

Orçamento e Contabilidade Nacional

MAX FRANK

Tradução de Maria de Lourdes L. Modiano

A "Revista do Serviço Público" sempre tem procurado pôr os seus leitores a par da revisão geral de concepção e de métodos por que vem passando a Contabilidade Pública, particularmente no setor orçamentário. Divulgou, por isto, em número anterior — o de novembro de 1954 — parte do Relatório da COMISSÃO HOOVER, no qual se propõe, entre outras medidas, uma reforma radical dos processos adotados, pela Administração Federal Norte-americana, na elaboração orçamentária e na contabilidade das despesas públicas. Reconheceu, assim, aquela Comissão, a necessidade de se reformular êsse problema de administração financeira, não obstante a fecunda experiência já acumulada desde 1921, — ano do Budget and Accounting Act — pelo Governo Federal dos E. U. A. Daí também a conclusão a que chegou de se controlarem a vários dos seus aspectos — o econômico, o financeiro, o administrativo e o contábil — quaisquer operações financeiras do Governo, pois uma espécie de contróle não supre necessariamente a outra.

O balanço realizado por MAX FRANK, que ora divulgamos, foi publicado em primeira mão pela Reuve Internationale des Sciences Administratives (iniciativa do INSTITUTO INTERNACIONAL DAS CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS), e diz respeito a questões ou problemas que se discutiram durante a Jornada de Estudos, realizada pelo INSTITUTO BELGA DE FINANÇAS. Permite, assim, que a "Revista do Serviço Público" forneça a seus leitores outra oportunidade para ampliar informações e conhecimentos sôbre o estado atual da discussão do assunto.

Convém assinalar, dentre os pontos de vista analisados nessa ocasião, o que maior interesse despertou: a conveniência, hoje em dia quase por todos admitida, de se integrar a Contabilidade Pública na Contabilidade Nacional, o que justificou a criação de uma Comissão de Estudos para a integração da Contabilidade Pública na Contabilidade Nacional, especialmente incumbida de examinar e resumir os trabalhos da Jornada de Estudos e de apresentar, também, recomendações que visem à concretização da reforma projetada.

A recente remodelação introduzida na apresentação da despesa pública do Orçamento Federal mostra que o problema, de certo modo, já vem despertando o interesse dos responsáveis pela Administração financeira de nosso país. E porque ainda nos encontremos no limiar de qualquer solução de maior

alcance e profundidade no assunto, haverá sempre utilidade para o nosso público, mesmo não especializado, em conhecer como a questão vem sendo encarada em outros centros de cultura.

(Nota da Redação)

O INSTITUTO BELGA DE FINANÇA PÚBLICA realizou, no dia 6 de dezembro de 1952, uma Jornada de Estudos, dedicada ao tema "Orçamento e Contabilidade Nacional."

Essa Jornada, presidida pelo Sr. MAX-LÉO GÉRARD, Presidente de honra do INSTITUTO BELGA DE FINANÇA PÚBLICA, foi prestigiada pela presença dos Srs. J. VAN HOUTTE, primeiro ministro e presidente do INSTITUTO BELGA DE FINANÇA PÚBLICA, H. JANSSEN, ministro das Finanças e H. MATTON, Primeiro Presidente honorário do Tribunal de Contas.

Depois de uma alocação pronunciada pelo Sr. J. VAN HOUTTE, primeiro ministro, foram tratados os seguintes assuntos:

— Reforma da apresentação do orçamento do Estado, pelo Sr. M. FRANK, Inspetor da Fazenda.

— Contabilidade patrimonial do Estado, pelo Sr. M. G. ILE-GEMS, Inspetor-Geral da Fazenda.

— Situação patrimonial do Congo Belga a 31 de dezembro de 1949, pelo Sr. VERRIEST, Inspetor Real das Colônias.

— Problemas de terminologia e de classificação, pelo Sr. A. BUTTGEBACH, Professor da Universidade de Liège.

— Reforma da apresentação do orçamento dos órgãos de interesse público, autônomos, pelo Sr. A. MAGAIN, Chefe de Gabinete do Primeiro Ministro.

— Previsão da conta da Tesouraria, pelo Sr. M. E. CHATEL, Chefe de Escritório da Administração da Tesouraria.

— Contabilidade nacional, instrumento de análise estatística ou de política econômica? pelo Sr. V. de RIDDER, Doutor em Ciências Econômicas.

Em seu discurso introdutório, frisou o Sr. VAN HOUTTE o interesse, tanto científico como prático, dos estudos relativos a orçamento e contabilidade nacional.

Do ponto de vista científico, é incontestável esse interesse. Graças à contabilidade nacional, as ciências econômicas e financeiras dispõem de dados quantitativos sintéticos, que refletem as atividades dos diferentes setores da economia, até mesmo de toda a economia.

Essas cifras globais, chamadas macro-econômicas, abrem novos horizontes à economia política, uma época em que esta atravessa importante crise.

