

A. E. BUCK — *EL PRESUPUESTO EN LOS GOBIERNOS DE HOY* —

(407 págs. Tradução e Notas sobre a "*LEGISLACION PRESUPUESTAL DE LOS PAISES LATINO-AMERICANOS*" por

MARIO A. DE TEZANOS PINTO —
Impressores Peuser S.A., Libreria El Ateneo, Buenos Aires, 1946.

em matéria de orçamento, consagrou os nomes dos mestres franceses RENÉ STOURM, EDGARD ALLIX e GASTON JÈZE. O valor de sua contribuição ao desenvolvimento da Ciência das Finanças não resulta, apenas, da sua esplêndida sistematização e discussão teórica dos princípios orçamentários, mas, sobre-

O livro de BUCK, publicado em 1934, *The Budget in Governments of Today*, já é considerado, hoje em dia, uma obra clássica. Com ela, o eminente autor norte-americano alcançou a mesma reputação universal que,

tudo, da análise comparada que faz a respeito da aplicação desses princípios nos Governos modernos dos Estados Unidos e dos mais importantes países europeus. Quanto à América Latina, BUCK assumiu uma atitude de superior cepticismo, que o dispensou do trabalho de investigar com maior cuidado as suas instituições orçamentárias. Preferiu aceitar o *slogan* de que ela é “a terra prometida do presidencialismo semi-ditatorial”. Embora reconheça que os países que a compõem tenham sofrido, em suas estruturas governamentais, notável influência da Constituição dos Estados Unidos, admite que, em matéria de administração, se inclinam, preferentemente, para a lei e a prática francesas e que há um evidente divórcio entre as disposições legislativas e a sua efetiva aplicação. Lembra que a situação de endividamento progressivo desses países levou-os a adotar, como método de equilibrar as despesas com as receitas, o recurso habitual ao crédito externo ou interno. Sua irreverência chegou ao ponto de afirmar que alguns deles não atingiram a posição de Estados soberanos e funcionam sob certas limitações. Conforme exemplifica, para êle, a República de Cuba é, virtualmente, um protetorado norte-americano, e a Nicarágua, o Panamá e a República Dominicana se acham sob vigilância dos Estados Unidos.

Estes conceitos datam, certamente, da época em que o livro foi editado, 1934. Mas, por serem inexatos e impróprios para uma generalização que abranja os demais países, comprometem, em parte, o sentido fundamental da obra, que é o de apreciar, indiscriminadamente, como o largo título indica, “os orçamentos nos Governos de hoje”. Esta falha não encontra explicação, nem mesmo entre os leitores exclusivamente norte-americanos, na hipótese de que um absurdo complexo de superioridade tivesse, porventura, obscurecido o interesse do autor pelos demais povos deste Continente. Seria injusto, aliás, atribuir tal sentimento ao ilustre mestre, porque um cientista não tem o direito de cultivá-lo, qualquer que seja a sua nacionalidade. E’ lícito, portanto, supor-se que assim tenha procedido em face da precariedade ou quase total inexistência de material informativo, nos Estados Unidos, acêrca da realidade administrativa das nações latino-americanas. A excelente organização orçamentária do Uruguai, as atividades da Controle-

ria do Chile, o progresso técnico do Ministério de Hacienda da Argentina e, notadamente, a reforma da administração brasileira a partir de 1938, onde os métodos de elaboração e fiscalização do orçamento tanto se aperfeiçoaram, sob a influência de muitas das sugestões perfilhadas por BUCK e outros especialistas norte-americanos, embora, com efeito, ainda constituíssem realizações embrionárias na ocasião em que escrevera o seu livro, já se inspiravam, contudo, em rica experiência doutrinária autônoma e em abundante legislação calcadas nos melhores princípios de administração pública. São credoras, portanto, de melhor consideração.

De qualquer maneira, o Sr. MARIO A. DE TEZANOS PINTO, Professor de Finanças da Universidade de Buenos Aires, ao mesmo tempo em que preparou a excelente tradução castelhana da obra de Mr. BUCK, adicionou-lhe 285 páginas da legislação comparada, sobre orçamento, vigente nos países da América Latina, que compilou e comentou sob o modesto título de "NOTAS"... Esta generosa e oportuna contribuição do professor argentino, sem nenhum espírito preconcebido de ressentimento ou da mais leve malícia, veio, entretanto, com irrepreensível comportamento científico, ampliar e completar, admiravelmente, numa exposição clara e objetiva, a matéria que BUCK condensou, imprecisamente, num breve parágrafo do seu livro. Por isto, a edição argentina tornou-se mais atualizada e preciosa do que o próprio original norte-americano.

