SG-MFAP
BIBLIOTECA CENTRAL

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

Direcção-Geral da Contabilidade Pública

Gabinete de Estudos António José Malheiro

PARA UMA CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA DAS DESPESAS PÚBLICAS

(Ensaio)

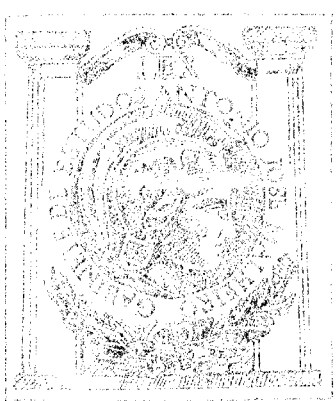
Pelo primeiro-oficial António Faria Moita

—
—

O PRINCÍPIO HEDONÍSTICO E A PRODUTIVIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

(Manifestações espontâneas e providências adequadas através dos tempos)

Pelo segundo-oficial João Maria da Silva



1960

APRESENTAÇÃO

1. Reunem-se neste volume dois trabalhos de funcionários desta Direcção-Geral, analisados ambos pela Comissão de Leitura a que se refere a circular nº. 410, série C, de 23 de Novembro de 1957.

Tem-se a consciência do valor dos estudos apresentados. Mas trata-se de tentativas que o Gabinete de Estudos acarinha, porque merecem ser estimulados os seus autores, para além do mérito que os trabalhos contêm. São os primeiros voos de esforçados servidores desta Direcção-Geral, a que se procura imprimir segurança e, decerto, com persistência, ela obter-se-á em novas produções.

Ainda que não se alcance a perfeição nos primeiros ensaios, são estes que servem de ponto de partida a outros de maior valia, são eles que encorajam os irresolutos e fornecem aos próprios autores a confiança para estudos mais profundos.

De qualquer modo, uma posição fica conquistada: a de pioneiros no combate à inércia.

2. Uma palavra de homenagem é merecida à Comissão de Leitura, a propósito da publicação deste volume.

A sua acção não se tem limitado ao exame dos vários trabalhos que lhe têm sido presentes. Ela tem, também, aconselhado sobre a maneira de fazer, encaminhado, fornecido mesmo uma orientação, conduzindo os autores a ajustamentos das suas produções, de forma a tornarem-se em condições de serem dadas a lume, embora, está claro, sem alteração dos pontos de vista defendidos e dos princípios enunciados, que se respeitam e não responsabilizam nem a Direcção-Geral nem a Comissão.

Foi assim que os trabalhos contidos neste volume receberam a influência da Comissão, conseguindo-se melhoria na concretização de algumas das ideias expostas, além de que, com essa actividade, os estudos ganharam em extensão, desenvolveram a matéria de maior interesse e atingiram um equilíbrio que não tinham antes.

3. Qualquer dos temas escolhidos tem interesse e incontestável oportunidade.

O Gabinete de Estudos, procedendo à sua publicação, igualmente tomou essas circunstâncias em linha de conta, na esperança de que a leitura do volume desperte noutros funcionários da Direcção-Geral entusiasmo pelos assuntos tratados e os animem ao seu estudo, segundo novos ângulos.

Por outro lado, deseja-se que o nome destes dois autores seja apenas o início de longa lista de colaboradores do Gabinete de Estudos, isto é, que outros apareçam por sua livre iniciativa, numa ânsia de valorização profissional, o que, em última análise, reverterá em benefício dos próprios interessados.

Em 7 de Dezembro de 1960.

O DIRECTOR-GERAL,

Aureliano Felismino

PARA UMA CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA DAS DESPESAS PÚBLICAS

(Ensaio)

Pelo primeiro-oficial António Faria Moita

SUMÁRIO

Pág.

INTRODUÇÃO 7

CAPÍTULO I

O crescimento económico e a estrutura financeira e administrativa 9

CAPÍTULO II

Instrumentos e técnicas de programação económica 15

CAPÍTULO III

O orçamento económico — suas vantagens e estrutura contabilística 20

CAPÍTULO IV

A falta de uma contabilidade nacional e os organismos internacionais 30

CAPÍTULO V

A classificação administrativa em face da classificação económica 35

CAPÍTULO VI

Ensaio de uma classificação económica das despesas públicas 43

INTRODUÇÃO

Não me parece que deva ser considerado utopia admitir que a nossa época venha a ser assinalada pela introdução de mais algumas inovações no campo das estruturas financeira, económica, administrativa e até social, com o objectivo de vencer a curva da vida que a comunidade portuguesa está atravessando.

A cumprir-se a previsão não constituirá tarefa fácil vencer as dificuldades dela emergentes.

Os problemas já surgem diàriamente e com uma pressão de tal ordem que põe à prova todos os recursos profissionais, chegando mesmo a desafiar a própria capacidade física dos indivíduos.

Para os enfrentar requere-se muito boas vontades, um escol de agentes do Estado preparados à altura dos problemas, dotados de uma mentalidade formada e caldeada nas ideias modernas e de um poder de análise e síntese que permita construir soluções válidas e viáveis para operar a transição das actuais para as novas estruturas, com um mínimo de perturbações e sem soluções de continuidade.

Temos para isso de adquirir uma certa receptividade para que, quando as decisões governamentais surgirem, já estejamos preparados para lhe dar a execução adequada, de modo que os objectivos que se pretendam atingir sejam efectivamente alcançados.

Um dos meios de que podemos e devemos servir-nos para nos introduzirmos nas novas ideias é fazermos leituras assíduas de certas obras da especialidade as quais, valha-nos isso, temos

ao nosso dispor, sem qualquer dispêndio monetário da nossa parte.

Claro que essas obras estão repletas de teorias, algumas úteis e válidas para o nosso caso, mas nem todas aplicáveis com probabilidades de êxito.

Não podemos cingir-nos a figurinos estrangeiros, porque as circunstâncias variam de lugar para lugar. É necessário um estudo de adaptação ao nosso meio. Quer dizer, uma cultura meramente falaciosa de puro exibicionismo espectacular, mais ou menos vago, tem apenas interesse para uma tertúlia à mesa do café.

A mera exibição de teorias, referências históricas, números, datas, etc., que poderá alcunhar-se de cultura de prateleira, resulta inútil, se não for servida por um espírito prático e analítico que dela seja capaz de extrair soluções válidas para problemas concretos.

Na verdade estamos a viver uma época em que a teoria anda muito associada às soluções práticas, mas o ponto mais difícil, penso eu, estará em partir das teorias para construir esquemas que possam servir para resolver problemas reais. Pois se não conseguirmos vencer essa dificuldade fracassamos na nossa missão.

Todo o esforço despendido na elaboração deste trabalho foi orientado e subordinado a atingir esse objectivo. Se os fins foram ou não alcançados, cumpre a V. Exas. e não a mim, dizê-lo.

CAPÍTULO I

O crescimento económico e a estrutura financeira e administrativa

1. Se me fosse permitido estabelecer uma catalogação dos países que constituem o vasto globo, partindo do critério do grau de desenvolvimento da sua economia, consideraria três grupos fundamentais: 1º.) países superindustrializados, dotados de uma elevada capitação do produto e do rendimento nacional; 2º.) países subdesenvolvidos ou atrasados, não dispondo sequer de estruturas económicas através das quais se possa tirar uma conclusão segura, mesmo grosseira, sobre aqueles índices, mas que, não obstante essa circunstância, neles corre um frémito de progresso e de ânsia pela revolução económica que, tarde ou cedo, os libertará da estagnação ancestral em que têm vegetado; 3º.) países que, não se podendo catalogar no 2º.grupo, visto terem já atingido um elevado grau de cultura e civilização, dispõem além disso de um passado histórico e de um património espiritual que bem se podem considerar credores do reconhecimento internacional, não tendo atingido, contudo, ainda, no domínio material, aquele grau de desenvolvimento que se observa no 1º.grupo, talvez mais por uma questão congénita de concepção de vida social, que apesar de tudo está sofrendo o influxo do progresso, do que por inépcia, que se possa considerar de atavismo rácico.

Aceitando a classificação das nações do globo nos grupos indicados há, no entanto, um traço comum que se observa em relação a todas elas.

Trata-se da observância de um desejo e de uma ânsia de progresso e desenvolvimento económicos, que se traduza por uma melhoria, sempre crescente, do bem-estar social que a civilização dos nossos dias plenamente justifica.

O que está na base desses objectivos, já atrás se deu a entender, é a introdução de um factor dinâmico de análise económica, isto é, uma taxa de crescimento da capitação do produto, ou seja do rendimento.

Não desejamos entrar aqui em aspectos críticos da posição relativa em que se encontra o nosso País, em relação às demais nações. Apenas nos importa saber que estamos animados do mesmo frémito de expansão económica, que constitui uma espécie de aguilhão que espicaça todas as nações, à guiza de emulação.

No desejo de atingir os mesmos objectivos temos necessidade de rever qual o arsenal de instrumentos ou de técnicas financeiras e administrativas de que dispomos, se estão à altura de responder a todas as exigências que os progressos científicos deles reclamam, ou se é aconselhável neles introduzir os aperfeiçoamentos consentâneos com as novas finalidades.

É necessário, periòdicamente, fazer um exame retrospectivo, em relação ao ponto de partida e saber a que distância estamos do objectivo demarcado, a fim de evitar que a Nau de que somos os tripulantes não vá sofrer desvios na linha de rumo prevista, que possam conduzir-nos a gargalos de estrangulamento. Isto é, avaliar das tendências e dos progressos alcançados, mercê das tarefas a que tenhamos metido ombros, qual o ritmo de aceleração e expansão do processo produtivo, criando para o efeito novas técnicas, se não queremos estagnar ou quiçá retrogradar, em relação aos outros países.

2. Para continuarmos a progredir no ritmo desejado de modo a satisfazer às exigências sempre crescentes duma sociedade em permanente evolução, estão já indicadas as directivas da política económica e determinados os factores de variação e do ritmo de variação do produto nacional, através do II Plano de Fomento.

Tem sido no entanto característica da nossa economia ser a procura a determinar as decisões ou as iniciativas de produção, mas a experiência tem demonstrado que este entendimento não satisfaz aos propósitos de uma expansão económica.

Essa parece ser a razão por que, recentemente, se tem encarado a política económica de o aumento da procura exceder a capacidade de produção existente, desafiando a atonia dos capitais, atraindo-os e estimulando-os a lançarem-se em empreendimentos que ampliem e alterem a estrutura económica.

Se analisarmos as componentes da procura deparamos com as quatro seguintes variantes: 1) expansão do consumo privado; 2) do investimento das empresas; 3) da exportação; e 4) dos gastos do Governo. Como condição prévia, põe-se a ressalva de os acréscimos da procura se dirigirem à produção nacional, com repúdio, sempre que possível, das importações.

No entanto, acentua-se que todo o esforço de análise deverá ser orientado para o investimento, pois que o calculado acréscimo do consumo é determinado pelo nível de rendimento e este é função da produção, dado que, no caso português, as relações com o exterior não têm sido, embora possam vir a sê-lo, um factor decisivo a determinar a expansão, como o atesta a nossa balança comercial.

Podemos pois reduzir a duas, as componentes principais e estimulantes do processo de expansão: consumo interno e investimento.

A componente consumo não é de molde a pesar grandemente sobre as disponibilidades financeiras, em virtude de numa economia porventura não industrializada, a actividade económica reduzir o seu esforço a uma mera rotina, se não tiver experimentado processos de expansão.

O investimento constitui, portanto, o pano de fundo de toda a problemática económica e financeira, muito especialmente o investimento das empresas em capital fixo - fábricas, máquinas, ferramentas, etc..

Quando se decide, e foi esse o objectivo do II Plano de Fomento, prosseguir uma política adequada de desenvolvimento económico, partindo de uma taxa média anual, prèviamente calculada, de incremento do produto nacional bruto a atingir, está-se implìcitamente a fazer uso do chamado coeficiente marginal, ou relação capital/produto.

Esta relação constitui elemento essencial, visto que a pàrtir dela é permitido estimar, com certo rigor, qual a quantidade de capital fixo que, em dadas circunstâncias, é necessária para atingir um dado volume de produto.

Deste modo, fixado o volume de produto, estamos em condições de determinar o volume de investimento, pois a variação do capital fixo se relaciona com o ritmo de crescimento.

Estabelecidas as metas em termos de produto e calculado o volume necessário de investimento, segue-se a comparação entre os recursos de que se dispõe ou a sua mobilização (decisão financeira) e o ritmo de crescimento desejado.

A aprovação do II Plano de Fomento marcou o accionamento da alavanca de arranque, a caminho desse objectivo.

3. Como a mobilização dos necessários recursos reclama oportunas decisões de política financeira, visto que os recursos desta natureza precedem toda a iniciativa, inscrita na

programação económica, uma aceleração no ritmo do crescimento não se compadece com uma parcimónia, porventura excessiva, dos meios financeiros susceptíveis de ser utilizados pelo sector privado, nem com um desactualizado sistema de crédito.

Este último, sobretudo, deve estar apto, e já foram dados passos decisivos nesse sentido, com a criação do Banco de Fomento, a tornar utilizáveis, pela economia nacional, um entesouramento e uma liquidez do mercado financeiro, que tem permanecido até agora numa atitude errante, em busca de novas fontes de rendimento, sempre fiel à sua função social e económica como factor do processo produtivo.

A execução estabelecida é formada pela elaboração, aprovação e aplicação de medidas de política económica subordinadas ao objectivo de cumprir o que se programou para o sector privado e pelo conjunto de obras ou investimentos a levar a efeito pelo Estado.

Constitui talvez a fase mais burocrática, mas não a menos importante, e, para a realizar, o Governo tem necessidade de dispor de estruturas administrativas que permitam efectuar, quer uma revisão contínua do programa, de modo a obter uma adaptação às condições conjunturais, quer o contrôle do ritmo de expansão. É evidente que para desempenhar estas tarefas o Estado carece de um escol de agentes encarregados do seu exercício, dispondo de um mínimo de preparação e de conhecimentos no aspecto das técnicas e do diagnóstico da programação.

O progresso nacional não pode exigir-se ao esforço ou sacrifício do indivíduo isolado, seja qual for o sector ou o grau hierárquico em que esteja colocado, mas sim depende, em larga medida, não só do espírito de equipa que galvanize e irmane um conjunto de agentes, mas também da unidade de orientação e coordenação que vierem a ser estabelecidas superiormente.

Prováveis distorções, transigências, lacunas ou desfasamentos sectoriais, que se possam observar, sobretudo em departamentos do Estado ligados a actividades económicas, devem ser evitados.

Antes pelo contrário o que parece impor-se é uma uniformidade de métodos, critérios e técnicas estabelecidos previamente, para que os resultados apurados ou as conclusões formuladas sejam elementos seguros de apreciação e comparáveis com os objectivos visados, de molde a permitir introduzir os ajustamentos ou as alterações que a experiência ditar.

Para findar este capítulo pode concluir-se que a economia estuda factos e procura dispô-los de maneira a ser possível tirar deles conclusões.

A recolha dos factos constitui uma ou várias operações delicadas; agrupados de forma correcta falam por si próprios, mas desordenados, nada nos dizem.

Uma das coisas mais importantes a aprender consistirá em dispor adequadamente os factos. É esse um dos objectivos do presente trabalho. Vamos ver se os nossos propósitos são ou não atraiçoados.

*

CAPÍTULO II

Instrumentos e técnicas de programação económica

1. Aludiu-se, no capítulo anterior, em linhas gerais, às relações do problema do crescimento económico com a estrutura financeira e administrativa e à necessidade de estabelecer uma orientação coordenada, nesse sentido.

Acrescenta-se agora que essa coordenação deve objectivar-se na existência de instituições financeiras adequadas e na estrutura administrativa, as quais deverão estar aptas a prestar, em qualquer momento, todas as informações ou esclarecimentos que o Governo ou os organismos especializados solicitem, com o objectivo de preparar uma política de conjunto com o fim de realizar o equilíbrio da economia.

Mas um país cujas fontes gerais de informação económica são escassas ou defeituosas não pode esperar obter uma estimativa do rendimento, digna de confiança.

Daí a razão por que os Estados modernos acumulam enormes quantidades de dados estatísticos, em certos casos com interesse meramente científico, mas mais frequentemente pela razão muito aceitável de que precisam de dispor deles para a administração pública.

Os elementos estatísticos são colhidos através de uma diversidade de fontes.

Para além da sua expressão numérica há que contar com a relutância e incompreensão de certos sectores da actividade produtiva nacional em fornecer dados verdadeiros e exactos, facto esse que conduz o estaticista a formular raciocínios a partir de elementos que não correspondem à realidade, decorrendo dessa circunstância um conhecimento por vezes incompleto da nossa economia.

No entanto, pode defender-se o ponto de vista de que vencidas essa relutância e incompreensão, muito contribuirá para o seu melhor conhecimento, o desenvolvimento das investigações necessárias para nela introduzir certos instrumentos de programação e análise económica, aos quais não temos dispensado até agora a necessária e merecida atenção.

Afigura-se-me reinar certo equívoco, no conceito de muitas pessoas, a respeito dos instrumentos, hoje muito em voga, utilizados como terapêutica para enfrentar os problemas emergentes da projectada expansão económica.

