

PENSAMENTO ALIENÍGENA

Classificação orçamentária e planejamento financeiro

JESSE V. BURKHEAD

Professor Assistente da Economia da Universidade de Lehigh

Tradução de J. M. ROCHA DE MATOS

Extraído da "Public Administration Review", vol. n.º 4, outono de 1947, o presente artigo, de autoria do professor da Economia da Universidade de Lehigh, Jesse V. Burkhead, dedicado pesquisador dos assuntos econômicos-financeiros dos Estados Unidos, é um substancial estudo de análise e crítica à reforma procedida no último orçamento norte-americano.

Essa reforma diz respeito à classificação das despesas públicas, que toma por base as principais funções exercidas pelo governo federal, sem, todavia, desprezar os seus aspectos secundários, ou sejam, a natureza ou objeto e as repartições a que se destinam.

Assinala o articulista os efeitos práticos que a nova classificação produz para o aperfeiçoamento da elaboração orçamentária, tanto no Executivo quanto no Congresso, porquanto faz ressaltar um "quadro mais geral das operações federais", consubstanciando complexos programas cuja compreensão era dificultada pela anterior disposição dos dados orçamentários.

Aponta, entretanto, uma série de deficiências ainda existentes, relativamente a aspecto econômico das despesas, à exclusão de certas despesas e receitas e à falta de uniformidade na maneira de inscrevê-las no orçamento, fazendo considerações e sugestões no sentido de atingir-se a uma forma capaz de tornar o orçamento o elemento básico de análise para as medidas de estabilização de um alto nível econômico.

Julgamos oportuna a apresentação deste trabalho aos estudiosos do assunto, uma vez

que, entre nós, "há agora o empenho de dotar o país de uma nova classificação de despesas" (Mensagem do Presidente da República ao Congresso, Rio, 1948, pág. 173).

Para o exame da matéria, preconiza o Presidente da República uma "Comissão Mista — constituída de representantes do Legislativo, do Tribunal de Contas e das principais repartições do Executivo diretamente relacionadas com o processo orçamentário e com a contabilidade pública, como o Departamento Administrativo do Serviço Público, a Contadoria Geral da República e o Departamento Federal de Compras — a qual, após a investigação, análise e ponderação de todos os elementos indispensáveis à sua completa elucidação, submeterá ao Poder competente as bases da reforma que se fizer necessária".

Tendo em vista a utilidade das sugestões do professor Jesse V. Berkhead em relação ao orçamento norte-americano, as quais, "mutatis mutandis", poderão servir ao brasileiro, parece-nos de grande interesse a sua divulgação, como subsídio à tarefa daquela Comissão Mista, cujas conclusões, provavelmente, nortearão a forma do documento orçamentário em 1950. (Nota do Tradutor).

A formulação de uma sadia política financeira não depende unicamente do método analítico. A matéria prima da análise é igualmente necessária. No caso da política financeira federal, o orçamento é o elemento mais importante. A preparação e administração da política finan-

ceira exigem que o orçamento seja apresentado numa forma que se preste à análise econômica.

O Orçamento do Governo dos Estados Unidos para 1948 é um importante avanço no sentido do aprimoramento da matéria prima da política financeira. Pela primeira vez o orçamento apresenta uma classificação funcional uniforme das despesas. As categorias de despesas, nos orçamentos anteriores, nunca ofereceram clareza. Algumas despesas eram classificadas por unidades administrativas; outras eram relacionadas pelo aspecto econômico do seu destino. Este ano, removeram-se as falhas e as atividades federais foram classificadas de acordo com o programa básico desenvolvido pelo Governo. A finalidade deste artigo é examinar a nova forma do orçamento e determinar a sua utilidade com um documento da política financeira — definir até que ponto a classificação orçamentária preenche as necessidades da Administração, das repartições e do Congresso, considerado o orçamento como um instrumento do planejamento financeiro.

A necessidade de uma revisão minuciosa na classificação orçamentária manifestava-se há muitos anos, mas a pressão do orçamento do tempo de guerra impedia que a reforma fosse procedida. Este ano a classificação orçamentária, resultante de longos e laboriosos estudos realizados pelo Bureau do Orçamento e pelo Departamento do Tesouro, em vários anos consecutivos, foi afinal introduzida. (1) Vários fatos contribuíram para que se fizesse, no orçamento de 1948, essa revisão oportuna de sua classificação. Entre eles se destaca o de muitas categorias de despesas, utilizadas durante a guerra, serem inaplicáveis ao orçamento do tempo de paz. Além disso, o *Government Corporation Control Act* (*Public 248, 79th Cong., 1st sess.*), aprovado pelo Congresso em dezembro de 1945, foi sancionado muito tarde para permitir a inclusão das autarquias governamentais no Orçamento de 1947. (2) O Orçamento de 1948 incorporou as despesas desses órgãos às gerais e especiais. Em adição, houve recentemente duas importantes modificações no mecanismo da ela-

boração da política financeira. O *Legislative Reorganization Act* de 1946 (*Public 601, 79th Cong., 2d sess.*) estabelece um novo processo para o exame do orçamento pelo Congresso. A forma revista do Orçamento de 1948 vai sensivelmente ao encontro das novas exigências do Congresso. E, finalmente, o *Employment Act* (*Public 304, 79th Cong., 2d sess.*) criou uma nova agência de planejamento financeiro — o *Council of Economic Advisers* — e previu a participação deste órgão na Comissão Mista do Relatório Econômico. Um orçamento mais maleável será certamente um grande auxílio ao trabalho de planejamento financeiro de ambos, Conselho e Comissão.