No que tange às finanças públicas, especialmente, a contabilidade nacional as enriquece com novas e férteis concepções. E assim que, considerado

outrora como simples ato de previsão e autorização das receitas e despesas do Estado, e estabelecido, de certo modo, à margem da atividade do setor privado, passa o orçamento, graças às contas da nação, a ser orgânicamente ligado à economia geral do país.

Do ponto de vista prático, êsses estudos apresentam não menor interesse. Com efeito, os dados relativos à renda nacional e à contabilidade nacional ocupam lugar cada vez mais importante nas discussões econômicas, financeiras e sociais, no plano interior e, ainda mais, e, ainda mais, no plano exterior — notadamente no seio da O.N.U., da Organização Européia de Cooperação Econômica, do Conselho do Tratado do Atlântico Norte e do Fundo Monetário Internacional.

A comunicação do Sr. FRANK, Inspetor da Fazenda, visava à “adaptação da apresentação do orçamento do Estado, no sentido de permitir sua integração na Contabilidade nacional”. (1)

O plano do orçamento do Estado, baseado na contabilidade nacional, proposto pelo Sr. FRANK, compreende três documentos essenciais:

- Orçamento dos serviços do Estado, relativos às operações dos serviços governamentais e de caráter social, do Estado (vide Quadro 1);
- Orçamento das empresas do Estado e demais empresas públicas nacionais;
- Previsão da conta da Tesouraria, mostrando como será o orçamento financiado.

Com os dois últimos dêsses três documentos deviam ser comentados mais especialmente pelos Srs. MAGAIN e CHATEL, a exposição do Sr. FRANK girou essencialmente em torno do orçamento dos serviços do Estado.

No Quadro 1, encontra-se o plano do orçamento dos serviços do Estado, baseado na contabilidade nacional.

Examinando-se mais detidamente êsse plano, verifica-se que o mesmo comporta, na realidade, dois documentos — um orçamento das operações correntes e outro das operações de capital.

O plano em questão apresenta o conjunto das operações do Estado numa forma que põe claramente em evidência:

- a ação do Governo central como gerente dos serviços públicos administrativos e como gerente das empresas públicas;
- a parcela dos recursos públicos destinada, respectivamente, a despesas de consumo e despesas de transferência em favor de em-

(1) O texto dêsse relatório foi publicado na íntegra no n.º 55, de julho de 1953, de *Statistiques et Etudes Financières*, Paris.

prêças ou particulares, e a despesas de investimento no setor público;

— finalmente, a incidência das necessidades financeiras do Estado sobre o mercado de capitais.

O que distingue essencialmente os orçamentos belgas atuais de um orçamento baseado na contabilidade nacional é que este último reagrupa e apresenta o conjunto das receitas e despesas públicas segundo critérios econômicos, ao passo que aquêles publicam êsses mesmos dados numa ordem e sob denominações que atendem por demais a preocupações puramente administrativas.

ORÇAMENTO DOS SERVIÇOS DO ESTADO

Classificação segundo a natureza das receitas e despesas

A. ORÇAMENTO DAS OPERAÇÕES CORRENTES

1. Despesas de consumo

1. Salários e emolumentos (inclusive pensões de velhice).
2. Contribuições patronais do Estado para a Seguridade Social.
3. Bens e serviços adquiridos de terceiros.
4. Amortização de bens de capital.

II. Juros da dívida pública

III. Despesas de transferência de rendas

1. A particulares (pensões de guerra, pagamentos da Seguridade Social, subvenções e auxílios diversos).
2. A empresa (subvenções econômicas).
3. A governos subordinados.
4. A países estrangeiros.