Entre os meios mais generalizados para o efeito sobressaem 1º.) Planos de Fomento, Planos Económicos ou Planos Plurianuais, variando a designação, consoante os países ou as simpatias pelas designações; na sua essência, porém, os objectivos são idênticos; 2º.) Matriz de relações inter-industriais, instrumento técnico de previsão, análise e investigação industrial e económica, de criação recente, mas considerado de grande eficiência; 3º.) Orçamentos económicos ou Orçamentos Nacionais, também de criação recente, já bastante generalizados, em virtude do activo das vantagens que concorrem a seu favor.

Poderá supor-se haver uma sobreposição de instrumentos de análise com os inconvenientes de uma sobrecarga de gastos de administração.

Uma breve referência ao significado e finalidade de cada um daqueles instrumentos, permitir-nos-á chegar a uma conclu-

são diversa, visto cada um deles ter a sua finalidade específica e bem diferenciada.

2. Como Planos de Fomento entende-se a coordenação e direcção planeadas de toda ou só de parte da actividade económico-financeira de uma comunidade, exercida por órgãos próprios e subordinada a objectivos económico-sociais e a sustentar ou a acelerar um processo de expansão económica, quando bem estruturado.

Caracteriza ainda a planificação o facto de se destinar a ter a sua execução ao longo de uma série de anos, geralmente cinco ou seis. Constitui, no entanto, uma promessa, que vale na medida em que for executada.

Por isso é, simultâneamente, um documento político e económico.

3. A matriz de relações inter-industriais, ao invés, é um instrumento de feição puramente técnica.

Não é tarefa fácil explicar o que seja e o seu funcionamento.

Tentemo-lo no entanto.

Podemos supor uma fábrica qualquer que está em laboração. Através dos seus dados estatísticos verifica-se que adquire matérias-primas, produtos de outras fábricas, serviços, transportes, mão de obra, energia eléctrica, combustíveis, seguros, etc., são os chamados factores entrados que, calculados durante um ano, dão o valor global da produção; essa mesma produção ou seja saída de produtos, traduz-se depois em fornecimentos os quais podem ser feitos a outros sectores: às famílias em bens de consumo; a outras fábricas, tratando-se de matérias-primas; à economia nacional, para a formação de capital fixo; ou ainda ao exterior, quando são bens exportáveis.

O que se observa em relação a uma fábrica pode estender-se a uma indústria ou sector.

Por generalização podem conceber-se vários sectores constituindo um quadro, figurando nele, dispostos verticalmente, cada um em sua linha horizontal, os sectores fornecedores, e em colunas verticais, tendo como título de cada coluna, a designação dos diversos sectores compradores.

Se me é permitido usar uma linguagem técnica contabilística, poderá dizer-se que Diversos sectores fornecem a Diversos sectores compradores.

A partir deste processo de análise é possível estabelecer planos de produção global ou sectorial.

O quadro funciona do seguinte modo: prevê-se ou projecta-se duplicar ou triplicar, num período de 5 ou 10 anos, a produção de um dado sector ou sectores.

Desse sector são subsidiários ou fornecedores outros sectores.

Temos, portanto, de programar também em relação aos sectores subsidiários do primeiro, para evitar gargalos de estrangulamento. Raciocinando semelhantemente em relação ao quadro geral, temos a programação global.

No referido quadro e por virtude da intercepção das colunas verticais com as linhas horizontais formam-se "casas", nas quais se inscrevem as quantidades de fornecimentos feitos por uns sectores aos sectores compradores. A matriz, quando elaborada com razoável desenvolvimento, chega a comportar uma ou mais dezenas de milhar de "casas" e só nestas condições oferece vantagens.

A matriz de relações inter-industriais, exige uma condição: a recolha de dados estatísticos deve ser feita conscienciosamente e com o maior rigor; oferece uma vantagem extraordinária: permite estabelecer previsões ou projectar aumentos

de produção global ou sectorial, em bases bastante seguras; elimina um mal: liberta-nos do empirismo da programação industrial; e consente um reparo: é que a sua utilização não está generalizada em Portugal, que me conste.

Supomos ter dado a compreender, em linhas mestras, o que vem a ser a matriz de relações inter-industriais.

Passemos agora à apreciação do orçamento económico nacional, documento que, por estar mais directamente ligado e gravitar na órbita de acção do departamento ministerial que servimos, interessa, de um modo mais directo, à nossa acção profissional.

*

CAPÍTULO III

O orçamento económico - Suas vantagens e estrutura contabilística

1. Poderá com propriedade falar-se da existência de um orçamento económico português?

A pergunta não deixará de ser um tanto embaraçosa.

O que se faz em Portugal a esse respeito, não consente por ora uma resposta afirmativa, no nosso modo de ver.

Mas não enveredemos pelo caminho do criticismo derrotista.

Se o já tradicional relatório, com o qual Sua Exª. o Snr. Ministro das Finanças faz acompanhar a Lei anual de receitas e despesas, fosse completado com quadros de previsão da produção, da balança de pagamentos, das receitas e despesas da comunidade; da poupança e do investimento; da mão de obra; do movimento demográfico, etc., teríamos uma síntese aproximada do orçamento económico nacional.

O estágio da nossa evolução científica, no campo económico-financeiro, não permitiu ainda atingir esse grau de desenvolvimento, mas supomos não estar longe o dia em que isso venha a acontecer.

As causas de tal lacuna não residem pròpriamente na ignorância das suas vantagens, tão evidentes elas são, mas sim numa falta de estruturação de um esquema de recolha de elementos

estatísticos por forma a estabelecer uma previsão, dada a incipiente organização de alguns dos nossos ramos de actividade económica, que só recentemente começou a dar os primeiros passos no sentido da sua reorganização.

Um dos inconvenientes que mais se aponta aos planos de fomento é precisamente o facto de serem elaborados para serem executados ao longo de uma série de anos e, portanto, poderem ser susceptíveis de sofrer os naturais desvios no seu comportamento, em relação aos objectivos fundamentais, permitindo assim desajustamentos conjunturais.

O orçamento económico anual é o instrumento adequado, por excelência, para preencher essa falta, e por consequência . poder operar as adaptações conjunturais que a execução do plano impuser ou aconselhar.

2. Vejamos sucintamente o que vem a ser orçamento económico.

Imaginemos um quadro no qual figurará de um lado a previsão da produção nacional em bens de consumo e serviços e bens duradouros, acrescida dos eventuais excedentes das importações; do outro lado, a previsão da utilização daqueles bens e serviços, pela inversão dos salários, lucros, imposto e poupança, sob a forma de consumo e investimento públicos e privados e do excedente das exportações. Temos, assim, o que se chama um orçamento económico nacional, documento ao mesmo tempo económico e financeiro.

A partir deste quadro, um tanto grosseiramente esquematizado, pode o Estado determinar a sua acção, a exercer pelos meios financeiros ou económicos ao seu dispor - pelo imposto, pelas despesas públicas, pelo investimento público, pela moeda e pelo sistema de crédito. Ele traduz uma situação de equilíbrio. No entanto, a procura global pode não atingir a oferta global

e surgir a deflação, ou excedê-la e surgir a inflação. Impõe-se nessas circunstâncias fazer os ajustamentos convenientes, mediante a articulação das suas componentes, de modo que a situação de equilíbrio económico e social seja mantida. Não é para este momento a análise da articulação das componentes do orçamento económico. Isso, além de nos levar muito longe, escapa ao âmbito do presente trabalho e respeita mais aos economistas e aos financeiros.

3. Caracterizou a época do liberalismo a alternância de períodos de expansão com períodos de depressão económica. Quando estes últimos surgiam, a crise económica, o desemprego em massa, as falências estrondosas, a fome, os conflitos sociais, etc., constituiam um verdadeiro naufrágio económico e social.

O espectáculo da grande crise de 1929/33 levou alguns economistas a meditarem nestes problemas e a reverem os princípios em que assentava o liberalismo económico.

A obra prima do célebre economista britânico, Lord Maynard Keynes, intitulada "A Teoria Geral do Emprego, Juro e Moeda", publicada em 1936, marcou uma viragem na história do pensamento económico e constituiu o fim de uma e o advento de outra era, na economia dos povos.

Aquela obra é comparável em alcance e influência à "Riqueza das Nações" de Adam Smith.

Foi com base nas suas teorias que a Tesouraria britânica, no decurso da última guerra - 1944 - começou a elaborar um quadro sintético do potencial da nação. Concebido primitivamente como elemento de cálculo dos recursos disponíveis para financiar a guerra, este quadro tornou-se, a partir de 1945, o quadro económico permanente do orçamento financeiro anual da nação britânica. A partir de 1947 o orçamento financeiro passou a apoiar-se sobre um orçamento económico que põe em relevo todos os aspectos da produção, da mão de obra, da poupança, da re

partição, da balança de pagamentos e do consumo.

4. Enumeremos agora os fins e as vantagens que nos oferece a elaboração do orçamento económico.

a) Tendo em vista que a necessidade da análise do equilíbrio global nasceu do espectáculo da depressão e do desemprego, concebe-se que a reacção e a luta travada para debelá-los tenha sido uma das primeiras, e porventura a principal, das finalidades do orçamento económico, naquela inscritas.

b) Através da mesma análise é possível descobrir ou prever a possibilidade de uma procura global insuficiente, que pode gerar a deflação, ou também a eventualidade de uma procura global excessiva, que pode levar à inflação. Não há dúvida de que, no quadro do orçamento económico, é possível actuar no seio da conjuntura, recorrendo à função económica das instituições financeiras - o imposto, a moeda e o crédito - como meio de luta contra aqueles perigos.

c) Sendo o quadro da produção uma das componentes do orçamento económico é evidente que, consoante as perspectivas reveladas naquele documento, assim é permitido fazer sobressair aos olhos do público a ideia elementar de que não podem consumir-se mais produtos do que os existentes e que a válvula de aspiração das importações comporta por vezes riscos tão grandes, que nenhum artifício financeiro é capaz de superar.

d) A hipótese de uma guerra, de más colheitas, por virtude de grandes secas ou qualquer outra causa, pode dar origem a uma procura global aumentada ou uma produção reduzida.

Duas medidas podem, nessas emergências, ser adoptadas. A primeira consiste em repartir autoritàriamente os produtos es-

senciais - matérias-primas, energia, artigos de consumo geral, etc.. Temos o racionamento, recurso este só admissível em tempo de guerra.

Porém, esta medida não anula o poder de compra, apenas o suspende.

A segunda medida consiste em deixar a cada indivíduo o direito de comprar o que quiser, mas restringir o rendimento pela articulação do imposto. Em relação ao investimento o Estado pode também contê-lo, fazendo depender certos trabalhos de uma autorização prévia, promover a alta da taxa de juro ou restringir, por meios indirectos, a concessão de crédito. A isto se chamará a regulamentação da economia, promovida a partir dos dados revelados pelo orçamento económico.

e) Reconhecida a necessidade de realizar um programa de investimentos ou mesmo de exportações, armamento ou de habitações económicas, se não todos eles simultâneamente, desde que tais propósitos não obedeçam a um estudo cingido aos moldes técnicos de um orçamento económico, é correr o risco de não ver atingidos os fins económicos e sociais previstos com a planificação.

Efectivamente, impõe-se fazer a estimativa da procura derivada do investimento e do consumo público e privado, comparada com a produção nacional, que marca os limites daqueles termos. Este raciocínio faz pôr em evidência as realidades económicas perante os fenómenos financeiros.

f) Desejamos agora tocar naquilo que se pode considerar a prova amarga do orçamento económico, perante a nossa estrutura financeira, que assenta, como sabemos, no princípio rígido do equilíbrio.

Quando se inscreve o orçamento financeiro no orçamento económico nacional não é forçoso, como poderá supor-se, fazer

evadir o primeiro, mesmo em circunstâncias especiais da conjuntura, da regra clássica do seu equilíbrio.

As vantagens que sobressaem do orçamento económico são evidentes e os frutos colhidos em países que o têm adoptado são de molde a não restarem dúvidas que merece a pena, afigura-se-me, seguirmos o seu exemplo, tão excelentes têm sido os resultados.

Assentemos, portanto, no postulado de que o orçamento económico pode e deve ser instituído no nosso País, sem sacrifício da regra legal do equilíbrio financeiro.

Ora, nós sabemos que a política do pleno emprego ou o projectado acréscimo do produto nacional, postula um programa de investimentos, como base para vencer a recessão ou realizar um programa de desenvolvimento económico.

Certos países menos ortodoxos abandonaram, não sem certo remorso, a regra tradicional do equilíbrio do orçamento financeiro, substituindo-o pelo equilíbrio do orçamento económico, lançando mão da moderna técnica dos orçamentos cíclicos,os quais passaram a desempenhar as funções de amortecedor dos desequilíbrios.

Para realizar um programa de investimentos públicos,integrado num plano de fomento económico, partindo no entanto do princípio do equilíbrio orçamental, dois meios podem ser usados pelos Governos: aumentar os impostos ou recorrer aos empréstimos públicos.

Qualquer dos meios comporta os seus perigos, reclamando, portanto, a prudência indispensável.

Aumentando os impostos, corre-se o risco de desencorajar a actividade privada, precisamente no momento em que se pretende estimulá-la. A introdução de uma reforma tributária requer, por consequência, um estudo meditado dos seus efeitos, pois o contribuinte não encara de bom grado a tributação de

uma mera expectativa de lucro; além disso impõe-se uma informação pormenorizada da desigualdade de rendimentos deduzida das contas do imposto, como ponto de partida para estabelecer um critério de distribuição da carga fiscal, segundo a progressão da capacidade contributiva.

Pelo recurso ao empréstimo corre-se o perigo de gerar um processo de inflação, se não se conseguir impulsionar o processo produtivo ao nível do aumento da procura.

A inscrição destes fenómenos no quadro do orçamento económico nacional elimina as possibilidades de decisões contraditórias e incoerentes, em virtude de os investimentos públicos e privados e o consumo público e privado serem estimados e comparados com as perspectivas da produção (oferta global).

Nas condições actuais da nossa conjuntura, afigura-se mais aconselhável, parece-nos, o recurso ao empréstimo, salvaguardadas as cautelas necessárias, pois, um agravamento excessivo da carga tributária, no momento em que se pretende estimular a actividade privada, parece estar contra-indicado.

É certo que o recurso ao empréstimo envolve uma sobrecarga da dívida. No entanto, uma oportuna remodelação do sistema fiscal, visando a mais valia da matéria colectável, bem como o próprio desenvolvimento económico do País, permitirão enfrentar com razoável desafogo os encargos resultantes do aumento da dívida.

5. Passemos agora à apreciação da estrutura do orçamento económico.

Comporta aquele documento dois aspectos a considerar.

O primeiro diz respeito ao carácter de previsão, como orçamento que é.

A prática seguida pelos diversos Estados, que adoptam aquele documento, não é no entanto uniforme.

Porém, todos fazem acompanhar o orçamento financeiro de mapas ou quadros, apresentando estimativas de previsão, em face dos recursos nacionais, respeitantes à produção e ao consumo e investimento e pondo em relevo todos os aspectos da mão de obra, da poupança, da repartição e da balança de pagamentos, nomeadamente os que se relacionam com o seu provável comportamento em face dos dados conjunturais, tanto de ordem interna como externa, do momento.

O outro aspecto toca mais de perto com a nossa função, motivo por que é de molde a despertar em nós mais curiosidade e interesse, pois relaciona-se com a contabilidade nacional, técnica relativamente recente que, para citar uma opinião expendida pela O.E.C.E., "se propõe apresentar, sob uma forma quantitativa, um quadro de conjunto da economia de um país. Ela deu já a prova da sua utilidade, quando se trata de estabelecer estatísticas económicas e financeiras, de analisar uma situação económica e de determinar as grandes linhas de uma política a seguir".

Interessa-nos apenas considerar as linhas gerais da sua estrutura, pois não parece ser este o momento, nem talvez o lugar azado, para entrar numa análise profunda do assunto.

Embora possa haver outras designações, vamos servir-nos dos títulos extraídos de uma brochura da O.E.C.E., "Système Normalisé de Comptabilité Nationale".

Assenta essa estrutura num grupo restrito de contas, chamado o quadro contabilístico, que abrange quatro contas para cada um dos sectores, a saber:

1º) Conta de Produção
2º) " de Afectação do sector
3º) " das Operações de Capital
4º) " das Operações Exteriores

Por seu turno, na terminologia económica, os sectores são três:

1º.) As empresas comerciais (abrangendo as sociedades)

2º.) Os particulares e instituições sem fins lucrativos

3º.) O Estado (que engloba os organismos centrais e os de carácter local).

A delimitação dos sectores levanta algumas dificuldades, as quais se podem remover a partir de um critério de conveniência estatística.

A par daquelas quatro contas existem ainda as contas nacionais, em número de seis, relacionadas com as quatro anteriores, assim designadas:

Conta nº. 1 - Conta do produto nacional e das despesas da Nação;

" nº. 2 - Conta do rendimento nacional;

" nº. 3 - Conta de afectação consolidada do Estado;

" nº. 4 - Conta de afectação consolidada dos particulares e instituições privadas sem fim lucrativo;

" nº. 5 - Conta consolidada das operações de capital;

" nº. 6 - Conta consolidada do resto do mundo.

