

As Subvenções como Sistema Administrativo na Iugoslávia

(Trad. de Lygia Portocarrero Velloso)

DE acôrdo com o sistema de financiamento em vigor na República Popular Federativa da Iugoslávia, as subvenções são concedidas a serviços e instituições de interesse geral da comunidade, que não possam cobrir suas despesas anuais através de suas próprias receitas. Subvenções são também concedidas, a fim de incrementar diversos ramos da economia.

Na maioria dos casos as subvenções são concedidas, através de créditos orçamentários. No entanto, são também concedidas dotações por fundos extra-orçamentários.

A maior parte dos créditos, a título de subvenção, é concedida através do orçamento federal, nos orçamentos das repúblicas populares federativas e nas juntas populares (poderes locais) prevêem-se, também, certos créditos necessários ao pagamento de subvenções.

No sistema iugoslavo de financiamento, as subvenções são concedidas a títulos diversos. Vamos referir-nos, somente, às mais importantes relacionadas ao seguinte :

1.º para cobrir o excedente da despesa sobre a receita dos orçamentos de órgãos diversos (orçamentos das repúblicas populares federativas, orçamentos autônomos e orçamentos locais);

2.º para cobrir os *deficits* na economia, e também para o pagamento de subsídios de compensação;

3.º para cobrir o excedente da despesa sobre a receita do seguro social;

4.º para cobrir o excedente da despesa sobre a receita de instituições com financiamento autônomo;

5.º para cobrir o excedente da despesa sobre a receita das organizações sociais.

De cada um dos sistemas de subvenção acima enumerados examinaremos o seguinte : o fim para o qual a subvenção é concedida; as normas que regem as concessões e os direitos do poder que concede a subvenção, em face do órgão ou instituição que a recebe.

1. SUBVENÇÕES DESTINADAS A COBRIR O EXCEDENTE DA DESPESA SOBRE A RECEITA DE DIVERSOS ORÇAMENTOS

Nos termos do artigo 3 da lei federal sobre orçamentos, de 29 de dezembro de 1951, toda a despesa orçamentária deve estar incluída no orça-

mento e se encontra em equilíbrio com a receita. Com êsse objetivo todos os orçamentos determinam, de forma precisa, a origem da receita que, de um modo geral, cobrirá sua despesa no correr do ano.

A lei de orçamentos (arts. 11 a 24) e as leis sobre planos sociais estabelecem cada ano as receitas que são previstas em proveito de diversos orçamentos.

No entanto, a realidade nos mostra que algumas repúblicas populares federativas e algumas juntas populares, não conseguem equilibrar seus orçamentos com seus próprios recursos, devido ao atraso em que se encontram ainda, em grau por vêzes considerável, não só sob o ponto de vista econômico, quanto sob o ponto de vista cultural e instrutivo e ainda sanitário (êsse estado de coisas ainda permanece em diversos distritos de algumas repúblicas populares). Daí resulta que, por razões óbvias, êsses órgãos não se encontram em condições de cobrir, por suas próprias receitas, suas despesas orçamentárias anuais, indispensáveis.

No nosso sistema orçamentário, essa questão encontrou solução na base do princípio de fraternidade e de unidade da Nação. Dêsse princípio, nascido do fogo de nossa revolução nacional, decorre, como consequência inevitável, aquêle, segundo o qual as repúblicas populares federativas mais avançadas, sob o ponto de vista econômico e cultural, devem prestar auxílio material às repúblicas populares em atraso e economicamente mais fracas, a fim de que êsse estado de atraso, que representa uma herança desagradável do passado, seja liquidado rapidamente e que essas repúblicas populares atrasadas se tornem desde logo capazes de cobrir tôdas as suas despesas com seus próprios recursos.

Com essa finalidade, os excedentes de receitas realizadas pelas repúblicas populares federativas e pelas juntas populares, economicamente mais fortes, são utilizados em proveito do orçamento do órgão superior do poder do Estado, a fim de assegurar, a êsse último, os créditos necessários às subvenções a serem concedidas de modo a estabelecer o equilíbrio nos orçamentos dos órgãos inferiores do poder do Estado.

