ELABORAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NOS ESTADOS UNIDOS

GUILHERME MOOJEN

SUMÁRIO: *Instruções para a elaboração das propostas parciais de orçamento — Forma das propostas parciais — Revisão das propostas — A tarefa do Bureau de Orçamento — As audiências (Budget Hearings) — Revisão das propostas parciais pelo Diretor do Bureau de Orçamento — Determinação do Presidente.*

Quem observa, de um modo global, o sistema de elaboração orçamentária dos EE. UU., logo à primeira vista pode destacar quatro estágios distintos:

1) — As repartições (*bureaux*) preparam as respectivas propostas orçamentárias parciais e as enviam para os Ministérios (Departamentos) a que estão subordinadas;

2) — Os Ministérios ou outras repartições subordinadas diretamente ao Presidente revisam as propostas parciais recebidas e, por sua vez, preparam as suas estimativas;

3) — O Bureau de Orçamento e o Presidente da República revisam as propostas parciais e formulam a proposta geral de orçamento;

4) — O Congresso considera a proposta do Executivo, declara-a lei e a envia à sanção do Presidente.

I. O primeiro passo para a elaboração do orçamento dos EE. UU. é dado em junho ou julho de cada ano, época em que o Diretor do Bureau de Orçamento, em nome do Presidente da República, envia, a todos os chefes de repartições, instruções, que se compõem de duas partes:

a) pedido para apresentação, até o dia 15 de setembro, das respectivas propostas orçamentárias parciais (Call for estimates), instruindo, ao mesmo tempo, acêrca de sua forma e conteúdo;

b) carta, estabelecendo, em linhas gerais, quais os objetivos que o Govêrno tem em vista no próximo exercício financeiro, bem como a política fiscal a seguir.

Todavia, muitos meses antes do recebimento da "Call for estimates", a maioria das repartições já está trabalhando ativamente, no preparo de todos os elementos necessários para a elaboração das suas propostas parciais, a fim de que a previsão seja feita, com elementos seguros, sem atropelos e se aproxime, o mais possível, da verdade. Essas propostas parciais, como ficou dito, deverão ser entregues ao Bureau de Orçamento, impreterìvelmente, até o dia 15 de setembro de cada ano.

Todos os Ministérios e Repartições têm a sua Seção de Orçamento e Finanças, a qual tem por dever a elaboração das respectivas propostas orçamentárias parciais.

Estas seções, como órgãos de Estado Maior (Staff) que são, prestam assistência técnica ao Ministro ou ao Chefe da Repartição, auxiliando-o na administração geral, coordenação e supervisão dos assuntos orçamentários e financeiros do Ministério, repartição, etc., na efetivação da política Orçamentária, Financeira e Processual do Ministério; na aquisição das verbas e sua distribuição, contabilidade, contrôle, relatórios orçamentários e financeiros, compras, vendas, etc.

Essas seções, também em cooperação com os técnicos que formam os Estados Maiores de outras seções e departamentos, lideram movimentos em prol do melhoramento dos serviços e da gerência administrativa, a fim de assegurarem um cada vez melhor, mais apropriado e econômico uso dos dinheiros públicos e, finalmente, lhes cabe a importante missão de servir como elemento de ligação com o Bureau de Orçamento, com o Tesouro, com as Comissões de Finanças do Congresso, etc. (United States Government Mannual — 1947).

Durante o tempo em que as estimativas que formarão as propostas parciais estão sendo elaboradas, dentro dos Ministérios ou Repartições, altos oficiais administrativos, incluindo chefes, assistentes, funcionários especializados das diversas divisões e o respectivo Diretor de Orçamento dedicam uma grande parte de seu tempo e energia nesse mister.

Sessões são realizadas entre os chefes e seus subordinados, em tôda a hierarquia, no sentido de auscultar quais as necessidades dos serviços que deverão ser atendidas no orçamento em elaboração, de planejar os respectivos programas e de traduzí-los em quantidades de pessoal, de material, de viagens, etc. e, finalmente, em forma monetária.

As estimativas são elaboradas e revisadas em vários graus. Assim, as estimativas feitas nas divisões dos Ministérios são analisadas, revisadas e submetidas com recomendações ao Chefe da Seção de Orçamento, o qual as examina e revisa, por sua vez, com relação ao seu conteúdo e montante, e são submetidas, a seguir ao Ministro.

No preparo das propostas parciais, dos relatórios e exposições de motivos, em todo êsse processo, que nas grandes repartições dura semanas e até vários meses, é importante salientar a estreita cooperação existente entre a Seção de Orçamento e os técnicos das diferentes Divisões, Bureaux, Seções, etc. Assim, as seções de contabilidade cooperam compilando dados sôbre despesas passadas e correntes, para o preparo das estimativas; de outro lado, as seções de pessoal enviam dados com relação ao elemento humano e assim por diante.

II. Conforme foi mencionado, o Bureau de Orçamento, quando lança o pedido para a apresentação das propostas parciais, envia, junto ao mesmo instruções e formulários sôbre a maneira e forma de apresentação dessas propostas. Êsses formulários, em geral, constam de várias colunas, muito parecidas com as que estamos usando aqui no Estado, as quais deverão ser preenchidas pelas repartições, ao pedirem as verbas de que necessitam para os seus projetos. Em cada pedido de verba, as repartições deverão dizer o que despenderam no ano findo, o que estão despendendo no atual, e quanto pretendem despender no futuro.

