

Estudo Comparado de Finanças Públicas

JESSE BURKHEAD

(In Public Administration Review, n.º 3, 1951)

United Nations Department of Economic Affairs, Public Finance Information Papers: Egito, 1950; Colômbia, 1950; Itália, 1950; Irã, 1951. Public Finance Survey: Venezuela, 1951. (International Documents Service, Columbia University Press, 2960, Broadway, New York City, 27).

O ESTUDO de finanças públicas num certo número de países pode ou não revelar uma série de experiências comuns ou de "princípios" gerais nesse setor. O sistema de tributação e o plano das despesas e da administração fiscal num determinado país são, via de regra, produto de um programa institucional especializado. É, às vezes, muito difícil observar como evolui um determinado sistema dentro de um Estado, sendo sempre perigosa, por outro lado, a tentativa de generalizar as coisas partindo de um campo limitado de observação (1).

O estudo comparado de finanças públicas pode, no entanto, transformar-se em trabalho realmente útil. No plano puramente "acadêmico" e doutrinário pode constituir um verdadeiro estímulo a descoberta de que as coisas se processam de modo diferente nos vários países. A ampliação dos conhecimentos a respeito das inúmeras variedades de experiência administrativa dá, inevitavelmente, uma idéia de reforma. Por outro lado, o processo de aquisição desse conhecimento se aperfeiçoa através do estudo comparado das diversas instituições. Nos Estados Unidos, por exemplo, é difícil a adoção de melhores métodos e técnicas de arrecadação e orçamento em virtude da falta de adequado material descritivo das experiências dos seus estados e das respectivas subdivisões nesse campo de atividade.

Há uma notável carência de elementos instrutivos e, também, de uma atitude de receptividade e simpatia para com êsses elementos. Aquêles que estuda finanças públicas comparadas não poderá lucrar muito se procurar, insistentemente,

medir a "experiência estrangeira" nessa matéria tomando como ponto de referência a "norma americana" ou se concluir que X ainda não sabe como organizar sua administração civil. Por que essa entidade ainda não aprendeu a arte da organização de suas instituições? Esta é, afinal, a pergunta realmente importante!

Além dessa espécie de estímulo intelectual ou, digamos, de "ampliação de horizontes", apresenta-se uma justificativa de maior realce ainda para a investigação das finanças públicas de outros países: o seu valor para os planos de estabilidade e progresso econômico! A assistência técnica aos países subdesenvolvidos acarreta, forçosamente, um exame das respectivas condições financeiras. O sistema tributário, as despesas do governo e os processos orçamentários devem estar em condições de facilitar o desenvolvimento econômico, devendo-se, por isso, analisar, com respeito a êsse desenvolvimento, as finanças públicas do respectivo país. Além disso, é importante investigar o problema da *transferibilidade* das técnicas e das instituições existentes nessa esfera de ação de um país para outro.

O problema dessa transferência é, de certo, comum a tôdas as áreas de assistência técnica, muito embora tenha diferentes atributos, em circunstâncias diferentes. E', às vezes, possível cobrir tôda uma região com D.D.T., reduzindo-se na mesma a incidência da malária e o índice de mortalidade. A dedetização é uma técnica transferível. Pode ser usada em países industrialmente avançados ou em subdesenvolvidos, muito embora os efeitos sejam bastante diferentes. Quando consideramos as técnicas de administração fiscal, porém, não temos certeza do que é transferível e do que não o é! Um grande sistema orçamentário constitui um importante requisito num país em que se encontrem em plena fase de execução grandes planos de financiamentos governamentais? Deve-se usar o imposto de consumo visando a coibir por meio dêle as tendências inflacionárias numa economia subdesenvolvida e onde os padrões de vida já são muito baixo?

E' mais fácil formular perguntas do que respondê-las. Há um grande número de pessoas que estudam economia e administração pública mas que não conhecem os processos do desenvolvimento econômico e nem o papel do governo nesse campo. Obviamente, a primeira medida que se deve tomar a fim de conhecer êsse processo é obter material

(1) O autor tirou muito proveito de suas discussões com o Deão Paul H. Appleby (Universidade de Syracuse) e com Melvin A. Eggers sobre problemas das modificações econômicas e administrativas.

descritivo dos vários sistemas em vigor em determinados países. Esse material pode servir de ponto de apoio de onde alcançar os pontos mais relevantes em matéria da transferibilidade das técnicas fiscais ou outra qualquer técnica.