Estas contas, por sua vez, desdobram-se depois em várias rubricas, tanto a débito como a crédito, as quais seria exaustivo desenvolver aqui.

Para findar este capítulo, desejamos deixar assinalados à meditação dos estudiosos dois aspectos de palpitante interesse, a saber:

1º. - Em face da complexidade que assume, nos nossos dias, o panorama da conjuntura nacional, não se afigurará de toda a conveniência enfrentar com a necessária profundidade os estu-

dos tendentes à organização dos instrumentos técnicos de análise económica, designadamente a matriz de relações inter-industriais, o orçamento económico e uma contabilidade nacional, com vista a exercer o contrôle do equilíbrio económico e social?

2º. - Não será insubsistente sustentar a existência daquele equilíbrio, se ao analista e ao observador avisados e conscienciosos faltam aqueles instrumentos necessários e capazes de lhes revelar e demonstrar a sua constatação?

*

CAPÍTULO IV

A falta de uma contabilidade nacional e os organismos internacionais

1. No período que decorreu entre a crise de 1929/33 e a última guerra, os diversos países que compõem o vasto xadrez internacional não ensaiaram qualquer meio de unir os seus esforços para resolver os problemas económicos internacionais e cada um deles tentou proteger-se da crise, aplicando medidas discriminatórias no domínio das trocas e dos pagamentos, praticando uma política autárquica. Os resultados foram as trocas mundiais diminuirem extraordinàriamente e, em consequência das medidas restritivas adoptadas, o desemprego aumentar.

Por um lado os progressos alcançados pelas ciências económica e financeira puseram ao dispor dos Governos meios de acção, tanto financeira como económica, muito mais eficazes que antes da guerra, além do conhecimento mais aperfeiçoado da sua utilização.

Por outro lado, a amarga experiência colhida por todos os países com a adopção de uma política individualista, no domínio das relações internacionais, foram motivos suficientes para levar os Governos a arrepiar caminho no sentido de rever os princípios em que assentavam até então as suas mútuas e complexas relações.

Assim, vários organismos internacionais surgiram com o propósito de corporizar o revisionismo dos princípios que estavam destinados a constituir, nos nossos dias, a norma de relações entre os países associados.

Entre os vários organismos que surgiram, no tabelado internacional, queremos destacar a O.E.C.E., cujas funções mais se prendem com o tema que estamos a desenvolver.

Quem se der ao cuidado de analisar a natureza e os fins que presidiram à organização da O.E.C.E., constatará imediatamente que a Convenção que a criou reconheceu formalmente que as economias dos países membros são interdependentes e que a prosperidade de cada um deles depende da prosperidade de todos. Eles comprometeram-se a colocar as suas relações económicas mútuas sob o signo da cooperação estreita e especialmente "a ouvir-se sobre a utilização mais completa das suas capacidades e das suas possibilidades particulares, a aumentar a sua produção, a modernizar o seu equipamento industrial e agrícola, a desenvolver as suas trocas e a reduzir, progressivamente, os entraves ao seu comércio mútuo, a favorecer o pleno emprego da mão de obra, e a restaurar ou manter a estabilidade das suas economias, assim como a confiança nas suas divisas nacionais". Sintetizando: a criar entre eles uma mentalidade que favoreça a realização do pleno emprego e da expansão económica, tanto de cada um deles como de todos em conjunto.

2. Uma grande parte dos problemas económicos que se põe à Europa, especialmente depois da guerra, tem uma característica comum, qual a de reclamar um conjunto de medidas de natureza diferente que os possa levar a uma solução satisfatória. Significa isto que, em numerosos casos, se torna necessário combinar a acção internacional, a acção nacional dos governos de cada país e a acção dos particulares e das empresas dos di

ferentes países. Para assegurar a continuidade da prosperidade da Europa e melhorar o nível de vida das suas populações, devem ser tomadas medidas sobre aqueles três planos e os resultados até aqui obtidos provam, com exuberância, que aqueles objectivos têm sido atingidos.

Concluindo, o individualismo das nações cedeu o lugar a uma cooperação permanente e fecunda no âmbito da O.E.C.E., para já não falar doutros organismos, e tão proveitosa ela se tem revelado, que sucessivamente têm sido alargadas as suas funções.

Para realizar os diversos fins de que tem sido encarregada, dispõe a O.E.C.E. de uma estrutura, em função da natureza das tarefas que lhe são confiadas, tantas elas têm sido.

Dessa estrutura queremos destacar, em lugar muito especial, os Comités técnicos.

Não é para agora apreciar a sua constituição e funcionamento, nem referir os métodos de análise por eles seguidos.

Acentua-se, no entanto, que, por virtude da natureza das suas actividades, deles fazem parte não só representantes dos países Membros, como ainda peritos escolhidos a título pessoal e dos mais qualificados.

A organização segue, portanto, de perto, e com uma proficiência que não pode ser posta em causa, a evolução da situação económica de cada um dos países Membros e dirige aos governos recomendações sobre as medidas a tomar, com vista a dominar as dificuldades a que devem fazer face, recomendações essas a que nem sequer faltou a da aplicação prática de um Sistema Normalizado de Contabilidade Nacional, que resultou de uma conferência de representantes das Nações Unidas, do Fundo Monetário Internacional e da O.E.C.E., com vista a eliminar as divergências entre os sistemas de contabilidade nacional das Nações Unidas e da O.E.C.E. e de harmonizar ao máximo estes sistemas com o Balanço de Pagamentos anual do F.M.I..

São funções específicas do Comité económico proceder à "Análise crítica de coordenação dos programas anuais; estudo dos programas de produção, de importações e de investimentos; exame dos problemas relativos aos investimentos internacionais; estudo da estabilidade financeira interior dos países Membros; confrontação das políticas financeira, económica, social e tarifária e da política de investimentos dos países Membros, com vista a proporcionar-lhes o grau de harmonia que possa ser julgado necessário à realização de "ententes" económicas e monetárias mais estreitas entre eles".

"Para proceder aos estudos de que são encarregados, os Comités técnicos são autorizados a pedir, de acordo com o Secretário-Geral, todas as informações úteis, de ordem técnica, aos países Membros e dirigir-lhes, para esse efeito, questionários".

Não se julgará despropositado, por todas as razões atrás mencionadas, para só citar as principais, emitir o juízo de que bem avisados andam os países Membros que seguem as recomendações formuladas nos relatórios anuais da O.E.C.E..

E vem também a propósito referir que não serão isentas de falibilidade as recomendações de carácter económico, pròpriamente dito, se os estudos e análises levados a efeito pelos Comités técnicos forem baseados em informações prestadas a partir de dados defeituosamente colhidos, por virtude de a estrutura económica ainda não ter atingido aquele grau de perfeição considerado óptimo, e, sobretudo, se não obedecer ao referido sistema normalizado de Contabilidade Nacional.

Salienta-se ainda que a análise crítica e a coordenação dos programas da O.E.C.E. têm um carácter anual.

Por mais essa razão, se outras não houvesse, não se nos afigura destituída de fundamentos a tese, que temos vindo a defender, de instituir entre nós os instrumentos técnicos de previsão e análise económica.

Independentemente das vantagens que emergem da utilização, quer da matriz de relações inter-industriais, também designada quadro de entradas e saídas, quer de uma contabilidade nacional, não será descabido admitir que o nosso prestígio institucional resulta afectado, pois em relação ao primeiro dos instrumentos citados a sua imperfeição constitui uma lacuna que se pode traduzir por uma programação industrial, quer global quer sectorial, susceptível de não oferecer uma visão de conjunto inteiramente digna de confiança, podendo essa circunstância levar a gargalos de estrangulamento; em relação ao segundo instrumento, parece-nos que a sua criação seria um dos meios mais eficazes para deduzir em que condições estão a evoluir as várias componentes da conjuntura nacional, qual o ritmo ou a variação do ritmo que é necessário imprimir a este ou àquele sector da economia nacional e ainda o sentido evolutivo tomado pela expansão económica.

*

CAPÍTULO V

A classificação administrativa em face da classificação económica

1. As questões que abordámos até agora são dados experimentais e deles se têm tirado resultados práticos de grande utilidade noutros países, onde as mesmas teorias têm sido aplicadas.

No nosso País a fase teórica do Orçamento económico, da contabilidade nacional ou simplesmente patrimonial do Estado, não foi ultrapassada ainda, mas tudo leva a crer que o seja num futuro não muito distante, impondo-se para isso levar a efeito os convenientes estudos de adaptação das concepções teóricas às realidades práticas.

Não se afigurará inoportuno, portanto, discutir soluções para certas dificuldades que se espera venham a surgir no momento devido.

Vejamos o caso, por exemplo, da classificação administrativa das despesas públicas.

Satisfaz porventura ela às exigências de uma classificação económica, com vista a uma contabilidade nacional?

Se a resposta não pode deixar de ser negativa, não nos restam dúvidas de que ela tem de ser objecto de um estudo e de uma análise permitindo uma contabilização, que satisfaça os requisitos da classificação económica.

Um dos trabalhos mais espinhosos e ingratos a vencer, para organizar uma contabilidade nacional ou patrimonial, a partirda qual se possam deduzir conclusões válidas, consistirá em esquematizar um método a seguir para a recolha de elementos estatísticos rigorosos e dignos de confiança, se queremos evitar que venha a acontecer o analista formular raciocínios, a partir de dados irreais, ou defeituosamente arrumados, facto esse que tem levado muito boa gente a considerar a estatística como a mais cruel das mentiras.

Mas deixemos aos estaticistas o trabalho de dirimir a acusação e retomemos o fio à meada.

O equilíbrio económico pode resumir-se, em última análise, ao nivelamento da procura global com a oferta global, motivo por que até aqui temos estado a considerar o orçamento económico como um todo.

Surge agora a necessidade de efectuar nele um corte e destacarmos a fracção que nos interessa para prosseguirmos com o nosso raciocínio.

Limitemos, pois, a partir deste momento, o campo das nossas observações, à procura, ou seja ao ângulo dos gastos.

Já sabemos que os programas de desenvolvimento económico têm a sua origem em duas ordens de causas.

1ª.) Numa depressão económica, geralmente acompanhada duma crise de desemprego; 2ª.) num programa de fomento económico, visando o progressivo desenvolvimento da riqueza e do rendimento nacional.

Num e noutro caso, a conjuntura caracterizar-se-á por uma reduzida capacidade de consumo, simultânea com uma reduzida taxa de formação do capital fixo, ou seja do investimento.

No primeiro caso, estes males têm origem no desemprego em massa; no segundo, num baixo índice de poder de compra.

O remédio para ambos estará, portanto, em fomentar o consumo e incentivar a expansão do capital fixo, através de uma política de investimentos, para activar e desenvolver a produção.

A análise económica e financeira dispõe, porém, de métodos que permitem estimar as grandezas limites ou as metas a atingir, consideradas óptimas, para as duas componentes da procura global - consumo e investimento.

A estimativa, tanto quanto possível rigorosa, de ambas, assume tanto interesse que, já em 1955, no relatório que precedeu a Lei de receita e despesa para 1956, Sua Exª. o Ministro das Finanças acentuava: "Ainda mesmo que nos queiramos limitar à simples análise global da despesa, impõe-se por si a necessidade de distinguir - pela diferente natureza dos seus efeitos - as despesas de consumo e as despesas de investimento.

A especificação destas últimas não carece de justificação, conhecida como é de todos a sua influência decisiva na expansão da produção e no nível do rendimento".

Dada a circunstância de a procura pública se integrar, como já vimos, na global, impõe-se estabelecer uma arrumação das despesas do sector público, com vista a enquadrá-las numa classificação económica.

As razões justificativas de tal interesse são já conhecidas.

A partir da estimativa nacional da procura de bens de consumo, por meio de processos de análise económica, é possível tirar uma conclusão sobre a capitação do consumo individual, e, consequentemente, fazer-se uma ideia, embora aproximada, do nível de vida geral da população.

Com base na estimativa do investimento e por meio da relação capital/produto é permitido tirar uma ilação da taxa do crescimento do produto nacional.

A síntese das duas conclusões, comparada com o senso demográfico, dá-nos uma notícia sobre a marcha, rápida ou lenta, do desenvolvimento económico nacional.

Assentemos, portanto, desde já, em que, nas suas grandes linhas, a classificação económica das despesas do sector público abrangerá, necessàriamente, os dois grandes grupos - as despesas de consumo e as despesas de investimento - a que temos de acrescentar um terceiro grupo de que oportunamente falaremos - referimo-nos às despesas consideradas como transferências.

2. As despesas ordinárias do Estado, como se sabe, obedecem a uma classificação, legalmente estabelecida, que as divide em três classes: "Despesas com o pessoal"; "Despesas com o material"; e "Pagamento de serviços e diversos encargos".

Temos ainda, além destas classes, os encargos com a "Dívida Pública"; as "Despesas de anos económicos findos"; o "Abono de família aos funcionários"; os "Acidentes em serviço" e por último a "Despesa extraordinária".

Não se harmoniza, como se vê, esta classificação com a estrutura de uma classificação económica.

O problema que se nos depara, neste momento, consiste em passar duma para a outra classificação.

Estaremos nós em presença de um obstáculo irremovível, a ponto de sermos forçados a abandonar a classificação técnica estabelecida pelo Decreto-Lei nº. 29 724, de 28 de Junho de 1929? Ou considerar-se-á a classificação administrativa desactualizada, ineficiente e despida de qualquer interesse, que nos aconselhe a propor a sua revogação pura e simples?

Sem pretender minimizar-lhe os méritos ou discutir sequer a sua utilidade dado que advogamos mesmo a sua imprescindibilidade, diga-se de passagem que ela é tida, no conceito de autorizados autores, numa posição de menor relevância, relativamente à classificação económica.

Por outras palavras, o interesse da classificação económica da despesa, em vista da natureza dos seus efeitos, sobrepõe-se, no conceito de certos autores, ao interesse administrativo, isto é, a análise económica aprecia e critica os efeitos da despesa em função da classificação económica, sem se preocupar com a sua correcção administrativa e jurídica.

Não se confunda, porém, classificação económica com correcção económica da despesa.

Ela pode estar correctamente classificada, o que tanto basta ao seu estudo analítico, e ser criticável do ponto de vista da correcção económica. São portanto aspectos distintos que importa reter na memória.

3. O clima da administração pública que predominava ao tempo do lançamento das bases legais da classificação das despesas públicas, levado a efeito pelo Decreto c.f.l. nº. 16 670, predecessor do actual diploma classificador, era positivamente de desperdício e de caos administrativo.

Impunha-se, nessas circunstâncias, e com vistas a estabelecer a ordem e o método na administração pública, experimentar uma classificação rigorosa, tão desenvolvida quanto possível, das despesas do Estado, com o objectivo de introduzir nela um princípio de disciplina e economia nos gastos.

A técnica então estabelecida, ainda hoje se pode considerar perfeita, não obstante aqui ou além, poder consentir, ou até reclamar, algumas simplificações.

Uma especialização das despesas públicas, que há trinta anos era necessária e indispensável, pode revelar-se hoje embaraçosa, por ser demasiado pormenorizada, em face do sentido evolutivo que tem presidido à acção tanto económica como administrativa do Estado.

Não significa isto que se deverá ser menos rigoroso na sua fiscalização. Esta é de si necessária e indispensável e, em certos casos, pode mostrar-se necessário ser intensificada e aperfeiçoada, noutros, remodelada.

Mas essa circunstância não obsta que uma especialização demasiado complexa não represente na prática um entrave e um embaraço a um mais regular funcionamento de alguns Serviços, em prejuízo da sua eficiência e utilidade.

O reparo não destrói que os resultados alcançados com a técnica então estabelecida sejam os mais lisonjeiros e traduzem-se por uma ordem e um método nas contas públicas de tal modo excepcionais que ocupam lugar de honra nos fastos da história da nossa administração pública.

Por outro lado, os progressos realizados na análise económica, quer literária, quer matemática, não tinham atingido, ao tempo, o grau de perfeição e certeza que hoje oferecem.

Daí a razão por que a reforma não foi orientada nesse sentido, mas sim subordinada a impor preceitos novos na realização das despesas públicas, como importava no momento.

A técnica da análise económica e financeira reclama hoje, repetimos, uma integração da procura pública, dado o seu excepcional e sempre crescente volume, nos gastos da comunidade, cujo critério de classificação assenta em bases inteiramente diferentes, razão por que a classificação legal vigente não se harmoniza com a classificação económica.

Apesar disso não se vê razão suficiente para que os princípios que informam a actual ordem administrativa e os objectivos que se pretenderam alcançar com a actual classificação legal, tenham necessàriamente de ser abandonados.

O que a razão parece impor-nos, com notável evidência, não é um repúdio absoluto e vertical da classificação administrativa, mas, outrossim, a sua remodelação e adaptação, por forma a

ajustar-se, o mais fielmente possível, às exigências da classificação económica, sem repúdio dos princípios e objectivos que a nortearam.

Impõe-se-nos, pois, analisar e ensaiar uma solução que seja capaz de harmonizar a ortodoxia dos princípios que informaram a vigente ordem administrativa sem deixar de atender às naturais mutações de uma administração pública, em constante e progressiva evolução, desejosa de responder pronta e eficientemente às exigências de uma classificação que a análise económica, sempre em franco e permanente aperfeiçoamento, instantemente reclama.

