MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DA CONTABILIDADE PÚBLICA
Gabinete de Estudos António José Malheiro

A MACROECONOMIA E A CIÊNCIA DAS FINANÇAS

Conferência realizada na Sociedade de Geografia
em 18 de Junho de 1951

POR

JOAQUIM JOSÉ DE PAIVA CORRÊA
Licenciado em Ciências Económicas e Financeiras e em Direito

2358

IMPRENSA NACIONAL DE LISBOA
1951

I

Palavras pronunciadas pelo director-geral da Contabilidade Pública

SENHOR MINISTRO DAS FINANÇAS:

Apresento-lhe, Excelência, os mais rendidos agradecimentos pela grande honra que nos deu ao dignar-se assistir e a presidir a esta sessão; e antes de mais nada, porque é sob a égide do Gabinete de Estudos, de que o meu antecessor é patrono, que se realiza esta conferência (a segunda que se fez sair do ambiente discreto das salas do Ministério das Finanças), permita-me, Sr. Ministro, que, perante uma assistência onde se encontram muitos nomes ilustres do nosso meio, vá uma palavra de homenagem para a memória desse grande funcionário que foi o director-geral António José Malheiro, que tão bem compreendeu e tão bem soube mandar executar, através de uma clara, metódica e eficiente doutrinação, o pensamento financeiro de Salazar; uma palavra de homenagem para a memória desse técnico distintíssimo — que nunca recordo sem emoção —, que legou aos seus funcionários um exemplo e uma saudável escola, que tento, sem as suas altas qualidades, mas com devoção, fazer perdurar.

MINHAS SENHORAS E MEUS SENHORES:

O Gabinete de Estudos António José Malheiro tem por fim, através de cursos, estudos e palestras, aperfeiçoar sob o aspecto profissional o agregado dos funcionários da Direcção-Geral da Contabilidade Pública. Têm-se realizado com aproveitamento animador alguns cursos; levaram-se a efeito com êxito palestras e conferências. Hoje o Dr. Paiva Correia vai falar-nos sobre: «A macroeconomia e a ciência das finanças».

Apareceu a ideia desta conferência, há pouco tempo, numa conversação havida no meu gabinete entre mim e o conferente. Começámos a falar nas novas correntes doutrinárias ligadas às finanças e à contabilidade pública, no orçamento nacional, nas contas da Nação, no rendimento nacional, no estudo das conjunturas. Aqui e ali tivemos as nossas divergências, mas foi tanto o entusiasmo do Dr. Paiva Correia pelas novas correntes que me pareceu interessante que comunicasse as suas convicções a um público especializado. Convidei-o a fazer esta conferência; e pareceu-me que, pelo tema a tratar, deveria a mesma sair do meio restrito dos funcionários da Direcção-Geral a meu cargo. O Sr. Dr. Paiva Correia anuiu gentilmente ao meu convite. Aqui estamos para o ouvir.

Não preciso fazer a apresentação do Dr. Paiva Correia.

Todos conhecem as suas qualidades de trabalho e inteligência.

É um estudioso que é sincero e firme nas suas convicções técnicas. Defende-as sempre com brilho e o seu entusiasmo é comunicativo.

Por mim entendo que no nosso país as novas correntes estão ainda na sua fase de divulgação. Mas parece-me que os técnicos e estudiosos se devem desde já interessar por elas, para se estar preparado a, conscientemente, aproveitar o que de bom a experiência dos outros nos revelar — mas tudo com muita ponderação, sem sedução pelo que se classifica de bom só por ser novo, isto é, defendendo sempre o caso português, que tem as suas provas prestadas, procurando novos elementos para facilitar a árdua tarefa dos nossos governantes, adaptando ao nosso sistema o que for digno disso, mas cautelosamente, num caminhar seguro, contrabalançando prèviamente os resultados práticos a obter com o dinheiro a gastar para conseguir esses resultados. Somos pobres demais para desperdiçar dinheiro só para se poder dizer que temos isto e aquilo.

Até lá, que tarefa árdua se apresenta aos estudiosos, especialmente se se quiser encarar de frente a contabilidade nacional e o balanço da Nação!

Primeiro, é preciso difundir no nosso país as ideias conhecidas de poucos. Depois, virá a crítica construtiva dessas ideias. Às Universidades compete-lhes este papel. A seguir, é todo o problema de uniformização que se levanta, particularmente nos dados dos balanços das actividades particulares. Dentro da sua actual nomenclatura, poder-se-ão fazer agrupamentos nos orçamentos e nas Contas Gerais do Estado, a fim de fornecer os elementos para a contabilidade e balanço da Nação.

Mas quais as linhas gerais que todas as nações devem seguir para os dados poderem ser comparáveis?

Estou convencido de que, depois de um certo número de países entrar na execução destes meios de auxílio, que se classificam de valiosos, para a governação, há necessidade de um congresso em que linhas uniformes de actuação se possam fixar.

Dos resultados práticos que se obterão não sou francamente um céptico, mas também não sou ainda abertamente um crente.

Pessoalmente, sinto uma curiosidade que não posso deixar de confessar por tudo quanto de novo, ligado à minha formação intelectual, os estudiosos e os

homens de ciência nos apresentam ou revelam. Profissionalmente, nas novas correntes que se vão debatendo a minha posição é de interesse sereno. Como director-geral da Contabilidade Pública devo joeirar, medir os prós e os contras, antes de me convencer.