Como consequência, são previstas nos orçamentos federais subvenções destinadas ao restabelecimento do equilíbrio dos orçamentos das repúblicas populares federativas. E' no orçamento das

repúblicas populares federativas que se prevêem as subvenções destinadas ao restabelecimento do equilíbrio dos orçamentos das unidades administrativas territoriais situadas no âmbito das juntas populares em aprêço.

Se as repúblicas populares federativas economicamente mais fracas e as juntas populares economicamente menos desenvolvidas não se encontram em condições de completar, por subvenções, suas próprias receitas, a fim de cobrir as despesas indispensáveis, isso tem, evidentemente, repercussão sobre o financiamento. Elas não poderiam mesmo fazer face a todas as despesas indispensáveis para escolas, instituições sanitárias, instituições de seguro social, justiça etc. Por outro lado as subvenções assim concedidas têm como objetivo assegurar, às repúblicas populares federativas e às juntas populares em aprêço, um impulso dos mais eficazes para o seu desenvolvimento econômico e cultural, a fim de que consigam, em curto lapso de tempo, atingir uma base material que lhes permita cobrir todas as suas despesas orçamentárias com seus recursos próprios.

E' por esta razão que a lei de orçamentos estabelece, em seu artigo 4, que o orçamento federal pode prever subvenções necessárias às repúblicas populares federativas. Do mesmo modo, em seus artigos 5 e 6, estabelece que o orçamento de uma república popular federativa pode prever subvenções necessárias a diversas unidades territoriais administrativas (assim como o orçamento da República Popular da Sérvia pode igualmente prever subvenções para unidades autônomas) e que uma junta popular superior pode, no orçamento que estabeleceu, prever subvenções necessárias às unidades territoriais administrativas situadas em seu território.

O orçamento concedendo subvenções as assegura no quadro de sua própria receita.

A subvenção orçamentária é concedida a fim de cobrir o excedente da despesa sobre a receita do orçamento em aprêço. Por conseqüência ela não pode ser utilizada para cobrir outras despesas, senão as previstas no orçamento aprovado pela assembleia popular da república popular federativa, ou mesmo, pelas juntas populares. Se o órgão beneficiado por uma subvenção a utiliza para outros fins, que não os previstos, o órgão que a concedeu pode suspender todos os pagamentos dos créditos de subvenção.

2. SUBVENÇÕES DESTINADAS A COBRIR O "DEFICIT" DA ECONOMIA E PARA PAGAMENTO DE COMPENSAÇÕES

O art. 7 da lei de orçamentos estabelece que se devem prever no orçamento créditos necessários para cobrir os *deficits* das organizações econômicas, isto é, que essas devem ser subvencionadas, desde que, por razões justificáveis, não possam cobrir todas as suas despesas através de recursos

próprios ou pelas receitas executadas no decurso de suas atividades.

Certas organizações econômicas não chegam nunca a cobrir, por si mesmas, todas as suas despesas, pela simples razão que o serviço dos quais elas asseguram o funcionamento apresenta, em geral, caráter público e que o interesse geral exige o funcionamento desse serviço, se considerarmos a questão só pelo lado financeiro, não devendo trazer nenhum lucro. Se exigirmos que tais organizações econômicas cubram todas as suas despesas por suas próprias receitas, as contribuições a pagar, por todos os que lucram com os serviços por elas executados seriam ainda muito elevadas? No entanto, o caráter público do serviço executado por essas organizações econômicas não permite que essa questão seja considerada, unicamente, sob o ponto de vista financeiro. Podemos citar como organizações econômicas dessa espécie, os Mensageiros Adriáticos e o Transporte Aéreo da Iugoslávia.

O art. 6 da lei para o orçamento federal de 1953 estabelece que as indenizações (subsídios de compensação) podem ser concedidas a organizações para cobrir os "deficits" que aparecem, em razão da execução de medidas de ordem administrativa e econômica tomadas pelos órgãos federais. Os dispositivos relativos às modalidades e às condições de pagamento dessas compensações são editados pelo Conselho Federal Executivo. Essas recomendações se encontram também na lei de 1952 (art. 8).