4. Nós podíamos tentar pôr em prática um sistema, baseado num critério legal prèviamente estabelecido, que nos permitisse promover a arrumação das despesas do sector público num esquema de contabilidade nacional, baseado numa classificação económica, respeitando e mantendo, até onde fosse julgado conveniente, a actual classificação administrativa, arrumação essa que seria feita a partir das tabelas de despesa elaboradas pelas diferentes repartições de Contabilidade Pública, funcionando junto dos diversos Ministérios.

Esta solução, porém, não constituiria em rigor, uma classificação económica das despesas públicas, em cuja criação se reconhece notável interesse, embora a ela conduzisse indirectamente.

Para atingir tal objectivo, temos pois de aprofundar mais o problema.

Temos de fazer uma dissecação, tão exaustiva quanto necessária, da classificação administrativa, por forma a estabelecermos uma autêntica classificação económica, conciliando, pois, este objectivo com os princípios fundamentais de contabilidade pública que informam a actual classificação administrativa, sem que,

necessàriamente, deles nos tenhamos de afastar.

É este o palpitante assunto que vai constituir o tema essencial de um sexto capítulo, baseando-nos, para isso, num processo de análise e operando, por último, a síntese final.

Tentaremos fazer esse estudo com o possível realismo e objectividade, despido de todas as concepções que o possam tornar susceptível de ser irrealizável e o impossibilitem de ser posto em prática, o que poderia significar para nós transformar em pura perda todo o nosso trabalho, não obstante a modéstia do valor que representa.

*

CAPÍTULO VI

Ensaio de uma classificação económica das despesas públicas

1. No capítulo anterior, acentuámos que, para efeitos de análise económica, a classificação das despesas públicas deve assentar nos três grandes grupos seguintes:

1) Despesas de consumo;
2) Despesas de investimento;
3) Transferências.

As razões analíticas desta classificação são por demais conhecidas.

É reconhecida a necessidade de fazer uma destrinça dos gastos da comunidade, em despesas de consumo e despesas de investimento, dados os efeitos económicos destas últimas e os seus naturais e inevitáveis reflexos nas primeiras, pelo próprio jogo do equilíbrio económico.

É evidente que atento o considerável peso que representa nos gastos da comunidade o volume da procura pública, quer em vista da política de intervenção adoptada pelos Estados modernos, quer pelo desigual índice de produtividade entre o investimento público e o privado, é forçoso que aquela classificação obedeça à mesma estrutura.

Precisemos, pois, dado o interesse que reveste para o desenvolvimento do nosso tema, qual o significado, no sentido económico, de cada uma daquelas expressões e a natureza das despesas que em cada uma delas se enquadram.

1) Por despesas de consumo entender-se-á a aquisição de bens considerados na fase final da totalidade do processo produtivo.

Note-se que, por sua vez, as despesas de consumo se dividem ainda em:

a) Bens duradouros, os que podem ser utilizados por um período de tempo mais ou menos longo;

b) Bens consumíveis, os que são utilizados de uma única vez ou por um período assás curto.

Dentro deste conceito económico as despesas do Estado em bens e serviços, necessários à realização das funções básicas do Governo, devem, portanto, incluir-se no grupo das despesas de consumo.

Considerando que os gastos do Governo são em grande parte diferentes do consumo privado, devem por esse facto ser apresentados separadamente no esquema de Contabilidade Nacional, designados por Consumo público.

2) Por despesas de investimento considerar-se-á a aplicação dos réditos do Estado na aquisição ou construção de bens duradouros, susceptíveis ou destinados a serem utilizados ou contribuirem, directa ou indirectamente, para o desenvolvimento e expansão do processo produtivo, isto é, para o fomento da riqueza pública, constituindo muitos deles, a infra-estrutura económica, militar e outras, da Nação.

Uma análise mais profunda das despesas de investimento revela-nos que podemos considerar bens directamente reprodutivos;

bens indirectamente reprodutivos; e ainda bens de reprodução negativa, isto é, bens que não contribuindo para a activação do processo produtivo, contudo constituem aumentos do património artístico e cultural do País.

3) As despesas de transferência requerem uma explicação mais desenvolvida para que delas se retenha uma noção suficientemente clara e exacta.

É ao Estado que cumpre dar satisfação às necessidades colectivas públicas - designadamente protecção da comunidade contra a desordem interna ou a agressão externa (despesas militares), manutenção da justiça, da instrução, da saúde pública, da representação diplomática, obras públicas, comunicações, fomento económico, vencimentos aos seus servidores, gastos sociais, etc..

Para fazer face aos correspondentes gastos o Estado cobra impostos, isto é, contribuições obrigatórias dos cidadãos.

Pode, portanto, aceitar-se o conceito de que o Estado está a gastar por conta dos cidadãos.

É como que uma associação em que a direcção aplica o produto da quotização na conservação das instalações e demais gastos, com a diferença de que as quotas pagas à associação têm um carácter voluntário e os impostos são obrigatórios.

Dá-se, portanto, na hipótese da associação, uma transferência da satisfação das necessidades dos sócios para a direcção da associação.

No Estado o caso é idêntico, representando as contribuições pagas as quotas dos sócios, ou seja o preço exigido aos cidadãos para a satisfação das necessidades colectivas públicas.

A única reserva a opor é que não há uma correspondência estreita e exacta entre os benefícios ou utilidades recebidas e os impostos pagos, não só porque hoje se deve atender mais à capacidade contributiva do que às utilidades recebidas, como tam-

bém porque se revela impossível evitar aquilo a que se chama a injusta distribuição da carga tributária, que a imperfeição dos homens não pode eliminar.

Na hipótese do Estado, este está, pois, a actuar como intermediário dos cidadãos, ou seja a fazer compras por conta deles.

No entanto, contabilìsticamente, não se pode considerar o imposto como um pagamento de bens ou serviços, como sucede, regra geral, com as taxas, sendo mais fácil e conveniente compará-lo a uma dádiva do contribuinte ao Estado, tendo neste caso a dádiva um carácter de obrigatoriedade.

Quer num caso, quer no outro, as dádivas são designadas como Transferências.

No entanto, diremos que uma dádiva é uma transferência voluntária de uma entidade privada a outra, e um imposto é uma transferência obrigatória de uma entidade privada para o Estado.

Conclui-se, pois, que o Estado utiliza essas transferências, ou sejam os impostos, quer para financiar o funcionamento dos serviços públicos, considerando-se esses gastos como consumo público, quer para pagar juros das suas dívidas, ou ainda para fazer transferências no sentido oposto — aquelas que são objecto da nossa atenção.

Temos neste caso os subsídios e os donativos do Estado a outras entidades, concedidos através do Orçamento Geral do Estado.

As transferências, porém, atenta a sua divergente natureza, não devem ser todas incluídas no sistema de Contabilidade Nacional, numa única conta, devendo ser desdobradas em transferências de rendimento, que se incluem na conta de receitas e despesas, e transferências de capital, que se englobam na conta de poupança-investimento.

Feita esta breve exposição teórica concluir-se-á, portanto, pela elaboração dos três grandes grupos de despesas do sector público que, no nosso sistema de classificação económica, virão a constituir três grandes classes, nas quais terão de ser enquadradas todas as aplicações financeiras pela via do Orçamento Geral do Estado, incluindo mesmo as despesas extraordinárias.

A revisão de alguns preceitos legais

2. Não há dúvida de que estamos no limiar duma época de profunda transformação no tocante à revisão da estrutura orçamental.

Porque assim é, antes de iniciarmos a revisão dos preceitos legais orientadores da realização das despesas públicas, revisão essa subordinada à pretendida classificação económica, é de todo o interesse passarmos em revista alguns princípios fundamentais de contabilidade pública, que orientam e estão na base da ordem administrativa vigente, averiguando, objectivamente, se alguns deles terão de ser alterados, aperfeiçoados, simplificados ou até mesmo sacrificados, em vista de se considerarem hoje ultrapassados ou destituídos de interesse, em face da classificação económica, que assenta em princípios inteiramente diferentes.

As disposições legais que nos propomos discutir são umas de ordem administrativa, de ordem técnica outras, e ainda algumas de ordem jurídica.

a) A correcção jurídica das despesas públicas

Constitui uma das finalidades fundamentais da Direcção-Geral da Contabilidade Pública exercer, através das suas diversas repartições, a correcção jurídica das despesas públicas.

Consiste essa correcção, essencialmente, em verificar, em relação a cada despesa, se foram observados os seguintes requisitos:

1) Se é exacta a classificação da despesa e se a mesma se enquadra na dotação em conta da qual é realizada;

2) Se a despesa tem cabimento na dotação orçamental e bem assim no duodécimo;

3) Se foi autorizada pela entidade competente;

4) Se foram cumpridos todos os preceitos legais inerentes à realização da despesa.

Classificação da despesa

É intuitivo que qualquer que seja a estrutura da nova classificação, por muito remodelada, simplificada ou generalizada que seja, em virtude do princípio consagrado da universalidade,quer como conceito doutrinário, quer no sentido da rigorosa legalidade, é imprescindível sempre a sua observância.

Cabimento no duodécimo

Pode, com efeito, em relação a certas dotações,em referência às quais seja aconselhável a sua maior flexibilidade, ser revista a disciplina de cabimento no duodécimo.No entanto, dado o relevante interesse do cabimento para o equilíbrio da Tesouraria, só em casos absolutamente excepcionais e taxativamente fixados na lei, poderá deixar de ser observado, visto se considerar implícita a sua observância.

Com efeito,é do domínio geral que um considerável volume de despesas públicas, designadamente vencimentos e outros

abonos a pessoal, rendas de casa, taxas mensais de telefones, água, luz, etc., são mensalmente processadas, resultando desde logo a sujeição ao regime de duodécimos.

Competência para autorizar a realização das despesas

O problema da competência para autorizar a realização das despesas públicas, dado que das respectivas propostas é forçoso constar sempre e invariàvelmente a informação do cabimento na correspondente dotação, não se vê fundamento para que aquele regime tenha de ser alterado, salvo por razões de simplificação administrativa, sempre que se revelem aconselháveis, tanto mais que a autorização efectiva para o pagamento da despesa só será expedida pela competente repartição de contabilidade pública, depois de verificado o cabimento pela sua secção da conta.

Além disso, o problema da competência relaciona-se ainda com o da probidade dos Administradores dos Serviços responsáveis, perante a Administração, pela criteriosa aplicação dos dinheiros públicos, problema esse que excede o âmbito puramente técnico do presente trabalho e tem de ser apreciado mais à luz das novas tendências para que se encaminha a administração dos serviços públicos.

Cumprimento dos inerentes preceitos legais

A observância dos preceitos legais inerentes à realização da despesa está intimamente relacionada com o regime jurídico a que ela está sujeita.

O facto de dada despesa passar a ter uma classificação diversa da anterior, de um modo geral, não é motivo bastante, ao que supomos, para que tenhamos de alterar o seu regime jurídico.

Quer dizer, o conjunto de preceitos legais a cumprir ou que necessàriamente têm de ser observados para legitimar a despesa, constitui uma ordem de ideias diversa da sua contabilização.

Pode suceder estar em causa a designação da despesa segundo a sua natureza, da antiga para a nova classificação.

Nesta hipótese, onde agora se lê na lei ou no orçamento, por exemplo, a designação de despesa extraordinária, poderá passar a ler-se depois despesa de investimento, continuando o seu regime jurídico a ser o mesmo. A par deste, outros casos podiam ser citados.

Em suma, podemos arriscar que a correcção jurídica da despesa, de um modo geral, não tem, no nosso modo de ver, de sofrer alterações profundas, podendo até resultar, por virtude de nova classificação, certa simplificação administrativa, que de algum modo facilitaria a acção das repartições de contabilidade pública.

b) As despesas de anos económicos findos

3. As normas estabelecidas para o pagamento das despesas de anos económicos anteriores encontram-se dispersas por vários diplomas legais.

É certo que essa dispersão é susceptível de unificação num único diploma legal.

Apesar dessa dispersão, não deixa de se reconhecer tratar-se de uma técnica administrativa que em muito contribui para a simplificação e o rápido apuramento das contas públicas, não parecendo de aconselhar o seu abandono.

Em relação a estas despesas dois critérios legais se encontram estabelecidos, quanto à verba que suporta os encargos, a saber:

a) A correspondente verba do ano que estiver correndo nos seguintes casos:

1 - As despesas previstas no artº. 8º. do Decreto c.f.l. nº. 18 381;

2 - Despesas extraordinárias;

3 - Despesas a reembolsar.

b) Em conta da verba de "Despesas de anos económicos findos", de um modo geral todos os restantes casos.

O artigo 14º. do Decreto c.f.l. nº. 16 670, de 27 de Março de 1929, encerra um princípio disciplinador que, em caso algum, deverá deixar de ser observado.

Além disso, toda a disciplina legal estabelecida para o pagamento das despesas de anos económicos anteriores, teve em vista contrariar uma tendência delapidadora do erário público a que urgia pôr termo, em face da crise financeira que então nos afligia.

Por um lado, a flexibilidade e maleabilidade da actividade financeira do Estado, nos nossos dias, por outro a necessidade de fazer evoluir a classificação administrativa de modo a integrá-la numa classificação económica, aconselha-nos a rever o problema das despesas de anos económicos anteriores, por forma a enquadrá-lo numa das seguintes soluções:

1ª. - Generalizar a todas as despesas o princípio legal estabelecido no artº. 8º. do Decreto nº. 18 381.

Afigura-se-nos que esta solução, além de obedecer a uma mais rigorosa classificação económica das despesas, se pode

ria encarar como viável, mantendo, apesar de tudo, todo o regime jurídico actual, sem excluir os prazos de prescrição estabelecidos.

Efectivamente, se nós analisarmos os trâmites dos processos das despesas em causa, quer com infracção, quer sem infracção do artº. 13º. do Decreto nº. 16 670, chegamos à conclusão de que tudo pode ser observado, com a diferença de que a verba a suportar os encargos seria a dotação correspondente do orçamento em vigor para o ano que estiver correndo, ou a que fosse indicada em processo, segundo as circunstâncias, no caso de ela não existir ou não apresentar disponibilidades suficientes.

2ª. - A outra solução, sem dúvida mais ortodoxa, consistiria em fazer figurar, no grupo das despesas de funcionamento, uma verba consignada ao pagamento de "Despesas de anos económicos findos", à semelhança do que se verifica no sistema actual, e manter para as despesas de Investimento e para as Transferências o critério que hoje se adopta para as despesas extraordinárias e para as despesas a reembolsar. Acrescenta-se ainda que se optou, no nosso esquema, pela segunda solução.

c) Abono de família aos funcionários

4. Não tem esta despesa o carácter de pagamento de bens ou serviços, muito menos é despesa de investimento.

Por outro lado, tratando-se de uma importância dada aos funcionários, representando uma ampliação dos seus recursos, para prover à sustentação do seu agregado familiar, está lògicamente indicado tratar-se, tècnicamente falando, de um subsídio dado pelo Estado aos seus servidores e, deste modo, deverá ser considerado, no sentido exacto do termo, como uma transferência.

d) Acidentes em serviço

5. Esta despesa constitui uma verba comum no orçamento de cada Ministério.

Sendo igualmente um benefício concedido ao funcionalismo público, que tem em vista promover a recuperação profissional do funcionário para dele obter o máximo de produtividade e rendimento no trabalho, quando vítima de acidente em serviço, enquadra-se perfeitamente nos esquemas da Previdência e, a aceitar-se como correcto este raciocínio, as despesas de Acidentes em serviço poderão ser classificadas de igual modo nas Transferências.

e) Despesa extraordinária

6. A despesa extraordinária afigura-se-nos ser o problema mais complexo e delicado para resolver, quer por motivos de ordem doutrinária, quer porque está sujeita a um regime jurídico e a um condicionalismo muito especiais, e ainda porque não se destrinça uma fronteira nítida entre algumas despesas consideradas ordinárias e as extraordinárias, pròpriamente ditas.

No entanto, por mais complexos que se apresentem os problemas, desde que eles ofereçam um mínimo de condições de solução, não os abandonaremos nunca sem esgotar todas as possibilidades de encontrar uma solução aceitável.

*

O caso das finanças portuguesas constitui ainda hoje um exemplo típico de finanças clássicas. Não é por isso de estranhar que na nossa doutrina financeira se observem ain-

da certos conceitos que, tanto na prática como na ordem legal, não sofreram o natural influxo das concepções das finanças modernas.

Não significa isso que não se tenham reconhecido já certas vantagens numa nova estruturação adaptada às concepções modernas, mas não sendo de aconselhar soluções precipitadas, parece que há sempre uma certa conveniência em primeiro deixar amadurecer suficientemente as ideias para depois as pôr em prática com a conveniente segurança, sem que nos deixemos cair no imobilismo igualmente prejudicial.

A distinção clássica entre capital circulante e capital fixo, parece ter inspirado certos autores a aceitarem o princípio de que ao imposto se consignava a cobertura de todas as despesas, cuja utilidade se extinguia com a sua realização, ou quando muito, perduraria até ao termo do ano económico em que eram realizadas. Eram as designadas despesas ordinárias — a que modernamente se chama despesas de consumo ou de funcionamento dos Serviços.