IV. Despesas de transferência de capitais.

1. A particulares (danos de guerra, prêmios para construções, etc.).

1. Receitas de exploração, ordinárias

1. Receitas do patrimônio público.
2. Foros e laudêmios rendimentos fixos diversos.

II. Receitas da Seguridade Social

1. Contribuição dos empregados.
2. Contribuição dos empregadores (inclusive o Estado).

III. Receitas de transferência de rendas

1. Impostos diretos.
2. Impostos indiretos.

IV. Receitas de transferência de capitais

1. De particulares (inclusive direitos de sucessão).
2. De empresas.

V. Receitas financeiras (decorrentes da participação do Estado em empresas públicas ou privadas).

1. Juros.
2. Lucros.

- | | |
|--|--|
| <p>VI. Donativos do exterior (para fins de consumo).</p> <p>VII. <i>Deficit do orçamento das operações correntes.</i></p> <p>B. ORÇAMENTO DAS OPERAÇÕES DE CAPITAL</p> <p>1. <i>Deficit do orçamento das operações correntes</i></p> <p>11. <i>Aquisição de bens de capital</i></p> <p>1. Novos investimentos.</p> <p>2. Obras de conservação geral e reformas.</p> <p>III. <i>Modificações de capitais</i></p> <p>1. Adiantamentos ou empréstimos.</p> <p>a) a empresas públicas</p> <p>b) a governos subordinados e no exterior.</p> <p>2. Participações em empresas públicas.</p> | <p>IV. <i>Amortização da dívida pública</i></p> <p>1. <i>Superavit do orçamento das operações correntes</i></p> <p>II. <i>Reserva de amortização</i></p> <p>III. <i>Revenda de bens de capital</i></p> <p>IV. <i>Modificações de capitais</i></p> <p>1. Pagamento ao Estado, de adiantamentos ou empréstimos:</p> <p>a) por empresas públicas;</p> <p>b) por governos subordinados e no exterior.</p> <p>2. Participação em empresas públicas.</p> <p>IV. <i>Amortização da dívida pública</i></p> <p>b) por governos subordinados e no exterior.</p> <p>2. Cessão, pelo Estado, de suas participações em empresas públicas.</p> <p>V. <i>Excedentes das despesas de capital sobre as receitas de capital.</i></p> |
|--|--|

Sr. FRANK expôs minuciosamente as divergências existentes entre a estrutura do orçamento do Estado baseado na contabilidade nacional e a dos documentos orçamentários belgas atuais. Estes últimos não se prestam bem à escrituração das receitas e despesas do governo central nas contas do setor Estado, da contabilidade nacional.

As autoridades holandesas que, após a segunda guerra mundial, enfrentaram idênticas dificuldades, encontraram solução hábil e eficaz para esse problema de classificação orçamentária.

Os documentos orçamentários holandeses incluem, atualmente, uma trílice classificação das receitas e despesas do Estado.

— subdivisão, em artigos, das receitas, por departamento ordenador;

— classificação funcional das despesas;

— classificação segundo a natureza das receitas e despesas.

A subdivisão, em artigos, das receitas e despesas, por departamento ordenador, aplicando aos mesmos o princípio da especialidade orçamentária, não exige explicação especial. E' a que existe na Bélgica.

A *classificação funcional* subdivide as despesas do Estado em função do respectivo destino, isto é, segundo as diferentes tarefas assumidas pelo Estado; defesa nacional, negócios exteriores, justiça, educação, comunicações, etc. . . . Compreende dezesseis rubricas principais, cada uma delas subdividida, segundo as necessidades, em duas, três, quatro ou mais sub-rubricas.

A *classificação segundo a natureza das receitas e despesas* subdivide as mesmas segundo os fluxos econômicos a que pertencem: despesas de consumo, despesas de transferência, de investimentos, receitas de exploração, receitas de transferências, etc. Abrange nove rubricas de despesas e sete rubricas principais de receitas. Cada uma dessas rubricas principais abrange certo número de rubricas divisionárias, as quais, por sua vez, podem ser distribuídas em sub-rubricas.

Pormenor importante: as duas novas classificações figuram apenas no "desdobramento" do orçamento. Em compensação, a subdivisão tradicional, em artigos, das receitas e despesas figura apenas nos quadros das leis orçamentárias.

Graças às duas novas classificações de receitas e despesas públicas, introduzidas nos orçamentos da Holanda, a transposição das operações orçamentárias daquele país para a contabilidade nacional ficou reduzida a simples problema de mecanografia.

O conferencista tratou, igualmente, da incidência da reforma proposta, no equilíbrio do orçamento ordinário. Eis as conclusões a que chegou:

1.º O equilíbrio do orçamento das operações correntes, mesmo na estrutura de um sistema baseado na contabilidade nacional, não é noção puramente contábil. Sofre a influência das preocupações políticas e financeiras que não podem ser esquecidas, principalmente no terreno da Defesa Nacional.

2.º Os documentos orçamentários, em sua forma atual de apresentação, tendem, de certo modo, a superestimar os encargos correntes ou ordinários e, por conseguinte, a apresentar o resultado do orçamento ordinário sob prisma menos favorável que a realidade. Isso é atribuído à inclusão, no orçamento ordinário, das despesas de amortização da dívida pública, no lugar onde deveriam figurar os ônus relativos ao desgaste econômico do bens do Estado.

Resta, finalmente, aludir às medidas concretas, preconizadas pelo Sr. FRANK, para que as receitas e despesas do Estado possam facilmente integrar-se na contabilidade nacional. Essas medidas, contra tôdas as expectativas, não teriam caráter muito radical e, principalmente, pouco afetariam as praxes parlamentares. De fato, convém não esquecer que o esquema do orçamento baseado na contabilidade nacional, reproduzido no Quadro anexo, é, apenas, um plano geral. Nada impede, pois, que os vários documentos orçamentários continuem, como dantes, a levar em conta as atribuições ministeriais e que sejam apresentados ao Parlamento tantos orçamentos quantos ministros responsáveis existam.