Todavia estou absolutamente certo de que todos vamos sair daqui considerando utilíssimo o tempo que se reservou para ouvir o Dr. Paiva Correia.

A S. Ex.ª o Ministro das Finanças, a VV. Ex.ªs, peço desculpa dos minutos tomados no pronunciar destas despretensiosas palavras.

Aureliano Felismino.

II

Palavras pronunciadas pelo conferente

SENHOR MINISTRO:

Agradeço a V. Ex.ª a honra que me dá presidindo a esta sessão, não só em razão do alto cargo que ocupa, mas ainda porque V. Ex.ª, tendo dedicado a sua vida ao estudo apaixonado da economia e da ciência das finanças, tem uma autoridade que muito admiro e respeito.

O seu primeiro trabalho de fundo, no Governo, foi essa notável Lei de Meios para o ano económico de 1951, onde se talha um verdadeiro plano de trabalho do maior interesse nacional.

Princípios fundamentais, como o da reforma fiscal, o do cálculo do rendimento nacional, o do custo e rendimento dos serviços, o da disciplina dos fundos, o da gestão económica e patrimonial, foram corajosamente equacionados, e todos temos fé na prossecução dos seus objectivos, tidos hoje como essenciais para uma administração pública racional e económica.

V. Ex.ª, com particular autoridade, atacou de frente problemas importantes e da maior acuidade, na lógica sequência de uma actividade plena de fecunda investigação científica, que vem desde os tempos desse exaustivo trabalho *O imposto de rendimento na teoria e na prática* até ao notabilíssimo estudo *Portugal perante as tendências da economia mundial,* com o qual V. Ex.ª introduziu no nosso país os estudos keynesianos, ou seja a mais moderna teoria económica. Nele se faz, na 3.ª parte, a sua aplicação ao caso português.

Nas conclusões oferecidas recordo a 4.ª, do seguinte teor:

> Os portugueses, antes de outrem, exteriorizaram, defenderam e até praticaram a paz mundial pelo intercâmbio, a troca de abundâncias,

a liberdade mercantil, a cooperação amigável, como elevação recíproca de rendimentos;

e a 8.ª, cujos termos são:

O Portugal daquém e dalém-mar, que nunca mostrou preocupações autárquicas, forma unidade espiritual indestrutível, com projecção nas relações económicas, está por igual distante da dominação exclusivista e do capitalismo explorador, incorpora o ultramar na mãe-pátria, repele, em teoria e em prática, as intromissões de soberania estranha ou adversa e as políticas comerciais que tendem a fragmentar as comunidades ultramarinas.

Desde a publicação dessa obra a evolução operou-se no sentido do alargamento e integral aproveitamento das conquistas realizadas.

Porque as conclusões acima apontadas mantêm toda a sua realidade, parece-nos indispensável a nossa actualização na teoria e na prática económico-financeira, para que a doutrina que nelas se contém se realize no sentido do interesse nacional.

O trabalho que escrevi e que vou ler será uma achega para esse desiderato.

Sr. Director-Geral da Contabilidade Pública:

Agradeço a V. Ex.ª as amáveis palavras que quis dirigir-me.

Comanda V. Ex.ª um importantíssimo sector do Ministério das Finanças, que ao País tem prestado altíssimos serviços, desde a reorganização financeira de 1928, e estou certo que a dedicação e a competência de todos os servidores da Direcção-Geral da Contabilidade Pública permitirão obter novos êxitos.

Certo também estou de que, embora V. Ex.ª se confesse ainda não crente nos novos rumos da ciência das finanças, não tardará o convencimento, quer por exigência da sua inteligência, quer em razão da natureza aliciante dos próprios problemas.

III

A macroeconomia e a ciência das finanças

O Sr. Director-Geral da Contabilidade Pública, em representação do Gabinete de Estudos António José Malheiro, honrou-nos com um convite para proferirmos uma conferência sobre matéria da actualidade económica e financeira, deixando o respectivo tema ao nosso inteiro arbítrio.

Agradecemos a deferência e aceitámos.

Aceitámos por duas razões: primeiro, porque consideramos do mais alto interesse nacional a solução urgente de certos problemas fundamentais no plano da economia e das finanças; segundo, porque a divulgação das ideias há-de necessàriamente suscitar o interesse dos especialistas para o estudo e para o trabalho que a Nação tem o direito de lhes exigir, em transe particularmente notório como é o da actual agitação económica universal.

Na verdade, o Mundo caminha dolorosamente, em magnas dificuldades, através concepções políticas díspares; e o Homem, na busca ansiosa das soluções, profunda o seu espírito nas grandes realidades contemporâneas, investigando os fenómenos e estruturando teorias para racional aproveitamento das riquezas, na nobre intenção de evitar o depauperamento e a miséria dos indivíduos e das nações.

O constante crescimento das populações, as convulsões sociais e políticas originárias de novos nacionalismos, a consequente mutação dos sujeitos do direito de propriedade sobre matérias-primas essenciais, a intensificação das relações internacionais no quadro das trocas, do crédito, da moeda e do financiamento têm determinado uma intervenção dos estados na vida nacional da mais larga envergadura.

À ciência económica abriram-se novos horizontes, que deixaram entrever, mais além dos fenómenos microeconómicos, as novas perspectivas da macroeconomia.