Ao empréstimo competia a cobertura das despesas cujos efeitos eram mais duradouros, representando aumentos do património nacional.

Constituiam as despesas extraordinárias - hoje chamadas despesas de investimento ou de capital.

De pouco importava que as despesas extraordinárias fossem produtivas ou improdutivas, apenas bastando que elas aumentassem o património nacional.

Esta concepção arrastava necessàriamente a elaboração de um orçamento ordinário, coberto pelo imposto e pelas receitas patrimoniais, para fazer face às despesas de administração (funcionamento dos serviços públicos) e um orçamento extraordinário, financiado pelo empréstimo, para ocorrer às despesas de capital (fomento económico e aumento extraordinário do património nacional).

Com o advento das ideias intervencionistas a partir das quais se construiu toda uma doutrina moderna das finanças públicas, estas concepções estavam naturalmente condenadas a sofrer certo revisionismo.

Assim, segundo a teoria clássica, competia às gerações futuras suportar os encargos resultantes dos empréstimos, visto que eram elas que mais directamente beneficiavam das correspondentes utilidades.

Para os financeiros modernos a questão é vista por outro prisma.

O problema é colocado hoje na base do equilíbrio de factores globais da conjuntura, decorrendo deste raciocínio que à geração presente está sempre reservada a correspondente carga.

Exemplificando, se o interesse de uma geração reclama a construção de estradas, escolas, hospitais, habitações económicas, vias de comunicação, obras de fomento económico, etc., significa isto que uma parte do poder de compra da comunidade será forçosamente canalizada para o financiamento desses trabalhos e necessàriamente desviada doutros fins; que uma parte da mão de obra e das matérias-primas será afectada a estas tarefas com prejuízo, se necessário, da produção de outros bens.

Portanto, na medida em que se recorre ao empréstimo para agenciar os meios financeiros indispensáveis para realizar aqueles trabalhos, é legítimo, do ponto de vista financeiro e económico, endossar, ainda que globalmente, às gerações presentes, os correspondentes sacrifícios e, na verdade, assim acontece hoje na prática dos Estados.

O princípio da subordinação das finanças à conjuntura económica no seio da qual elas actuam e intervêm, arrasta termos de aceitar o ponto de vista de que a economia domina, orienta e condiciona a elaboração do Orçamento Geral do Estado,

especialmente nas chamadas despesas de investimento.

Tanto os encargos como os recursos públicos são assim examinados e avaliados à luz do quadro da previsível evolução económica geral, tal como ela é revelada pelas contas do orçamento económico nacional.

Na sequência destes princípios a óptica dos financeiros modernos vê na repartição e distribuição das despesas, feitas segundo um critério de prioridade económica ou social, uma importância de maior relevância do que o seu montante global e, ainda mais, a carga tributária é determinada pelas necessidades da expansão da procura pública e do grau de intervenção actuante do Estado na conjuntura económica.

Mas nós, apesar de termos vindo a pretender demonstrar que o dualismo do orçamento ordinário e orçamento extraordinário está a ser ultrapassado, deparamos, entre nós, ainda com grandes obstáculos a vencer para aderirmos a essa política financeira.

Trata-se do problema da cobertura das despesas extraordinárias.

Uma vez que queiramos fazer ponto de fé da observância do equilíbrio do orçamento ordinário, distinto do equilíbrio total, é ponto incontroverso que não podemos abalançar-nos a uma remodelação da classificação das despesas públicas com a necessária profundidade, visto que, para tanto, seria forçoso aceitarmos, sem reticências, as doutrinas financeiras modernas.

Convenhamos, porém, ser aconselhável continuarmos fiéis ao princípio legal de que as receitas do orçamento ordinário do Estado serão, pelo menos, iguais às despesas ordinárias.

No entanto, apesar de assim acontecer na ordem prática, sem necessidade de recorrer a autores estrangeiros, não resistimos a transcrever uma opinião discordante que se encerra

no seguinte passo da autoria do Prof. Teixeira Ribeiro, extraído das suas lições de finanças: "Quer dizer: o Estado tanto pode organizar o seu orçamento ordinário e o seu orçamento extraordinário em documentos distintos, como apresentá-los a ambos num único documento. Sendo assim, não se vê razão para que deixe de o fazer no mesmo documento, isto é, para que deixe de acatar a regra da unidade".

Não se suponha, porém, que estamos a pretender acusar a nossa organização financeira de infringir a regra da unidade.

Estamos outrossim a tentar construir uma estrutura orçamental que satisfaça a uma classificação económica das despesas públicas e, se tanto for possível, abandonar a classificação das despesas em ordinárias e extraordinárias, permanecendo fiéis sempre aos grandes princípios da nossa ordem financeira.

Que a distinção de orçamento ordinário e orçamento extraordinário oferece vantagens, não temos dúvidas. Seja, por exemplo, o caso de uma crise que provoque uma diminuição nas receitas ordinárias, afectando o previsto excesso destas últimas sobre as correspondentes despesas. Como primeira medida a adoptar para garantir o equilíbrio das contas públicas, para um financeiro clássico, estaria indicado o recurso à velha lei travão.

Medidas desta natureza estão, porém, em flagrante oposição com toda a doutrina financeira moderna, para a qual temos imperiosa necessidade de encaminhar os nossos passos, a fim de vencer o desfasamento actual, representando o presente trabalho um contributo, embora modesto, para essa ingente tarefa.

Nesta ordem de ideias, por muito arreigadas que estejam no nosso espírito as concepções clássicas das finanças públicas, as evidentes vantagens técnicas que nos oferecem as fi-

nanças modernas aconselham-nos a abandonar, ainda que com algum saudosismo, certos princípios considerados hoje ultrapassados - referimo-nos ao dualismo de despesas ordinárias e extraordinárias - que a análise económica enjeita.

Seja-nos, pois, permitido, em face das considerações expendidas, propor uma solução para o problema a qual envolve dois critérios que mùtuamente se excluem e que passamos a expor: o primeiro, consistiria em nos decidir-nos, pura e simplesmente, pela classificação económica das despesas públicas, abandonando sem qualquer constrangimento a designação de despesas ordinárias e despesas extraordinárias.

Em sua substituição criar-se-iam as designações de despesas de funcionamento (consumo) e despesas de investimento.

Como despesas de funcionamento consideraríamos, grosso modo, todas as que hoje se designam de ordinárias, com exclusão de algumas (por exemplo as de "Construções e Obras Novas") que, lògicamente, melhor se enquadram nas despesas de investimento.

Por despesas de investimento consideraríamos todas as que, não se classificando no grupo anterior, também não poderiam ser consideradas transferências.

Assim, assentaríamos nas seguintes classes fundamentais:

1ª.) Despesas de funcionamento;

2ª.) Transferências;

3ª.) Despesas de Investimento.

Esta solução colide, sem dúvida, com algumas disposições legais que hoje comandam o princípio do equilíbrio orçamental, a saber:

a) § 2º. do artº. 14º. do Decreto c.f.l. nº. 15 465, que consagra o princípio do equilíbrio do orçamento ordinário.

Segundo a nova técnica, o Orçamento Geral do Estado passaria a ser unitário na exacta acepção do termo, impondo-se, nessas circunstâncias, a revogação daquele preceito legal, por se considerar inconciliável com a nova estrutura orçamental.

b) Artºs. 63º. e 66º. da Constituição Política, que consagram, respectivamente, os princípios da unidade e do equilíbrio total.

Estes preceitos são inteiramente conciliáveis com a nova estrutura, razão por que podem e devem ser mantidos com todo o rigor.

c) Artº. 5º. do Decreto c.f.l. nº. 18 381, que estabelece a técnica da aplicação do produto de empréstimos, através do Orçamento Geral do Estado. Este preceito poderia ser mantido também em pleno vigor, como a sua própria leitura nos revela.

d) Artº. 16º. do Decreto c.f.l. nº. 15 465, já citado, e artºs. 7º. e 8º. do Decreto-Lei nº. 27 223 - casos de despesa extraordinária.

Todos os casos de despesa extraordinária ali previstos poderiam ser enquadrados nas despesas de investimento, bastando para isso promover certo ajustamento na redacção da lei, se não se pretendesse ir mais longe, por forma que onde hoje se lê "despesa ou receita extraordinária" passaria a ler-se "despesa ou receita de investimento", sem embargo, no entanto, de o problema da classificação económica das despesas públicas poder vir a ser encarado, através de uma solução mais ampla, enquadrada numa reforma da contabilidade pública, aliás já anunciada, em virtude da qual é de supor que toda a legislação venha a ser revista em regulamento geral.

O segundo critério, susceptível de poder constituir uma solução com vista à integração das despesas extraordinárias

na estrutura da classificação económica, de modo a harmonizar o mais possível uma com outra, consistiria em manter, como até aqui, a distinção em despesas ordinárias e despesas extraordinárias, dada a divergente origem da cobertura dumas e doutras. Conjugando, pois, esta solução com a classificação económica teríamos o seguinte quadro-resumo:

Designação dos Capítulos do Orçamento	Despesas de funcionamento		Transferências	Investimentos
	Despesas c/ o pessoal	Aquisições de bens ou serviços		
Despesa ordinária				
1º...				
2º...				
Soma da despesa ordinária..				
Despesa extraordinária				
19º...				
.....				
Soma da despesa extraordinária.				

Trata-se apenas de um quadro-resumo e, portanto, mais adiante apresentaremos um quadro desenvolvido como estudo preliminar para o estabelecimento de uma estrutura geral de classificação económica.

f) Encargos com a dívida pública

7. No quadro das contas nacionais, os juros da dívida pública têm uma arrumação diversa da amortização da própria dívida, isto é, os juros são contabilizados numa rubrica à parte, integrada na Conta de Receitas e Despesas (Sector Público), ao passo que a amortização da própria dívida é contabilizada na rubrica de transferências de capital integradas na Conta de Poupança e Investimento (Sector Público).

Por essa razão é necessário desdobrar no quadro estrutural das despesas do Estado, os encargos da dívida pública em juros e amortização da própria dívida, desdobramento esse já efectuado no próprio orçamento, motivo por que, à parte ligeiras alterações, julgamos pouco haver a modificar na estrutura da inscrição orçamental dos encargos da Dívida Pública.

g) Construções e obras novas

8. Os números em que se desdobram as despesas deste artigo do classificador aprovado pelo Decreto-Lei nº. 29 724, designadamente, Caminhos de Ferro, Edifícios, Estradas, Pontes e Portos, são, sem dúvida, por sua natureza, despesas consideradas reprodutivas ou que constituem aumentos do património nacional, indirectamente reprodutivos.

Por tal motivo, estamos nitidamente em presença de casos de despesas, no sentido económico, tal como as definimos atrás, consideradas de investimento.

Obviamente achamos destituido de interesse continuar a manter na nova estrutura e integrada nas despesas de funcionamento as Construções e obras novas, as quais lògicamente devem passar para as despesas de investimento, onde melhor se enquadram.

Este problema, porém, não deve ser posto de parte sem abordarmos outros aspectos que apresenta.

Tratando-se de um modo geral de construções, tanto por administração directa, como por empreitada, como proceder para onerá-las do custo dos respectivos estudos e projectos, levados a efeito pelo quadro de técnicos do Ministério das Obras Públicas?

Se levamos à conta de investimentos apenas o custo das obras, ficando o custo dos estudos e projectos a cargo daquele Ministério, estamos, é certo, a falsear o apuramento dos respectivos custos. Apesar disso, afigura-se-nos ser a solução mais aceitável considerar as despesas feitas com o corpo de técnicos do referido Ministério como despesas de funcionamento, até porque há certo número de estudos e projectos feitos, que nunca chegam a ser postos em execução.

Se, como parece estar indicado, as circunstâncias conduzirem a nossa estrutura administrativa à adopção da contabilidade patrimonial, não há dúvida que os custos das obras resultam menos exactos, mas na impossibilidade de uma solução ideal, julgamos que aquela que se propõe é a que traz um mínimo de inconvenientes.

h) O problema das verbas globais

9. Nós temos pulverizadas pelo nosso Orçamento uma infinidade de dotações globais e uma variedade de serviços com verbas da mesma natureza, cuja discussão uma por uma se torna pràticamente impossível, neste trabalho. Queremos, contudo, deixar aqui consignadas as linhas gerais duma provável solução que parece ser de encarar. Assim temos:

1º. Serviços com autonomia administrativa e financeira (serviços autónomos);

2º. Serviços com autonomia administrativa, com as suas dotações inscritas no Orçamento Geral do Estado, em conta das quais processam requisições de fundos que enviam à Contabilidade Pública para levantamento, dos Cofres Públicos, das correspondentes importâncias;

3º. Serviços que têm verbas globais inscritas no Orçamento, em aplicação das quais organizam orçamentos privativos;

4º. Serviços que têm verbas globais inscritas na 3ª. classe actual, por onde pagam todas as despesas, inclusivamente pessoal e material, de que não organizam qualquer orçamento de aplicação.

O 1º. e o 2º. casos são claros e não oferecem lugar a dúvidas, visto que, obedecendo a classificação desses orçamentos à regra geral, não dá origem a problemas.

O 3º. caso já requer um pouco de ponderação. Como essas dotações inscritas no Orçamento Geral do Estado equivalem a verdadeiras dádivas parece que, para facilidade de contabilização, o problema se remediaria inscrevendo-as nas Transferências, para outros organismos estaduais.

Como esses gastos carecem depois de ser considerados para os apanhamentos gerais de gastos de consumo e investimento da comunidade, para efeitos de análise quantitativa global, é evidente que terão de organizar orçamentos privativos subordinados à classificação económica geral.

O quarto caso é de todos o que oferece maiores dificuldades, dada a divergente natureza das despesas que engloba.

Há verbas para fins sociais, culturais, económicos, de fomento, administrativos, etc.. De um modo geral, encontram-

-se verbas desse género inscritas também na actual 3ª. classe. Por elas são pagas despesas das três classes actuais, o que é contrário à técnica da classificação económica.

A solução que vemos mais indicada é pôr termo a essa prática, resultante, na maioria dos casos, das soluções provisórias, as quais são inimigas da perfeição. Como organizar amanhã uma contabilidade patrimonial com práticas desse género?

Pode aceitar-se um Serviço ter necessidade de inscrever uma verba para pagamento de serviços eventuais, em regime de tarefas, na classe dos bens e serviços consumíveis, mas, quando por virtude da execução desses trabalhos eventuais tiver necessidade de comprar bens com carácter duradouro, terá de adquiri-los em conta de verba neste último grupo inscrita.

*

10. Abordámos os principais aspectos de ordem geral que interessava discutir e passámos em revista as ideias mestras que interessa ter presentes para fazer uma apreciação da classificação administrativa das despesas públicas, com vista a estabelecer uma classificação económica.

Vamos agora iniciar a análise do Decreto-Lei nº. 29 724, para finalmente terminarmos por elaborar uma classificação de cada um dos grupos de despesa:

a) Despesas de funcionamento;
b) Transferências;
c) Despesas de investimento.

Análise do Decreto-Lei nº. 29 724

1. A classificação económica assenta nos grupos de despesa que são já do nosso conhecimento.

Essa circunstância não invalida o reconhecimento da necessidade de continuar a manter nas despesas de funcionamento uma separação em despesas com o pessoal e despesas com a aquisição de bens e serviços.

As despesas com o pessoal

2. Pode haver conveniência ou necessidade de saber, por vezes, quanto gasta o Estado com os seus servidores, quer devido a razões de análise qualitativa, quer por motivo de ordem financeira ou administrativa. Mesmo dentro da classe das despesas com o pessoal pode ir-se ao pormenor de apurar quanto se despende com vencimentos a pessoal permanente, com os assalariados, com remunerações acidentais, com ajudas de custo, etc..

É certo que algumas das rubricas de certos artigos daquela classe talvez não tenham hoje justificação aceitável; além disso, considerando que muitas delas não são já utilizadas, numa grande maioria de serviços, diga-se em abono da verdade que elas também não pesam na classificação, tanto mais que, afigura-se-nos, regra geral não darem origem a dificuldades administrativas ou a muitas alterações orçamentais, além de que é extremamente complexa a diversidade de situações jurídicas dos servidores do Estado.

Não obstante o exposto, propomos algumas simplificações em rubricas para cuja permanência não se vê justificação plausível e que serão anotadas em observação ao projecto de classificador.

Despesas com o material

3. Nesta classe também alguma coisa há a modificar.

Como já frisámos atrás o artigo "Construções e obras novas" parece-nos ser de suprimir no classificador das despesas hoje designadas ordinárias, pois todas as despesas, que por aquele artigo é habitual serem classificadas, são, pela sua própria natureza, mais lògicamente enquadráveis nas despesas de investimentos públicos.

As aquisições de imóveis, normalmente satisfeitas em conta da rubrica "Imóveis" - Prédios rústicos ou urbanos - do artigo "Aquisições de utilização permanente", podem dar lugar a dúvidas, sobre se será mais correcto classificá-las como gastos de funcionamento ou considerá-las como um investimento.