As subdivisões atuais das receitas e despesas, em artigos, tampouco seriam afetadas pela reforma, já que bastando alguns retoques nas propostas, bem como a subdivisão dos artigos que encerraram operações de natureza muito heterogênea. Conclui-se, com efeito, do exemplo holandês, que as duas classificações orçamentárias necessárias à contabilidade nacional (classificação segundo a natureza das receitas e despesas e classificação funcional das mesmas) podem figurar somente nos “desdobramentos” isto é, — serão feitas à margem dos quadros da lei orçamentária propriamente dita.

O que importa é, de um lado, que a subdivisão dos créditos orçamentários permita sejam feitas as classificações acima referidas e, de outro, que se incluam na Exposição geral do orçamento, quadros recapitulativos, que sintetizem o conjunto das operações orçamentárias, segundo o plano de orçamento baseado na contabilidade nacional.

Apenas o orçamento das receitas e despesas extraordinárias e o das receitas e despesas à ordem teriam de sofrer modificações importantes de estrutura,

Isto pôsto, passaremos a enumerar sucintamente as medidas a serem tomadas com o fim de facilitar a integração das receitas e despesas públicas na contabilidade nacional.

1. Conviria, primeiramente, ajustar uma classificação segundo a natureza das receitas e despesas e uma classificação funcional das mesmas, segundo um plano geral, inspirado nos princípios da contabilidade nacional.

2. Em segundo lugar, seria mister rever, um por um, cêrca de dois mil itens dos orçamentos, a fim de levar a efeito, de um lado, uma discriminação mais clara entre as operações correntes e as operações de capital e, de outro lado, introduzir, no título e no conteúdo dos créditos, os retoques exigidos pelas duas novas classificações das receitas e despesas do Estado.

3. A terceira inovação a ser introduzida refere-se à substituição do item “Amortização da dívida pública” pelo de “Amortização dos bens do Estado”, no orçamento ordinário. Esse ponto está ligado ao problema da introdução de uma contabilidade patrimonial do Estado, discutida durante a Jornada de Estudos de 6 de dezembro de 1952, pelo Sr. ILEGEMS, Inspetor Geral da Fazenda.

4. Seria necessário, ainda, publicar o orçamento dos serviços do Estado de caráter industrial, comercial ou financeiro, como, por exemplo, os Correios, a “Régie du Moniteur”, a Linha de Vapores Ostende — Dover, como anexos do orçamento de departamento ministerial a que estão esses serviços subordinados.

5. Conviria, finalmente, reformar inteiramente a apresentação do orçamento de receitas e despesas extraordinárias, bem como o das receitas e despesas à ordem. Esses dois orçamentos, tão importantes, não se prestam, em sua forma atual, à escrituração, na contabilidade nacional, das operações que abrangem, nem a um contrôle político apropriado por parte do Parlamento.

A comunicação do Sr. ILEGEMS, Inspetor Geral da Fazenda, referia-se à "Contabilidade patrimonial do Estado". Na realidade, defendia a adoção desse tipo de contabilidade na Bélgica.

Segundo o Sr. ILEGEMS, o Estado deve ser considerado não como consumidor, mas como produtor, atuando sem finalidades de lucro. Considerando que os bens e serviços produzidos pelo Estado são, na sua maioria, concedidos e prestados gratuitamente, seu valor deve ser fixado em função do *custo de produção*. Esse custo de produção compreende os salários e emolumentos dos agentes do Estado, os bens e serviços adquiridos de terceiros, o ônus de amortização dos bens de capital e, finalmente, os juros das dívidas contraídas para a aquisição desses bens de capital.

A determinação desses dois últimos elementos do custo de produção exige conhecimento claro do valor e da composição dos bens capitais do Estado. Essas informações serão fornecidas pela contabilidade patrimonial.

O conferencista lembrou mais uma razão para justificar a instituição de uma contabilidade patrimonial do Estado. É que graças a essa contabilidade, se torna possível determinar, de maneira objetiva, se as obras de conservação e renovação, levadas a efeito pelo Governo, são suficientes para manter em boas condições o patrimônio do Estado.

A reforma proposta reveste-se de importância ainda maior, quando se considera que os bens do Estado constituem a parcela principal do balanço do Estado. O saldo entre as parcelas de débito e crédito desse balanço corresponde ao valor do patrimônio do Estado. Trata-se de dado muito importante, pois sempre se considerou que o montante da dívida pública não pode ultrapassar o valor desse patrimônio.

E o Sr. ILEGEMS passa a citar, nesse particular, o seguinte trecho de um relatório datado de 1.900, da Seção Central da Câmara dos Representantes, relativo a um projeto de lei sobre a amortização da dívida pública:

"A existência de uma dívida justifica-se na proporção em que o ativo constituído pelos fundos de empréstimo representa, em qualquer época (em capital e rendimento) o contravalor certo do passivo (em principal e ônus). Essa fórmula implica a obrigação, por um lado, de calcular a contrapartida da dívida, não segundo o preço que custou, mas segundo seu valor atual e o rendimento produzido, tanto para o Tesouro como para a atividade econômica do país; e, por outro lado, a obrigação de levar em conta, em grande proporção, inúmeras modificações resultantes da depreciação do ativo assim calculado".