NATUREZA DO ORÇAMENTO

Devíamos ter dito, de início, que o orçamento não se propõe a ser precipuamente um documento do planejamento financeiro. Este é apenas um dos fins a que deve servir. Entre os outros destacam-se os seguintes e mais importantes: 1.º — O orçamento destina-se a apresentar um quadro geral dos negócios financeiros do governo federal para o esclarecimento dos cidadãos; 2.º — visa apresentar ao Congresso as informações e elementos necessários à ação das comissões de orçamento; 3.º — deve estabelecer uma classificação que facilite o controle dos créditos que tenham sido votados. Nenhuma forma de orçamento pode servir simultaneamente a fins tão divergentes. A mais acertada maneira de disposição dos dados orçamentários representará, no máximo, uma acomodação razoável. Outros múltiplos fins a que se presta o orçamento podem ser atingidos com o auxílio de classificação secundárias e tabelas acessórias.

Não se pretende examinar aqui o orçamento em relação a nenhum daqueles três objetivos, ainda que seja impossível deixar de comentar de passagem que o orçamento falha flagrantemente na satisfação do primeiro — informar os cidadãos. (3) O chamado "homem da rua" não pode desvendar os fatos acerca das operações de seu Governo, uma vez que não está ao seu alcance

(1) O primeiro trabalho sobre classificação de despesas por funções coube ao Bureau dos Censos, que o aplicou às finanças municipais e estaduais, a partir de 1902.

(2) A respeito do controle das autarquias governamentais, vide C. Herman Prichett "The Government Corporation Act of 1945", em *American Political Science Review*, pág. 495 e 509 (junho de 1946).

(3) O Prof. ALVIM HANSEN, discutindo os orçamentos de antes da guerra, observou: "Exigem tempo e paciência, para a descoberta daquilo que realmente encerram, além dos limites de que dispõe o público em geral para consagrar à matéria" (*Fiscal Policy and Business Cycles*, W. W. Norton & Cia, 1941, pág. 208). Este comentário, infelizmente, ainda é aplicável.

o dificultoso trabalho de interpretação de 1626 páginas de números. Eis, portanto, uma tarefa de relações públicas a ser empreendida. (4)

O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Como introdução ao exame do orçamento de 1948, necessita-se verificar as características do processo orçamentário. Sob a Lei do Orçamento e Contabilidade de 1921, e suas reformas, o Executivo tem a responsabilidade da elaboração da proposta orçamentária a ser submetida ao Congresso. A tarefa do Executivo, para dar início ao programa financeiro, é formular em primeira instância tôdas as questões relacionadas com a forma do orçamento, classificação de despesas, bem assim fazer recomendações quanto às despesas específicas. A responsabilidade de iniciativa do Executivo, entretanto, acarreta muito pouca autoridade sobre o orçamento a ser adotado pelo Congresso, pois êste possui autoridade quase ilimitada para modificar a proposta daquêle. Uma vêz o orçamento no Congresso, o Executivo dispõe apenas da influência individual que pode exercer sobre os congressistas. (5) O Presidente não tem o poder de vetar itens individuais de despesas, e a prerrogativa de vetar a lei orçamentária em globo é quase inexpressiva.

A separação de poderes empresta ao processo orçamentário, nos Estados Unidos, um alto sentido político. A elaboração do orçamento pelo Executivo dá oportunidade à Administração de reformar o programa federal, a fim de fazer às oscilações das necessidades econômicas e pressões políticas. Essa reforma, em sua quase totalidade, é submetida aos processos hábeis e criteriosos do Bureau do Orçamento. (6) Mas todo orçamento produz situações de conflito e ocasiona freqüentes conferências na Casa Branca entre os líderes da Administração.

(4) Não há razão para que não se faça um sumário do orçamento, com dados extraídos da mensagem orçamentária, para ampla distribuição no interesse de promover o conhecimento dos negócios financeiros. Tal sumário seria reduzido, provavelmente, a 25 páginas, com mapas e gráficos apropriados.

(5) A. E. BUCK — "The Budget in Governments of Today" MacMillan Co., 1943, págs. 105-106.

(6) Para melhor conhecimento do mecanismo da elaboração orçamentária, vide E. L. Kohler, "Expenditures Control in United States Government", in *Accounting Review*, pág. 31-44 (dezembro de 1945).