Ao estudar e explicar a origem e a evolução da doutrina e da técnica orçamentária, através da própria história política de diversos países, BUCK não se distancia dos ensinamentos que, neste particular, foram compendiados por STOURM, ALLIX, JÈZE e outros continuadores. Na exposição e análise dos princípios e métodos vigentes na política orçamentária dos Governos contemporâneos, a teoria geral é, entretanto, enriquecida com a apresentação de novos conceitos, notadamente, quando BUCK acentua o caráter de *Plano Financeiro* que, preponderantemente, têm assumido os modernos orçamentos.

A oportunidade que se oferece de registrar o aparecimento da recente tradução argentina da sua obra, merece ser aproveitada para salientar êsse aspecto da evolução do orçamento, que êle observou e que, nestes últimos tempos, em que tanto

se tem falado de planejamento governamental, constitui, ainda, objeto de preocupação comum de especialistas e de estadistas.

A *anualidade*, que é princípio tradicionalmente aceito para medida convencional das previsões orçamentárias e da qual resulta uma série de relações jurídicas e contábeis, pareceria um obstáculo à conciliação do orçamento clássico com a programação de realizações governamentais para um longo período. No entanto, é possível condicionar-se a elaboração do orçamento anual, e também a sua execução, às atividades político-administrativas planejadas para um período de vários anos consecutivos. Aliás, a prática dos planos quinquênis, em que preponderam as obras públicas de grande envergadura e longa duração, quando não constituem verdadeiros orçamentos paralelos e independentes, que entram em conflito com outros princípios teóricos não menos tradicionais, como os de *unidade* e *universalidade*, têm contingenciado os orçamentos anuais ao papel de programas parciais de receitas e despesas, calculadas em função de uma política prevista para um período mais longo. Assim, a conceituação de um outro princípio orçamentário, o do *equilíbrio*, não deixa, também, de ser afetada. Um orçamento anual poderia, então, ser elaborado e executado, propositadamente, com um *deficit* ou um *superavit*, sem que qualquer desses resultados do exercício exprimissem desastre ou prosperidade financeira. Poderia o *deficit* corresponder à intensificação de serviços num determinado exercício, para ser contrabalançado por um *superavit* em outro, resultante da futura atenuação ou conclusão de obras de longa duração que, nos orçamentos anuais, estavam, apenas, parcialmente, traduzidas em etapas.

BUCK discute, a propósito, a teoria de LELAND, da Universidade de Chicago, que, em síntese, consiste em admitir que “uma prudente política fiscal requer não só um orçamento anual, mas, também, um programa financeiro para um período mais amplo. Este último levaria em consideração as flutuações dos ciclos econômicos e dominaria a política do orçamento anual. O orçamento de longa duração estaria equilibrado em relação aos períodos econômicos e melhor se obteria o equilíbrio entre os *superavit* e os *deficit*, através de um prazo de vários anos, do que num só exercício”.

Chama a atenção, em seguida, para um folheto intitulado *Balancing the Budget*, publicado em 1933, em que LELAND e outros recomendavam ao Governo norte-americano, na época em que esse país sofria as conseqüências da grande depressão, dizendo: "Um exame histórico das finanças do *Treasury*, demonstra que os *deficit* são um fenômeno que se repete. Estes *deficit* são defensáveis se estão de acôrdo com planos de largo alcance, previstos e bem delineados. A falta de planos, que caracterizou a política fiscal passada, fêz com que os encargos do Governo durante esta depressão fôssem indevidamente severos. Embora alguém possa não estar inteiramente de acôrdo com estas observações, a proposta, como tal, merece algo mais do que uma consideração passageira. Ela, em resumo, consiste no seguinte: O equilíbrio dos orçamentos deveria ser considerado como uma série de operações de longa duração, nas quais se incorreria em *deficit* e se aumentariam as dívidas durante os anos de adversidade econômica, enquanto que os *superavit* de tesouraria e o rápido cancelamento da dívida pública seriam planejados durante os anos de prosperidade. Quando se juntam, assim, uma série de orçamentos anuais, o resultado é o equilíbrio do orçamento de longa duração, relativamente aos períodos do ciclo econômico. O equilíbrio entre as receitas e despesas é, assim, melhor alcançado, intencionalmente, através de um conjunto de anos, do que em cada ano".

