

Orçamento governamental e orçamento nacional

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

I. O NOVO CONCEITO ORÇAMENTÁRIO

A SEGUNDA guerra mundial não fêz surgir muitas inovações no domínio tributário, mas transformou profundamente as concepções orçamentárias. Essa verificação não diz respeito nem a normas técnicas, regras de classificação e competência dos vários órgãos governamentais na elaboração e aprovação do orçamento, nem ao processo administrativo de sua execução. Todos êsses setores do sistema orçamentário sofreram também modificações importantes, porém de caráter mais temporário e excepcional. Entretanto, a inovação mais decisiva e, segundo toda probabilidade, mais durável, refere-se à conexão do orçamento governamental com o orçamento nacional, ou seja com o conjunto de atividades da economia nacional, suas receitas e despesas, sua proveniência e aplicação.

Até há pouco tempo esta conexão quase não existia. Naturalmente, a economia nacional sempre foi a base e, em larga medida, também o objetivo do orçamento governamental. A maior parte da receita do governo provém da renda nacional, e sua estimativa é, ou devia ser, baseada na observação das fontes de que derivam.

Não obstante, em quase todos os países estas estimativas se faziam para cada impôsto separadamente, sem levar em conta o efeito que produziriam sobre a renda nacional. O mesmo se verificava quando novos impostos eram introduzidos ou se modificavam taxas. Estudava-se o ônus fiscal que incidia sobre o contribuinte, ou, no caso dos impostos indiretos, sobre os consumidores, em consequência da traslação. Examinava-se, principalmente sob o aspecto social, a capacidade tributária das pessoas que percebiam uma certa

renda, se bem que essa noção de capacidade tributária fôsse, inevitavelmente, bastante vaga. Estas considerações, porém, tinham por base a concepção fundamental de que as receitas do Estado representam despesas para o povo.

A contrapartida desta proposição — a influência das despesas do governo sobre as receitas do povo — raramente era levada em conta. Mesmo aquêles que admitiam serem tôdas as despesas do Estado indispensáveis consideravam-nas como perdas definitivas, do ponto de vista econômico. De acôrdo com tal concepção, excetuando talvez algumas aplicações diretas em favor da economia, sob a forma de subvenções ou créditos auxiliares para tal ou qual indústria, as despesas governamentais desapareceriam como se o dinheiro fôsse lançado ao mar. O Estado “consumia” o que recebia pagando os seus funcionários, fazendo compras ou investimentos que servissem a seus próprios fins.

O efeito dêste consumo sobre a renda nacional geralmente não fazia parte nem do orçamento nem das mensagens e exposições de motivos que o acompanhavam. Admitia-se comumente que pequenas capitais ou cidades dispondo de uma grande guarnição militar “viviam” à custa dos funcionários ou dos soldados, isto é, nestes casos excepcionais, as despesas tinham influência sensível sobre as receitas da economia privada de determinada zona; insistia-se também nas vantagens de que certas indústrias desfrutavam permanentemente, como fornecedoras de materiais de que o Estado era grande comprador; mas as repercussões do orçamento governamental sobre o nacional eram, menos ainda que a influência do último sobre o primeiro, objeto de discussões e estudos.

Não eram a negligência nem a falta de documentação a causa de tal deficiência; ela decorria

do papel que a ciência das finanças atribuía ao orçamento do governo. Conforme o conceito de LEROY-BEAULIEU, de STOURM e da maioria de seus contemporâneos do fim do século passado e comêço do atual, os órgãos competentes devem fixar as despesas do governo e tratar de cobri-las integralmente, a fim de evitar um desequilíbrio. O orçamento de governo que menos atingir a economia nacional será o melhor, uma vez que quaisquer repercussões econômicas das finanças públicas são, em princípio, indesejáveis. De acôrdo com as idéias dessa escola, o fisco é um parasita da economia. Cumpre deixá-lo viver, mas tomando precauções para que não cresça demasiadamente. A teoria mais moderna de ADOLF WAGNER, que atribui ao impôsto uma função social própria — independente das necessidades financeiras do Estado — como instrumento para ajustar a distribuição de rendas, não significa alteração decisiva do conceito orçamentário, uma vez que ela também considera o orçamento nacional independente do governamental.

Foi sômente em consequência das grandes despesas do governo com a assistência social que economistas como PIGOU e HUGH DALTON detiveram a atenção sôbre o papel do Estado como fornecedor de uma parcela cada vez mais importante de renda nacional. A famosa teoria do “multiplier” — estabelecida por KAHN e KEYNES — ou seja a extensão automática da renda suplementar fornecida pela execução de obras públicas, deu a estas reflexões base mais ampla e conduziu à doutrina equívoca do “deficit financing”, do qual falamos em nosso último artigo (1).