Há indubitavelmente no processo orçamentário necessidade de um sistema forte e altamente aperfeiçoado de métodos de trabalho que tenha como finalidade o bem estar geral, uma burocracia tal que possa enfrentar com sucesso as influências exercidas pelos vários setores atendidos pelo orçamento. (7) Na periferia, pelo menos, o Bureau do Orçamento realiza a contento essa tarefa. Mas o fato é que não há propriamente um bem estar geral, bastante caracterizado, mas várias necessidades específicas da coletividade. O interesse público é resultante de interesse de grupos separados e em conflito. Por esta razão qualquer tentativa para criar uma organização imparcial, para preparação do orçamento, está fadada ao fracasso. Nas palavras de E. Pendleton Herring,

"A ELABORAÇÃO DA POLÍTICA FINANCEIRA É O FIEL DA BALANÇA DO GOVERNO DEMOCRÁTICO. É A ESSÊNCIA MESMA EM QUE SE DESTILA O CONFLITO ENTRE OS PRÓS E CONTRAS. REPRESENTA AS CONDIÇÕES DE CONCILIAÇÃO DAS PODEROSAS FÔRÇAS ECONÔMICAS NA COMUNIDADE. FÔRÇAS ECONÔMICAS TOTALMENTE ANTAGÔNICAS PROCURAM UTILIZAR-SE DO MECANISMO FINANCEIRO DO GOVERNO PARA ATINGIREM A SEUS PRÓPRIOS FINS". (8)

Se admitirmos o caráter essencialmente político do orçamento, seguir-se-á que a sua forma e a classificação das despesas devem concorrer para apressar a marcha das decisões políticas a serem tomadas, tornando-se imprescindível, então, que as informações orçamentárias se mostrem claras, sem ambiguidades, a fim de que a proposta final, baseada nos programas governamentais, apresente termos inconfundíveis. A classificação funcional, no orçamento de 1948, visa exatamente isto.

CLASSIFICAÇÃO DE DESPESAS

Há várias maneiras de classificar as despesas orçamentárias. (9) Uma das mais comuns é pelas unidades administrativas, Departamento e repartições. Tal classificação é necessária para o controle das despesas; os gastos são efetuados e contabilizados pelas várias unidades administrativas. O orçamento de 1948 classifica as despesas por

(7) V. O. KEY Jr., "The Lack of a Budgetary Theory", in *American Political Science Review*, página 1.137-44 (dezembro de 1940).

(8) "The Politics of Fiscal Policy" — in *Yale Law Journal*, pág. 728, março de 1938.

(9) BUCK, obra cit. pág. 168-171.

unidades administrativas, mas êsse é um aspecto secundário na classificação funcional. Um segundo tipo de classificação subordina as despesas à sua natureza, dispondo-as segundo as normas tradicionais da contabilidade: despesas de custeio, despesas fixas e despesas de investimentos. Esta é uma forma exigida para os orçamentos de investimentos. Um terceiro tipo é a classificação por objeto: serviços de pessoal, serviços de terceiros, aquisição de material e compra de bens imóveis. Tal classificação é mais conveniente quando se trata de conhecer as relações das despesas governamentais com certos níveis da renda nacional. Cada uma dessas classificações tem seu emprêgo adequado; nenhuma abrange tôdas as finalidades. Como relata o Bureau do Orçamento, “nenhum sistema particular de classificação jamais proporcionará tôdas as respostas a um conjunto complicado de algarismos, tal como o que se nos depara no orçamento dos Estados Unidos”. (10)

A classificação funcional mostra programas postos em prática e serviços que o Governnc costuma empreender, facilitando, dêste modo, a avaliação da importância dos mesmos. Ela tenta focalizar a atenção para os interesses econômicos servidos pela ação governamental. Da moda como aparece no Orçamento de 1948, a classificação delimita as quinze principais funções atualmente exercidas pelo governo federal, a saber: defesa nacional; serviços e benefícios para os ex-combatentes; finanças e negócios internacionais; saúde, segurança e bem estar social; moradia e outras facilidades para o povo; educação e pesquisa em geral; agricultura e recursos agrícolas; recursos naturais não essencialmente agrícolas; transportes e comunicações; finanças, comércio e indústria; trabalho; administração geral; juros da dívida pública; restituições de receitas; e reservas para créditos adicionais. Esta classificação é um grande auxílio à clareza dos negócios financeiros. (11)

A classificação orçamentária anterior era um conglomerado de unidades administrativas e fun-

ções. Por exemplo, a categoria de obras públicas se retalhava por diversas repartições e tinha os respectivos créditos computados simultaneamente em várias funções. A maior parte das despesas, nos orçamentos passados, obedecia, assim, duplamente, ao critério organizacional e funcional, como pensões e benefícios para ex-combatentes, distribuídas por inúmeras unidades administrativas. Outras categorias de despesas eram inteiramente funcionais — auxílios à agricultura, por exemplo, compreendendo os gastos de diversas repartições. A atual classificação é sistemática e elimina as particularidades anteriores, como no caso das subvenções de gêneros alimentícios pagas pela RFC (*Reconstruction Finance Corporation*), que eram anteriormente classificadas como despesas da defesa nacional, como também os auxílios em gêneros, custeados pelo CCC (*Civilian Conservation Corps*), que se classificavam como socorro à agricultura.