Logo após a última guerra, a Grã-Bretanha, país de extraordinários recursos cívicos, deu ao Mundo retumbante exemplo, não só da sua inquebrantável vontade de reconstituição, mas de uma percepção agudíssima das realidades políticas e económicas.

O Ministro Sir Stattford Crips fez-se o arauto das verdadeiras reivindicações nacionais. A apresentação na Câmara dos Comuns dos *Economic Surveys,* estatuto da mais alta importância para a vida inglesa, constituiu a primeira aplicação prática dos princípios da macroeconomia.

A transformação operada foi então efectivamente revolucionária.

Na discussão travada no Parlamento, quando foi apresentado o terceiro plano anual, a oposição insurgiu-se contra determinados aspectos do intervencionismo socialista, particularmente quanto às nacionalizações, fazendo referências ao fenómeno de osmose da economia com as finanças inglesas, que, em bom humor, comparou a «uma bem combinada omeleta». Um deputado trabalhista louvou-se no comentário, fazendo ressaltar da imagem a virtude do sistema: «Na verdade, por natureza, não pode uma omeleta desfazer-se».

Simultâneamente em diferentes países, e ainda noutros passados poucos anos, o exemplo da Grã-Bretanha frutificou ràpidamente, e as mais modernas nações, seguindo a esteira da Inglaterra, reorganizaram as suas estruturas económicas, em grande parte, na base dos conhecimentos que os *Livros Brancos* ingleses facultaram. Assim sucedeu com os Estados Unidos da América, a Holanda, a Noruega e a França.

O interesse destas matérias é da mais palpitante actualidade e merece com certeza que sobre elas incidam as atenções dos governantes e técnicos.

Com efeito, a economia macrocósmica, ou seja a álgebra moderna das quantidades globais, veio oferecer panoramas deslumbrantes na investigação do comportamento económico dos Estados.

Conquanto a evolução desta teoria económica não permita ainda assegurar-lhe uma autonomia científica, em razão da ausência de leis que expliquem simultâneamente as consequências da actividade económica dos indivíduos e do Estado, é certo que a sua influência na nova concepção da vida nacional é já tão notável que vem abalando gravemente conceitos tradicionais da ciência das finanças.

As equações de Keynes e Hicks e a construção de Mitchell, revelando o interesse predominante das quantidades globais, conduziram os econometristas a afincados estudos, que no após-guerra impuseram aos governos a revisão da estratégia das suas posições económicas e financeiras no quadro das novas conquistas científicas.

A fase inicial da macroeconomia, interessada particularmente na investigação do rendimento nacional e subsidiàriamente do capital nacional, foi ràpidamente ultrapassada, progredindo em vertigem, com objectivo muito mais amplo. É assim que a par do produto nacional se proclamaram outros interesses não menos importantes, os quais, uma vez estruturados, determinaram profundo exame das suas consequências no plano da política económica.

Efectivamente, saber até onde é lícita a tributação sem ofensa do equilíbrio económico e social; estar na posse do pleno conhecimento da conveniência ou in-

conveniência dos investimentos; medir a produção, o crédito e o consumo; determinar o custo e o rendimento dos serviços e as curvas do emprego são, com certeza, problemas da mais alta transcendência, que actualmente nenhuma nação pode ignorar, porquanto a sua resolução é o fulcro mesmo das preocupações da nossa época.

Nesta conjuntura não há certamente lugar para a casuística económica, pois só o plano cientìficamente ordenado poderá determinar a responsabilidade das decisões, cujos resultados, dada a extrema complexidade de que hoje se reveste a intervenção do Estado, não podem de nenhuma maneira auscultar-se senão na presença da sistemática económica.

O problema é universal. O intervencionismo verifica-se nos países econòmicamente ricos e nos econòmicamente débeis, e ainda quer as suas formas de governo sejam totalitárias, liberais ou atenuadamente intervencionistas. Sabido é também como hoje se torna extremamente difícil definir os limites do direito público e do direito privado, facto que tem levado os juristas a integrar numa zona cinzenta os fenómenos híbridos. Se é certo que, no ponto de vista do direito, tal solução ecléctica não é tentadora, muito menos o é na ciência económica, uma vez que essa cor cinzenta tem naturalmente a maior nitidez na economia nacional. É evidente que o plano, abrangendo o sector público e o sector privado, não é susceptível de viabilidade, como somatório de actividades, quando elas se consideram separadamente, em razão da íntima interdependência dos fenómenos económicos. Estes atingem modernamente proporções de grande envergadura, se bem nos lembrarmos de que as macrodecisões dos governos afectam grandezas económicas que se entrelaçam em medida inibitória do isolamento de qualquer deles.

Exemplifica-se perguntando se a actual pressão tributária pode ver-se só pelo prisma da necessidade de receitas do Estado ou se, ao contrário, não é primário apurar em que medida ela vai afectar os rendimentos individuais. E assim ocorre perguntar:

Não serão por vezes certos impostos lucros fictícios em prejuízos reais?

Quando se conhecem as quantidades representativas do consumo geral de um país, pode desprender-se esse conhecimento de outro, qual seja o de saber se os rendimentos nacionais com esse consumo se equilibram?

O contrário não dará lugar à inflação? E que proporções pode atingir?

