

A elaboração do orçamento nacional

RICHARD LEWINSOHN.

I — ORÇAMENTO GOVERNAMENTAL E CIRCULAÇÃO ECONÔMICA

NO Congresso Internacional de Economia e de Contabilidade que se realizou em Paris, no mês de maio p. p., os delegados de vinte países, na sua maioria altos funcionários dos governos respectivos, votaram por unanimidade uma resolução que recomendava a elaboração periódica de um "orçamento nacional", isto é um plano que, sob a forma de balanço, mostra a circulação econômica do país, suas fontes e suas despesas públicas e privadas. Tal plano deveria, anualmente, acompanhar ou, melhor ainda, preceder a elaboração do orçamento governamental.

A recomendação reflete a opinião, de mais a mais manifesta entre os economistas e financistas do mundo inteiro, de que a técnica orçamentária tradicional não corresponde mais às necessidades de nosso tempo. O Estado que recolhe e redistribui hoje em toda parte um quinto, e em muitos países um quarto e mesmo um terço da renda nacional, não pode mais limitar-se a considerar seu próprio orçamento como um domínio isolado, fora e ao lado do circuito econômico do país. Não basta examinar as relações entre os setores público e o privado por ocasião de um novo imposto ou de uma subvenção para tal ou qual ramo da economia, deixando o resto entregue à rotina. As relações são bem mais amplas e mais densas e deverão ser observadas continuamente, a fim de verificar as mudanças intencionadas ou não intencionadas pela política econômica.

A organização do orçamento nacional é útil sob todos os regimes econômicos. Ainda que êle seja indispensável em uma economia estritamente dirigida, não acontece absolutamente o mesmo com a planificação compulsória. Êle prestará bons serviços também em uma economia livre nos limites onde êste termo tem ainda hoje um sentido

isto é nos países onde o máximo da livre iniciativa e a execução de seus propósitos é deixado aos particulares. Nestes, também, o orçamento nacional se justifica como instrumento auxiliar para orientar o executivo como também o legislativo sobre o conjunto da circulação econômica e o papel que o orçamento governamental desempenha neste conjunto.

Reconhecendo a importância dêste instrumento, diversos países estabeleceram já esquemas de balanços a êste respeito e utilizam-nos na elaboração do orçamento governamental. Os Estados- Unidos estiveram entre os primeiros que tomaram a si êste encargo bastante pesado. Em 1945 e 1946, as mensagens orçamentárias do Presidente ao Congresso dos Estados- Unidos continham um quadro denominado "The Nation's Budget" que sintetizou os itens principais da renda nacional e das finanças públicas. Entretanto êstes quadros têm ainda um caráter retrospectivo, referindo-se ao ano anterior e não ao exercício da proposta orçamentária. As relações semestrais sobre a evolução econômica que o presidente dos Estados Unidos publica, a partir de 1947, em virtude do Employment Act, preenchem parcialmente esta lacuna. Elas contêm, além do orçamento econômico nacional para os últimos doze meses, regularmente, algumas previsões sobre a conjuntura econômica e indicam disposições do govêrno para prevenir uma depressão, mas não os reúnem sob a forma de balanços.

Na Inglaterra foram, recentemente, mais longe. As excelentes análises da renda nacional que o Govêrno britânico apresenta, a partir de 1941, em abril de cada ano, ao Parlamento, simultaneamente com o orçamento, são, desde 1947,

(1) Cf. o artigo do autor: "Orçamento governamental e orçamento nacional." Revista do Serviço Público, dezembro de 1945.

procedidas por um "Economic Survey", (2) exposição panorâmica que traça virtualmente uma previsão do circuito econômico para o próximo exercício. Entretanto, estes estudos também, apesar de um alto grau de aperfeiçoamento técnico, não chegam, ainda, a uma sintetização completa da circulação econômica.