Em virtude das mencionadas recomendações o Governo da República Popular da Iugoslávia (até 1953) e o Conselho Federal Executivo (depois de 1953) determinam os fins a que se destinam essas compensações fixando-lhes o montante. Foi assim que o Governo da República Popular Federativa da Iugoslávia, e o Conselho Federal Executivo, estabeleceram dispositivos para essas compensações relativos ao seguinte: diferenças negativas no preço do trigo (instruções publicadas no Diário Oficial da RPF da Iugoslávia, n.º 5/52), diferenças de preço da gasolina para os representantes diplomáticos (Decisão publicada no Diário Oficial da RPF da Iugoslávia, n.º 58/52), as diferenças de preço do papel de imprensa (Decisão publicada no Diário Oficial da RPF da Iugoslávia, n.º 63/52), as subvenções concedidas por ocasião da venda do carvão, de consumo diário (Decisão publicada no Diário Oficial da RPF da Iugoslávia, n.º 61/62), as diferenças de preço de produtos industriais necessários a agricultura (para esse fim foram previstos nos orçamentos federais 6 bilhões de dinares para 1952 e 1953, respectivamente) as diferenças de preço de hospedagem para as férias anuais de operários e empregados (Decisão publicada no Diário Oficial da RPF da Iugoslávia, n.º 28/52 e 10/53), etc.

Os créditos para pagamento de diferenças de preços para os produtos industriais necessários a agricultura, são previstos, como anteriormente dito, no orçamento federal. Os créditos para pagamento

de outras compensações são incluídos nas contas especiais dos créditos gerais de compensação que, em seu conjunto, funciona em coordenação ao orçamento federal, a fim de assegurar os créditos necessários ao pagamento dos *deficits*.

Do mesmo modo, os órgãos competentes das repúblicas populares federativas, no conjunto de meios de que dispõe, concedem e fornecem subsídios de compensação a diversas organizações econômicas (por exemplo às empresas rodoviárias para redução de preços de passagem dos trabalhadores e membros de suas famílias quando em gozo de férias anuais).

As quantias concedidas a título de subsídios de compensação não podem ser utilizadas senão para os fins determinados para os quais foram concedidas. Os órgãos financeiros competentes têm o direito de controlar a sua utilização e suspender o pagamento das mesmas se verificarem que são despendidas em outros fins.

3. SUBVENÇÕES DESTINADAS AOS SERVIÇOS DE SEGURO SOCIAL

A decisão n.º 4162, de 21 de dezembro de 1952, do Governo da RPF da Iugoslávia, fixou as disposições referentes ao pagamento de contribuições aos fundos de seguro social e a utilização do capital pôsto assim a sua disposição.

Segundo essa decisão as organizações econômicas e os órgãos e as instituições estaduais, pagam para o seguro social uma contribuição regular de 10% do total dos pagamentos feitos sob a rubrica de fundos de salários e sobre todo trabalho remunerado. A contribuição é recolhida ao estabelecimento de seguro social do distrito (ou da cidade) em que os contribuintes, ou os organismos autônomos e seus departamentos de contabilidade autônoma, exercem sua atividade.

Os fundos assim recolhidos são utilizados:

1.º) para fazer face as despesas de proteção sanitária dos segurados (ambulatórios, tratamento em hospitais ou em sanatórios populares, medicamentos, material sanitário, aparelhos ortopédicos);

2.º) para o amparo material durante a incapacidade temporária de trabalho, devida a doença ou convalescença.

3.º) para o amparo material durante as faltas devidas à gravidez e ao parto;

4.º) para ser dividida entre amparo material e custas de viagem dos operários ou empregados, temporariamente desempregados;

5.º) para as indenizações a título de invalidez e para as pensões de inválidos durante os dois primeiros anos (e também para o período excedente de dois anos, até o momento da prova de invalidez permanente);

6.º) para as indenizações em caso de dispensa e despesas resultantes de nova classificação de trabalho e

7.º) para as indenizações a título de funeral.

