à autorização do Presidente da República, a execução de qualquer obra ;
- e) vedar, salvo imperiosa necessidade, a emissão de títulos da dívida pública ;
- f) restringir, no máximo, a abertura de créditos extraordinários ;
- g) fiscalização rigorosa, pelo Presidente da República, da admissão de pessoal extra-numerário.
- h) restringir o uso de automóveis oficiais.

Restringir os favores de isenções e reduções de impostos. Todos devem contribuir para as despesas do Estado, proporcionalmente às suas possibilidades. Veda o artigo 32 da Constituição que se criem distinções entre os brasileiros natos, e declara-se em seu artigo 122, n.º 1, que todos são iguais perante as leis. As reduções e isenções de impostos, além de financeiramente danosas, constituem exceção odiosa aos preceitos da justiça fiscal. Sob as constituições de 1891 e 1934, contemplámos toda uma série de concessões de reduções e isenções de impostos, sob os mais variados pretextos e mais exdrúxulas interpretações de textos constitucionais e legais. Os Tribunais do País acolheram, à sombra do artigo 10 da Constituição de 1891 e artigo 17, número X da Constituição de 1934, as maiores restrições à atividade tributária da Fazenda Nacional. Como fazia notar Pontes de Miranda, em seus "Comentários à Constituição de 1934": "o fato grave, gravíssimo, que se está a passar no Brasil é contra o qual todos os esforços de reação se fazem precisos e urgentes, é o seguinte: parte da Justiça, após certo momento da vida republicana, tornou-se dócil a todas interpretações liberticidas dos Governos; na ordem financeira, favorável até ao absurdo, inflexivelmente simpática a tudo quanto signifique restrição à atividade financeira, tributária, da Fazenda Nacional. Arrisca-se assim a fazer-se uma justiça de classe contra o próprio Estado. Uma justiça liberal-económica que as teorias manchesterianas estavam longe de desejar e, ao mesmo tempo, anti-liberal nos assuntos de pensamento, de crença e de liberdade física".

Então, sob a guarda de uma amplissima interpretação de um texto de direito excepcional e, portanto, de aplicação restrita, qual o n.º X do artigo 17 da Constituição de 1934 e seu parágrafo único (um dos mais graves golpes do imperialismo na economia do Brasil, segundo Pontes de Miranda), se pretenderam imunes de quaisquer impostos federais os concessionários de serviços públicos, os funcionários estaduais e municipais, os portadores de apólices da dívida pública etc. Até empresas de loteria, ou seja o jogo de azar em uma de suas modalidades, conseguiram perante tribunais do país o seu reconhecimento como "serviço público", para efeito de isenções tributárias.

As isenções e reduções de impostos só se justificam em dois únicos casos: si atendem a inter-

rêsses nacionais ou si visam fins de proteção às classes menos favorecidas.

Rever os contratos de que resultem onus para o país. E' este outro ponto em que foi fértil o regime anterior: a lavratura de contratos altamente onerosos ou prejudiciais ao erário público, e nos quais se comprometeu, às vezes, a própria soberania nacional. A revisão de tais encargos é assunto de urgência imediata e matéria do supremo interesse nacional. Nem se aceitam, no caso, alegações de direitos adquiridos, pois não há tais direitos contra a coletividade. Aliás, os que usufruem favores e vantagens, oriundos de favores e liberalidades do Estado, encontram-se em situação jurídica meramente objetiva, modificável a qualquer momento pelo mesmo Estado. As cláusulas de isenções de impostos, redução de tarifas alfandegárias, garantia de juros etc., devem ser objeto de estudo rigoroso e revisão severa, só se justificando a manutenção das mesmas, si evidenciadas vantagens delas decorrentes, para a comunidade brasileira.

Seja aqui transcrita o conselho de um ex-Chefe de Estado: "Desconfiai do capitalismo europeu, animado de espírito de rapina. Facilitai o comércio entre todos os Estados, mas não façais, a pretexto algum, concessões especiais que limitem, seja no que for, vossa independência e autonomia". (F. Nitti, "Bolchevismo, fascismo e democracia").