Nesta ordem de idéias, observou o Sr. ILEGEMS, é mister que a dotação para a amortização da dívida pública atinja, pelo menos, o valor do encargo de amortização dos bens do Estado. Para isso, também, é indispensável um conhecimento profundo do valor dos bens capitais do Estado.

Até a hora atual, os dados relativos ao valor e à constituição dos bens do Estado são fornecidos, mediante inventário desses bens, elaborado periô-

dicamente, desde 1932, pela Comissão permanente incumbida da atualização regular do cadastro geral dos bens do Estado. Desde 1932, porém, essa Comissão tem insistido no caráter precário do seu trabalho.

“Não se trata apenas de elaborar uma vez, à custa de trabalho difícil, inventário mais ou menos completo dos bens do Estado. Nem mesmo bastará fechar esse inventário em determinados prazos. O que é preciso é mantê-lo permanentemente em dia. A nosso ver, será necessário, depois de elaborado uma vez o balanço geral do Estado, que o mesmo seja mantido atualizado de ano para ano. Ao ativo se acrescentará a contrapartida de tôdas as despesas feitas durante o exercício e que poderá ser considerada como aumentando efetivamente o acêrvo do Estado. Ao passivo se incluirão as modificações, para mais e para menos, verificadas da dívida pública. Certas contas de amortização serão apresentadas e o mecanismo das mesmas deverá ser objeto de acurado estudo posterior.”

Depois de evocar as realizações de outros países em matéria de contabilidade patrimonial (Suíça, Holanda, Congo Belga) observou o Sr. ILEGEMS que a adoção de tal contabilidade na Bélgica não ofereceria grandes dificuldades.

Os dados atualmente coligidos pela contabilidade pública, bem como os valiosos trabalhos da Comissão permanente incumbida da atualização regular do cadastro geral dos bens do Estado, já desbravaram grandemente o terreno nesse particular. Seria mister, entretanto, distinguir melhor as despesas correntes das despesas de capital, introduzir na contabilidade pública contas para credores e devedores, etc.

A exposição do Sr. ILEGEMS foi completada por uma comissão do Sr. G. VERREIST, Inspetor Real das Colônias, relativamente à “Situação patrimonial do Congo Belga a 31 de dezembro de 1949”. (1)

Já em fins de 1947, havia sido levantada a questão de modificar-se a apresentação da contabilidade pública do Congo Belga e adotar-se a forma de contabilidade patrimonial.

A elaboração do Plano Decenal contribuiu para aumentar ainda mais o interesse em tôrno da questão. No momento em que a Colônia se dispunha a empreender vastas obras de investimento, importante se tornava justificar o bom emprêgo dos créditos concedidos, salientando o aumento de patrimônio, que resultava dêles.

Tratava-se, pois, de elaborar um balanço, no qual se acrescentariam, anualmente, os investimentos realizados.

Dois métodos permitiram a adoção do plano inicial:

A. O método contábil, que consiste em transcrever nas contas gerais tôdas as despesas de investimento realizadas desde a origem da Colônia, atri-

(1) Esse relatório foi publicado na íntegra no *Bulletin de la Banque Centrale du Congo Belge et du Ruanda-Urundi*, Ano I, n.º 3, setembro de 1952.

buindo-lhes, de um lado, um coeficiente de amortização segundo a natureza e a data das obras projetadas e, de outro, acrescentando-lhes uma taxa de revalorização, segundo a depreciação da moeda;

B. O método de estimativa direta, que comporta a avaliação dos bens da Colônia, em função do respectivo custo de substituição atual levando-se em conta o desgaste ou a vetustez.

O método contábil, em princípio muito simples, foi adotado inicialmente. Os trabalhos de compilação das contas gerais foram iniciados durante o ano de 1949.

A 31 de dezembro de 1948, foi encerrado um primeiro balanço elaborado por essa forma. O resultado final, calculando em oito bilhões o valor do patrimônio da Colônia, pareceu excessivamente modesto.

Com o recurso de dados provenientes de outras fontes, o balanço seguinte, encerrado em 31 de dezembro de 1949, foi elaborado pelo método de estimativa direta, mitigado, até certo ponto, pelo emprêgo de valores arbitrários e pela manutenção, em certos casos precisos, do método contábil.

Tal como elaborado, o balanço encerrado em 31 de dezembro de 1949 servirá de base para o confronto dos investimentos dos anos seguintes, cujos elementos serão tirados das contas. Periódicamente, de dez em dez anos, por exemplo, nova estimativa direta do patrimônio da Colônia permitirá o reajustamento dos resultados obtidos pelo método contábil.

Paralelamente a êsses trabalhos de estudo, realizou-se importante reforma no Congo Belga relativamente à execução do serviço da fazenda e ao emprêgo de métodos mecanográficos para a centralização das operações contábeis. Aplicada progressivamente ao cálculo e à liquidação dos emolumentos, depois estendida à contabilidade do Ruanda-Urundi a título experimental, deu bom resultado e está generalizada às operações do Congo Belga desde 1.º de janeiro de 1952.