I

A Divisão Fiscal do Departamento de Negócios Econômicos das Nações Unidas iniciou uma série de estudos de finanças públicas que muito contribuiu para criar uma base concreta necessária ao exame analítico e comparativo da matéria, isto é, das finanças públicas. Esses estudos são de dois tipos: monografias informativas, quatro das quais foram publicadas oportunamente, e investigações financeiras, das quais só uma foi objeto de divulgação (2).

As monografias informativas, conforme o próprio título revela, constituem simples exposição de fatos. Seu material descritivo está, via de regra, limitado à identificação das tendências e principais mudanças ocorridas no caráter das instituições fiscais de um país. As investigações, porém, ultrapassam os limites da simples descrição para apreciar o mérito das mudanças institucionais acaso verificadas. Prevê-se que os estudos de finanças públicas, tanto de um tipo como de outro, continuarão a ser uma das principais responsabilidades da *Fiscal Division* da ONU (3). Antes, porém, de explorar algumas das conseqüências das pesquisas nesse setor, serão apreciadas a essência e a forma dos documentos a que se faz referência.

A monografia relativa ao Egito consiste em doze páginas de material descritivo com referên-

(2) As monografias sobre finanças públicas e as investigações sobre a mesma matéria não são, de modo nenhum, as únicas fontes de dados sobre finanças públicas comparadas. Numa série intitulada *Public Finance Data*, a Divisão Fiscal da ONU divulgou, em 1948 e 1949, estudos sumários sobre a questão relativamente a uns vinte e três países: *The Effects of taxation on Foreign Trade and Investment*, 1950, e *Budgetary Structure and Classification of Government Accounts*, 1951. O *Statistical Yearbook*, das Nações Unidas, de 1948 e 1949, contém tabelas sobre as finanças públicas de todas as nações filiadas ao organismo internacional. Estudos regionais realizados pela *Economic Commission* na Ásia, no Extremo Oriente e na Europa forneceram dados adicionais relativos a 1948 e 1949. A *Statistics Division* do *International Monetary Fund* e a *Fiscal Division* do Secretariado das Nações Unidas patrocinaram um questionário sobre estatística financeira dos governos centrais. Os resultados dessa *enquête* foram sintetizados mensalmente no *International Financial Statistics* do I.M.F. Além disso, a *Economic Cooperation Administration*, publicou uma série de livros que registram as transações de países por ela contemplados, transações essas que interessam as finanças públicas. A *Organization for European Cooperation* também divulga muitos dados sobre questões de finanças públicas em seu relatório anual.

(3) Vide o artigo de Joseph Buolzhcimer, intitulado *International Statistics on Government Finances and Activities*, publicado no número 3, (junho de 1950) de *National Tax Journal* (pág. 134). O artigo versa sobre as atividades da Liga das Nações e da ONU em matéria de finanças públicas.

cia às principais modificações sofridas pelas finanças do governo desse país. Muitos dos dados que essa monografia contém datam de 1937 e 1938. As tendências do tempo da guerra e do após-guerra também são devidamente examinadas nessa monografia que, em alguns de seus tópicos, apresenta uma previsão financeira para os anos de 1949-1950. Na parte descritiva, porém, não procura apreciar o mérito das decisões ou dos atos do governo egípcio.

As tendências em matéria de despesa pública no Egito, quando comparadas com as oscilações verificadas no terreno dos preços do comércio atacadista, indicariam que não houve expansão do volume *real* das atividades do governo nesse período. O volume dos desembolsos quadruplicou-se mas o nível dos preços elevou-se em proporção ainda maior. Os maiores aumentos das despesas públicas verificaram-se no setor da defesa nacional, atingindo cinco por cento do orçamento (estimado) para 1950. A dívida caiu, proporcionalmente, e as despesas com a administração civil também diminuíram; mas os gastos com a assistência social mantiveram-se equilibrados, aumentando moderadamente, no entanto, os relativos às obras públicas.