Combater a fraude, a sonegação e o contrabando. E' problema dos mais sérios em matéria financeira o da evasão de impostos pela fraude e pela sonegação. Aqui e em toda a parte, a maioria dos contribuintes procura fraudar o fisco porque: "*quand on parle impôts, la classe des honnêtes gens devient très restreinte*". (Bertini, *Les pouvoirs de contrôle du fisc*). O combate à sonegação deve ser rigoroso e eficiente, pois a sonegação de impostos é negação do canon tributário de que pagam os que tiveram legalmente que pagar, e o defraudador do erário público torna-se concorrente desleal do contribuinte honesto. Dois são os meios principais de combate à sonegação: a adoção de meios seguros de contrôle e fiscalização, e o estabelecimento de penas severas para os fraudadores. Como o faz notar Trotabas: "*la loi fiscale doit à l'honnête homme, d'être d'une application générale, sûre et sincère. Or, cette*

securité et cette sincérité sont fonction des pouvoirs de contrôle et de sanction que possède le fisc". As sanções contra os defraudadores devem ser severas e rigorosamente aplicadas, de forma a não ser encorajado o prosseguimento na fraude, à vista da benignidade da multa.

Quanto ao contrabando, principalmente o contrabando pelas nossas fronteiras terrestres, é um problema fiscal que vem de longo tempo, desafiando a argúcia de nossos legisladores. Na "Revista Fiscal e de Legislação de Fazenda", Secção aduaneira, número de 1 a 3-12-938, um técnico na questão, em interessante comentário sobre o contrabando em nossa zona fronteiriça, propõe as seguintes providências, como parte de um plano de combate ao mesmo: "a) aumento do pessoal encarregado da fiscalização; b) dotação de material flutuante, veloz e armado, às guardamorias de alfândegas; c) auxílio das forças militares das fronteiras; d) instituição de alfândegas internacionais, depois de acordos com os países vizinhos; e) remodelação completa do serviço de repressão ao contrabando, dando-lhe feição própria e orientação racional".

Subordinação à autorização do Presidente da República, da execução de qualquer obra. Será esta uma medida de grande alcance e reais efeitos no combate aos gastos supérfluos e suntuários. Nada tão prejudicial à Nação quanto o gasto público imoderado e a dissipaçāo financeira, que constituem verdadeira destruição de capital, em detrimento das classes populares. Como órgão da Presidência da República e fiscal da execução do orçamento, relevante será a função do DASP por intermédio de sua Divisão de Orçamento, manifestando-se, em cada caso concreto, sobre a oportunidade e custo de qualquer plano de execução de obras públicas.

Vedar, salvo caso de imperiosa necessidade, a emissão de títulos da dívida pública. A mais importante das receitas extraordinárias do Estado é a dívida pública. Em se tratando de receita extraordinária, porém, manda a boa finança que as emissões de títulos da dívida pública só sejam autorizadas para fazer face a despesas também extraordinárias. As despesas ordinárias do Estado deverão ser cobertas pelos impostos e mais receitas ordinárias. Todavia, uma guerra, um plano de reerguimento nacional, a construção de uma grande via férrea, de um grande porto etc.,

podem e, mesmo, devem ser cobertos por empréstimos públicos. Trata-se de obras que serão desfrutadas pelas gerações futuras, que, por tal motivo, deverão também concorrer para seu custeio. Como ensina Jèze: "Podemos, pois, concluir, com a opinião generalizada dos sábios e homens políticos da França, da Inglaterra, da América e da Itália, que o empréstimo tem, como efeito, atirar sobre as gerações futuras os encargos de uma despesa extraordinária". (Jèze, *Cours*, pág. 273). O empréstimo público será vantajoso, quando reverter em uma transformação de capitais, isto é, cobrir despesas realmente produtivas. Em muitos casos, tem-se porém, recorrido ao empréstimo, mesmo para fazer face a despesas ordinárias do Estado. Em regime liberal, muitos deputados, receiosos de prestar contas a seus eleitores, por motivo de uma majoração de impostos, preferem atirar sobre as gerações de amanhã o serviço de um empréstimo perfeitamente dispensável. O empréstimo público, em todos os países do mundo, adquiriu, após guerra, proporções assustadoras e, além de encargos pesadíssimos com que seu serviço onera os orçamentos, mantém uma forma de parasitismo social. Quanto aos empréstimos externos, não nos é necessário insistir, pois o serviço de juros e amortização de empréstimos onerosíssimos, dos quais se usou e abusou em épocas anteriores, tem imposto à Nação os duros sacrifícios que são do conhecimento de todos. Visa, portanto, a norma a que estamos nos referindo, a proibição da emissão de títulos da dívida pública, salvo o caso de imperiosa necessidade, isto é, para fazer face a uma despesa extraordinária e imprevista.