Verne B. Lewis, em seu excelente trabalho intitulado "Administração Orçamentária no Departamento de Agricultura dos EE. UU.", aconselha uma forma

padronizada para as justificações das propostas orçamentárias, as quais, segundo o mesmo, deverão obedecer aos títulos:

1) Projeto — título;
2) Objetivo — o que se tem em mira;
3) O problema — o porque;
4) Significação — a necessidade social a que vai atender;
5) Plano de trabalho — como deverá ser feito;
6) Custo — despesa com pessoal, material, etc.;
7) Financiamento — como conseguir os meios necessários.

III. Como último estágio da elaboração orçamentária dentro de um departamento ou Ministério, a Comissão de Orçamento examina e revisa as propostas oriundas das várias seções, e dependências do Ministério ou repartição e as submete com suas recomendações finais ao Ministro ou ao Chefe da Repartição, o qual, uma vez as mesmas reunidas num todo, as assina e envia ao *Bureau de Orçamento*, com uma exposição, na qual os aspectos mais importantes da proposta parcial são discutidos e justificada a política que os determinou.

IV. A Lei de Orçamento e Contabilidade de 1921 (Budget and Accounting Act) criou o Bureau de Orçamento, o qual, segundo a mesma, tem por escopo "de conformidade com as regras e regulamentos que o Presidente prescrever, elaborar, para êle, o Orçamento, tendo, para tal fim, autoridade para reunir, comparar, revisar, reduzir ou aumentar as estimativas dos diversos departamentos e estabelecimentos".

O Bureau de Orçamento funcionou de 1921 a 1939 no Ministério do Tesouro, tendo, nessa última data, sido transferido para a Presidência da República.

O Bureau de Orçamento compõe-se de várias dependências, cabendo a maior responsabilidade, na elaboração do orçamento, à Divisão de Estimativas e à Fiscal; todavia, as divisões de Gerência Administrativa, Padrões Estatísticos e de Referência Legislativa prestam contínua e indispensável colaboração na tarefa em aprêço.

As propostas orçamentárias parciais devem dar entrada no Bureau de Orçamento, de acôrdo com a lei, como já ficou expresso, até o dia 15 de setembro de cada ano, devendo o orçamento ser entregue ao Legislativo nos primeiros dias de janeiro.

Para melhor compreendermos estas datas, convém lembrar que o exercício financeiro a que obedece o Orçamento Federal dos EE. UU. começa a 1.º de julho de cada ano e finda a 30 de junho do ano seguinte.

As propostas orçamentárias parciais, assim que dão entrada no Bureau de Orçamento, são analisadas verba por verba, item por item, pela Divisão de Estimativa, por grupos de "examinadores".

A sua própria designação está a indicar qual é a função dos examinadores (examiners) no processo da elaboração orçamentária.

O Diretor da Divisão de Estimativa do Bureau de Orçamento é auxiliado por seis Assistentes, cada um dos quais supervisiona dois ou três grupos de examinadores do orçamento, sendo tais grupos em número de 11. Cada um dos grupos em aprêço durante o ano acompanha o serviço de um ou mais Ministérios ou Repartições, quer examinando e dando parecer nos pedidos de suplementação de verba, feitos por êsses Ministérios ou Repartições, quer, ainda, mantendo contato freqüente, para troca de idéias, com técnicos dessas mesmas entidades, de

modo a ficarem familiarizados com seus respectivos serviços e melhor conhecerem de suas necessidades.

Alguns técnicos em Orçamento aconselham o rodízio para os examinadores, a fim de evitar que êstes, após o contato mais ou menos prolongado com o pessoal de determinadas repartições, examinem os seus pedidos de verbas "paternalmente", em vez de serem objetivos.

Muito antes de as propostas parciais entrarem no Bureau de Orçamento, os "examinadores" do Bureau, de quando em vez, mantém contato com o pessoal dos Ministérios ou Repartições, oferecendo a sua assistência na interpretação da "Call for Estimates". Para êsse fim, "os examinadores" devem estar bem a par da política que o Govêrno tem em vista na elaboração do Orçamento para o dado ano; de tôdas as instruções que forem baixadas pelos Ministérios ou Repartições, que lhes estão afetas, nos últimos anos e no ano em curso; das críticas levantadas por membros do Congresso ou pelas suas comissões, sôbre o assunto; da posição do Bureau, no assunto, etc.

Os examinadores devem também esclarecer os Diretores de Orçamento dos Ministérios e Repartições, sôbre a forma e o estilo da apresentação das justificações de seus pedidos de verba, acentuando quais os pontos que merecem mais destaque em suas exposições; sôbre a melhor forma de especialização das despesas; lembrar o dia fatal para entrega das propostas parciais (15 de setembro) a fim de evitar atrasos e assim por diante.