O plano quinquenal egípcio de desenvolvimento econômico foi implantado em 1946 mas sua execução processou-se, daí em diante, muito vagorosamente. No período compreendido entre 1948 e 1949 as despesas foram de oitenta por cento apenas do que se previu mas essa proporção atingiu apenas a 7,4 milhões de libras num total orçamentário de 183,4 milhões. Entre 1939 e 1950, o sistema tributário egípcio manifestou uma certa tendência para confiar cada vez mais nos impostos diretos. Em 1939, o produto do imposto de rendas não ia além de dois por cento da receita total; mas em 1950, estimou-se que um produto montou a dezoito por cento da receita.

A dívida pública do governo central aumentou, em cinquenta por cento de 1937 a 1948, mas sua composição foi drasticamente alterada. Em 1943, a dívida externa (noventa por cento do total) foi, toda ela, convertida em obrigações internas graças às divisas oferecidas ao governo egípcio pelas potências aliadas, para fins de compras de artigos bélicos.

A estrutura orçamentária do governo egípcio é bastante compreensível. Ela abrange as empresas do tipo comercial assim como todos os empreendimentos destinados a promover o progresso. As despesas com novos serviços (administração) são colocadas à parte no orçamento, subordinadas ao título de "novas atividades". O saldo orçamentário é transferido para um fundo geral de reserva que também é utilizado para atender a certas despesas extraordinárias ou para fins de resgate de dívidas. Os saques contra o fundo geral de reserva são extra-orçamentários.

Das insuficientes informações disponíveis, poder-se-ia tirar a conclusão de que as finanças pú-

blicas do Egito não estão ainda em condições de enfrentar a tarefa de promoção do desenvolvimento ou da estabilidade econômica do país.

A monografia sobre a Colômbia é de proporção e alcance mais ou menos idênticos à referente ao Egito — dezoito páginas de descrição e vinte de estatística — abrangendo o período compreendido entre 1937 e 1948. Os dados que contém revelam um país que progrediu consideravelmente no setor das finanças públicas. De 1937 a 1948 as despesas consignadas no orçamento federal aumentaram em cerca de quatrocentos por cento. Fazendo-se os necessários descontos (tendo em vista a elevação dos preços) duplicou-se a despesa no período em causa. A receita não alcançou a despesa e os crescentes *deficits* passaram a ser cobertos, em grande parte, pelo banco central de crédito.

O aumento das despesas do governo central da Colômbia corre a conta, pelo menos numa elevada proporção, dos desembolsos com o custeio de novos serviços, desembolsos êsses que passaram de um quarto do orçamento para um terço, de 1937 a 1948. Êsse aumento acentuou-se ainda mais com os órgãos então criados — Instituto de Desenvolvimento Industrial, Fundo de Desenvolvimento Municipal e Banco de Crédito Agrícola, Industrial e de Mineração. No período em exame, os serviços de natureza social quase ficaram com tudo na distribuição proporcional das verbas, mas o montante das dívidas e dos gastos com o serviço público civil diminuiu um pouco.

Durante êsse período de dez anos o sistema tributário colombiano sofreu uma mudança radical. Em 1937, os impostos diretos representavam, apenas, 23,6% da receita total. Em 1944 e em 1948, o produto dêsses impostos subiu a mais de metade do total da arrecadação. Da mesma forma que a maioria dos governos, aumentou o da Colômbia naqueles anos a sua dívida que passou de 260 milhões de juro para 540 milhões. Todo êsse aumento ocorreu no setor da dívida interna, tendo realmente diminuído a externa.

O sistema orçamentário da Colômbia não cobre tôdas as atividades financeiras do governo. As principais instituições de crédito e de natureza industrial estão fora dêsse sistema, de modo que não se pode ter uma visão muito nítida do panorama das finanças públicas do país. Esperava-se que a revisão do orçamento, iniciada em 1950, melhorasse o padrão e os meios de registro da matéria financeira dentro do atual alcance do sistema orçamentário da república. Pouco contribuiu, porém, essa revisão no sentido de tornar mais claros os dados que fornece o orçamento colombiano. É de supor, no entanto, que a Missão Carrie exerça uma certa pressão junto às autoridades do país sul-americano a fim de que promovam a necessária reforma de seu sistema tributário e orçamentário.