Uma contribuição de 45% é, excepcionalmente, paga pelos bancos, empresas cinematográficas, empresas que exerçam atividades de domínio público e de habitação, cooperativas, empresas e organizações cooperativas, organizações sociais e empresas particulares. Dêsse total, os primeiros 10% são destinados a cobrir as despesas de seguro social já enumeradas (n.ºs 1 a 7) enquanto que os restantes 35% são incluídos no fundo que deve prover os pagamentos de seguro social, propriamente ditos (pensões de aposentadoria e pensões de invalidez).

Tomando-se por base o cálculo de contribuição de 10% já mencionado, o total de pagamentos feitos sob a rubrica do fundo de salários, ou de modo mais preciso, o total dos salários e outras despesas remunerando trabalhos executados, acontece, muitas vezes que, em certos distritos, o total de contribuições previsto para as instituições de seguro social, não é suficiente para cobrir tôdas as despesas enumeradas que devem ser feitas, anualmente. Êsse é o caso dos distritos, economicamente pouco desenvolvidos. Ao invés disso, nos distritos economicamente desenvolvidos, o total de contribuições previsto ultrapassa, freqüentemente, o das despesas realmente necessárias. Para que o excedente das despesas dos primeiros, possa ser coberto prevendo-se as somas necessária sobre o excedente da receitas realizadas sob o mesmo título, pelos segundos, a assembléia da RPF pode decidir que as instituições de seguro social do distrito destinem uma parte (expressa por determinada percentagem podendo variar de acôrdo com os distritos) de contribuições previstas (que montam a 10% do fundo de salários) em proveito de um fundo de igualdade republicano que se destina a restabelecer o equilíbrio e a estimular o serviço sanitário. E' através dêsse fundo que as instituições republicanas de assistência social concedem subvenções às instituições dos distritos que não se encontram em condições de cobrir, por suas próprias contribuições, tôdas as despesas que efetuam para os fins enumerados nos itens 1 a 7 já citados.

Essa subvenção permite às instituições distritais equilibrarem suas previsões de receita e despesa e ter um financiamento regular durante todo o exercício.

O total das subvenções concedidas anualmente, tanto no que se refere ao conjunto de distritos vitimados de uma república popular federada, quanto por cada um dos distritos vitimados em particular, depende das necessidades reais que se apresentam durante o ano (por exemplo: epidemias, que se declarem no correr do ano) e do desenvolvimento econômico do distrito, do qual de-

pende igualmente o total de receitas realizadas pela instituição.

O órgão financeiro da república que forneceu a subvenção está autorizado a controlar a sua utilização.

Os fundos necessários para o pagamento de seguro social de longo prazo (pensões a velhice, pensão-família, indenizações familiares para todos os beneficiários etc...) são obtidos pela cobrança de uma determinada percentagem sobre as reservas e disponibilidades das organizações econômicas, em proveito do fundo do seguro social, o total dessa percentagem é fixado, anualmente, pelo plano social de diversas repúblicas populares federadas.

Quando essa receita não é suficiente para cobrir toda a despesa dos fundos de seguro social, os recursos necessários ao restabelecimento do equilíbrio são obtidos por subvenções provenientes do orçamento federal.

Essas subvenções são concedidas do mesmo modo que as subvenções destinadas a estabelecer o equilíbrio dos orçamentos (ver o já citado). Do mesmo modo, a sua utilização é controlada da maneira já descrita, a propósito de subvenções concedidas a fim de restabelecer o equilíbrio de diversos orçamentos.

4. SUBVENÇÃO A INSTITUIÇÕES DE FINANCIAMENTO AUTÔNOMO

Nos termos do artigo I do Regulamento fundamental sobre instituições de financiamento autônomo, de 1952, essas instituições são as que assegurando um serviço público, realizado a par de suas atividades de receita, lhes permite cobrir, no todo ou em parte, suas despesas, e que foram fundadas ou reconhecidas como instituições de financiamento autônomo, por decisão de um órgão competente.

Esse estatuto pertence às instituições e serviços seguintes: instituições de pesquisa, viveiros, coudelarias, explorações florestais, institutos anexos às escolas agrícolas, ambulatórios e estações veterinárias, teatros, estações de radiodifusão, oficinas de aprendizagem e as anexas a escolas profissionais, administração dos imóveis públicos, casas de habitação com suas instalações, serviços de distribuição de água nas localidades de menor importância, jardins zoológicos, diversos serviços municipais, instituições sanitárias (hospitais, sanatórios e similares) casa de estudantes, berçários, jardins de infância e escolas infantis etc... enfim as diversas instituições que por suas atividades realizam receitas.