A classificação funcional, empregada no Orçamento de 1948, submete as despesas à sua principal finalidade; quando uma certa dotação se destina a mais de uma função, não há, desdobramento. Asseguram-nos, porém, que tais casos são raros e que um esforço será empreendido no futuro para realizar os desdobramentos necessários. (12)

Além dos aperfeiçoamentos, quanto à clareza, a nova classificação traz várias conseqüências significativas. Primeiro, como já assinalamos, elimina as despesas de obras públicas como uma categoria especial, colocando-as, parceladamente, em suas funções apropriadas. “A despesa com obras públicas não é um fim, por si própria, mas um meio para fazer possível a satisfação dos compromissos governamentais nos seus vários programas”. (13) Exemplificando, tôdas as despesas com melhoramentos de rios e baías são agora enquadradas em “transportes e comunicações”, e as de obras de irrigação, naquela categoria mais ou menos ampla — “Recursos naturais não essencialmente agrícolas”. Todavia, considerando que as despesas de obras encerram sinificação importante, o orçamento as inscreve, separadamente, no anexo denominado “Análises e Quadros Especiais”. A exclusão das referidas despesas dentre as de categorias especiais traz a conseqüência, intencional

(10) “The Budget of the United States Government for the Fiscal Year Ending, June 30, 1948 (U. S. Government Printing Office, 1947), pág. 1.353.

(11) Há uma destacada exceção a êste aperfeiçoamento em clareza — a reserva para créditos adicionais que não é explicada em nenhuma parte. Pode-se apenas conjecturar sobre a natureza dos créditos que serão atendidos com uma reserva de 25 milhões de dólares num orçamento de 37 e meio bilhões.

(12) “The Budget of the United States Government”, 1948, pág. 1.357.

(13) Idem, pág. 1.357.

ou não, de fugir às normas dos orçamentos de investimentos, (14) cuja distinção básica é entre despesas de custeio de serviços e despesas com obras públicas. A classificação funcional acaba com essa distinção. (15)

Uma segunda conseqüência da classificação funcional é que ela apresenta quantias menores para a defesa nacional do que a classificação antiga. Deve-se tal melhoria ao fato de muitas das funções de guerra terem sido transformadas em atividades de paz. Por exemplo, o total das despesas de administração dos territórios ocupados foi transferido para "Finanças e negócios internacionais", ao mesmo tempo que os dispêndios com o controle e desenvolvimento da energia atômica se incluíam em "Recursos naturais não essencialmente agrícolas".

Outra vantagem é que uma distribuição mais adequada das despesas governamentais, entre as principais funções, contribui para delimitar claramente o alcance da categoria "Administração geral". No passado, esta categoria era uma miscelânea. O orçamento de 1948 a reduz de cerca de 30 por cento, na maioria das vezes pela transferência de despesas administrativas de departamentos e serviços para as funções próprias. Considerando que os congressistas com espírito de parcimônia sempre fizeram de "administração geral" um alvo predileto, desta vez, provavelmente, acusarão o Bureau do Orçamento de ter utilizado escamoteação financeira. No entanto, uma interpretação mais justa comprovará que a categoria "Administração geral" encontra-se reduzida agora a um conteúdo mais expressivo.

AÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO CONGRESSO

Uma vez que o processo de elaboração do orçamento é de caráter essencialmente político, segue-

(14) Este é um flagrante contraste com a Mensagem Orçamentária de 1940, na qual o Presidente disse: "Embora eu não advogue que o Governo deva aproveitar-se de todos os seus recursos para melhoramentos físicos, parece-me a mim que as parcelas do custo das obras públicas, claramente pagas por si mesmas, ocupariam uma categoria à parte no relatório orçamentário" (The Budget of the United States Government for the Fiscal Year Ending June 30, 1940, pág. X).

(15) A requerimento do Senador Wayne Morse, o Bureau do Orçamento preparou estimativas preliminares e adicionais das principais despesas no orçamento de 1947. Para conhecer esse trabalho e as críticas do Senador Morse à classificação de despesas do Bureau do Orçamento, vide *Congressional Record*, julho de 1947, página 8.767-72.

se que a apresentação formal do orçamento deveria ser de tal sorte que auxiliasse, quando do exame do Congresso, as decisões políticas necessárias. A nova classificação funcional facilitará a ação dos congressistas em relação ao orçamento, matéria que é particularmente importante, em vista do processamento ultimamente adotado. Sob a Lei de Reorganização Legislativa de 1946, uma comissão mista do Congresso deve logo reunir-se, em cada sessão legislativa, para estabelecer um limite máximo às despesas do futuro ano fiscal. O objetivo dessa providência é altamente recomendável, pois dá ao Congresso oportunidade para considerar o orçamento como um todo, obtendo-se, assim, uma completa visão das receitas e das despesas, exame global de impossível realização no passado, quando o trabalho do Congresso, em matéria de orçamento, era cometido a várias comissões e subcomissões. Essa visão de conjunto destina-se aparentemente a alcançar uma auto-disciplina à prodigalidade do Congresso. A fixação de uma despesa teto pelo Congresso está quase a torna-se objeto de uma resolução conjunta, uma vez que tal maneira de agir impedirá, ou, pelo menos, dificultará a aprovação de emendas que visem privilégios especiais.