A monografia sobre a Itália constitui uma exposição mais completa do que as relativas ao

Egito e à Colômbia. Uma descrição inicial de cinquenta páginas é acompanhada de um sumário estatístico de trinta, atribuindo o documento, além disso, algum valor aos recentes melhoramentos introduzidos nesse setor naquele país da Europa.

O período estudado nessa monografia é o compreendido entre 1937-38 e 1948-49 e, a despeito da falta de dados relativos a boa parte dos anos que estêve o país em guerra, apresenta a obra um panorama bastante claro das atuais tendências das finanças públicas italianas. O estudo não revelou um aumento geral da despesa orçamentária depois do respectivo ajustamento à elevação dos preços. De fato, as despesas em 1948-1949 atingiram, apenas, a cerca de 68% das correspondentes a 1938-39. A maior redução sofrida pelas despesas do governo de Roma ocorreu no setor militar. Em 1938-39 as verbas para fins militares atingiram a 44% do total das despesas e em 1948-49 essas verbas caíram para 12,7%, verificando-se, porém, um aumento, no orçamento de 1950-51, de 12 para 17%. Entre 1938-39 e 1950-51, duplicaram-se as despesas com os serviços sociais, no que pêsse sua proporção para o orçamento total, aumentando ligeiramente, também, as despesas com o custeio de novas obras e serviços.

O sistema tributário italiano nos dez anos que foram objeto de exame, parece ter-se tornado regressivo com o aumento do impôsto indireto e o crescente problema das deficiências da arrecadação. A dívida pública passou a ser dezesseis vezes maior mas os preços aumentaram numa proporção equivalente a três vezes o aumento da dívida, com a correspondente diminuição da mesma e da respectiva amortização em proporção com o total dos desembolsos.

O relatório financeiro do governo italiano não permite que se estime o verdadeiro valor da dívida em dinheiro ou o volume total das transações financeiras por êle realizadas. O tesouro faz pagamentos atrasados com as dotações de exercícios anteriores, o que dá lugar a *resíduos* que podem representar dotações imprevistas para certos planos como os de obras públicas. Em alguns casos, os créditos votados pelo Parlamento têm sido utilizados como base para empréstimos feitos no Banco da Itália ou em outros bancos do país, podendo essas obrigações não saldadas formar uma parte do citado *resíduo*.

O sistema orçamentário italiano não segue uma norma consistente. Tradicionais empreendimentos estatais (como o monopólio de certos produtos e as estradas de ferro) estão contemplados no orçamento. As atividades recentemente empreendidas pelo governo no campo da assistência econômica (como as que estão a cargo do Instituto de Reconstrução de Indústria) não são contempladas, porém, no plano orçamentário da república, mas as tentativas de reforma dêsse plano não obtiveram êxito até o momento. A estrutura básica do orçamento italiano tem por fundamento

duas amplas divisões: *receita e despesa*, de um lado e, de outro, *movimento de capital*. Este último setor não mostra, porém, uma verdadeira movimentação de capitais mas, sim, alguns empréstimos e adiantamentos às firmas particulares e aos governos locais, como, também, certos pagamentos dos empréstimos feitos e algumas operações de crédito. O sistema italiano de tomada de contas e contadoria não revela a contribuição total do governo para a formação de capitais ou sua contribuição total para os setores de atividade econômica.

A monografia sobre o Irã, quanto ao campo que abrange e, também, quanto ao seu caráter, é idêntica à da Itália. Sessenta páginas de material descritivo mostram o desenvolvimento das finanças públicas do país de 1938-39 a 1949-50 e quarenta páginas de um apêndice que narra a história do imposto de renda iraniano mostra, também, com detalhes, o sistema de receita e despesa do país.

As atividades do governo do Irã não acompanharam, *pari-passu*, a inflação. No período de 1939-40 a 1949-50, o orçamento iraniano quadruplicou-se, mas o custo de vida passou a ser sete vezes mais elevado. A inflação causou, apenas, um desvio nas despesas públicas. Aparentemente, fêz-se um grande esforço, muito embora insuficiente, para manter os salários dos servidores públicos em níveis adequados. Mas a despesa com a administração aumentou de 26 para 46% do orçamento e os serviços sociais de 7 para 11%. O esforço feito com o objetivo de manter despesas estáveis nesses setores foi acompanhado por uma queda dos gastos com os novos serviços, isto é, na proporção de 40 para 14% do orçamento. O plano de promoção econômica de sete anos, iniciado em 1949, previa um nivelamento eventual de despesas, o que restauraria o programa de custeio de novas atividades e serviços no Irã.