O artigo 3 do citado Regulamento estabelece que as instituições de financiamento autônomo são financiadas na base do balanço de sua receita e de sua despesa; somente o excedente de uma sobre a outra figura no orçamento do poder público interessado.

A balança de receita e despesa faz parte integrante do orçamento e é apresentada, discriminadamente, em anexo especial, e aprovada juntamente ao orçamento.

Um pequeno número de instituições apresenta *superavit* e muito maior é o número de instituições que apresentam *deficit*. O *deficit* é coberto por uma subvenção prevista no orçamento do poder público, ao qual a instituição em aprêço é subordinada.

O órgão financeiro competente está autorizado a aprovar os planos trimestrais das instituições de financiamento autônomo, que recebem subvenções previstas no orçamento. Este órgão está também autorizado a fixar, na previsão anual da subvenção concedida à instituição, os créditos realmente necessários para aquele trimestre.

De acordo com o artigo 35 do Regulamento, o órgão financeiro competente tem o direito de suspender o pagamento da subvenção, se verifica que essa está sendo utilizada para fins diferentes daqueles para os quais foi concedida.

Após o término do ano orçamentário, a instituição de financiamento autônomo elabora o relatório do exercício de sua gestão financeira (artigo 36 do Regulamento). Esse relatório do exercício constitui parte integrante do relatório do exercício do poder público interessado e é aprovado ao mesmo tempo que este. Controlando o órgão financeiro competente verifica se a subvenção concedida foi utilizada para os fins a que se destinava.

5. SUBVENÇÃO A ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Segundo o disposto no artigo 9 da lei de orçamentos os créditos para auxílio a organizações sociais (associações livres de utilidade pública) podem ser previstos no orçamento.

As organizações sociais recebem, em geral, uma subvenção para cobrir, no todo ou em parte, suas despesas de funcionamento, isto é, aquelas que decorrem de atividades para as quais as mesmas foram fundadas.

As subvenções previstas no orçamento são concedidas para as seguintes despesas: despesas de organização de consultas técnicas (principalmente no caso das associações profissionais de engenheiros, médicos, juristas, professores e outras); publicações profissionais; organização de diversos concursos (no caso de organizações desportivas e de técnica popular), intercâmbio de relações internacionais.

As organizações sociais cobrem, via de regra, por suas próprias receitas (provenientes, principalmente, da cotização de seus associados) as despesas relativas ao pessoal administrativo que empregam, aos locais sociais (aquecimento, iluminação, limpeza) e a administração (aquisição de material de escritório, tarifas postais etc...)

A decisão concedendo uma subvenção determina-lhe o destino e os órgãos competentes do Estado têm o direito de controlar a sua utilização. O órgão financiador tem o direito de suspender a subvenção se verifica que está sendo utilizada para outros fins.

No relatório do total anual fixado para a subvenção e baseado nas necessidades reais do ano corrente, o órgão financiador fixa também o montante da subvenção para cada trimestre vindouro. A organização social tem, ao mesmo tempo, de prestar contas da utilização da subvenção recebida durante o trimestre decorrido.

Vê-se assim que, na Iugoslávia, as subvenções desempenham funções múltiplas:

I — São, antes de tudo, um reflexo de fraternidade e de unidade da Nação, num Estado federativo;

II — no nível atual de desenvolvimento econômico e cultural das diversas comunidades sociais, locais, territoriais (municípios, cidades, distritos) a subvenção permite a algumas delas, menos desenvolvidas, a se desenvolverem e executar suas tarefas do mesmo modo que as unidades locais auto-suficientes;

III — a subvenção representa um dos instrumentos de socialização de determinadas funções do Estado e de sua divulgação aos órgãos diretos da sociedade;

IV — a subvenção é um meio de polícia econômica e social do Estado e das autoridades locais auto-suficientes.