Não obstante o exame geral ser altamente recomendável, há duas objeções que lhe podem ser feitas. Em primeiro lugar, é difícil para o Congresso conseguir trabalho efetivo no exame geral, antes das subcomissões de orçamento realizarem os trabalhos de investigação individual dos itens. A segunda dificuldade é que a ação do Congresso, no começo de cada sessão, se propõe a ordenar o programa federal para o ano fiscal a começar seis meses mais tarde. Uma despesa teto pode causar limitações à ação do Congresso nos setores que necessitem de medidas de emergência.

A primeira experiência com a despesa teto demonstrou que ela não poderia satisfazer nem os pontos de vista do exame geral nem os desejos de parcimônia. A Câmara e o Senado ainda não chegaram a um acordo quanto ao gasto teto. Não obstante, e uma vez que as considerações conjuntas do Congresso sobre despesas e receitas permanecem, em parte, dentro do espírito estatutário, a classificação por funções é idealmente acomodada para servir aos seus propósitos, porque oferece um quadro mais geral das operações federais.

REPERCUSSÕES ECONÔMICAS
DO ORÇAMENTO

A conclusão a que se chegou, até agora, é que a classificação funcional adapta-se bem ao propósito de fornecer ao Congresso informações sobre a natureza do programa federal. Observe-se, todavia, que nem a funcional nem outra qualquer classificação pode servir a todos os objetivos possíveis. A próxima questão que deve ser formulada é se a classificação funcional e as informações orçamentárias suplementares atendem satisfatoriamente aos objetivos dos economistas interessados na relação do programa federal com os níveis de atividade econômica e se o orçamento se presta a uma análise dos gastos geradores de futuras receitas e da relação entre as despesas federais e o nível da renda nacional e o de emprêgos. Dentro dessa indagação é necessário considerar não a classificação funcional do orçamento, isoladamente, mas o documento orçamentário como um todo.

O economista interessado na política financeira exige dados sobre as atividades governamentais que observem os seguintes requisitos; 1) — inclusão de tôdas as receitas e despesas; 2) — tratamento uniforme para os referidos elementos; 3) — estimativa da parcela da renda nacional produzida no setor governamental; 4) — descrição dos métodos de estimativa da receita e da despesa. Isto posto, até que ponto o orçamento satisfaz perfeitamente a tais exigências?

Universalidade — Como observamos, o orçamento já inclui, em sua classificação básica, despesas das autarquias do Govêrno. A despeito de tôdas as dificuldades em torno da estimativa das rendas e despesas de muitas dessas entidades, cujos programas variam segundo as condições econômicas de suas respectivas áreas, a sua inclusão proporciona uma visão mais ampla das futuras operações do Govêrno. Há, entretanto, um importante setor de operações governamentais ainda fora do processo orçamentário — os fundos de depósitos. A razão aparente dessa exclusão é que há uma distinção legal entre êsses recursos e outras operações financeiras do Govêrno. As despesas das fianças e demais depósitos, confiados ao Govêrno, não são votadas pelo Congresso. As receitas dos mesmos constituem uma segregação contábil. Portanto, as “Despesas Orçamentárias” não

incluem as despesas dos depósitos nem as “Receitas Orçamentárias” as suas receitas.

Conquanto esteja certa do ponto de vista legal, essa separação, infelizmente, destrói a universalidade do orçamento. E a legalidade, por si só, não justifica tal exclusão, uma vez que foram incluídas as despesas gerais e especiais, bem assim as das empresas na classificação básica do orçamento, para as quais também existem importantes distinções legais. (16) O orçamento agora fornece uma demonstração anexa das despesas e receitas pròpriamente públicas, no “Sumário e Quadros Subsidiários”, onde estão reunidas, junto às despesas especiais e gerais, as das empresas e dos depósitos de terceiros. Tal procedimento poderia ser adotado na classificação básica do orçamento com a ampliação respectiva das “Receitas Orçamentárias” e “Despesas Orçamentárias” a fim de incluir as operações dos depósitos, atendendo, assim, aos requisitos de universalidade e dando ao orçamento uma bes de resultados líquidos de todos os recursos em atividade.