Antes da guerra, estas teorias, nos Estados Unidos principalmente, aplicavam-se essencialmente no campo social; com a guerra, porém, passaram a empregar-se, grandemente aperfeiçoadas, na elaboração dos orçamentos. A economia de guerra, sujeita ao contrôle e, em grande parte, à direção imediata do governo, permitiu determinar não sômente o orçamento governamental, como também o nacional, fixando com extraordinária precisão a parte dêste último a ser aplicada às despesas públicas, quer por meio de impôsto, quer de empréstimo.

Apoiando-se nos trabalhos teóricos e experiências práticas dos economistas suecos, os serviços

(1) “Desmobilização financeira”. *Revista do Serviço Público*, novembro, 1945, págs. 28-38.

dos Tesouros britânico e norte-americano elaboraram esquemas que põem em evidência o orçamento governamental no quadro do orçamento nacional, suas relações mútuas e o ritmo de sua evolução. O Tesouro britânico, a partir de 1941, vem publicando todos os anos, por ocasião da apresentação do novo orçamento ao Parlamento, exposições sôbre o assunto (2).

No orçamento de 1945/46 — o último elaborado sob os auspícios do Presidente ROOSEVELT — o Governo Americano pela primeira vez incluiu no seu plano financeiro um esquema do orçamento nacional, que parece particularmente instrutivo, pela clareza e simplicidade.

II. O ESQUEMA DOS ESTADOS UNIDOS

Diferentemente dos diversos esquemas, muito minuciosos, do Tesouro britânico, o Tesouro americano reuniu o orçamento do governo e o da nação em um só esquema. A base do balanço é dada pelo “gross national product”, que representa o valor total dos bens e serviços produzidos durante o ano, sem qualquer dedução nem para os fundos de depreciação, amortização e outras reservas, nem para as taxas comerciais (3). O produto nacional bruto é, assim, sensivelmente maior — cêrca de 25 %, em média — do que a renda nacional, no sentido corrente, que é constituída pelo conjunto de rendas individuais e economias das emprêsas privadas, sem inclusão, nos Estados Unidos, dos impostos indiretos. Ao produto nacional bruto deve corresponder exatamente a “gross national expenditure”, que abrange tôda espécie de despesas quer relativamente ao consumo, quer aos impostos, investimentos ou fundos de reserva.

O orçamento nacional compõe-se de três grandes setores: o orçamento dos consumidores — pessoas físicas — o das emprêsas comerciais (“business”) e o orçamento governamental, êste último subdividido em orçamento do governo federal e orçamentos dos Estados e Municípios (“State

(2) Cf. “Balanços econômicos”. *Revista do Serviço Público*, abril, 1945, págs. 55/56. — O último Livro Branco do Governo Britânico, relativo aos anos de 1938/44 (Cmd. 6.623) foi integralmente reproduzido no “Federal Reserve Bulletin” (Washington), agosto de 1945, págs. 732-763.

(3) Uma explicação detalhada desta noção própria à estatística americana encontra-se no “Survey of Current Business”, Departamento do Comércio, Washington, março de 1943.

and Local Government"). Há ainda uma quarta rubrica principal para o ajustamento dos diversos orçamentos, sobretudo no que respeita às despesas governamentais para outros fins que não os bens e serviços pessoais (pagamentos do serviço da dívida pública, etc.). Assim, chega-se ao seguinte

esquema, que reproduzimos em sua forma condensada (4):

(4) *The Budget of the United States Government for the Fiscal Year ending June, 30, 1946* (Washington, 1945), pág. XXV; um esquema mais detalhado está incluído, como apêndice 10, no orçamento para 1946, págs. 830/831.

THE GOVERNMENT'S BUDGET AND THE NATION'S BUDGET

(in billions of dollars)

<i>Economic group</i>	Calendar year 1939	Calendar year 1944
<i>Consumers</i>		
Income after taxes	67,3	132,8
Expenditures	61,7	97,0
Savings (+)	+ 5,6	+ 35,8
<i>Business</i>		
Undistributed profits and reserves	8,3	12,3
Gross Capital formation	10,9	2,6
Excess of receipts (+) or Capital formation (—)	— 2,6	+ 9,7
<i>State and Local Government</i>		
Receipts from the public, other than borrowing	8,9	10,4
Payments to the public	9,1	8,8
Excess	— 0,2	+ 1,6
<i>Federal Government</i>		
Receipts from the public, other than borrowing	6,5	47,9
Payments to the public	9,3	95,0
Excess	— 2,8	— 47,1
<i>Less: Adjustments</i>		
Receipts	2,4	5,9
Expenditures	2,4	5,9
Excess	0	0
<i>Total Gross National Product</i>		
Receipts	88,6	197,5
Expenditures	88,6	197,5
Balance	0	0