O país mais adiantado, sob este aspecto, parece ser a Holanda, onde o Departamento especial, o Centraal Planbureau (Departamento Central de Planejamento) é encarregado da elaboração do orçamento nacional. Os trabalhos deste órgão são pouco conhecidos no estrangeiro, mesmo na Europa, sobretudo, porque o Centraal Planbureau não divulgou mais oficialmente, depois de 1947, seus estudos (3) e as exposições não oficiais de seus membros, publicadas nas revistas econômicas européias, referem-se igualmente a planos estabelecidos nos dois primeiros anos do pós-guerra. (4) Entretanto, por ocasião de uma recente visita a Haia, pudemos verificar que — ao contrário de diversas outras organizações similares, criadas durante ou imediatamente após a guerra para fins de planificação econômica — o Centraal Planbureau continua a exercer atividades muito importantes e interessantes também para os estudiosos de outros países.

II — O MÉTODO HOLANDÊS

Os trabalhos do Centraal Planbureau — organizados sob a direção do professor Jan Tinber-

(2) Os "Surveys" para 1947 e 1948 são, em extrato, transcritos no Federal Reserve Bulletin, Washington, de abril de 1947 e abril de 1948.

(3) Publicações oficiais do Centraal Planbureau, de Haia:

a) "Eerste Nota over het Nationaal Welvaartspan 1946" (Rijksuitgeverij, Haia, maio de 1946);

b) "First Memorandum on the Central Economic Plan 1946 and National Budget 1947" (Haia, setembro de 1946, não no comércio);

c) "Eerste Nota (Gloabal Plan) over het Centraal Economisch Plan 1947" (Rijksuitgeverij, Haia, setembro de 1946);

d) "De vraag naar consumptiegoederen in 1947" (W. de Haan N. V. Utrecht, abril de 1947).

(4) Ed. van Kleeff, "Le plan économique central néerlandais pour 1947" (Société Belge d'Études et d'Expansion, Liège 1947). - Jan Tinbergen, "The Netherlands Central Economic Plan for 1947" (Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik; 83. Jahrgang, Heft 1, 1947). — J. Lips, "The business sector in the national budget of the Netherlands" (Cahiers du Congrès International de Comptabilité", Première Section: "Comptabilité économique nationale". Paris 1948).

gen, um dos mais notáveis economistas de nosso tempo — distinguem-se, principalmente, por sua perfeição metodológica. Evidentemente eles têm, por isto, uma aparência mais teórica e complicada que os estudos análogos dos países anglo-saxônicos. Mas, desde que se esteja familiarizado com a técnica, constatar-se-á que os esquemas holandeses nada têm de esotérico.

Nenhuma síntese é possível sem uma classificação anteriormente fixada. O Centraal Planbureau divide a economia nacional em seis setores:

- 1.º Famílias;
- 2.º Rendas coletivas;
- 3.º Empresas;
- 4.º Autoridades públicas;
- 5.º Países estrangeiros;
- 6.º Mercado de capital. (5).

O primeiro setor compreende as receitas e despesas globais de todas as famílias, incluídas as pessoas que vivem individualmente. O segundo setor, o dos receptores das rendas coletivas, é praticamente idêntico ao dos institutos de previdência social. O terceiro engloba todas as empresas, nelas compreendidas as públicas que, por conseguinte, estão excluídas do quarto setor, propriamente governamental. O quinto setor, "países estrangeiros", compreende não somente o comércio exterior, mas também as transações financeiras com o estrangeiro. O sexto, um pouco vago, registra as modificações que se apresentam nas contas de crédito públicas e particulares.

Para cada uma destas seis contas é feito um balanço próprio, sob a forma usual dos esquemas orçamentários: à esquerda figuram as receitas e à direita, as despesas. Grande parte dos itens — os seis setores totalizam 60 — se repete nos diversos setores. Por exemplo, os produtos de importação destinados à consumação imediata da população, figuram no setor "países estrangeiros" como receitas e no setor "famílias" como despesas, enquanto que os bens de produção importados reaparecem, como despesas, no setor "empresas".