Quando se estabelecem ou alteram pautas aduaneiras, pode distrair-se a atenção das possíveis repercussões na produção, no consumo e no investimento?

Quando o Estado fixa as suas despesas, não será elementar considerar a influência que tal acto pode determinar no nível dos preços, na oferta e na procura?

Se autoriza ou sanciona a parafiscalidade de segurança social, não terá necessàriamente de conhecer a repercussão na redistribuição dos rendimentos?

Restringindo o crédito, não haverá que estudar a sua verdadeira extensão, medindo particularmente as suas consequências no subconsumo em resultado do menor emprego?

Comparticipando no capital de empresas de economia mista e de interesse essencialmente público, não terá de controlar a sua exploração através os números

ratio nacionais estabelecidos na base dos conhecimentos internacionais e de acordo com os interesses económicos nacionais?

Mantendo serviços de desenvolvida amplitude, não é questão primordial apurar com rigor o seu custo e rendimento?

Elevando preços para restringir o consumo ou para arrecadar maiores proventos, não deverá prèviamente assegurar-se em que medida o menor consumo ou o acréscimo de receitas vai onerar o rendimento nacional? Se as suas providências económicas e financeiras respeitam à oferta e à procura, não deverá prever-se a inflação ou a deflação nos preços?

À mais ligeira observação torna-se evidente a imperiosa necessidade do plano económico pela exposição e estudo das quantidades globais; na sua ausência é completamente impossível ao Estado defender uma política económica, qualquer que seja o seu sistema económico.

Ora, se todos os Estados têm hoje forçosamente uma política económica, se esta só pode definir-se, em precisos limites, em obediência aos princípios da economia macrocósmica, é intuitiva e manifesta a imprescindibilidade do conhecimento das quantidades globais.

Como o Estado na sua disciplina económica tem de abranger o conjunto económico nacional, as quantidades globais terão de ser efectivamente globais; de contrário, se o governo aprecia e divide os problemas por compartimentos, só miraculosas circunstâncias evitarão direcção defeituosa. Na verdade, as resoluções serão porventura tomadas e fundamentadas em seguras convicções, mas, porque são simplesmente convicções, é quase sempre difícil evitar que deteriorem estruturas económicas diferentes daquelas que se viram isoladamente e que podem ser tanto ou mais importantes do que estas.

Por outro lado, as necessidades de planificação não cabem já no plano nacional, porque se radicam nas relações internacionais.

Com efeito, a partir da última guerra as conferências internacionais situam-se perfeitamente no quadro da macroeconomia, invocando-se com frequência alguns dos seus princípios elementares para firmar critérios e deduzir raciocínios.

Assim, para fixar a contribuição de cada país no fundo monetário constituído nos acordos de Bretton-Woods, recorreu-se à sua participação proporcional no rendimento nacional; e quando o Plano Marshall começou a efectivar-se, surgiu a questão de saber o valor das previsões na base do investimento, tendo em conta a sua viabilidade e rendimento na conjuntura económica do país devedor. De então para cá as compensações e correspondências em categorias económicas têm proliferado, sempre na dependência do conhecimento das quantidades globais. A título de mera curiosidade tem aqui sabor registar a intervenção num congresso internacional do professor italiano Gini, o qual defendeu o ponto de vista de que a Itália poderia bem pagar o seu débito à América, de conta do Plano Marshall, com o encargo suportado com a sustentação da mão-de-obra italiana exportada para ali na idade média de 20 anos e que os cálculos de consumo poderiam fornecer.

Era um exagero, por certo, mas no nosso caso o incidente serve-nos para bem vincar a extraordinária relevância que já oferece a macroeconomia no concerto internacional.

Esta nova ciência adquiriu ràpidamente forma prática de expressão numa técnica delicadíssima e aliciante a que se chamou contabilidade nacional e cujos métodos e processos provocaram profundíssimas alterações no formalismo jurídico dos orçamentos financeiros tradicionais.

Com efeito, o orçamento financeiro, ou até mais restritamente o orçamento fiscal, prevê receitas e despesas do Estado — não da Nação — e por isso nem tendência pode apresentar para uma previsão de conjunto. A ele são alheias as transformações da riqueza, a gestão, o rendimento, o fluxo e o refluxo dos bens, circunstâncias estas que a técnica orçamental clássica impede de denunciar.

A sistematização só é possível em esquemas de contas retrospectivas e prospectivas; nas primeiras, avaliando-se o rendimento nacional, o capital nacional e o património; nas segundas, estimando-se as quantidades globais que necessàriamente conduzem à elaboração dos orçamentos nacionais.

Estudadas as contas nacionais no ponto de vista económico, vêm as quantidades globais informar os limites em que o orçamento pode variar, designadamente quanto à orientação do governo em matéria de impostos, de empréstimos e de outras restrições económicas postas ao livre curso do puro critério financeiro. Limitam-se as despesas ao montante das receitas econòmicamente realizáveis, qualificam-se estas e aquelas consoante os princípios da macroeconomia. Quando se pensa em explorações e em investimentos, quando se criam encargos que limitam a redistribuição dos rendimentos ou outros com carácter de segurança social, há naturalmente critérios de classificação que se situam na ordem económica e em atenção aos quais se deve conduzir o trabalho da elaboração orçamental.