A disposição do esquema põe em evidência os resultados financeiros do exercício, para cada setor. O superavit de uns deve compensar o deficit dos outros, pois o "total gross national product" jamais deve acusar excedente, positivo ou negativo. Em 1939 as pessoas físicas ("consumers") eram o único grupo que fazia economias consideráveis ("savings"), ao passo que as pessoas jurídicas ("business") investiam ("capital formation") mais do que tinham à sua disposição, após terem pago as despesas de produção e distribuído os dividendos. Isto significa que as pessoas físicas financiavam parte das construções, etc., das companhias, subscrevendo os títulos por elas emitidos e oferecendo-lhes créditos. Mais de metade das suas economias, porém, (3 bilhões num total de 5,6 bilhões de dólares), já estava aplicado em títulos da dívida pública, para cobrir o deficit orçamentário, dos governos federal, estaduais e locais.

Em 1944, a situação era diferente. Metade das despesas do govêrno federal deviam ser financiadas por meio de empréstimo, o que se tornava possível graças aos grandes excedentes de receita que as pessoas físicas tinham sobre as respectivas despesas. Os investimentos que as companhias faziam para seus próprios negócios diminuía de 10,9 a 2,6 bilhões de dólares, de modo que elas também podiam contribuir em larga escala para a subscrição de títulos governamentais. Assim, o mecanismo do financiamento da guerra nos Estados Unidos revela-se com perfeita transparência em alguns algarismos.

Um ponto, entretanto, é obscuro, à primeira vista. O axioma de que a balança do "gross national product" está sempre equilibrada parece em contradição com a balança de pagamentos internacionais. Onde se encontram, no novo esquema orçamentário, os créditos concedidos pelos Estados Unidos ao estrangeiro a título de "Lend-Lease" ou sob outras formas, e onde deviam ser incluídos, se se aplicasse o esquema a países devedores, os empréstimos e outros investimentos de capital estrangeiros?

A questão esclarece-se pela terminologia do orçamento americano, segundo o qual a expressão "public" (na rubrica "Federal Government") compreende "individuals, private corporations, and State, local and foreign governments" (5). O têr-

(5) "The Budget of the United States", pág. 802.

mo "public" seria aplicado de maneira análoga aos orçamentos dos Estados e Municípios e de outros grupos econômicos. O material de guerra, por exemplo, que o Govêrno Americano forneceu aos aliados, constitui para êle uma despesa que figura, por conseguinte, entre os "payments to the public"; para os fabricantes, porém, representa uma receita que se inclui na renda das pessoas físicas ou jurídicas. Despesas e receitas estão, dêsse modo, equilibradas, no orçamento nacional.

III. ORÇAMENTO DESEJÁVEL E ORÇAMENTO PROVÁVEL

O esquema do orçamento nacional, que faz parte do orçamento governamental dos Estados Unidos relativo a 1945/46, é ainda retrospectivo. Reúne os últimos dados disponíveis no momento em que o orçamento governamental devia ser elaborado, mas não o acompanha. Não é uma previsão, mas sim a constatação dos fatos econômicos e financeiros referentes ao ano de 1944. Todavia, a técnica de avaliar a receita nacional bruta e a líquida desenvolveu-se a tal ponto, durante a guerra, que possibilitou previsões oficiais. Assim, o Secretário do Departamento de Comércio, Sr. Henry A. Wallace, estimou, em setembro último, que a renda nacional dos Estados Unidos para o segundo semestre de 1945 será, em consequência da desmobilização industrial, 8 bilhões de dólares inferior à do primeiro semestre do mesmo ano (6).

Disposições legislativas também já foram tomadas para fazer o orçamento nacional instrumento permanente da política econômica, social e financeira. No princípio do ano corrente, um grupo de senadores introduziu um projeto de lei — denominado "Full Employment Act of 1945" — que reclama, ao lado do orçamento governamental, um orçamento nacional da produção e do emprego (7). As principais disposições dêste projeto, quanto ao orçamento nacional, são as seguintes:

"O Presidente enviará ao Congresso, no início de cada sessão ordinária, o Orçamento Nacional da Produção e do Emprego (a ser designado, doravante, como o "Orçamento Nacional"), o qual descreverá

(6) *The Commercial & Financial Chronicle* (New York), 27/9/1945.