Graças ao emprêgo das máquinas de perfuração de fichas, a divisão ou a seleção de certas despesas torna-se extremamente fácil. Uma modificação mínima do dispositivo atual dos orçamentos permitiria ir buscar automaticamente na contabilidade pública os elementos necessários à manutenção do balanço patrimonial. Bastaria para tanto que, numa mesma subdivisão orçamentária (consignação ou subconsignação de verba) não mais se preveja um crédito para cobrir ao mesmo tempo despesas correntes e despesas de investimento. Quer incluídas como despesas ordinárias ou extraordinárias, as despesas de investimento seriam, destarte, extraídas das contas gerais com a garantia absoluta de que nenhum item pode escapar às investigações.

O Sr. BUTTGENBACH, Professor da Universidade de Liège, fôra convidado a examinar os "Problemas de terminologia e de classificação" que resultam das discordâncias existentes entre as noções clássicas do Estado, de administrações subordinadas, de órgãos paraestatais, etc., e o sentido que a contabilidade nacional atribui a êsses termos.

Relativamente ao setor "Particulares" e "Restos do mundo", o conferencista manifestou-se favorável à terminologia atualmente preconizada pela O.E.C.E. No tocante ao setor "empresas" e "Estado", sugeriu as seguintes denominações:

O setor "Empresas" seria subdividido em dois subsectores: "Empresas privadas" e "Empresas públicas". A fim de melhor salientar o caráter próprio de cada um desses dois subsectores, o primeiro compreenderia o subtítulo "Pessoas físicas e órgãos privados" e o segundo, "Poderes e órgãos públicos".

O Sr. BUTTGENBACH propôs igualmente substituir-se o termo "Estado" por "Setor público administrativo e social", com o subtítulo de "Poderes e organismos públicos".

Opondo-se o setor público "administrativo e social" ao setor público "empresas", fica suficientemente esclarecida a intenção de não incluir no mesmo senão as atividades dos poderes e organismos públicos que não representem atividades de empresa.

Esse setor compreenderá também, normalmente, as operações dos serviços governamentais que, na terminologia corrente, são compreendidas nas receitas e despesas de "administração".

Esclarecendo tratar-se do setor "público", diferencia-se o mesmo do setor "particulares".

Acrescentando-se — tal como para o setor "empresas públicas" que se trata das operações dos "poderes e órgãos públicos", fica, finalmente, esclarecido cogitar-se do Estado, das províncias, das comunas e de todos os órgãos pelos mesmos criados, qualquer que seja a respectiva forma e qualquer que seja o seu estatuto político.

A comunicação do Sr. MAGAIN, Chefe de Gabinete do Primeiro Ministro teve por tema "A Adaptação — tendo em vista sua integração na contabilidade nacional — do orçamento dos órgãos de interesse público dotados de autonomia orgânica ou de certa autonomia técnica".

O conferencista insistiu no fato de que, tendo em vista as exigências da contabilidade nacional, o problema a ser resolvido é duplo:

— os orçamentos dos serviços que desempenhem missão administrativa ou social devem concordar com o esquema da conta "Estado" da Contabilidade Nacional;

— o orçamento dos serviços que desempenham missão industrial, comercial ou financeira deve ser calcado sobre o da conta "Empresas" da Contabilidade Nacional.

Em outras palavras, trata-se de elaborar duas espécies de esquema:

1.º *um plano, baseado na conta "Estado" da contabilidade nacional, do orçamento dos órgãos de interesse público autônomos, de caráter administrativo e social;*

2.º *um plano baseado na conta "Empresas" da contabilidade nacional, dos órgãos de interesses público, autônomos (até mesmo de certas administrações não personalizadas), de caráter industrial, comercial ou financeiro.*

O esquema, relativamente aos órgãos da primeira categoria, corresponde, em linhas gerais, ao plano do orçamento dos serviços do Estado apresentado pelo Sr. FRANK e reproduzido no Quadro I.

Quanto ao esquema dos órgãos da segunda categoria, este pode ser apresentado consoante duas variações:

— a adotada pela O.E.C.E., compreendendo três contas: conta de produção, conta de aplicação e conta das operações de capital;

— a adotada pela BEDRIJVENWET holandesa de 21 de julho de 1928, compreendendo apenas duas contas, em virtude do agrupamento das operações da conta de produção e da conta de aplicação numa só conta das operações correntes.

Os dois sistemas acima esboçados têm suas vantagens e desvantagens respectivas. O da O.E.C.E. satisfará antes os que se preocupam em fazer corresponder tanto quanto possível, a contabilidade das empresas públicas à das empresas privadas; chocará, em compensação, as concepções dos meios parlamentares habituados à subdivisão das receitas e despesas públicas em orçamento ordinário e orçamento extraordinário.