A economia fundamental no quadro actual dos conhecimentos científicos determina fortíssima pressão nos princípios clássicos da ciência das finanças, particularmente na matéria de técnica orçamental. No estádio já atingido pela macroeconomia o orçamento financeiro enferma de impossibilidades e de incompatibilidades, tal a ignorância em que deixa as macrodecisões no plano económico, o custo e o rendimento dos serviços, a natureza qualitativa e quantitativa das receitas e despesas, a distinção de capital e rendimento, as definições distintas de exploração e investimento, a natureza económica da exploração das empresas de economia mista e dos serviços autónomos do Estado, o montante das autorizações de impostos parafiscais e a forma como se distribuem os respectivos rendimentos.

Os estudos levados a termo nas doze conferências «On research in Income and Wealth» tiveram a virtude de internacionalizar a técnica das contas nacionais, a qual vem sendo sistemàticamente enriquecida num labor incessante de técnicos e estudiosos do mundo moderno, entusiasmados pelas verdades que nelas se contêm. Como François Perroux ensina, em vez de «deformarmos» polìticamente cada um dos problemas postos à consideração nacional, melhor seria «informar-

mos» imparcialmente os termos em que ele se põe e os diversos tipos de soluções que admite. O ilustre professor ataca directamente o problema da implantação do orçamento nacional, cuja estrutura é inteiramente incompatível com a forma actual dos orçamentos financeiros.

O orçamento do tipo financeiro constitui um acto jurídico sujeito à apreciação das assembleias políticas, nas quais se prevêem e autorizam receitas e despesas do Estado, que em regra se equilibram.

Temos portanto uma distinção primária entre receitas e despesas. Quer umas, quer outras, são agrupadas de acordo com uma classificação rígida, cuja nomenclatura é também pouco flexível, e, acima de tudo, ambas alheias a qualquer critério de ordenação económica.

Nas receitas é patente uma falta de ordem entre taxas e impostos, porque nem mesmo um fundamento teórico, puramente financeiro, pode descortinar-se para justificar chamar-se taxa a um imposto ou imposto a uma taxa.

Acresce que mesmo no capítulo dos impostos se coleccionam as verbas com indiferença pela razão de origem que naturalmente impõe a discriminação das receitas segundo a sua natureza, isto é, consoante encontram fonte no capital, no rendimento, no consumo, nos negócios jurídicos, etc.

Outras espécies de receitas, que não os impostos, não se arrumam também por método económico, como seja a variada gama de taxas, de rendimentos patrimoniais ou comparticipações de feição económica, administrativa, financeira, judiciária.

A ausência de outras receitas, como, por exemplo, as parafiscais, reduz o orçamento das receitas na sua função totalizadora e analítica, prejudicando o fim último da generalidade.

Conquanto o sistema de classificação e nomenclatura das receitas seja manifestamente deficiente, os aspectos de maior gravidade no orçamento financeiro encontram-se nas despesas, onde o método económico tem a mais extraordinária relevância. Aliás a classificação das receitas está tão intimamente subordinada à que for dada às despesas que esta se torna preponderante, não só porque administrar é gastar, mas ainda porque da latitude dada ao orçamento das despesas depende a orgânica do orçamento das receitas.

A questão central na discussão do orçamento situa-se precisamente no sector das despesas, pois é nele que se instauram os princípios de técnica orçamental, alvo das críticas gerais.

Com efeito, as regras tradicionais da «unidade», «anualidade», «universalidade», «especialidade» e a da «não afectação de receitas a despesas» têm hoje no orçamento fiscal uma posição inteiramente insustentável, pois que as realidades actuais demonstram à saciedade como se negam a aceitar no seu âmbito aquilo que elas próprias significam.

Na elaboração do orçamento financeiro estas regras têm sido respeitadas.

Esta obediência forçou, por um lado, a destacar para orçamentos anexos despesas e receitas que em acordo com elas próprias não podiam de nenhuma maneira inscrever-se no orçamento geral; por outro lado, e mais gravemente, as circuns-

tâncias económicas de cada país, diferindo já notàvelmente daquelas que se verificavam antes da última guerra, impuseram a criação de contas especiais da mais variada natureza, movimentadas todas extra-orçamentalmente. Resultado: quase insensìvelmente avolumaram-se os números e as intervenções do governo, para a breve trecho se verificar que o orçamento do Estado, em vez de constituir o plano geral de administração, era apenas uma parte em relação ao todo dessa mesma administração.

A multiplicação dos serviços do Estado, a sua lata intervenção em serviços semipúblicos e privados, como sejam a segurança social, as empresas de economia mista, a sua comparticipação em serviços improdutivos e de mera regularização económica, determinaram nas despesas uma cisão verdadeiramente abissal, pois que, se umas dão lugar a uma contrapartida, outras significam simples transferência de rendimentos. Efectivamente, algumas despesas, como sejam as de pessoal e a grande maioria das dotações de material, são bem diferentes daquelas que contemplam encargos como subsídios de natureza económica ou social, em que de facto a distribuição de rendimentos não altera a riqueza nacional.

Por outro lado, é incontestável que o orçamento do Estado vem interferindo de cada vez mais agudamente no rendimento nacional e fortuna nacional, circunstância que impede ele mantenha o seu carácter exclusivamente financeiro.