O sistema tributário do país muito depende do monopólio de certos produtos (fumo, ópio, açúcar, chá, algodão, trigo) e das tarifas alfândegárias. O produto dessas duas fontes representava cerca de dois terços das rendas do governo iraniano no período em exame. O imposto de rendas data de 1930 mas no exercício de 1937-38 o seu produto foi apenas 12% do total das rendas tributárias. Os impostos territorial e de transmissão são insignificantes. Estimou-se que a importância dos tributos não arrecadados foi de cerca de 9% da receita prevista para o exercício de 1949-50. Rendas de outras fontes representam, por outro lado, apenas um terço da receita total e, destas, a mais importante é a que provém do petróleo que atingiu a quase 11% do total da arrecadação em 1948-49.

A organização fiscal do Irã é centralizada no Ministério das Finanças. O Departamento Central de Orçamento integra a estrutura desse ministério como também a integra a administração das rendas. No Irã, os governos locais não assu-

mem importantes responsabilidades. O sistema orçamentário é, no entanto, razoavelmente organizado. Depois de algumas experiências com o orçamento separado para as atividades comerciais e industriais do governo, este voltou, em 1945-46, a um sistema em que os resultados líquidos dessas atividades se refletiam no orçamento geral sob a forma de receita e despesa. Não é possível, porém, avaliar com exatidão o caráter econômico das operações do governo iraniano, pois faltam dados sobre o uso das reservas, por exemplo.

A dívida pública iraniana aumentou muito pouco em dez anos. O aumento verificado foi, em grande parte, financiado por meio dos empréstimos feitos pelo banco central. A dívida externa é insignificante e a dívida pública total é menos do que o montante de uma receita anual. Por isso, o panorama da dívida do Irã parece ser um dos pontos altos das finanças desse país.

O *Public Finance Survey of Venezuela* representa um excelente exame da estrutura do governo daquela nação americana, estrutura essa perfeitamente refletida em suas instituições de finanças públicas. O estudo nesse caso tanto é histórico como analítico. Os tópicos principais estão contidos em sessenta e duas páginas. Um apêndice discrimina os estatutos básicos das rendas nacionais e um outro contém os dados estatísticos relativos ao período de 1936-37 a 1950-51. O trabalho em causa presta dois notáveis serviços: um, em sua descrição da administração fiscal da Venezuela e, outro, em um exame sumário das bases fiscais da estabilidade e progresso econômico do país.

A atual situação financeira da Venezuela é excelente. A dívida externa praticamente não existe, e a dívida pública interna é pequena. O tesouro dispõe de numerário excedente que equivale a um quinto das despesas orçamentárias anuais e a reserva ouro assim como as divisas estrangeiras que possui representam cerca de 80% dessas despesas. Essa situação privilegiada se deve, porém, a um fator: petróleo! Cerca de 60% da receita venezuelana provém dessa fonte. A monografia em causa diz que a relação existente entre o petróleo e o tesouro da Venezuela é de "importância para ambos".

O próspero estado da economia venezuelana nos dez últimos anos foi seguido por um substancial desenvolvimento no setor de sua administração pública. O volume da receita e da despesa governamentais é hoje cinco vezes maior do que o do período de antes da guerra, período esse em que os preços aumentaram nuns cem por cento. Constitui isto um notável exemplo de estabilidade econômica nos tempos atuais para um país em fase de desenvolvimento como é o caso da Venezuela.