(5) Na mais recente publicação, do Sr. J. Lips, este item não está mencionado.

O mecanismo é menos transparente para alguns outros itens. Entre as despesas de famílias encontra-se um item "pagamento de serviços públicos e reembolso de crédito de consumo" cujo equivalente está inscrito nas receitas das autoridades públicas. As rendas pessoais provenientes de juros da dívida pública são denominadas "rendas transferidas", sem que se reconheça de onde elas vem e em que elas diferem de outros serviços da dívida pública, designados expressamente como "juros pagos". Ora, tais detalhes, dependentes parcialmente do conceito teórico, parcialmente de condições particulares de cada país, não são decisivos. Em seu conjunto, os esquemas holandeses distinguem-se por uma clareza e perspicácia extraordinárias.

Os totais dos seis setores, inter-relacionados entre si, não podem ser, simplesmente, somados. Para chegar a uma síntese do movimento econômico total, é necessário fazer uma seleção, eliminando duplas e triplas repetições nos balanços dos diversos setores. Restam, apenas, 14 itens — 3 do lado dos recursos e 11 do lado das aplicações — nos quais se resume o conjunto do orçamento nacional: (os montantes se referem à previsão para 1947):

RECURSOS

| | <i>bilhões de florins</i> |
|---|-----------------------------------|
| 1. Produto nacional líquido | 8,3 |
| 2. Reparações alemãs e recuperação | 0,1 |
| 3. Empréstimos estrangeiros e vendas de bens estrangeiros | 1,4 |
| 4. Recursos disponíveis totais | 9,8 |

APLICAÇÕES

| | <i>bilhões de florins</i> |
|--|-----------------------------------|
| 5. Despesas pessoais para bens de consumo e serviços adquiridos de empresas | 6,1 |
| 6. Despesas pessoais para bens de consumo e serviços adquiridos no estrangeiro | 0,1 |
| 7. Despesas das autoridades públicas, exclusive rendas transferidas | 2,7 |
| 8. Formação de capital líquido de empresas .. | 1,7 |
| 9. Subsídios pagos a empresas | 0,3 |
| 10. a) menos taxas indiretas | 0,9 |
| b) menos fornecimentos do governo a em- presas | 0,2 |
| 11. Aplicações totais | 12,0 |

Os principais itens dos seis setores da economia nacional reaparecem, também, nas contas da renda nacional. O Centraal Planbureau a avalia por dois métodos diferentes, o "subjetivo" e o "objetivo", que visam, tanto um quanto o outro, a renda paga, mas registram-na sob dois pontos de vista: a subjetiva, sob o ângulo de famílias e indivíduos que recebem a renda, o objetivo, sob o ângulo das empresas e autoridades públicas que a distribuem.

III — ORGANIZAÇÃO DO CENTRAL PLANBUREAU

Os melhores esquemas nenhuma utilidade prática têm, se os dados estatísticos, para encher as rubricas previstas, faltarem. A Holanda não era, sob este aspecto, particularmente favorecida, porque sua estatística econômica não estava, antes da guerra, entre as mais desenvolvidas, e as distribuições e transformações ocorridas, durante a guerra, tornavam a documentação existente, em grande parte, obsoleta. Virtualmente, quase tudo devia ser criado ou adaptado às exigências do novo sistema de planificação.

Para este fim, foi instituído, em setembro de 1945, em Haia, um departamento governamental, o Centraal Planbureau que, entretanto, recebia sua base legal somente em abril de 1947. A primeira missão do novo órgão foi a elaboração de um plano sexenal (1947-1952) destinados sobretudo à reconstrução econômica do país. Entretanto, os trabalhos preliminares deste plano já mostravam que era necessário estabelecer esquemas mais precisos para intervalos mais curtos, praticamente, para cada ano.