O equilíbrio numérico do orçamento financeiro tem hoje um valor diminuto, porque o importante está no confronto das expressões representativas da produção, do investimento, do consumo, do património e do rendimento, relações que não podem estabelecer-se por ausência absoluta de ordenação económica no orçamento fiscal.

No orçamento financeiro a despesa é sempre considerada como se não tivesse rendimento; é evidente, porém, que muitas despesas o têm, como também se não pode abstrair de que a gestão económica distingue nìtidamente outras espécies de despesas.

Não chega já a clássica distinção de despesas ordinárias e extraordinárias para perfeitamente estremar campos de expressão económica bem diversa, porque numas e noutras há explorações e há investimentos; se estas duas espécies se confundem, o Estado fica inibido de conhecer a questão primacial, que é averiguar o fluxo das despesas públicas, enquanto que no seu conhecimento pode mais fàcilmente encontrar a directriz da sua política económica, como verificar o custo e o rendimento dos serviços. A necessidade deste *contrôle* derroga a regra da «anualidade» e impõe a revisão dessa outra designada da «especialidade», de modo que as dotações venham a distribuir-se tendo em consideração os objectivos a atingir e as entidades responsáveis pela administração.

Assim se tem feito, por exemplo, no orçamento nacional holandês, pelo qual é permitido apurar estes resultados e julgar com justiça as direcções responsáveis.

O ponto de vista da necessidade desta elementar divisão orçamental foi recentemente posto em foco pelo Prof. Laufenburger, considerado como um dos mais acérrimos defensores das finanças tradicionais.

Em razão de funções especiais de natureza económica, o Estado teve necessidade, como já referimos, de consentir na constituição de fundos que extra-orçamentalmente se administram e vivem, denunciando assim a derrogação das regras da «unidade» e a da «não afectação de receitas a despesas». Sucede ainda que estes fundos muitas vezes, em razão da sua própria índole, se repartem no tempo por períodos diferentes do ano, o que vem quebrar a regra da «anualidade».

Grave é, porém, o facto de alguns destes fundos irem buscar ao orçamento, sob a forma de subsídios, as suas receitas ou parte importante delas, o que significa subtracção à economia nacional, sem que por outra via possa avaliar-se do seu produto, do seu rendimento e da sua aplicação.

Mas, além dos fundos e contas especiais não movimentados orçamentalmente, há ainda a considerar os programas de trabalho, que se dividem por diferentes anos económicos e que, se algumas vezes destroem a regra da «unidade» do orçamento, dão outras vezes lugar à afectação de receitas e sempre à inobservância da regra da «anualidade».

Não se detém ainda aqui a derrogação das regras tradicionais. O peso da segurança social, suportado por toda a população, para o efeito de satisfazer necessidades sociais, atinge verbas importantíssimas, que não constam geralmente do orçamento do Estado, mas que nem por isso deixam de constituir encargos dos mais gritantes sobre a economia nacional, os quais nem sequer podem ser avaliados exactamente — é a derrogação da regra da «universalidade». Na verdade, o desconhecimento do seu valor pode conduzir a uma desordenada política de trabalhos públicos destinada a remediar crises periódicas, quando o estudo da redistribuição dos rendimentos poderia dar lugar a verdadeiras surpresas quanto à origem dos males.

Se no plano nacional os factos se oferecem assim, no plano internacional tornam-se ainda mais complexos. A cooperação entre as nações nascida na última guerra determina de sua vez alteração na técnica orçamental clássica.

O rendimento nacional, a contabilidade nacional, a fortuna nacional, o orçamento nacional são conceitos e sistemas que têm já consagração jurídica nas assembleias internacionais, e essa circunstância é já tão poderosa que vem interferindo até com a própria soberania dos Estados, principalmente no regime monetário e das trocas.

É o que resulta das conferências de Genebra, do Plano Marshall, da O. E. C. E., em que os juízos e resoluções se fundamentam em situações económicas globais, não já referidas só a um ano, mas até a ciclos de dois ou mais períodos anuais.

Por outra via, os acordos efectuados quanto a créditos, operações monetárias, trocas comerciais, assistência financeira subordinam-se à disciplina dos estatutos internacionais, que derrogam as premissas do orçamento financeiro, tornando particularmente precárias as regras da «especialidade» e da «não afectação de receitas a despesas».

Das observações até aqui feitas transparece à evidência que efectivamente as regras clássicas da elaboração do orçamento estão sèriamente feridas, impossibilitando o orçamento financeiro, não só de abarcar todas as realidades do nosso

tempo, como, mais gravemente, de por si só dar à Nação um conhecimento real do plano de administração económica nacional. Na época que vamos vivendo até as assembleias políticas se encontram na situação extraordinária de serem privadas do conhecimento prévio dos acontecimentos económicos fundamentais, pois são estes exactamente os que se decidem em conselhos secretos, não obstante a soberania das referidas assembleias. A anomalia não poderá, porém, sanar-se sem radical transformação do sistema orçamental que vigorava e ainda vigora nalguns países. Continuarem os parlamentos a apreciar exclusivamente o orçamento financeiro seria, como disse o Prof. Reuter, relator do último congresso do Instituto Internacional de Finanças Públicas, um desconhecimento grave da evolução contemporânea.