Teóricamente, BUCK considera essa argumentação em favor dos orçamentos cíclicos altamente desejável por todos os governos. Mas, apresenta as suas reservas de que "um plano daquele tipo não poderia ser admitido como eliminatório dos orçamentos anuais, que as autoridades governamentais são obrigadas a elaborar, quer em função da responsabilidade, a que não podem fugir, de ajustar, anualmente, as receitas às despesas, quer em função do histórico direito que, nos governos representativos, pertence às assembléias de votar, em cada ano, o orçamento. "Perigo maior" — continua — "para os cidadãos e contribuintes, especialmente da América, é o resultado final que se poderia esperar, ao adotar-se essa sugestão de fazer orçamentos *cíclicos* em lugar de anuais; tal resultado seria a protelação do financiamento de muitos empreendimentos e projetos do Governo para algum período futuro, que pare-

recesse (e neste assunto sempre parecerá) mais róseo do que o presente. Aqui se situa, talvez, o verdadeiro perigo da sugestão, dado que as autoridades governamentais dos Estados Unidos confiam mais na estratégia política do que na previsão financeira, para alcançar seus êxitos”...

Pondera, não obstante, que “existe uma legítima esperança na aplicação dessa teoria como mero aditamento ao orçamento anual. Segundo tal aplicação, um plano quinquenal, definido e compreensivo, seria preparado, revisto e ampliado cada ano e, assim, serviria de base ao orçamento anual”.

Essa teoria do orçamento *cíclico* teve a sua notoriedade e foi objeto não só de considerações abstratas de diversos economistas como também de experiências práticas em vários países, desde que passou o Estado a ampliar a sua ação intervencionista e a fazer distinção entre política de investimentos e política de custeio ordinário da máquina administrativa. No Brasil, os *Planos Quinquenais de Obras*, instituídos a partir de 1939, representam uma inovação orçamentária inspirada nessas idéias, embora sem grandes fundamentos teóricos nem possibilidades de êxito que a justificassem. Os perigos da adoção desses métodos, que BUCK apontou em relação aos Estados Unidos, aqui, seriam da mesma natureza, porquanto a experiência tem demonstrado que a nossa capacidade de previsão e de conformismo com a programação das despesas não é das mais sólidas. Ainda agora, reproduz a imprensa uma severa recomendação presidencial aos ministérios para que observem, rigorosamente, as disposições orçamentárias, onde se vê que o orçamento para 1948, aprovado com um *superavit* de Cr\$ 1.278.956,00, já oferece, no seu primeiro mês de execução, a perspectiva sombria de um *déficit* de Cr\$ 17.991.773,20, resultante de créditos adicionais abertos em janeiro, *déficit* êsse que, fatalmente, se avolumará com a incorporação dos saldos dos créditos, com vigência para êste ano, transferidos do exercício anterior e com os que, inevitavelmente, serão abertos até o fim do ano.

Estas considerações a respeito do livro de BUCK não têm outro propósito senão o de mencionar um dos aspectos orçamentários que êle, na ocasião em que o editou, foi um dos primeiros a analisar e que, ainda, constitui matéria de palpitan-

te interêsse. Os diferentes capítulos da teoria geral, por êle desenvolvidos, trazem a marca muito pessoal do seu profundo senso de observação e de crítica, a que êle adicionou a experiência e a autoridade adquiridas no tratamento íntimo dos problemas orçamentários, através do exercício de altos cargos da Administração Pública norte-americana, em todos os níveis de Governo: federal, estadual e municipal. A exposição dos princípios de unidade, universalidade e discriminação; o exame dos aspectos técnicos e legais do orçamento; a preparação dos orçamentos dos órgãos parastatais e dos serviços industriais; as relações entre o Executivo e o Legislativo na elaboração, aprovação, execução e fiscalização orçamentárias; a análise dos métodos de classificação e estimativa das despesas e receitas; enfim, as retificações dos critérios de ordem doutrinária e de ordem prática, em uso em diversos países, bem como as sugestões para o aperfeiçoamento do sistema adotado nos Estados Unidos, completadas estas últimas pelo trecho do "Report of the President Committee on Administrative Management", instituído pelo Presidente ROOSEVELT em 1936, que o tradutor acrescentou ao texto, tornam o livro de BUCK, na tradução atualizada para a América Latina, que o Prof. MÁRIO A. DE TEZANOS PINTO editou, um tratado que, conquanto bem conhecido já dos técnicos brasileiros, necessita, ainda, da mais ampla divulgação neste país, para que os interessados no progresso contínuo das nossas instituições orçamentárias, que tão rapidamente evoluíram e se aperfeiçoaram nos últimos tempos, encontrem, ali, a fonte permanente dos mais úteis ensinamentos.

Arizio de Viana