Entre 1936 e 1951, as normas de despesas do governo central venezuelano mudaram de orientação, acentuando-se a tendência para realçar no país a importância das obras públicas e dos ser-

viços sociais. Os ministérios da guerra, marinha, exterior e fazenda ampliaram-se proporcionalmente menos do que os interessados pela promoção do bem-estar, elevação do nível higiênico e sanitário e melhoria dos níveis de instrução do povo. Também sofreu radicais mudanças o sistema de arrecadação. O *Survey* reclassifica a receita em termos de rendas provenientes do impôsto sôbre propriedade e de rendas e outras provenientes do impôsto de consumo e das taxas pelos serviços prestados. As rendas da primeira proveniência representavam, em 1936, cêrca de 27% do total e, em 1949, cêrca de 61%. Essa mudança foi operada pelo impôsto de renda, criado em 1942, e que se ampliou posteriormente. O resultado foi um sistema tributário que é mais progressivo do que o existente na década de 1930-1940. A maior fonte de receita ainda é, porém, a dos direitos cobrados sôbre a produção de petróleo, demonstrando por isso o sistema tributário venezuelano que êsse produto pode ser taxado de um grande número de maneiras.

Os processos de contrôle fiscal na Venezuela são significativos pelo menos em dois sentidos: primeiro, em grande número de entidades de direito público — instituições autônomas — que foram colocadas fora do âmbito do orçamento nacional, contando-se entre elas alguns dos mais importantes órgãos incumbidos de atividades econômicas do governo venezuelano, mostrando, porém, o orçamento tôdas as contribuições feitas pelo governo a estas instituições, como, também, o que delas êle recebe, embora não reflita os resultados líquidos de suas operações; segundo, cêrca de 90% dos orçamentos estaduais representam simples redistribuições das rendas arrecadadas pelo governo central. Isto possibilita uma política fiscal centralizada e perfeitamente coordenada.

Essa política fiscal parece ter contribuído de modo considerável para o progresso e a estabilização econômica da Venezuela nos últimos dez anos. Os saldos recolhidos ao tesouro do país devem ter contribuído, sem dúvida, para sufocar as tendências inflacionárias, tendo as obras de aproveitamento dos recursos naturais contribuído para operar uma diversificação eficaz da economia da república sul-americana.

II

A observação da experiência dêsses cinco países sugere uma conclusão. E' evidente que as atividades dos governos centrais não se estão ampliando uniformemente em todos os países do mundo. Dos cinco examinados, só a Colômbia e a Venezuela progrediram realmente no campo da economia. Nos outros três, o volume total da receita e das despesas aumentou consideravelmente, mas os preços gerados pela inflação dos últimos anos consumiram a maior parcela dêsse aumento. Nesses países, a inflação alterou realmente o caráter dos programas dos governos centrais. Funções civis tradicionais (e mesmo as de bem-estar social)

não progrediram proporcionalmente em consequência da queda geral do valor dos salários dos servidores públicos e do fato de não se verificar aumento de inversões em atividades sociais ao se elevar o custo de vida. Quando houve expansão, ela ocorreu geralmente no setor dos programas de promoção de melhoramentos. Para enfrentar a inflação, é preciso uma administração eficiente. Um govêrno "fraco" ficará ainda mais fraco com o choque inflacionário.

Êsses cinco países promoveram, sem exceção, a própria auto-suficiência em matéria de empréstimos. A dívida pública tem, em proporção cada vez maior, um caráter doméstico. Os portadores estrangeiros de títulos como fonte de meios são cada vez menos importantes hoje do que o eram há dez anos. Progresso similar ocorreu nas finanças privadas, refletindo isso um notável desenvolvimento da economia nesse setor como também o aumento da auto-suficiência financeira dos países subdesenvolvidos. O progresso da economia interna foi acompanhado por uma moderada tendência para um sistema tributário mais eficiente. O impôsto de rendas foi, de um modo geral, revigorado, muito embora continue sendo um problema crucial uma administração eficaz nesse campo da tributação.

O crescente interêsse mundial pelos programas de promoção econômica não está agora em pé de equivalência com as realizações. Todos os cinco países estudados previram despesas extraordinárias com obras públicas e exploração de recursos naturais, mas os programas que lhes dizem respeito não corresponderam ao planejado. Por outro lado, em nenhum dêsses países as instituições de finanças públicas surgiram em função das exigências de um plano de promoção da estabilidade e desenvolvimento econômico.

Um dos maiores obstáculos a uma utilização mais eficaz da técnica fiscal é o atraso em que estão êsses países em matéria de contrôle financeiro governamental.