E' verdade que a atual exclusão dos depósitos tem a vantagem de ressaltar uma certa conexão entre os deficits orçamentários e a dívida pública. Se as receitas e despesas orçamentárias incluírem os depósitos, tal relação será destruída, isto é, será então possível ao orçamento estar em equilíbrio, ao mesmo tempo em que a dívida pública, precisamente devido aos depósitos, estiver aumentando. Mas, sob as condições atuais, é possível, como acontecia no verão de 1946, que o orçamento mostre um deficit enquanto que as receitas públicas excedem os pagamentos do Tesouro. Seria melhor conseguir-se um sistema que demonstrasse a relação entre o orçamento e o resultado líquido da massa de recursos do que conservar-se a presente conexão entre um deficit orçamentário e a dívida pública.

(16) Há um sério problema em evitar duplicidade de contas com a introdução dos fundos dos depósitos nas receitas e despesas orçamentárias. As contas das receitas dos depósitos compreendem alguns pagamentos constituídos de operações gerais e especiais (parte dos juros da dívida, por exemplo). Seria inadequado figurar como despesa orçamentária, quer o pagamento de juros ao fundo de depósitos, quer o pagamento a beneficiários pelo mesmo. Melhor procedimento, talvez, fôsse eliminar as transações intragovernamentais paralelas, de sorte que as receitas dos fundos de depósitos aparecessem sob as “Receitas Orçamentárias” e as despesas dos mesmos sob o tipo funcional de despesas adequadas. A inversão dos recursos dos depósitos em apólice do Govêrno não se consideraria despesa.

Uniformidade quanto ao bruto ou líquido — O orçamento está necessitando de um tratamento uniforme para as despesas e receitas. Algumas atividades são inscritas sob o aspecto bruto, outras sob o aspecto líquido. Na parte da despesa, muitos dos dispêndios sujeitos a regimens gerais e especiais são consignados sem nenhuma dedução. O Departamento dos Correios, entretanto, é uma flagrante exceção, pois somente o seu deficit é inscrito como uma rubrica de despesa, já que as rendas postais não figuram na receita orçamentária. As despesas realizadas através das autarquias governamentais obedecem ao critério da base líquida: as suas rendas não entram na receita orçamentária, enquanto que os seus deficits figuram na despesa como rubricas próprias. Se há um superavit, êle é deduzido da despesa, em vez de adicionar-se à receita. O movimento de fundos das autarquias é sumarizado em relatórios anexos.

Há, naturalmente, razões ponderáveis para se inscreverem no orçamento somente os resultados líquidos de operações comerciais do Governo. Lucros líquidos são provavelmente mais importantes, quando se trata de questões comerciais, do que rendas brutas. No caso das atividades governamentais, entretanto, as cifras brutas podem ser mais significativas. Por exemplo, o volume total dos empréstimos do RFC às empresas de negócios é provavelmente mais significativo, quando se analisa o impacto das atividades governamentais na economia, do que as rendas líquidas ou os pagamentos em um dado período. Do mesmo modo, o volume de mercadorias adquiridas pela CCC pode ser mais importante que o deficit líquido de suas operações. O documento orçamentário inclui cifras brutas, mas não as incorpora a outras atividades governamentais também submetidas ao critério bruto.

Pode-se concluir que o orçamento não explica as "Despesas Orçamentárias" de modo a isentá-las de ambiguidades, tanto em relação às dotações brutas quanto às líquidas. Infelizmente, chega-se à mesma conclusão quanto às "Receitas Orçamentárias". Omitindo-se do total orçamentário os fundos de depósitos, torna-se necessário distinguir as receitas totais das líquidas, a fim de efetuar-se a transferência do imposto de seguro de invalidez e velhice para os fundos de depósitos. O fundo de aposentadoria dos ferroviários, contudo, é uma exceção à omissão geral dos fundos de depósitos

das "Receitas e Despesas Orçamentárias". Suas receitas aparecem duplamente como impostos sobre emprêgos e receitas do fundo de depósitos. Se as despesas do fundo de depósitos fôsem incluídas no orçamento, o tratamento uniforme estaria assegurado. Outra ambiguidade no processo de inscrever as receitas decorre do fato de as restituições de impostos dependerem de lei do Congresso; portanto, o orçamento consigna-as como uma rubrica de despesa, enquanto seria mais lógico deduzí-las das receitas. Para efeito de classificação, se pudéssemos deixar de cumprir a exigência constitucional de que todos os gastos devem corresponder a dotações apropriadas, ganharia, com isso, a uniformidade.

Essas são as ambiguidades existentes, mas uma cousa é apontá-las e outra sugerir uma reforma capaz de eliminá-las. Mesmo que houvesse boas razões para submeter o orçamento a uma base bruta, haveria forçosamente uma objeção prática: o Congresso estaria tratando com totais orçamentários que seriam assustadoramente amplos. Uma providência aceitável seria conservar a presente segregação das operações comerciais, mas incluir informações de receitas e despesas brutas, numa análise separada de certos tipos de atividades governamentais. Mais adiante sugerimos que tal análise tenha em vista uma classificação de amplo caráter econômico.