O sistema da BEDRIJVENWET holandesa deve, pelas mesmas razões, obter os sufrágios dos partidários da contabilidade pública tradicional mas, em compensação, encontrará oposição por parte dos adeptos dos métodos da contabilidade privada.

Segundo o Sr. MAGAIN, é muito difícil optar-se, de modo absoluto, em favor de um dos dois sistemas em exame. A concepção do O.E.C.E. parece adaptar-se antes às empresas públicas não subordinadas à autoridade de um ministro e cujo orçamento não é sujeito à aprovação do Parlamento. A concepção da BEDRIJVENWET parece, em compensação, mais de acordo com as exigências das empresas públicas subordinadas à autoridade ministerial e cujo orçamento é votado pelo Parlamento.

O conferencista examinou, por fim, os dispositivos do projeto de lei relativo ao controle de certos órgãos de interesse público, apresentado em 25 de março de 1952 à mesa da Câmara dos Representantes.

O projeto em questão prevê que certo número de "régies" e estabelecimentos públicos, entre os mais importantes que existem na Bélgica, seriam doravante obrigados a elaborar um orçamento de acordo com certas regras e apresentação, a serem fixadas de comum acordo pelo ministro ao qual são esses órgãos subordinados e pelo Ministro das Finanças. Esses orçamentos seriam anexados ao projeto do orçamento do ministério a que foram subordi-

nados os órgãos e submetidos às casas legislativas para aprovação, ou então comunicados às mesmas a título de informação.

A incumbência de fixar as regras gerais e particulares relativas à apresentação dos orçamentos, nos termos do projeto de lei, caberia ao Poder Executivo. Este teria assim oportunidade bem propícia para basear na contabilidade nacional o plano do orçamento dos órgãos de interesse público.

O único dispositivo taxativo contido no projeto é o que estipula que "a contabilidade é mantida de acordo com o sistema da gestão". Esse dispositivo, longe de constituir obstáculo à reforma projetada, facilitaria, pelo contrário, sua realização.

Na previsão da votação do projeto de lei relativo ao controle de certos órgãos de interesse público, o Ministro das Finanças convocou alguns dos mesmos a apresentarem, a partir do exercício de 1952, um orçamento de acordo com regras e apresentação correspondendo, sob inúmeros aspectos, aos esquemas acima referidos.

O Sr. CHATEL, funcionário da Administração do Tesouro, tratou do problema da "Previsão da conta do Tesouro do Estado".

O conferencista externou sérias reservas quanto à possibilidade de elaborar tal previsão.

As contas "extra-orçamentárias" provocam, de fato, manipulações de fundos e transferências de créditos, de amplitude bem mais consideráveis que a simples execução orçamentária.

Se, por um lado, a importância das receitas e despesas orçamentárias pode ser determinada com bastante facilidade, por isso que a execução do orçamento é "comandada", o mesmo não acontece com os movimentos do Tesouro, que são "impostos" e dependem muito mais da evolução da conjuntura, que da iniciativa governamental.

Finalmente, as receitas e despesas orçamentárias têm, no Tesouro, importância bem menos considerável do que pareceria pela magnitude das cifras que aparecem nos orçamentos.

As operações orçamentárias, com exceção de parcelas muito sérias, não têm outros efeitos além dos de simples transferência na conta e, isto mesmo, em consequência do sistema de vasos comunicantes existentes entre o Tesouro, o Banco Nacional, o Escritório de Cheques Postais e os bancos privados. *Todos esses órgãos financeiros constituem apenas um único e mesmo circuito fechado.*

O Sr. CHATEL insistiu longamente, apoiado em cifras, neste último ponto.

A contabilidade do Tesouro é uma contabilidade bancária, mas de banco que nada possui de seu. A conta do orçamento, nas escritas do Tesouro, é uma conta corrente entre muitas outras. Nessas contas, encaixa-se boa parcela da poupança pública.

As previsões de tesouraria, já difíceis de estabelecer nos bancos privados onde são feitas apenas a curto prazo e durante breve período e onde as operações não têm a amplitude que assumem no Estado, são muito mais difíceis

relativamente ao Tesouro, principalmente quando se trata de elaborá-las muito antes do vencimento e por período prolongado. Essas previsões são tanto mais difíceis de determinar, quanto o Tesouro não é forçado à disciplina bancária do paralelismo dos compromissos. O que recebe em depósito de um de seus correspondentes, o Tesouro toma, não raro, a liberdade de gastá-lo em proveito de outro.

O Sr. V. DE RIDDER, finalmente, ventilou um problema essencial e, ao mesmo tempo, explosivo — *A Contabilidade nacional, instrumento de análise estatística ou de política econômica?*

Em sua exposição, procurou o autor demonstrar que a contabilidade nacional, como simples técnica estatística e método objetivo de recenseamento e classificação do conjunto das atividades econômicas de um país, nada tem que ver com o binômio dirigismo-liberalismo.