Pode ser útil cumprir uma série de "requisitos mínimos" de um bom contrôle das contas públicas para fins de informação. Os órgãos centrais de orçamento ou as comissões financeiras do legislativo também podem acrescentar outros requisitos ou mesmo substitutivos aos que são aqui apresentados. Êstes são relevantes para o programa econômico de um govêrno.

1. As contas públicas devem mostrar os efeitos econômicos da receita, da despesa e das operações realizadas no campo da dívida pública.

a) As receitas devem ser classificadas em *diretas* ou *indiretas*. As rendas públicas provenientes do impôsto de consumo devem distinguir-se das que provêm do impôsto de rendas que incide sôbre os indivíduos e sôbre as empresas.

b) As despesas devem ser classificadas de modo a revelar se os desembolsos são feitos com o pagamento de material ou de serviços prestados

ou ainda por força de transferência, isto é, com certos propósitos como os de pagamento de benefícios de seguro social que, de acordo com a descrição convencional, somam-se aos rendimentos dos indivíduos sem corresponder a um aumento de produção. A classificação das despesas deve, também, revelar a contribuição do governo para a formação do capital nacional.

c) A prestação de contas da dívida pública deve mostrar o tipo dos fundos investidos em títulos do governo contando-se entre esses fundos as economias pessoais, institucionais ou procedentes de crédito concedido pelo banco central.

Com esse tipo de informação poderiam as autoridades orçamentárias e os órgãos de planejamento do governo estimar, com razoável exatidão, os efeitos das modificações operadas nas atividades do governo no setor econômico dentro de um país. Seria possível determinar se o governo central está modificando suas contribuições no sentido de estimular as tendências inflacionárias ou as deflacionárias. No caso de existirem estimativas das rendas nacionais a disposição, seria também possível determinar a relação entre a atividade do governo e o total das atividades econômicas do país.

2. As contas públicas devem identificar, sempre que for possível, todos os empreendimentos do Estado (operações rendosas que são conduzidas sob os auspícios do governo) quer dentro, quer fora dos ministérios e dos demais órgãos da administração. Nos últimos vinte anos, verificou-se em quase todas as nações uma substancial expansão dessas atividades. Muitas vezes, elas são extra-orçamentárias e esporádicas ou incompletamente controladas. A justificativa às vezes apresentada para essa espécie de "irregularidade" é a de que o seu controle pelos órgãos centrais de orçamento ou pelo legislativo desestimularia uma administração eficaz dos empreendimentos dessa natureza. Na maioria dos países seria possível, porém, estabelecer sistemas uniformes de prestação de contas sem impor restrições a uma ação eficiente. A prestação de contas é necessária, tendo em vista determinar os efeitos econômicos e financeiros do empreendimento público sobre todo o programa do governo central.

3. As prestações de contas e a contabilidade do governo devem revelar a natureza e a situação do ativo controlado pela autoridade pública. O governo sueco inaugurou em 1925 o seu plano de despesas, não com o propósito de planejamento de obras públicas e muito menos, certamente, para justificar o *deficit* do seu financiamento mas, sim, para desempenhar um papel mais importante na guarda eficiente do ativo público. Isto ainda constitui boa norma orçamentária, muito embora existam muitos pontos controversos em matéria de definição do "ativo" e também muitas dificuldades no emprego dos métodos de depreciação desse ativo. O controle eficiente do governo sobre o mesmo exige que se exerça, também, o do capital

invertido em atividades rendosas por ministério ou órgão responsável pela aquisição, conservação e exploração de equipamentos. O controle desse capital é obviamente necessário em se tratando de órgãos incumbidos da execução de planos de desenvolvimento econômico ou exploração de recursos naturais ou outros. Nesse caso, o controle do capital e suas relações com o orçamento geral do governo passa a constituir o padrão de medida para as realizações públicas. Pode-se notar, entre parênteses, que o governo dos Estados Unidos está muito atrasado em matéria de técnica de controle de seu "ativo".

Se estes são os requisitos mínimos para o registro eficiente de dados financeiros no campo governamental com propósitos de promoção de estabilidade e progresso econômicos e se os países subdesenvolvidos estão (por natureza) interessados por esse progresso, por que então raramente cumprem esses requisitos mínimos? Por outro lado, o que se pode fazer, dentro ou fora de um país, para iniciar as reformas na esfera da coleta e apresentação de dados financeiros e, na verdade, em toda a área da administração fiscal?