As dúvidas subsistem sobretudo se se trata da aquisição de um edifício para instalar um serviço público, um museu, etc..

Parece ser inquestionável, porém, o interesse que assume para a colectividade o funcionamento dos serviços públicos, os quais prestam aos utentes serviços de interesse geral e que indirectamente contribuem para o progresso económico e social do País.

Mesmo o caso particular do museu, que constitui um motivo de atracção turística, não deixa de ter efeitos económicos, ainda que indirectos.

Em face das razões expostas, perfilha-se a opinião de que as aquisições de imóveis deverão ser consideradas como investimentos.

No entanto, não deixámos de fazer figurar a rubrica nos bens duradouros, para a hipótese de se discordar da opinião aqui expendida.

A permanência do artigo "Despesas de conservação e aproveitamento do material" considera-se hoje pràticamente desnecessá

ria, dado o pouco interesse que assume, nos nossos dias, essa especificação.

Na verdade, se se trata de um imóvel rústico, uma despesa hoje considerada de aproveitamento, perante uma classificação económica, está, naturalmente, sujeita a outro critério de interpretação, pois, segundo o ponto de vista económico, considerar-se-ão tais despesas como investimentos, visto ter um efeito reprodutivo.

No caso de um imóvel urbano, tomado aqui o termo no sentido mais lato, afigura-se-nos que as despesas com as grandes obras resultantes de reparações ou conservação, não devem ser consideradas de funcionamento, em virtude de terem nitidamente o carácter de uma depreciação.

Em abono deste ponto de vista basta considerar que, quer no plano doutrinário, quer no aspecto contabilístico, o investimento bruto resulta do somatório do investimento líquido adicionado da depreciação, concluindo-se, necessàriamente, que aquelas despesas devem ser classificadas como investimentos, a não ser as despesas resultantes de simples limpezas ou arranjos, que podem ser consideradas como de funcionamento, em virtude de terem um carácter de gastos consumíveis.

No que diz respeito às despesas de conservação de móveis, no nosso modo de ver, contabilizar-se-ão como bens consumíveis, em vista das seguintes razões em que filiamos o nosso raciocínio.

a) As despesas em causa têm um carácter em tudo idêntico a uma depreciação, visto corresponderem a um desgaste do material;

b) Representam um gasto com todas as características dos bens consumíveis;

c) Não afectam o valor de inventário atribuído aos bens que lhes dão origem.

O artigo "Material de consumo corrente" inclui uma rubrica - "Matérias-primas e produtos acabados ou meio acabados para usos industriais" - que apresenta nítidas características de despesas de investimento. Por tal motivo, julgamos mais apropriado que sejam consideradas despesas daquela natureza.

As despesas abrangidas pelas rubricas "Munições", "Impressos" e "Artigos de expediente e diverso material não especificado" têm todas as características de bens consumíveis, pelo que parece deverem passar a ser classificadas nesse grupo.

As despesas da classe "Pagamento de serviços e diversos encargos"

4. Todos os artigos e respectivas rubricas desta classe constituem casos evidentes de despesas consideradas como bens consumíveis.

Apenas três casos se podem considerar como excepção à regra:

1) "Força motriz";

2) "Prémios e condecorações", em que se compreendem as importâncias dadas como prémios;

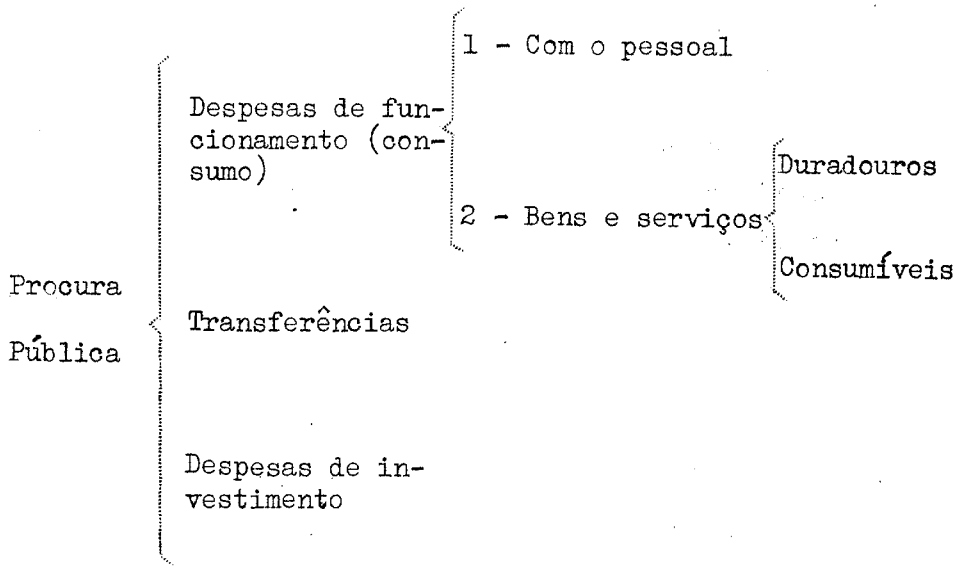
3) "Subsídios a cofres ou organizações metropolitanas, ultramarinas ou estrangeiras".

O primeiro constitui uma despesa de investimento, visto ter efeitos reprodutivos, os dois últimos são casos nítidos de transferências.

5. Analisámos, até onde nos pareceu ser de interesse, a classificação das despesas, segundo o Decreto-Lei nº.29 724.

Aludimos a várias alterações que nos parecem impor-se, em virtude de aquela classificação não se coadunar com a económica.

Para podermos construir, no entanto, um esquema de classificação administrativa, que satisfaça simultâneamente àquelas exigências, inserimos em seguida um quadro-resumo elaborado a partir de um critério económico, que vai servir de base à esquematização da classificação administrativa integrada na económica.



Um desenvolvimento para além do quadro acima exposto parece não oferecer interesse de maior às ciências financeira e económica, para efeitos de uma análise quantitativa global.

Para uma análise qualitativa da procura global a ciência económica baseia-se, regra geral, em dados estatísticos colhidos directamente dos quadros da produção.

Deste modo, toda a pormenorização que se entenda dever introduzir no quadro acima exposto, obedecerá a exigências de contrôle administrativo.

Ao invés, muito lata é perniciosa, por favorecer os perigos da delapidação do erário público, permitindo que aquela possa passar as malhas da fiscalização.

Somos assim conduzidos a ensaiar uma classificação que, além de não dever ser um colete de forças para os administradores dos serviços, permita uma certa maleabilidade administrativa, tantas vezes reclamada em nome da eficiência dos serviços, que a actual classificação parece entravar.

6. Quais os fundamentos teóricos que nos levam a propor ou aceitar hoje uma maleabilidade administrativa que o actual classificador parece impedir?

A moderna concepção das finanças públicas considera o orçamento um filtro; autores há que o comparam a uma bomba aspirante-premente.

Quer dizer, pela válvula de aspiração (sistema fiscal) o Estado mobiliza o rendimento, tanto quanto a ética desse Estado impõe.

Pela válvula de saída (procura pública) restitui à economia geral, através do filtro das despesas públicas, o rendimento nacional absorvido à economia privada.

É o chamado Estado redistribuidor, cuja função económico-social consiste em activar o circuito económico.

Esta concepção, porém, não justifica que se seja menos rigoroso na fiscalização.

Como conciliar então uma maior maleabilidade administrativa concedida aos Directores dos Serviços com a correcção jurídica e económica das despesas públicas?

Também neste aspecto alguma coisa é imperioso ensaiar de novo, baseada noutros métodos de fiscalização.

Não sendo nosso propósito aprofundar, por agora, este assunto, não devemos, contudo, deixar de aflorar ao menos o problema.

Um sistema de fiscalização directa, à priori, no sentido de apreciar na devida justeza as necessidades reais dos serviços, para as grandes aquisições de móveis que se pretenda levar a efeito, afigura-se-nos ser um critério que talvez trouxesse as suas vantagens, tanto mais que subsiste sempre na lei a limitação das competências, tal como se encontra estabelecida nos termos do Decreto-Lei nº. 41 375, pelo que, com este sistema, não vemos um perigo de grande monta derivado da prevista maleabilidade administrativa.

Pelo método à posteriori criar-se-ia um sistema de fiscalizações periódicas junto dos serviços, cujos fins seria observar "in loco" e por exame directo, os processos de despesa, apreciando da maneira como os mesmos estão organizados e se obedeceram a todos os requisitos que melhor salvaguardam o interesse do Estado.

Assim se exerceria junto dos serviços uma acção sobretudo orientadora e de esclarecimento, cuja falta tanto se faz sentir.

A classificação das Transferências

7. Desejamos agora ventilar a classificação das transferências do Sector público que constitui o desenvolvimento da respectiva coluna integrada no mapa da classificação geral, adiante apresentado.

Trata-se de matéria inteiramente nova no nosso orçamento, motivo por que é de supor que tudo o que se diga possa ser objecto de discussão ou novo arranjo.

Assim, começaremos por apresentar dois grandes grupos de Transferências, por sua vez desdobrados nas alíneas também indicadas.

Temos portanto:

1º. - Transferências correntes do Estado;

2º. - Transferências de capital a outros sectores.

O primeiro grupo compreende as transferências seguintes:

a) Segurança social - Compreende todos os pagamentos relativos a segurança social, como sejam subsídios para reforma ou aposentação à Caixa Geral de Aposentações, subsídios ou indemnizações por acidentes no trabalho, subsídios ao desemprego, subsídios ao Montepio dos Servidores do Estado, abono de família, abonos a viúvas ou a órfãos, donativos a instituições sem fim lucrativo, etc.;

b) Serviços sanitários - Donativos aos Hospitais particulares (exceptuando para fins de investimento), sanatórios, etc. e ainda prestações de segurança social como reembolso de despesas relativas à saúde e contabilizadas no consumo privado;

c) Ensino - Subsídios para fins que não sejam de investimento a escolas, universidades, colégios, escolas técnicas, etc., consideradas privadas, bolsas de estudo, prémios e indemnizações a estudantes, subvenções a favor das artes, ciências e letras;

d) Outras transferências ao sector privado, com excepção das transferências de capital, tais como entregas a militares desmobilizados, pensões de guerra e gratificações e subvenções às instituições sem fim lucrativo e a associações não incluídas nas alíneas acima.

O segundo grupo compreende as transferências de capital desdobradas nas alíneas seguintes:

a) A outras autoridades públicas;

b) Às Sociedades e particulares;

c) Ao resto do Mundo (países estrangeiros).

A classificação das despesas de investimento

8. Por último apresentamos uma classificação das despesas de investimento, como desenvolvimento da coluna respectiva do quadro geral da classificação económica, a qual, além de consentir os convenientes arranjos, pretende ser tão completa quanto possível.

Revendo, no entanto, tudo o que atrás se afirmou sobre o assunto, não podemos deixar de fazer figurar nela as despesas cujas rubricas se eliminam das despesas de funcionamento, como ainda todos os casos de despesa extraordinária, que pela sua natureza devam figurar nas Transferências de capital, designadamente amortizações extraordinárias da dívida pública. Segue o quadro-resumo:

Investimentos públicos

1) Directamente reprodutivos

para Fomento económico:

a) Industrial
b) Agrícola
c) Pecuário
d) Povoamento Florestal
e) Electrificação rural
f) Hidráulica Agrícola
etc.

2) Indirectamente reprodutivos

para Defesa nacional:

a) Exército
b) Marinha
c) Aeronáutica

para Edifícios escolares:

a) Ensino primário
b) " secundário e médio
c) " superior

para Fins sociais:

a) Construções hospitalares

b) Construções sanitárias

c) Habitações económicas

d) Estabelecimentos culturais

para Comunicações:

a) Instalações portuárias

b) Sistema rodoviário

c) Aeroportos

para Instalação de serviços públicos

a) Administração central

b) Administração local

para Aquisição de imóveis:

a) Prédios rústicos

b) Prédios urbanos

para Despesas de conservação de imóveis:

a) Prédios rústicos

b) Prédios urbanos

3) De reprodução negativa

para Palácios Nacionais:

a) Bens artísticos

b) Bens culturais

9. Vamos inserir a seguir um projecto de classificador que, pretendendo eliminar alguns inconvenientes apontados à classificação vigente, possa vir a constituir uma classificação económica.

Antes, porém, desejamos enumerar alguns princípios orientadores que presidiram à sua elaboração e que podem vir a constituir o critério-base da classificação de qualquer despesa que de futuro se incluirá, segundo a sua natureza, num dos seguintes números:

1º.) São considerados como bens duradouros todas as aquisições de móveis que estejam, pela legislação vigente, sujeitos a inventariação;

2º.) Consideram-se como bens consumíveis todos os que, regra geral, são insusceptíveis de inventariação;

3º.) Classificam-se como pagamento de serviços e diversos encargos todas as contra-prestações ao Estado que não sejam representadas por bens materiais;

4º.) De futuro, fica inteiramente vedado aos Serviços satisfazer, em conta de verbas inscritas no Orçamento Geral do Estado, despesas pertencentes a mais de um dos números anteriores;

5º.) Fica igualmente vedado propor a inscrição de verbas globais no Orçamento Geral do Estado, devendo os Serviços providenciar no sentido dos seus orçamentos serem organizados em obediência aos princípios atrás enumerados.

10. Tudo na vida é susceptível de aperfeiçoamento e progresso.

O trabalho que aqui fica não pode fugir à regra.

Apresenta, portanto, inevitàvelmente, as suas lacunas.

O próprio autor, se daqui a algum tempo tivesse de o refazer, mercê de novos conhecimentos, provàvelmente, introduzir-lhe-ia já modificações.

Não pode nestas circunstâncias, o presente trabalho, constituir obra isenta de reparos.

Representa, no entanto, um passo em frente, no caminho do esclarecimento da introdução entre nós da classificação económica das despesas públicas.

Conta-se, portanto, que outras boas vontades surjam para prosseguir no aperfeiçoamento do problema, em que se reconhece notável interesse.

Lisboa, 6/10/960.

MAPA DESENVOLVIDO DA CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICO-ADMINISTRATIVA DAS

- Despesas de Funcionamento
  - 1) Com o Pessoal
    - Artº. Rem. certas ao pessoal em exercício
    - Artº. Rem. certas ao pessoal fora do serviço
    - Artº. Outras despesas com o pessoal
  - 2) Com Bens e serviços
    - Artº. Bens duradouros (4)
    - Artº. Bens consumíveis
    - Artº. Despesas de anos económicos findos (10)

DESPESAS DE FUNCIONAMENTO DO SECTOR PÚBLICO (PROJECTO) MAPA Nº. 1

1) Pessoal dos quadros aprovados por lei
2) Pessoal de nomeação vitalícia além dos quadros
3) Pessoal contratado não pertencente aos quadros
4) Pessoal destacado de outros Serviços do Estado
5) Pessoal dos conselhos consultivos ou deliberativos
6) Pessoal assalariado

1) Pessoal separado do serviço ou em disponibilidade (1)
2) Pessoal aguardando aposentação
.....

1) Ajudas de custo
2) Despesas de deslocação, subsídios de viagem e de marcha
3) Despesas de instalação
4) Abonos para falhas
5) Remunerações acidentais (2)
6) Outras remunerações em natureza (3)

1) Imóveis (5)
2) Semoventes
3) Móveis e utensílios
4) Material de defesa e segurança pública

1) Material necessário à produção de trabalho (gastos gerais) (6)

2) Pagamento de serviços e diversos encargos (7)

1) Despesas de higiene, saúde e conforto
2) Despesas de comunicações
3) Despesas de fiscalização
4) Participações em vendas, cobranças, receitas ou heranças
5) Encargos das instalações

6) Encargos administrativos (9)

1) Alimentação, etc. a pessoal estranho aos serviços (8)
2) Restituições
3) Condenações judiciais
4) Publicidade e propaganda
5) Serviços de sindicância
6) Seguros de pessoal
7) Gastos confidenciais e reservados
8) Serviços e encargos não especificados

1) de Pessoal
2) de Bens duradouros
3) de Bens consumíveis

Observações ao Mapa nº. 1

(1) Não se reconhecendo um interesse essencial na existência de números distintos, tal como se verifica hoje, entendeu-se conveniente propor a reunião num só, que abranja ambas as situações;

(2) Afigurando-se que o quantitativo dos abonos pagos como remunerações acidentais não justifica, por si só, a existência de um artigo independente, resolveu-se propor a sua integração, como número, no artigo "Outras despesas com o pessoal";

(3) Este número representa a junção dos Nºs. 5) "Alimentação"; 6) "Fardamento, resguardo e calçado" e 7) "Outras despesas que não constituem remuneração paga em dinheiro", tendo passado a figurar com outra designação, embora abrangendo todas as despesas que por aqueles números actualmente são pagas;

(4) No artigo "Bens duradouros", como já frisámos, incluem-se todos os bens sujeitos a inventariação para o cadastro.

Não se reconhece vantagem, regra geral, em descer a uma discriminação além dos números que compõem este artigo, dada a necessidade de facultar ao Directores dos Serviços uma maior maleabilidade administrativa;

(5) Pelas razões já expostas julga-se que este número deverá ser eliminado, visto figurar, com mais propriedade, nas despesas de investimento;

(6) Este número abrange todos os artigos classificados hoje pelo artigo "Material de consumo corrente", adquiridos para a produção de trabalho, que não estejam sujeitos a inventariação, pois nessa hipótese devem passar a ser classificados pelo respectivo número do artigo "Bens duradouros". Corresponde, portanto, na contabilidade privada aos Gastos gerais de administração.