Lá, ainda, se procede em duas etapas: primeiramente é traçado um "plano global", isto é um programa sumário de consumação e de investimentos, acompanhado de indicações sobre os meios necessários para a sua realização (produção, comércio exterior, créditos estrangeiros). O "plano global" é seguido de um plano detalhado", igualmente anual, e que dá indicações sobre os diversos ramos da economia, sua capacidade e necessidades. Naturalmente, alguns conhecimentos desta espécie são também indispensáveis para a elaboração do plano global. O princípio da planificação, porém, é essencialmente dedutivo: procede-se do mais geral ao mais especial. Pelo

contrário os métodos que predominam hoje na maioria dos países na elaboração do orçamento governamental, começam pelas menores parcelas para reuni-las mais tarde em um esquema geral.

O governo holandês reconheceu, muito justamente, que os planos econômicos não podem ser improvisados e que bons trabalhos neste domínio exigem um pessoal especializado e permanente. O Centraal Planbureau é um departamento bastante amplo, pelo menos em comparação aos órgãos similares em outros países e em relação as proporções da administração pública nos Países-Baixos. Compõe-se de cerca de 80 pessoas, das quais 30 são técnicos cientificamente formados e 15, assistentes para os estudos científicos.

A organização interna é estritamente adaptada ao processo da planificação. Além de uma divisão administrativa e jurídica, existem duas divisões para os estudos econômicos: uma para o plano global e todos os assuntos de ordem geral (comércio exterior, balança de pagamentos, política de investimentos etc.), e uma outra para o plano detalhado, isto é, para os diversos ramos da economia. A divisão encarregada da elaboração do plano global compreende quatro seções:

- a) estudos gerais
- b) bens e serviços
- c) preços e salários
- d) moeda.

A divisão por plano detalhado é subdividida em cinco seções:

- a) estrutura industrial
- b) indústria

- c) agricultura
- d) comércio interior e exterior
- e) transportes, comunicações e energia.

Além disto, o Centraal Planbureau tem a sua disposição colaboradores especializados em problemas limítrofes da economia e sociologia e em teoria econômica.

A despeito de seu amplo aparelhamento científico, as obrigações do Centraal Planbureau são essencialmente de natureza prática. Ele funciona virtualmente como órgão consultivo dos diferentes ministérios e departamentos governamentais, para os assuntos econômicos, financeiros e sociais. Formalmente subordinado ao Ministério dos Assuntos Econômicos, ele tem, na realidade, a posição de um órgão inter-departamental. A ordenação é assegurada por um Comité Central de Planejamento, onde todos os Ministérios tem um representante, mas que compreende, também, elementos fora da administração pública, de alto saber científico ou de renome e experiência particulares no domínio industrial ou em outro. Este Comité pode traçar diretrizes para o Centraal Planbureau.

O fato mais interessante desta organização é que ela foi criada em um país profundamente democrático e de tradição liberal, onde as próprias atividades industriais do governo são bastante limitadas. É uma prova de que a planificação econômica, longe de ser um atributo específico de regimes ditatoriais, é, hoje, reconhecida como uma função inerente e essencial aos governos.

* *

*

A Assembléia Geral das Nações Unidas elegeu, no começo de novembro de 1948, os membros da Comissão de Direito Internacional da ONU, órgão criado pela Assembléia, na reunião de 1947.

São 15 os membros da Comissão: Dr. Gilberto Amado do Brasil; Prof. James Brierly, da Grã-Bretanha; Professor Georges Scelle, da França; Prof. Vladimir Korestky, da Rússia; Prof. Hsih-Hsu, da China; Sir Benegal Nar-

sing, da Índia; Prof. Roberto Cordoba, do México; Professor Spinopoulos, da Grécia; Prof. Ricardo Alfaro, do Panamá; Prof. Jesus Maria Ypes, da Colômbia; Faris Bey El Khoury, da Síria; Dr. Jaroslav Zourek, da Checoslováquia; Prof. François, da Holanda; Juiz A. E. Sandstroem, da Suécia.

A principal incumbência da Comissão será: estudar o desenvolvimento progressivo e a codificação do Direito Internacional.