Sabemos que isto exige muito mais do que uma simples missão de assistência técnica. Esta poderia examinar o estado das atividades, apresentando suas sugestões e conselhos. Não poderia, porém, pôr em vigor estas sugestões e conselhos. A iniciativa deve ser do próprio país. Uma missão de assistência técnica no campo fiscal pouco poderia fazer, de certo, salvo se houver no país um movimento em prol da reforma ou se esse movimento puder ser provocado.

Parece provável que a maioria das missões de assistência técnica em matéria fiscal pouco revela além do que já é sabido pelas autoridades do país objeto dessa assistência.

A missão, via de regra, descobre que a arrecadação é deficiente, que a revisão orçamentária é inadequada, que os métodos contábeis do governo são obsoletos! Podem-se descobrir paralelos perfeitos entre relatórios de centenas de missões, todos eles relativos aos problemas de impostos sobre bens imóveis em localidades como o Condado de Pipsisewah, nos Estados Unidos. Daí resultar a observação de que o imposto citado varia tremendamente, embora sejam da mesma natureza e tipo as propriedades sobre as quais incide, que os processos revisionistas são inadequados, que o nivelamento e equiparação são mal feitos. Os cidadãos sabem disso muito antes de a "missão" o descobrir, ainda que a situação seja por esta melhor documentada e, talvez, dramatizada para impressionar o público. Suas recomendações podem ou não ser bem instruídas. De fato, a maioria dos relatórios dessas "missões" sobre impostos imobiliários não tem sido pouco instruída, motivo por que a administração nesse setor está muito atrasada em quase todas as áreas de governo nos Estados Unidos. Contudo, a técnica nesse setor

é há muito conhecida e, em certos casos, posta em prática.

Na nossa atual fase de conhecimentos a respeito dos processos de mudanças das instituições econômicas e administrativas, só se pode especular com os elementos *causais* a nossa disposição. Sabemos, por exemplo, que a eficiência das atividades governamentais não é espontânea; que os movimentos reformistas são, em geral, iniciados porque certo grupo percebe a possibilidade de promoção de uma melhoria integral ou relativa de sua posição econômica ou política. Também sabemos que, uma vez iniciado um movimento reformador das atividades de governo, êle adquire um certo impulso próprio e pode, muitas vêzes, ir além da correção das falhas que lhes deram origem.

Parece, também, que a reforma das finanças públicas não procede de acôrdo com uma escala qualquer de prioridades. A administração das rendas não se aperfeiçoa antes que sejam criados novos impostos. Um grande plano de obras e serviços novos não pode ser executado antes de ser o orçamento comum um programa bem feito. Muitas coisas serão feitas ao mesmo tempo a fim de explorar integralmente os meios produtivos de rendas.

Se a reforma administrativa e econômica no campo fiscal se processa de uma maneira geral

e não passo a passo, por que então se considera fator importante a adequação das prestações de contas e da contabilidade do governo? A resposta é que muito embora a reforma fiscal seja um processo e uma *medida geral*, deve ela começar num determinado ponto. Quando a documentação financeira governamental inclui a mensuração dos efeitos econômicos das operações do governo, o contrôle dos empreendimentos públicos e a guarda eficiente dos *ativos* do Estado deixam de ser tarefas técnicas. O desenvolvimento desse tipo de documentação deixa de ser parte do processo por meio do qual os administradores e cidadãos em geral podem entender o caráter e ver as possibilidades de melhoramento dos programas governamentais. As conseqüências podem não ser diferentes das que resultam da introdução de um orçamento detalhado de pessoal. O administrador e a autoridade orçamentária, que se ocupavam antes com os detalhes do plano de trabalho dos servidores públicos, devem agora preocupar-se com o mesmo assunto mas em função de programas e atividades dos respectivos órgãos. A revolução em pequena escala nas perspectivas do administrador pode originar-se de uma mudança do tipo de formulação da proposta de orçamento. Os registros financeiros, concebidos em termos amplos, recaem na categoria da técnica que ajuda os indivíduos a se ajudarem a si mesmos.