Perante situações em que, forçados pelas circunstâncias, os governos são compelidos a desviar do orçamento tradicional importantíssimas previsões de despesas que se distraem para contas especiais, reduzindo-se o orçamento à posição de mero ordenador de despesas de exploração de alguns serviços e de uma pequena parte de despesas de investimento, aliás mal definidas, e sobretudo sem qualquer orientação económica, houve que reajustar a economia às finanças, corrigindo-se a técnica e o direito orçamental.

Na investigação levada a termo nos vários sectores da administração pública defenderam-se dois pontos de vista: a solução extrema de integração pura e simples do orçamento do Estado no orçamento da Nação e a solução acolhida hoje universalmente de fazer coincidir a apresentação do primeiro com o segundo, sujeitando-se o orçamento do Estado às indispensáveis rectificações de classificação e nomenclatura, a fim de se executar em concordância com o da Nação.

Este último, com o fim tentador de dar uma visão generalizada da actividade económica de um país por meio dos mais árduos trabalhos prosseguidos através os números, só será exequível na mais íntima colaboração de variados serviços.

No mais elevado plano situa-se a contabilidade nacional prospectiva, que fundamentalmente tem por objectivo máximo a determinação das quantidades globais, não só do rendimento e capital nacionais, mas também a exposição dos problemas relacionados com a gestão económica, onde se situam o fluxo e refluxo dos bens e a transformação das riquezas. Por outro lado, aquela contabilidade permite comparações de altíssima importância já antes referidas, como sejam entre o consumo e o investimento, entre o sector público e o privado, ao mesmo tempo que facilita avaliar o regime de trocas e pagamentos internacionais e a inflação; em suma, o espelho da situação económica de um país.

É evidente que há-de encontrar-se também no âmbito da contabilidade nacional o sistema de *contrôle* do custo e rendimento dos serviços, como do valor do património, circunstâncias, aliás, não referidas explìcitamente, pela razão simples de que já na primária contabilidade pública tal processo se considera como exigência elementar.

Nalguns países, entre os quais Portugal, não funciona ainda este mecanismo, pelo que se recusam conhecimentos que são imprescindíveis.

Ainda há pouco, Jean Sotty, colaborador de muito mérito do Instituto Internacional de Finanças Públicas, escreveu um artigo para uma revista francesa da especialidade, em que se ocupa da contabilidade pública em Portugal, que visitou, no qual conclui afirmando que entre nós se vive um período de transição, precisamente em virtude de, não obstante estarmos na posse do rigor quanto ao apuramento dos resultados da execução orçamental, não termos encontrado ainda soluções capazes de informar a opinião acêrca da eficácia dos serviços públicos e da avaliação do valor do património do Estado.

Como íamos dizendo, está implícita na contabilidade nacional a investigação destes dois aspectos da administração pública, os quais, em adição ao seu objecto específico, conduzem à elaboração dos orçamentos nacionais, cujo equilíbrio de receitas e despesas resulta não apenas de situações parciais, mas de um verdadeiro equilíbrio económico nacional.

O orçamento nacional, a que temos feito particulares referências, devia ser objecto de mais largas observações; todavia, a índole deste trabalho não permite pormenorizar o que melhor cabe em estudo didáctico. As suas características mais típicas merecem, no entanto, um assento, embora tenha de se reunir nestas linhas muito gerais: o conceito, objecto, conteúdo, relações com o orçamento financeiro, e, finalmente, saber a quem compete a sua elaboração.

Como tivemos oportunidade de observar, a evolução da teoria macroeconómica e a própria natureza do ambiente económico de implantação do sistema de orçamentos nacionais têm provocado sucessivas aproximações a critérios mais concretos de política económica.

Assim, enquanto nos países anglo-saxões o fundamento desta técnica se encontrava no objectivo do pleno emprego, nos países ocupados durante a guerra foi-se mais além, procurando encontrar no orçamento nacional, não só a estruturação de uma das questões mais salientes da administração pública como é a do emprego, mas a própria directriz política e económica no seu sentido mais geral. É o caso da Holanda, da Noruega e da França.

Esta distinção fundamental no conceito de orçamento nacional tem interesse de primazia quando se analisam os dois tipos, que, aliás, oferecem já aproximações importantes. Do estudo da prática orçamental moderna pode fazer-se uma apreciação referente ao substrato comum, de forma a conseguir-se obter uma informação em que se fixem os tópicos do sistema no estado actual da sua evolução.

O conceito mais generalizado de orçamento nacional — nomenclatura que parece triunfar em paralelo com as designações de orçamento económico, balanço nacional e orçamento humano — traduz-se num programa detalhado da vida económica nacional. O orçamento nacional dirige-se para o futuro; é, portanto, um trabalho de previsão. Ultrapassada a fase do conhecimento exclusivo do rendimento nacional, veio a exigir-se a informação do capital nacional, e, simultâneamente, a elaboração de um orçamento onde todas as variáveis da economia nacional pudessem ser equacionadas, inclusivamente na consideração das categorias económicas das empresas públicas e privadas.

Fàcilmente se descortina que o objecto do orçamento nacional é permitir obter o cálculo da repartição em espécie da produção e da distribuição das riquezas, designadamente o consumo público e privado, o comércio externo e o investimento. O seu conteúdo há-de portanto corresponder a este objectivo, conquanto seja muito variável o agrupamento e a classificação das actividades e a própria orgânica do sistema, cuja arquitectura está subordinada à estrutura económica de cada país e aos diferentes critérios técnicos que podem presidir à sua implantação.