(7) "A Bill to establish a national policy and program for assuring continuing full employment in a free competitive economy, through the concerted efforts of industry, agriculture, labor, State and local governments, and the Federal Government". 79th Congress, 1st Session. S. 380.

não só em resumo como discriminadamente, para o próximo ano fiscal, ou período maior a ser determinado pelo Presidente :

1) a estimativa do volume do potencial de trabalhadores, inclusive os que trabalham por conta própria, na indústria e na agricultura;

2) a estimativa do volume global do investimento e despesas por parte das empresas privadas, consumidores, governos estaduais e municipais e Governo Federal, necessários à produção de tal volume de "gross national product", ao nível de preços previsto, que proporcione oportunidades de emprego para esse potencial de trabalhadores; e

3) a estimativa do volume global do investimento e despesas prováveis, a serem feitos por empresas, consumidores, governos estaduais e municipais e Governo Federal".

O orçamento nacional, de acordo com essa posição, deverá conter dois esquemas : um, que determina o orçamento nacional desejável, e outro, que indica o orçamento nacional provável. Se este se afastar sensivelmente daquele, o Presidente dos Estados Unidos estabelecerá um programa para eliminar ou reduzir a divergência. Se os investimentos e despesas públicas e privadas forem julgados insuficientes para garantir a ocupação completa do potencial operário, o governo preparará um programa de medidas apropriadas para encorajar atividades econômicas. Se, pelo contrário, os investimentos e despesas parecerem tender a uma super-extensão, que ultrapasse as dimensões do orçamento desejável, o governo elaborará um programa de restrições para prevenir perturbações inflacionistas e preservar o mercado de trabalho das repercussões dos excessos especulativos.

A finalidade essencial do orçamento nacional, segundo esta sugestão, é a de servir de regulador da conjuntura. Ele deve fornecer ao próprio governo e a todo o país uma bitola para orientar as atividades econômicas no bom sentido, evitar a depressão e a pseudo-prosperidade malsã, que leva a crises agudas. A forma do orçamento nacional não está rigorosamente definida, mas as indicações gerais demonstram que ele deverá basear-se no esquema retrospectivo concernente a 1944, completado para fins práticos, notadamente no que se refere ao número de operários ocupados e desocupados. O governo deverá, ademais, juntar ao orçamento nacional para o exercício seguinte um relatório sobre a distribuição da renda nacional no último ano financeiro e prováveis modificações determinadas pelo novo orçamento.

O orçamento nacional será elaborado no Gabinete Executivo do Presidente dos Estados Unidos, sob sua direção e supervisão. Um Comitê especial do Congresso ("Joint Committee of the National Budget") o estudará e enviará ao Congresso até 1.º de março de cada ano, ou seja quatro meses antes do início do ano fiscal. O Presidente terá, além disso, pleno poder de criar órgãos consultivos compostos de representantes da indústria, agricultura, trabalho, Estados e Municípios.

A realização deste plano requererá, sem dúvida, um aparelhamento bastante vasto, mas os diversos departamentos do governo americano já possuem pessoal especializado e experimentado em trabalhos desta espécie. A economia e as finanças de guerra foram uma excelente escola nesse campo. Certamente os problemas da previsão ir-se-ão complicando no futuro, à medida que a vida econômica se normalize e perca o caráter de economia dirigida que tinha durante a guerra. É naturalmente muito mais difícil estimar antecipadamente os investimentos e as despesas das empresas privadas numa economia livre do que numa economia estritamente controlada pelo governo, em que as encomendas do Estado garantem, à indústria, trabalho a pleno rendimento. Todavia, a manutenção do controle dos preços facilitará, ainda em futuro próximo, a avaliação da renda e outros elementos do orçamento nacional.

Mesmo os que encaram o êxito completo deste plano com um certo ceticismo e, por princípio, opõem-se à economia dirigida pelo Estado, reconhecem plenamente a utilidade de um observatório da conjuntura econômica, que é tão necessário, em todos os países, quanto os observatórios meteorológicos — ainda mesmo que suas previsões sejam às vezes falsas. Foi o Presidente ROOSEVELT quem, em sua última mensagem orçamentária, insistiu na ampliação destes serviços, dizendo:

"Informações estatísticas sobre o movimento dos negócios e mercados, emprego e desemprego, renda, despesa e economias são de necessidade urgente, como guia para as políticas econômicas a serem adotadas neste fim de guerra e durante a reconversão e o após-guerra. Recomendei ao último Congresso medidas neste sentido. Em futuro próximo, enviarei recomendações a respeito desta parte essencial do programa, sobre a qual o Congresso não deliberou. Indústria, comércio, agricultura, trabalho e Governo precisam conhecer os fatos econômicos básicos e saber se cada um desempenha sua tarefa com a máxima eficiência, durante os meses e anos vindouros".