Relação do orçamento com a estimativa da Renda Nacional — O orçamento federal é tão intimamente ligado à vida econômica nacional que qualquer alteração no primeiro causa efeito na segunda e vice-versa. O volume das despesas em importantes programas será determinado em parte pelo vigor econômico da área em que serão realizadas. O volume das receitas tributárias com um dado conjunto de taxaço dependerá quase inteiramente do nível da renda nacional. A boa técnica orçamentária deve prosseguir, então, na base das previsões referentes ao curso da atividade econômica. O orçamento varia, tanto em relação às receitas quanto às despesas, com as oscilações do nível da renda nacional; (17) a eficácia de qualquer conjunto de previsões orçamentárias depende em boa parte da validade da pre-

(17) Para citar somente algumas despesas que aumentariam automaticamente no caso de uma crise econômica: auxílio a desempregados, a ex-combatentes; pagamentos com o programa da manutenção do preço dos produtos agrícolas; e pagamentos de empréstimos ao ex-combatentes.

visão obtida para a renda nacional. A única maneira possível de julgar se as estimativas orçamentárias são realísticas, é conhecer as suposições básicas empregadas pelos elaboradores do orçamento relativamente ao futuro nível da renda nacional.

Infelizmente, o orçamento não revela a estimativa da renda nacional, nem os pagamentos de renda sob os quais as despesas e receitas são baseadas. Informam-nos que “nêste Orçamento, partiu-se da presunção de que com flutuações menores, a atividade econômica atingir um nível ligeiramente superior à do ano de 1946”. (18) No volume “Explicação das estimativas de receitas”, editado pelo Departamento do Tesouro, obtêm-se apenas orientações vagas. Falando de estimativas para o ano fiscal de 1947, o Tesouro refere-se à “ascensão do nível da renda” e ao “aumento efetivo da procura pelo consumidor”. A respeito das estimativas de receitas para o ano fiscal de 1948, esclarecem-nos que elas se baseiam no “aumento do nível de lucro”, “aumentos do nível de renda” e “aumentos previstos nos salários e vencimentos”. (19) Porém, a quanto irão tais aumentos, isto não nos é revelado. Uma vez que o Tesouro deve fazer uma estimativa dos pagamentos de renda, antes de poder realizar uma estimativa das receitas provenientes dos impostos, e considerando que esta estimativa deve resistir à difícil prova imposta pela marcha dos fatos econômicos, nenhuma justificativa deveria haver para não se revelar a base da estimativa orçamentária. Devemos confiar, entretanto, que ela seja idêntica à utilizada por aqueles que preparam a parte das despesas do orçamento.

Despesas e Receitas Públicas — O Bureau do Orçamento tem reconhecido de longa data a importância de se distinguir o influxo líquido, ou o refluxo dos recursos federais, do aumento líquido ou o decréscimo da dívida pública. Nos últimos anos êste fluxo de recursos tem sido mensurado numa análise especial denominada “*Receipts from*

and Payments to the Public, resumo incluído êste ano no “Sumário e Quadros Subsidiários”, com a eliminação de tôdas as operações de crédito e transações intragovernamentais. Os empréstimos públicos são discriminados separadamente. (20) O resultado é substancialmente o que seria obtido com a integração das despesas dos depósitos de garantia nas despesas gerais e especiais e das autarquias governamentais. De fato, se tal procedimento fôsse adotado na classificação orçamentária básica, o requisito da universalidade acima referido seria convenientemente alcançado.

A análise *Receipts from and Payments to the Public* estima o fluxo líquido de recursos para o corrente e o próximo anos fiscais. Essa informação é de grande importância para se analisar a relação do orçamento com o nível da renda nacional. (21) O fluxo de recursos não é o ponto de partida para um cálculo aproximado dos efeitos que gastos e tributações governamentais exercem sobre a renda, para aumentá-las ou diminuí-las. Diga-se, de passagem, que nenhuma análise, quadro ou gráfico poderia fazer isto: o máximo que se pode desejar, no caso, é uma demonstração clara da natureza econômica das operações governamentais. Há necessidade de conjugar a classificação orçamentária por funções com uma classificação de despesas pelo caráter econômico.

Pode-se logo verificar que há uma diferença de efeitos, no aumento de renda, entre um deficit federal de um bilhão de dólares, revelando um prejuízo em empréstimos a empresas comerciais, e um deficit de um bilhão de dólares inscrito no orçamento para fazer face às despesas de assistência social. Do mesmo modo, determinam resultados diferentes, quanto ao crescimento das rendas, despesas para vencimentos e salários e as que se destinam a indenizações para manutenção dos preços. Nennuma mensuração precisa de tais diferenças foi ainda fixada, porque, em parte, os

(20) O termo *Public* inclui cidadãos, empresas particulares e governos estaduais, locais e estrangeiros.