Pode acontecer que no final do ano económico se verifique a existência de bens considerados gastos consumíveis, devendo nesse caso ser arrolados na existência para efeitos de Balanço, quando este vier a ser efectuado;

(7) Julgamos não ter interesse, antes pelo contrário, uma especialização para além dos números indicados, a não ser nos "Encargos administrativos". Assim, pode suceder um Serviço ter previsto 15 000$00 para Correios e Telégrafos e 30 000$00 para Telefones e vir a ter necessidade de gastar o inverso. Deve, portanto, eliminar-se a possibilidade de surgirem as dificuldades administrativas resultantes da hipótese apontada;

(8) Nesta rubrica inclui-se vestuário e calçado destinado a pessoal estranho ao Serviço. Embora se trate de bens que têm de ser dados a carga, isso não significa, em rigor, uma inventariação para o cadastro dos bens do Estado, parecendo antes tratar-se de bens de natureza idêntica ao "Material necessário à produção de trabalho";

(9) Do artigo "Outros encargos" eliminámos a rubrica "Força motriz" por a considerarmos despesa de investimento. A rubrica "Prémios e condecorações", visto tratar-se de uma dádiva, entendemos dever ser levada a Transferências, outro tanto acontecendo com os "Subsídios a cofres ou organizações metropolitanas, ultramarinas ou estrangeiras";

(10) O artigo "Despesas de anos económicos findos" deverá constituir, como acontece presentemente, uma verba comum no orçamento de cada Ministério, devendo no entanto ser desdobrada, por motivos de classificação económica, a sua previsão, englobando um quantitativo para Pessoal, outro para Bens duradouros e ainda outro para Bens consumíveis.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

Resumo, por capítulos, da despesa para o ano económico de .. distribuída segundo o critério económico-administrativo (a)

Designação dos Capítulos do Orçamento	Dívida Pública	Despesas de funcionamento (consumo)									Transferências (b)	Investimentos (c)	Total da Despesa
		com o Pessoal				com Bens e serviços			Despesas de anos económicos findos	Soma			
		Rem. certas ao pessoal em exercício	Rem. certas ao pessoal fora do serviço	Outras despesas com o pessoal	Soma	Bens duradouros	Bens consumíveis	Soma					
Despesa ordinária													
1º. Enc. da dív. pública													
Juros	-$-										-$-		
Amortização													
Encargos gerais													
2º. Tribunal de Contas													
3º. J.C. Público													
4º. Pensões e reformas													
Serv. prop. do Ministério													
5º. Gabinete do Ministro													
6º. Int. Geral do Orçamento													
7º.													
8º.													
9º.													
Etc.													
Soma da despesa ordinária													
Despesa extraordinária													
19º. Levantamentos top. etc. ..													
20º. Reap. da Guarda Fiscal ...													
21º.													
22º.													
Etc.													
Soma da despesa extraordinária.													
Total da desp. do Ministério...													

(a) Mapa elaborado segundo a solução prevista no capº. VI, alínea e), nº.6, pág.6

(b) Vidé desenvolvimento das transferências no nº. 7, páginas 71 e 72

(c) Idem páginas 73 e 74

(d) Era nosso propósito inserir neste mapa os números de uma tabela actual, porém a existência das verbas globais impediram-nos de prosseguir no nosso desejo.

Bibliografia consultada

1 - "Système Normalisé de Comptabilité Nationale"
da O.E.C.E.

2 - "Au service de l'Europe"
da O.E.C.E.

3 - "Problemas do Crescimento Económico Português"
por J.P. Moura e
Luiz M. Teixeira Pinto

4 - "Introdução ao Estudo da Economia"
por J.R. Hicks

5 - "A Ciência Económica e a Acção"
por Pierre Mendès-France e
Gabriel Ardant

6 - "Finances Comparées"
por Henry Laufenburger

7 - Relatórios de vários Decretos e de Leis de Receitas e Despesas

O PRINCÍPIO HEDONÍSTICO E A PRODUTIVIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

(Manifestações espontâneas e providências adequadas através dos tempos)

Pelo segundo-oficial João Maria da Silva

S U M A R I O

Pág.

CAPÍTULO I

O Trabalho

§ 1º. - Sua evolução 89
§ 2º. - Na agricultura 96
§ 3º. - Na indústria 102

CAPÍTULO II

O Estado

§ 1º. - Despesas públicas 111
§ 2º. - A roda da correcção económica 121
§ 3º. - A acção da Direcção-Geral da Contabilidade Pública 133

CAPÍTULO I

O T R A B A L H O

§ 1º. - Sua evolução ...

1. A família, englobando mais tarde os escravos e os servos, era nómada e colhia livremente os vegetais e frutos que a terra lhe oferecia com prodigalidade.

Seguiram-se a caça e a pesca determinando, com o volver de milénios, o fabrico do arco, da flecha, da armadilha e do arpão.

Decorridos cerca de duzentos mil anos, segundo crêem os paleontologistas, começaram os homens a domesticar animais para utilizar na alimentação e no vestuário.

Passaram, assim, à fase pastorícia, durante a qual a ociosidade, como expõe Carlos Gide, deu lugar ao aparecimento da indústria de tecelagem da lã, aos primeiros progressos na Astronomia e na Botânica e à criação dos primitivos géneros literários — os contos e as narrativas heróicas.

A seguir, ensaiou-se a cultura de plantas silvestres, originando a Agricultura que pôs termo à vida nómada, fixando as populações à terra.

2. Todavia, só a guerra constituia forma honrosa de enriquecer, sendo o trabalho tido como desprezível e, por conseguinte, exclusivamente exercido pelos escravos.

Numa fase já muito adiantada, Platão e Aristóteles, preocupa-

dos com os princípios basilares da ordem e unidade do Estado, combatiam as actividades económicas, considerando aviltante o trabalho que não fosse agrícola.

Platão na "Cidade Ideal" descrita na "República", prescreveu a divisão do trabalho, mas relegou para último lugar a classe dos trabalhadores com a inclusão dos escravos e dos estrangeiros.

Entre os Romanos, Columelo e Catão consideravam a agricultura a forma mais digna de enriquecer e sobrepunham-na à guerra.

E, assim, conquistava a Agricultura os pergaminhos de actividade digna.

Através dos séculos foi o trabalhador sacudindo o jugo da escravatura, soltando as peias da servidão até conquistar o sacrossanto direito que é a liberdade do Trabalho. A jornada, porém, foi longa e tormentosa: vencida a fase doméstica, em que as necessidades dos indivíduos eram satisfeitas pelo seu trabalho, passaram aqueles a deambular e a alugar os seus serviços, depois, os trabalhadores especializados serviam os clientes em lojas e obtinham dos reis o privilégio de se agruparem em Corporações às quais competia a regulamentação do Trabalho.

3. O cristianismo ia gradualmente perdendo as características comunitárias e, a pouco e pouco, inspirando princípios de solidariedade e prescrevendo o trabalho como ordenação divina.

Estabeleceu-se o equilíbrio entre os interesses opostos do comprador e do vendedor.

Este sistema, assente na existência da propriedade privada e das castas, foi defendido pelos escolásticos — filósofos e teólogos — que eram anti-individualistas e anti-socialistas. Tiveram em René Gonnard o seu principal representante, o qual concebia a propriedade privada não como direito absoluto mas como forma de administração por conta da colectividade.

Resumindo, o Trabalho era já considerado nobilitante, por ser uma prescrição de Deus e por contribuir para o desenvolvimento físico e intelectual do homem.

4. Para Adão Smith — fundador da Escola Liberal ou Individualista, chamada, também, Clássica — o Trabalho era o princípio essencial de toda a riqueza, e a riqueza dum país a resultante da cooperação de todas as classes obtidas através da divisão do Trabalho.

Tanto a escola individualista de Manchester, devida a Cobden e abraçada por Bastiat, como a escola austríaca ou psicológica, iniciada por Carlos Menger, assentam no "homo aeconomicos" — ser abstracto que aspira à obtenção do máximo prazer com o mínimo esforço.

As escolas intermédias: semi-heterodoxa, criada por Stuart Mill, e eclético-liberal, defendida por Leroy-Beaulieu, assentam, ainda, na liberdade de trabalho.

O socialismo, seja qual for a sua fórmula, preconiza a coordenação racional e sistemática de todas as actividades.

Segundo os princípios da Economia realista, "o homem é um ser cuja energia segue o caminho menos penoso". A lei do menor esforço domina a vida material do homem. Nela se consubstanciam as causas dos aperfeiçoamentos técnicos, e toma incremento a intelectualização do trabalho.

Carlos Marx, na sua tão discutida obra "O Capital", afirmava que o trabalho forma a substância e o valor das coisas e que o problema económico condiciona todos os outros, contradizendo, assim, formalmente, os sectários duma vida rudimentar e os detractores do bem estar colectivo. Ia ao exagero de dizer que uma riqueza natural sem o concurso humano é inútil.

Loria refutou aquela tese...

Ser ou não ser eis a questão. O certo é que, por exemplo, uma nascente de água medicinal, se não acorrer ao seu aproveitamento o homem, não terá valor económico.

Ora, é à sombra da produção que avança o progresso e com este o número de necessidades, pois são estas, no dizer de Courcelle Seneuil, que impulsionam o trabalho e que fazem, como disse Adão Smith, com que seja uma actividade constante e progressiva.

5. Reconhecido que o trabalho é fonte de riqueza, lògicamente se impõe a prestação de carinhoso apoio, de que em Portugal é exemplo frisante o Estatuto do Trabalho Nacional — ponto de partida para a promulgação de outras medidas protectoras.

Ao debruçarmo-nos sobre a evolução do Trabalho através dos tempos, fàcilmente notaremos que, para o melhor aproveitamento dos recursos naturais e maior acumulação de bens, se têm adoptado novos métodos, se tem insistido em aturadas especializações, divisão de trabalho, escolha de misteres, aumento da capacidade individual, surgindo-nos hoje, como factor auxiliar de relevante importância no domínio do rendimento a inteligência directiva, dado que dela emana a orientação no aproveitamento do esforço humano e do labor mecânico.

6. A liberdade absoluta, como afirmava Durkheim, "é ela própria o produto duma regulamentação" e seria nominal, apenas, na ausência da disciplina económica.

Por isso que, entendia aquele autor, todos os agentes da mesma profissão se deviam organizar numa instituição comum a que chamava grupo profissional ou corporação, embora com estrutura diferente da corporação medieval que, no regime feudal, fazia parte integrante do Estado.

De origem remota, pois julga-se que foram criadas por Numa na antiga Roma, as corporações multiplicaram-se no tempo de Cícero e chegaram a desempenhar papel importante sob o Império, mas, no entanto, acabaram por servir de joguete à tirania opressiva dos imperadores.

Tinham feição religiosa, e parece que dentre as suas finalidades se contava a prestação de assistência aos membros necessitados e a fraternidade que, por vezes, levava os membros a tratarem-se por irmãos.

Não interferiam na política, à excepção de uns tantos colégios identificados com as centúrias constituídas por Sérvio Túlio. Note-se que estas centúrias só agrupavam os operários que fabricavam ou reparavam armamento, os quais, segundo Dionísio de Halicarnasso, tinham funções puramente militares, constituindo, por assim dizer, divisões do exército.

Fugidos às guerras civis e aos invasores, os artífices buscaram refúgio nos campos, e, assim, a dissolução dos colégios — como então se chamavam — coincidiu com a queda do Império.

Mas se, na Corporação Romana, a actividade industrial não tinha relevância política e se a integração dos artífices na estrutura do Estado os colocou em penosa subserviência, outrotanto não aconteceu com a Corporação da Idade Média, que logo começou pela representação da burguesia ou terceiro estado.

Disse Lavasseur que, no século XIII, a burguesia era exclusivamente composta de artífices. Na Alemanha, burguês era sinónimo de citadino.

Procede do exposto que a primitiva organização europeia foi burguesa, composta dos ofícios e do comércio.

Libertas as cidades da tutela senhoreal, surgiu o sistema comunal, alicerçado nos corpos de ofícios com os seus administradores de bandeiras e almotaceis.

Por falta de plasticidade para se adaptarem às novas condições de vida a que a grande indústria abria óptimas perspectivas, os economistas reclamaram a sua supressão. Vieram a ser abolidas pela Constituição Francesa de 1791, influenciada pela Revolução de 1789. Em Portugal, foi Mousinho da Silveira quem decretou a sua extinção.

O liberalismo, que sucedeu ao corporativismo, conservou deste o espírito associativo que se manifestou com a instituição de associações de comerciantes e industriais e empregados, donde advieram as lutas de classes: o operário, revoltado contra a exploração de que era vítima, fazia greves a que o patrão opunha o "lockout".

Com base na ética cristã, o Papa Leão XIII proclamou a "Rerum Novarum" em que atacou os abusos do capitalismo patronal e criou o sindicalismo católico.

Na encíclica "Quadragésimo Anno", o Papa Pio XI reacendeu a luta a favor do operariado contra a desmesurada ganância dos patrões, mas combateu, também, o socialismo.

Estes manifestos tiveram larga repercussão, dando lugar a experiências corporativas: Roménia, Áustria, Alemanha, Itália e Portugal.

O corporativismo aparece, assim, como sistema de equilíbrio entre o liberalismo e o socialismo, assente no agrupamento dos indivíduos segundo os seus interesses naturais e as suas funções sociais e procurando harmonizar os interesses do Estado e do indivíduo.

Tem os seguintes fins:

- Político - supressão da luta de partidos;
- Social - assegurar a cada indivíduo uma existência compatível com o dignidade humana e segundo a sua capacidade, aptidões e competência;
- Económico - colaboração harmónica das classes e progresso da técnica.

Entre nós, a organização corporativa abrange os organismos morais, culturais e económicos agrupados em Corporações.

Os organismos económicos são constituídos pelos elementos primários (Sindicatos Nacionais, Grémios, Casas do Povo e Casas dos Pescadores) e secundários ou intermédios (Federações Sindicais e Gremiais e Uniões).

O Estatuto do Trabalho Nacional, criado pelo Decreto-Lei nº. 23 048, de 23 de Novembro de 1933, forma o arcabouço de toda a nossa organização económica. Ele contém a definição dos grandes princípios informadores da economia nacional e fixa as bases da organização corporativa que integra na própria vida do Estado. Define a hierarquia de funções, reconhece a iniciativa privada como o mais fecundo instrumento de progresso, reservando para o Estado o papel de orientador e coordenador da vida económica e social. Proibe que o Estado estabeleça concorrência com os particulares, salvo casos especiais. Garante a liberdade do trabalho e pune as suspensões colectivas de actividade. Estabelece as bases da cooperação e solidariedade entre a propriedade, o trabalho e o capital. Afirma o princípio do salário mínimo vital, equivalente à necessidade de subsistência, contrariando a concepção do trabalho-mercadoria. Disciplina as condições de trabalho: horário, descanso semanal, férias, aprendizagem, assistência, etc. etc.. Trata da previdência social, no louvável entendimento de que o trabalhador, como colaborador nato da empresa, tem de ser amparado na doença, na invalidez e no desemprego involuntário.

§ 2º. - Na agricultura

1. Em épocas longínquas, os primitivos grupos sociais — tribos, clãs e partidos — dada a sua índole nómada, não se fixavam na Terra. Esta, portanto, era de todos e não era de ninguém.

Com os progressos da vida agrícola e a consequente dificuldade na escolha dos terrenos mais férteis, foi-se manifestando o desejo da posse da Terra.

Cada tribo cultivava em comum a gleba, repartindo a colheita pelas famílias, isto é, à colectividade pertencia a Terra, a cada indivíduo uma parcela da produção: era o sistema do Comunismo Agrário sem divisão do solo.

Com o acréscimo da população, houve necessidade de distribuir a Terra pelas famílias, periòdicamente. Estas faziam a cultura e entregavam a colheita à colectividade que, por seu turno, repartia os produtos pelas famílias, segundo as necessidades de cada uma: era o sistema do Comunismo Agrário com divisão periódica das terras.

Os prazos de distribuição, a princípio anuais, alargaram-se para dez anos. Cessou a obrigatoriedade de entrega, por parte das famílias, dos frutos colhidos. Os períodos foram-se ampliando cada vez mais, até que as famílias ficaram na posse definitiva das parcelas que lhes foram distribuídas: entrou-se no regime da Compropriedade Familiar.

Por morte do chefe da família e pelo desmembramento desta, caíu-se no sistema da Propriedade Privada.

2. Através dos tempos, a questão rural — chamemos-lhe assim — sofreu transformações várias.

A Bíblia dá-nos notícias de que José, no Egipto, onde os seus dons de predição e dotes de inteligência conquistaram o favoritismo do Faraó converteu os proprietários livres em simples arrendatários.

Mais tarde, porém, Moisés distribuiu as terras proporcionalmente e à sorte pelas famílias. Seguindo-lhe as pisadas, o seu sucessor, Josué, quando submeteu a terra prometida de Canaan, repartiu-a pelas tribos.