O objetivo desse método científico de investigação econômica é unicamente conhecer e compreender melhor, mercê de apresentação sistemática e adequada, a estrutura, o funcionamento e os resultados da atividade econômica.

Poder-se-ia, em seguida, deduzir dos elementos objetivos de conhecimento e apreciação assim reunidos, conclusões que seriam aplicadas na busca de uma política econômica determinada. Trata-se, porém, de decisões da alçada exclusiva dos governos e com as quais nada tem que ver o especialista em contabilidade nacional, como tal; seu papel consiste unicamente em aperfeiçoar o instrumento técnico de estudo e trabalho. Cabe, então, aos políticos, resolver para que fim e em que sentido será aproveitado esse instrumento.

A utilidade da contabilidade nacional como inventário estatístico é evidente e apresenta múltiplos aspectos; resulta da própria definição dessa nova técnica. A visão global e sistemática da economia nacional que a mesma proporciona apresenta várias vantagens, do ponto de vista da economia quer teórica, quer prática.

A natureza e a amplitude das repercussões que este ou aquele fator determinado provoca para os diversos setores e transações econômicas permitem fazer-se uma idéia bem mais precisa dos mecanismos complexos e dos laços de causalidade que se encontram na base do funcionamento de economia. É, aliás, esse objetivo fundamental que deu origem aos primeiros trabalhos macro-econômicos, notadamente quando se tratou, durante a década de 1930, de revelar as causas da depressão e medir a importância quantitativa das reações observadas.

Do ponto de vista da terminologia, igualmente, as necessidades de mensuração e classificação estatística contribuíram para precisar ainda mais os diversos conceitos macro-econômicos, de modo que a teoria econômica pode assim trabalhar com definições mais rigorosas e homogêneas.

A estatística econômica, por seu lado, aproveitou grandemente o desenvolvimento da contabilidade nacional, por isso que esse novo método permitiu reunir num conjunto coerente e funcional a multidão das estatísticas econômicas esparsas. Pode-se, pois, coordenar, em função do objetivo comum,

os elementos estatísticos disponíveis ou por reunir, enquanto que as principais lacunas ou deficiências estatísticas ainda existentes em certos setores são igualmente reveladas.

Mencionemos ainda vários setores da economia aplicada para os quais os dados da contabilidade nacional são, igualmente, de grande utilidade. E' o que acontece, especialmente, no tocante às pesquisas econométricas, a análise dos mercados e certos aspectos da economia interna das empresas.

Finalmente, não há dúvida que do ponto de vista didático, também, o bosquejo sistemático e coerente que a contabilidade nacional proporciona acerca da economia, muito facilita o ensino econômico; a visualização e a concretização dos vários mecanismos econômicos permitem melhor explicar e melhor compreender os complexos laços que unem todos os fatores da economia. Por isso mesmo, não é de admirar que desde que a contabilidade nacional conquistou definitivamente o direito de existir os países mais adiantados no terreno da análise macro-econômica, notadamente os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e a Holanda, tenham introduzido nos programas de suas universidades, cursos para o estudo da potência macro-econômica e que esse ensino faça hoje parte da formação dos novos economistas.

As mesmas razões que explicam a utilidade da contabilidade nacional para o estudo econômico teórico e prático militam também em favor de emprego dessa técnica como base ou auxiliar da política econômica.

Em qualquer que seja o regime, mesmo num completo "laissez-faire", existirá sempre em ação alguma política econômica visando precisamente à realização dos objetivos fixados pelo regime. Esses objetivos só podem ser atingidos mediante certos meios de ação. A contabilidade nacional, pelo conjunto dos dados e conhecimentos concretos que proporciona sobre a estrutura, o funcionamento e os resultados da atividade econômica, permite, precisamente, fixar, com conhecimento de causa, os objetivos a atingir e os meios mais adequados a serem usados para esse fim. Ao mesmo tempo, as indicações deduzidas da experiência passada traçarão os limites e condições impostos à ação dos poderes públicos num ou noutro sentido ou terreno de determinado setor.

Graças aos laços orgânicos e às relações quantitativas que as contas não permitem estabelecer entre os diversos componentes da economia, torna-se possível determinar cientificamente, não somente a natureza, como também a amplitude das medidas a serem tomadas para provocar repercussões desejadas.

Os relatórios submetidos à Jornada de Estudos de 6 de dezembro de 1952 e as discussões realizadas durante a mesma, mostram a utilidade que representaria uma revisão da apresentação dos orçamentos e da conta da Tesouraria, com o fim de baseá-los na contabilidade nacional. As reformas propostas suscitam, evidentemente, inúmeros problemas técnicos.

O INSTITUTO BELGA DE FINANÇA PÚBLICA foi, portanto, bem inspirado ao criar, em seu seio, uma *Comissão de estudos para a integração da contabilidade pública na contabilidade nacional*. Essa comissão presidida pelo Prof. MASOIN, está incumbida de analisar os trabalhos da Jornada de estudos e apresentar ao Governo recomendações visando à concretização da reforma.