Como linha geral de rumo aceita-se a divisão do orçamento em sectores diferenciados de actividades, como sejam a produção, as empresas, o Estado e pessoas colectivas, os particulares e estrangeiros, distinguindo-se em cada uma a metrópole e as colónias.

O sector da produção pode abrigar as seguintes rubricas: agricultura e silvicultura, comércio, indústria e artesanato, pesca, marinha mercante, transportes terrestres, actividade financeira, construção civil, turismo, habitação, administração pública e outros serviços.

A relacionação dos diferentes sectores faz-se através de orçamentos. Assim, em primeiro lugar coloca-se o orçamento de bens e serviços referidos ao estrangeiro, cuja nomenclatura na classificação de contas pode coincidir com a da balança de pagamentos. O orçamento da produção tem em vista a repartição do rendimento nacional entre as diversas actividades correspondentes às rubricas acima enunciadas para o respectivo sector.

O orçamento do investimento representa a constituição de capital novo nas mesmas actividades.

Finalmente o orçamento do consumo, que tem no início a intenção de manter o consumo em determinado nível, estabelece o equilíbrio dos consumos com as possibilidades, o qual é cotejado através as posições do orçamento geral de bens e serviços. Neste orçamento englobam-se em três divisões as actividades compreendidas nos sectores — empresas, Estado e pessoas colectivas e particulares.

Pelo uso de um sistema digráfico de escrituração regista-se a repartição do rendimento nacional, porque afinal o emprego dos rendimentos traduz-se em consumo e em investimento que consta dos diferentes orçamentos.

O orçamento assim elaborado executa-se em acordo com o orçamento financeiro, porque, regra geral, os dois coincidem. Há nisto o maior interesse, pois que a contabilidade do orçamento financeiro permite ver se a repartição dos rendimentos, de acordo com a previsão económica, pode ser assegurada por intervenção do orçamento do Estado.

As realidades económicas de cada país, particularmente daqueles em que a agricultura representa valor importante no quadro das suas explorações, podem criar dificuldades quanto à escolha do período anual a que se deve referir o orçamento. Não poderá abstrair-se, por outro lado, que a gerência das empresas públicas, como das privadas, coincide com o ano civil, circunstância esta que alimenta as dúvidas quanto à questão de saber entre que épocas se devem contar os doze meses do ano económico.

O orçamento nacional tem sido usualmente um acto da competência do Governo e também geralmente apresentado pelo Ministro das Finanças. É preparado por um corpo de especialistas, em directa colaboração com os diversos serviços técnicos e políticos dos diferentes sectores da administração pública.

O progresso verificado nestes últimos anos no estudo e elaboração de orçamentos nacionais, e bem assim a sua rápida generalização, levam-nos a crer que muito brevemente serão poucos os países modernos que se encontrem privados de orgânica tão eficiente como esta para nortear a vida nacional.

O país que mais recentemente cuidou deste problema foi a França, que em diploma promulgado em Abril de 1950 encarregou uma comissão especialmente nomeada para:

a) Estudar o estabelecimento das contas e dos orçamentos nacionais;

b) Estabelecer as contas económicas da nação para o ano de 1950;

c) Fazer a previsão para o ano de 1951;

d) Apresentar um relatório sobre a natureza e o sentido dos resultados obtidos.

A nova técnica vai progredindo no tempo e no espaço, conquistando governos, políticos, cientistas e técnicos. Temos para nós a convicção de que é já impossível deixar de a considerar como viva realidade de relevantíssimas vantagens.

As ideias que reunimos para o fim desta palestra têm o objectivo de dar uma visão panorâmica de algumas das mais salientes consequências da macroeconomia na ciência das finanças e parecem-nos suficientes para pedir a atenção do Governo para os problemas nacionais que se inscrevem nestas matérias. No que respeita à imperiosa necessidade de serem equacionados pelo prisma económico, cremos não haver discordância, por isso que entendemos ser esse o único processo para que efectivamente possamos considerar «livre» qualquer sistema económico. Esta afirmação poderá parecer paradoxal, mas esclarece-se com nitidez se bem pensarmos que, seja qual for a solução política, já não será possível voltar atrás em aquisições profundamente enraizadas nos povos, como seja o *contrôle* das trocas, a segurança social e o *contrôle* do crédito. Sendo assim, e se deixassem de existir o plano, o orçamento e as contas nacionais, estes *contrôles* deslocar-se-iam do Estado para empresas privadas, que sob as mais variadas cambiantes sujeitariam os indivíduos e as nações ao regime que mais lhes conviesse, limitando, senão eliminando, os princípios fundamentais da liberdade que as nações por direito próprio têm para dispor dos seus interesses.

O espírito que anima a ordem económica social e política não é actualmente concordante com quaisquer supremacias que não sejam as estritamente nacionais; e, porque assim é mundialmente, qualquer que seja o regime político vigente, parece intuitivo que também o nosso país se não exceptua da regra. Por isso, nós não poderemos terminar esta palestra sem deixarmos em suspenso a preocupação que nos domina: Portugal carece urgentemente de conhecer as suas grandezas económicas expressas em quantidades globais, o que implìcitamente exige a construção da teoria portuguesa do rendimento e orçamento nacionais, o conhecimento do custo e rendimento dos serviços e do património da Nação.