Antes da realização das Audiências de Orçamento, os examinadores procuram obter todos os informes necessários, a fim de estarem preparados para as discussões. De outro lado, as discussões em aprêço não se desenvolvem ao sabor do chamado olhômetro e do palpite. Tudo é contado e medido ao máximo possível.

Os examinadores têm sempre em vista estatísticas e dados recentes sôbre o custo de vida; sôbre a média dos salários vigorantes no mercado de trabalho no momento, para tal ou qual função; sôbre as tendências do volume do trabalho, tais como: facilidade ou dificuldade na consecução do elemento humano necessário ao serviço; sôbre as tabelas dos preços das utilidades, etc. Os examinadores, no desempenho fiel de sua tarefa, vão mais longe, ainda. Êles procuram verificar se, para a consecução dos programas de trabalho propostos, as percentagens com a despesa de pessoal e material guardam uma relação razoável. Assim, êles procuram medir os programas em unidades de trabalho e de material, isto é, examinam o número de horas de trabalho que o programa em estudo requer, bem como a quantidade de material necessário à efetivação do mesmo, de modo a evitar o desperdício dêsses dois grandes elementos.

Em face de tôdas essas atribuições dos examinadores, se infere que os mesmos devem ser bem experimentados em seu mister, pois êles como que filtram as propostas orçamentárias parciais, logo que elas dão entrada no Bureau de Orçamento.

É muito comum, durante o exame das propostas parciais, serem chamados, pela Divisão de Estimativas, técnicos de outras dependências do Bureau e mesmo de repartições estranhas ao mesmo e até das Universidades privadas, para prestarem sua assistência ou darem sua opinião sôbre êste ou aquêle caso, porquanto o orçamento interessa a tôda a coletividade, e, de sua boa elaboração, decorrem maior ou menor soma de serviços prestados pelo Estado ao povo, que a Administração serve. Assim, médicos são chamados para opinarem sôbre assun-

tos de saúde pública, e, em assuntos de sua especialização, técnicos em finanças, em direito fiscal, economia, ciência da administração professôres, etc.

V. Uma vez examinada devidamente a proposta parcial apresentada por determinada repartição, têm lugar as audiências, nas quais os representantes desta repartição têm oportunidade de justificar seus pedidos e esclarecerem os pontos que ainda estejam obscuros. Muitas decisões tomadas antes das audiências pelos "examinadores" podem, nesse ínterim, ser modificadas. Algumas verbas são acrescidas, outras diminuídas. Estas audiências não têm caráter público, como as levadas a efeito pelo legislativo.

O programa inicial pode ser aceito *in totum* e pode ser modificado ou rejeitado em favor desta ou daquela alternativa.

As audiências têm início, em geral, nos últimos dias de dezembro.

A duração de uma audiência vai desde umas poucas horas, para as pequenas repartições, a várias semanas, para as grandes.

Depois de cada audiência, em geral, os examinadores se reunem para trocar idéias acêrca do que foi deliberado e combinar programa para o dia seguinte. Nesse ínterim, são freqüentes as consultas formuladas pela Comissão de Audiência e outros funcionários do Bureau de Orçamento, a fim de serem clareadas quaisquer dúvidas que pairem acêrca dos assuntos debatidos.

Depois que a Comissão de Audiência chega a um resultado sôbre os prós e os contras, um relatório é elaborado, historiando o que foi resolvido, o qual vem acompanhado de uma justificação detalhada do motivo pelo qual cada verba pedida foi aceita ou rejeitada.

Comparecem às audiências, de um lado, o chefe dos "examinadores", que em geral, as preside, os assistentes examinadores, julgados necessários; de outro lado, o representante da repartição que apresenta o pedido de verba, acompanhado pelo seu Estado Maior e do Diretor de Orçamento da mesma repartição, também acompanhado de seus técnicos.

V. Uma vez terminado o processo das audiências, as propostas parciais provenientes dos diversos Ministérios ou repartições são revisadas pelo Diretor do Bureau de Orçamento e seu Estado Maior, em reuniões nas quais tomam parte chefes e assistentes das várias divisões do Bureau e os principais representantes dos grupos de examinadores. Nessas reuniões são consideradas as diferentes propostas parciais, bem como as recomendações da Comissão de Audiências.

A revisão, nesse último estágio, é feita em linhas gerais e tem em vista, principalmente, os programas, a política fiscal e a coordenação de atividades entre e dentro dos vários Ministérios.

VII. No último estágio da elaboração orçamentária, o Diretor do Bureau de Orçamento e seu assistente reunem-se com o Presidente da República, o qual considera, em geral, os grandes totais; os diversos quadros-resumos; os quadros comparativos da despesa do exercício anterior com o atual e com o futuro; as estimativas submetidas pelos ministérios; as estimativas recomendadas pelo Bureau de Orçamento; os aumentos ou diminuições verificados nestas estimativas, etc.

Finalmente, é dirigida a cada um dos ministérios uma carta de concessão (Letter of allowance) notificando-lhes acêrca das decisões do Presidente, com relação aos seus pedidos de verba.

O orçamento vai, então, para o prelo, de modo a estar impresso no dia 3 de janeiro, data em que será transmitido, pelo Presidente, ao Congresso.