Restringir, no máximo, a abertura de créditos especiais e suplementares. O orçamento deve ser o quadro único e geral das despesas autorizadas e das receitas previstas, para o exercício financeiro. Os créditos adicionais afetam a unidade e a generalidade, que, como vimos, são qualidades essenciais do orçamento. Todavia, encontra-se justificativa para os créditos adicionais, na ocorrência, durante a execução do orçamento, de fatos anormais e imprevisíveis, e na dificuldade de se prever, com inteira precisão, as necessidades do serviço público. O Código de Contabilidade Pública, em seu artigo 86, define os créditos adicionais como as autorizações de despesas públicas não computadas ou insuficientemente dotadas no

orçamento, e os divide em créditos suplementares, especiais e extraordinários.

Créditos suplementares são os destinados a refôrço de dotação orçamentária insuficiente, e créditos especiais são as autorizações de despesas não previstas no orçamento. Como assinala Gaston Jèze, tais créditos, salvo quando extraordinários, isto é, decorrentes de circunstâncias imprevisíveis, são meros paliativos. *"Il ne faut pas se faire illusion, toutes ces combinaisons ne sont que des palliatifs. Le véritable remède, le plus sérieux et le plus efficace pour la diminution des crédits additionnels, et le maintien de l'équilibre du budget, c'est la sincérité dans la préparation du budget, c'est la severité du Parlement dans le contrôle des évolutions budgétaires. Ce qu'il faut obtenir, ce sont des prévisions complètes et exactes".* (Gaston Jèze, *Le Budget*, pág. 413). Foram certamente tais considerações, aliadas à preocupação da manutenção do equilíbrio orçamentário, que levaram à decretação da proibição, no corrente exercício de 1939, da abertura de créditos suplementares, no primeiro semestre, e de créditos especiais, no primeiro trimestre do exercício (decreto lei n. 967, de 21 de dezembro de 1938).

Fiscalização rigorosa, pelo Presidente da República, da admissão de pessoal extranumerário. O pessoal extranumerário é o admitido para preencher os claros da administração e não constitue quadros com número fixo de cargos, pelo que o dispêndio com o pagamento de seus vencimentos corre por dotação orçamentária global, dentro da parte variável da verba Pessoal. Assim sendo, é um imperativo da boa execução do orçamento, e

de rigorosa economia, um perfeito controle da admissão do pessoal extranumerário. Impõe-se, portanto, para a conservação do equilíbrio orçamentário, que, por intermédio das Divisões de Orçamento e do Extranumerário do DASP, o Presidente da República fiscalize as admissões de extranumerários, com o fim de evitar-se que sejam excedidas as dotações orçamentárias respectivas, ou seja admitido pessoal não imprescindível ao serviço público.

Restringir o número de automóveis oficiais. É esta uma medida, não só de economia, como de moralidade administrativa. Os automóveis oficiais devem ser considerados, não como prerrogativas ou distinção honorífica de determinados cargos, mas ficar restritos à necessidade do serviço público. Seria, a nosso ver, de toda conveniência que os automóveis oficiais fossem objeto de rigorosa regulamentação, previstos os casos e forma de seu uso e estabelecidas outras providências moralizadoras do assunto.

São essas as condições, a nosso ver, essenciais, para que o equilíbrio orçamentário seja conseguido e, principalmente, mantido. Cumpre, porém, não se perder de vista que "em matéria orçamentária, como sempre se tem afirmado, o essencial não é obter o equilíbrio no orçamento, mas conservá-lo na execução e, para isso, mistér se faz uma ação constante no sentido de obstar sejam ultrapassadas as verbas da Despesa". (Da exposição de motivos n. 2.355, de 7-12-38, do Ministro Souza Costa, ao apresentar a proposta geral de orçamento para o exercício de 1939 — "Diário Oficial" de 15-12-938).

NÃO O SEDUZ UM TRABALHO REALMENTE CRIATIVO? POIS COOPERE NA CAMPANHA CENSITÁRIA E TERÁ O PRAZER GENUINO DE ESTAR SENDO UTIL AO SEU PAÍS.