(21) Em 1946 e 1947, o orçamento incluiu um resumo — “O Orçamento do Governo e o Orçamento da Nação” — que mostra, em forma de quadros e em termos da produção nacional bruta, as receitas e despesas dos grupos econômicos, inclusive o Governo. Êsse resumo emprega dados anteriores sem tentativa de previsões. No orçamento de 1948, êle é omitido, aparecendo entretanto, bastante aperfeiçoado, devido à colaboração dos membros do G. N. P., no “Relatório Econômico do Presidente” (U. S. Government Printing Office, 1947), sob a designação de “Orçamento Econômico da Nação”, mas ainda com dados retrospectivos (1946).

(18) The Budget of the United States Government, 1948, pág. M5.

(19) The Budget of the United States Government, 1948, pág. 1.383-85. Depondo perante a Comissão de Finanças do Senado, o Secretário Snyder declarou que a estimativa de receitas para 1948 baseia-se numa renda efetiva de 168 bilhões, caracterizando-a como “cifra cautelosa”, e rejeitou sugestões no sentido de basear a estimativa numa renda de 176 bilhões. *New York Times*, 23-4-47, pág. 1.

elementos de análise têm sido ocultados no orçamento. Uma classificação das despesas federais, sob o aspecto econômico, pode fornecer tais elementos. Tal classificação diferenciaria os seguintes tipos de despesas, com subclassificações apropriadas: aquisição de bens; operações de empréstimos; financiamento da produção; pagamentos de vencimentos e salários; aquisição da produção (durável ou não) e serviços de terceiros.

O orçamento de 1948 não inclui essa espécie de classificação. O esboço mais importante nesse sentido apresenta-se pela primeira vez no "Relatório Econômico do Presidente" (pág. 18), que é um importante passo para a análise de despesas, embora limitado aos principais tipos de pagamentos e na base do ano civil, dificultando, assim, uma comparação com os dados orçamentários. Uma classificação mais detalhada e, particularmente, entrozada com os dados orçamentários, daria os elementos imprescindíveis à análise aperfeiçoada dos programas financeiros do governo relativamente ao crescimento (ou diminuição) da renda nacional. (22)

O orçamento inclui, em anexo, uma análise e classificação dos programas de obras públicas, contendo muitas informações úteis sobre as funções e objetivos dos empreendimentos projetados. Entretanto, tais subsídios não fornecem informações completas, quanto à natureza econômica das obras públicas. As atividades de empréstimos governamentais, no setor das obras públicas, não se classificam em separado. Não há separação entre dotações a serem gastas na aquisição de bens e as destinadas à compra da produção. Não há indicação do importe total de obras que resultem de subvenções federais. O gasto da mão de obra nas construções não é estimado. O orçamento nos mostra, em relação ao planejamento de obras

públicas, o seu total, abrangendo as obras estaduais e locais (1 bilhão de 300 milhões de dólares), mas não nos dá nenhuma indicação do custo da parte federal "própriamente de obras públicas". Uma ampla classificação de aspecto econômico, auxiliada por uma análise minuciosa do setor das obras públicas, relativamente ao seu volume, tipo e empregos criados, tanto para as despesas atuais como para as futuras, forneceria os elementos de análise da política financeira.

CONCLUSÃO

O orçamento de 1948, com sua classificação funcional de despesas, é um importante avanço para esclarecimento dos propósitos que os programas governamentais têm em vista. O orçamento é agora um documento bem aperfeiçoado e poderá auxiliar, substancialmente, a Comissão Mista do Congresso na elaboração do orçamento legislativo, o Conselho de Economia e a Comissão Mista do Relatório Econômico.

Como um documento de política financeira destinado a facilitar o estudo de medidas de estabilização econômica e a fornecer as matérias primas de análise da relação das atividades governamentais com a economia, o orçamento conserva ainda uma série de deficiências: 1) As operações dos fundos de depósitos estão segregadas das "Receitas Orçamentárias" e das "Despesas Orçamentárias"; 2) Algumas operações orçamentárias são incluídas liquidamente, enquanto outras se inscrevem sob uma base bruta; 3) Não há uma descrição clara da estimativa da renda nacional utilizada na elaboração das despesas e receitas orçamentárias; 4) O orçamento omite importantes tipos de informações sobre o caráter econômico das despesas.

Sugere-se aqui que as deficiências do orçamento, que prejudicam sua utilidade como um documento de política financeira, poderiam ser parcialmente sanadas por uma ampla e acessória classificação de despesas segundo o caráter econômico. Tal classificação proporcionaria melhores elementos para a análise e estudo de medidas destinadas à estabilização de um alto nível de atividade econômica.

(22) Apontamos duas importantes contribuições a propósito deste assunto: 1 — em "The Impact of the Federal Budget (*Review of Economic Statistics*, número de fevereiro de 1947), Arthur Smithies apresenta, com base no orçamento de 1947, o total das despesas federais para bens e serviços e o reflexo das receitas federais sobre o poder aquisitivo; 2 — o Bureau Nacional de Pesquisas Econômicas publicará, em futuro próximo, uma análise do caráter econômico das despesas federais para o período de paz, de autoria de Morris A. Copeland.