Com a tomada de Jerusalém, por Nabucodonosor, foi o povo levado cativo para a Babilónia, tendo-se, então, passado as principais tribos de Judá para a Georgia, onde se dedicaram à cultura da terra com o esmero de que Virgílio fez eco nas Geórgicas.

3. Platão, que, na "Cidade Ideal" da "República", defendera o comunismo, mais tarde, nas "Leis", preconizou a partilha das terras por todos os cidadãos, proibindo-lhes a venda, a divisão e a hipoteca e a reunião de mais de uma gleba por efeito de casamento ou de sucessão.

Na Roma, Plínio - O Velho - e Columelo combateram a cultura em latifúndios e defenderam a pequena propriedade. Figura, até, como uma das causas principais da grandeza do Império Romano a divisão da Terra em parcelas iguais por pequenos proprietários livres, dado o interesse de cada um na defesa da Pátria.

A Lei Agrária de Tibério limitou as terras e repartiu o excedente.

Com a queda do Império Romano do Ocidente, em 476, deu-se o Feudalismo assente na união do vassalo com o senhor.

4. Entre nós, em 1375, D.Fernando, pela Lei das Sesmarias, impôs aos proprietários a obrigatoriedade do cultivo das terras ou a sua transferência para quem as cultivasse, mediante o pagamento de uma pensão determinada pelo sesmeiro que também repartia as terras desertas pelos povoadores.

Na Rússia existiu, desde remotas épocas, o comunismo agrário — "mir" — que distribuia, à sorte, por períodos de nove anos, as terras pelos casais de cada aldeia. As casas com os seus jardins não eram incorporadas nos bens comunais.

Aquele regime foi consolidado em 1861 e abolido em 1906, permitindo-se, então, o registo da propriedade privada.

5. A propriedade privada tem resistido a todas as tentativas de supressão, embora o seu domínio tenha sido alvo de múltiplas regulamentações, e, hoje, é o regime vigente na maior parte dos países, sendo considerado basilar das sociedades com a condição de ser acessível a todas as classes sociais, atenuando, dessa forma, a classificação de proprietários e proletários.

A Europa foi cenário de uma onda de democratização da Terra — política que visou o reparo duma distribuição iníqua da Terra e do seu deficiente aproveitamento económico, sem o recurso à socialização. Foi posta em execução em vários países, embora com métodos diferentes de aplicação.

Assim, na Inglaterra, criaram-se em 1908, os "small holdings" — pequenas propriedades adquiridas pelos concelhos de condado aos lords, por compra ou por expropriação, e entregues a quem quer para as cultivar, pagando o seu valor em cinquenta anuidades.

Na Irlanda, elevou-se a sessenta anos o prazo de reembolso do valor da propriedade.

A Alemanha instituiu, em 1890, os "rentengüter" (bens de rendeiros). Constituiram-se Bancos com o fim de comprarem aqueles bens aos grandes proprietários e de os revenderem a prazo — sessenta prestações anuais.

Na Dinamarca, eram as pequenas propriedades pagas aos grandes agricultores, por um décimo do valor, a pronto, e o restante pelo Estado que se reembolsava durante cinco anos à taxa de 3 por cento.

A Roménia concedeu muitas terras gratuitamente.

Os Estados Unidos concederam terras a todos os americanos que quisessem cultivá-las e aos estrangeiros para que se natura

lizassem, ficando na posse definitiva destas propriedades — "homestead" — ao cabo de cinco anos.

6. A seguir à democratização da Terra, esboçou-se um movimento de assistência técnica e financeira aos agricultores.

Cabe aqui referir que, já muito antes, algo de semelhante se havia feito entre nós, pois, em 1576, foram criados, em Évora, os Celeiros Comuns, os quais, depois de alastrarem pelo País, se extinguiram para renascerem em 1932 nos diferentes concelhos, a que se seguiu a criação dos Grémios da Lavoura e a Federação Nacional dos Produtores de Trigo.

Também na Alemanha se criaram, em 1849, as Associações de Agricultores — tipo "Raiffeisen" e tipo "Schulze-Delitszch" — diferindo, apenas nas entradas de capital e na remuneração do administrador e tesoureiro que eram obrigatórias na segunda.

A inestimável cruzada de apoio à Agricultura teve o forte impulso das ideias expendidas pelo grande economista, David Ricardo, na "Teoria da Renda", profetizando duas espécies de melhoramentos agrícolas: aumento da força produtiva da Terra e obtenção dos seus produtos com menos trabalho.

Para este facto contribuiram a selecção das sementes, a aplicação dos adubos e a utilização da maquinaria agrícola, a que não foi estranho o proteccionismo agrário, que vigora em Portugal desde 1889, a regularização da partilha da propriedade com fixação de limites máximos e mínimos para evitar os latifúndios e o retalhamento excessivo.

Com efeito, à blague de Rousseau (Contrato Social) de que a propriedade privada teve por fundador um "abelhudo espertalhão cerrando entre muros um terreno a que chamou seu e topando espíritos ingénuos que lhe deram crédito", opõem outros o mito de que o proprietário é um benemérito que contribui para o engrandecimento da Pátria, dado o valor representado pela propriedade

na constituição da Nação.

No conceito hodierno, a propriedade privada é tida como o direito de dispor dos bens condicionado aos interesses da sociedade. Quer dizer, o proprietário perdeu o carácter de senhor absoluto para se tornar num administrador a bem da colectividade.

7. Revelando um bom sentido de observação do princípio hedonístico, os lavradores praticam a rotação cultural, isto é, a alternância de culturas diversas em períodos sucessivos no mesmo talhão de terreno, e o afolhamento, ou seja, a divisão do terreno nos talhões ou "folhas" utilizados no mesmo ano por culturas diferentes.

Nos terrenos pouco férteis de sequeiro, para evitar o seu esgotamento, pratica-se o alqueive — lavra da terra num ano, para no seguinte ser lavrada, de novo, e semeada — e o pousio — em que a terra fica de descanso durante vários anos aumentando a sua força produtiva pela decomposição de matérias orgânicas.

É curioso o seguinte ensinamento extraído do Velho Testamento — Êxodo — Capº. 23º.: "6 anos semearás a tua terra e recolherás seus frutos. Mas no 7º. ano não a cultivarás; deixá-la-ás descansar".

Também a ciência da Genética, baseada no estudo da hereditariedade, da selecção e da hibridação, tem contribuído poderosamente para o progresso da cultura.

Por outro lado, a adubação, a rega e a mecânica agrícola têm cooperado, de forma notória, no aumento da produtividade da Terra.

Por toda a parte, a política agrária se tem empenhado em reformas essencialmente assentes num mais intensivo sistema com largo desenvolvimento do ramo pecuário; em métodos mais eficazes; na intervenção da técnica; na proibição de certas culturas

em determinados terrenos ou por adversidade das condições mesológicas ou por medida de protecção a outras culturas.

Neste aspecto, importa recordar que, tendo a vinicultura atingido elevado grau com o tratado de Methwen, o Marquês de Pombal, não obstante os seus favores aos produtores de vinhos que culminaram com a Fundação da Companhia Geral da Agricultura dos Vinhos do Alto Douro, viu-se na necessidade de ordenar o arranque de vinhas em terras baixas com o objectivo de fomentar a cultura do trigo, cuja escassez trazia perturbações de ordem económica e social.

8. Já nos nossos dias (em 1936) foi criada a Junta de Colonização Interna que procede à instalação de casais agrícolas formados por uma casa de habitação de tipo rural e suas dependências e terrenos de área considerada suficiente para a manutenção da família média de trabalhadores de campo.

Estes casais são entregues aos colonos em regime de fruição provisória, a título experimental, pelo prazo de três anos prorrogáveis até ao máximo de cinco, findo o qual a fruição se converterá em definitiva, se a Junta considerar o colono apto para assumir a exploração do casal.

O valor deste, abrangendo alfaias agrícolas, gados e, até, em préstimos em dinheiro, são pagos, a longo prazo, em regra, até ao limite de trinta prestações anuais, com juros módicos — o máximo de 2 por cento, sendo mesmo gratuito, na parte respeitante aos gados e às alfaias.

O empréstimo em dinheiro representa um fundo de exploração rural.

Solvidos todos os compromissos do colono para com a Junta, aquele entra na posse definitiva do casal.

Para garantia do êxito da colonização, os colonos são orientados e instruídos, na maneira racional de tratarem e explora-

rem os animais, por um veterinário em regime de avença.

Graças à acção da Junta de Colonização Interna, o Barroso, onde está instalada uma colónia, já não é a mesma "Terra Fria" de Ferreira de Castro.

§ 3º. - Na indústria

1. Instigados pelas necessidades, os homens produzem as coisas para o seu consumo, servindo-se da inteligência na mira de obter a máxima satisfação com a aplicação do menor dispêndio de energia.

A esta tendência chama-se lei do menor esforço ou princípio hedonístico.

Da aplicação prática deste princípio resulta a poupança de energias e o melhor aproveitamento do tempo. Consegue-se este objectivo mercê dos processos mecânicos do trabalho e do progresso industrial.

A indústria, segundo o ilustre economista alemão, Bücher, passou pelas seguintes fases:

- Doméstica - em que a família, incluindo os escravos, formava um grupo produtor autónomo. Nesta fase começou a esboçar-se a troca e a divisão do trabalho;
- Indústria do trabalho alugado e ambulante - Neste período teve início a especialização. Os trabalhadores só diferiam dos assalariados por trabalharem com autonomia, isto é, não estavam sob o império patronal;
- Os mesteres - O trabalho exercia-se em lojas. Os trabalhadores possuiam ferramentas e matérias-primas, tornando-se, assim, pequenos capitalistas que gozavam do privilégio de formar uma corporação. Os mestres eram auxiliados no trabalho pelos membros da família e pelos aprendizes admitidos. Era o período da economia urbana em que o produtor produzia com o intuito de fornecer o mercado da urbe — da cidade;

- Indústria no domicílio por conta dum empresário — Nos Estados modernos o mercado tornou-se extensivo à Nação. Mais tarde o artífice, trabalhando as matérias-primas fornecidas pelo empresário, converteu-se num assalariado daquele;
- Indústria fabril - Deu-se a concentração dos trabalhadores na fábrica, onde foi posta em prática a divisão do trabalho. Os empresários tornaram-se grandes capitalistas. A princípio o trabalho era manual — manufactura. Depois, com a intervenção da máquina a vapor, passou-se ao trabalho fabril — maquinofactura.

Rossi aponta à grande indústria, que se desenvolveu graças às descobertas do vapor e da electricidade, as seguintes vantagens:

- garante maior economia na laboração;
- diminui os gastos de administração;
- consegue-se uma produção maior graças a uma divisão rigorosa do trabalho.

2. A divisão social do trabalho manifestou-se sem qualquer convenção.

Esta distribuição de funções pelos indivíduos, no dizer de Durkheim, "é a base da própria moral social, visto que traz como resultado colocar cada indivíduo na dependência dos outros, criando assim a solidariedade humana".

Graças às aptidões que se manifestam, por assim dizer, expontâneamente, constituem-se as especializações que, pelo exercício repetido da mesma tarefa, aumentam a destreza, desenvolvem as faculdades, contribuindo para o acréscimo da produção.

3. A divisão técnica do trabalho, pela decomposição nas suas operações concorre para o aumento da produção, pois que, sendo cada indivíduo encarregado de uma operação, a sua execução é mais fácil e traz grande economia de tempo, devido à continuidade

do trabalho.

É certo que a simplificação de movimentos reduz o operário ao papel da máquina e provoca o seu embrutecimento. Mas, para atenuar o inconveniente resultante do exagero da especialização é o indivíduo encarregado de executar outras tarefas com que não está familiarizado. Esta norma permite variar de processo, rompendo com a monotonia e com o rotinismo.

Ainda, o aduzido inconveniente é contrariado com a fixação das oito horas de trabalho diário — medida que permite ao operário descansar, recrear-se e instruir-se — e com o sistema rotativo, pelo qual o operário é obrigado a executar sucessivamente as operações em que se divide a tarefa — norma que dá lugar a maior aplicação da inteligência, porque assim, o operário tem conhecimento do trabalho, no seu conjunto.

4. A Revolução Industrial na Inglaterra operou radical transformação, cedendo as actividades rurais e a indústria doméstica lugar à indústria concentrada.

Se a Revolução Industrial teve como causa próxima a invenção e o aperfeiçoamento da máquina a vapor, também, é inegável, teve como consequências imediatas novas descobertas, novos inventos, sempre com o objectivo supremo do aumento de fabricação, o barateamento dos artigos e a generalização do seu uso.

Dá ideia exacta do índice da transformação operada a seguinte frase: "Cem anos antes da Revolução Industrial uma pessoa, entre mil, usava meias; no tempo da Revolução, andariam sem meias uma pessoa em mil".

Mas a emigração dos campos para os aglomerados industriais fez, também, muitas vítimas, porque, à falta de legislação adequada, travava-se livremente luta impiedosa entre o empresário e o assalariado, que tinha, sempre, por desfecho a exploração do segundo pelo primeiro.

Quer dizer, a técnica não foi, como convinha que fosse, acompanhada de processos de administração coerentes com a moral e a justiça e organizada em moldes que garantissem a estabilidade da sociedade e impeditivos de revoltas e perseguições.

Criaram-se as "Trade-Unions" em defesa dos interesses dos trabalhadores. Foram, porém, consideradas ilegais, e o empregado ficou sob a alçada patronal. Só mais tarde renasceram, cresceram e adquiriram magna importância aquelas associações de trabalhadores.

5. A organização científica do trabalho, que sucedeu aos processos empíricos do trabalho, tende para um melhor aproveitamento da energia humana.

Coube ao engenheiro americano, Taylor, a honra da iniciação dos primeiros estudos sobre a aplicação do trabalho humano assente em princípios científicos, dando uma podoada em regras milenárias.

O sistema preconizado e posto em prática por Taylor, também conhecido por Taylorismo, foi o ponto de partida para um melhor aproveitamento do labor do indivíduo, e teve imediatos e assinalados êxitos.

As perspectivas foram de tal quilate, que Münsterberg não hesitou em afirmar que o Taylorismo foi, a seguir à máquina, o factor mais decisivo e com maior preponderância no progresso industrial.

Não obstante, o sistema encontrou acerbos detractores da parte dos socialistas e dos operários.

O Taylorismo, visando o máximo rendimento em tempos mínimos, assenta nas seguintes bases:

- Normalização ou "estandardização" do trabalho pela subordinação dos produtos às mesmas normas e pela sua sujeição a um contrôle efectuado por uma equipa de vigilantes;

- Sistematização ou racionalização por meio da supressão de movimentos prejudiciais e pela medição dos tempos gastos até à fixação do tempo-padrão, a que não é estranho um selecto recrutamento de pessoal competente;
- Estimulação pela concessão de salário complementar correspondente ao excedente da produção mínima prèviamente estabelecida.

Dentre os males apontados pelos contraditores do Taylorismo, sobressaiem o ostracismo a que são deitados os indivíduos menos pródigos de capacidade; o automatismo em que, forçosamente, caiem os operários após uma longa e invariável execução de movimentos; a monotonia e a rotinice conducentes ao entorpecimento do raciocínio e inadaptação a outras tarefas.

6. A maquinofactura representa a potência da indústria fabril elevada ao máximo expoente.

Além da sua prodigiosa utilidade, a máquina contribui, poderosamente, para o aumento da produção e para o seu barateamento, pelo que, ao fim e ao cabo, o seu emprego se traduz em economia.

Ponderemos o que disse Proudhon, na sua obra "Contradições económicas":

> "A máquina é o símbolo da liberdade humana, a insígnia do nosso domínio sobre a Natureza, o atributo da nossa força, a expressão do nosso direito, o emblema da nossa personalidade"

e logo a seguir a retratação — ao panegírico sucederam a dúvida e o pessimismo:

> "A concentração de forças na fábrica e a intervenção do capital-máquina na produção criam ao mesmo tempo a superprodução e a miséria".

Todavia, Bastiat entendia que o industrial, despedindo operários com a introdução da máquina, economiza e, por isso, torna-se consumidor de novos produtos, indo aumentar a produção

em outras indústrias, onde são admitidos novos operários. Via, apenas, uma transferência de operários entre os vários ramos de actividade.

O empresário, pelo concurso que empresta à produção, aufere um lucro, que os economistas ingleses consideram juro do capital do empresário; os alemães, um salário de direcção; os franceses, uma remuneração "suí generis".

Segundo Carlos Marx, o empresário compra o trabalho sob a forma de mão de obra para vender, com lucro, no estado de produto comercial, concreto e tangível.

Carlos Gide distinguia o lucro do super-lucro, considerando o primeiro uma justa remuneração do trabalho de coordenação e direcção e só defendendo o segundo, quando provindo de redução no custo de produção, graças ao progresso no fabrico.

7. O justo salário figura, òbviamente, como factor preponderante no aumento da produção.

A sua regulamentação tem sido alvo de criação de leis económicas, tais como:

- Lei do fundo dos salários - devida a Stuart Mill;
- Lei de bronze - devida a David Ricardo e a Lassalle;
- Lei da produtividade do trabalho - devida a Francisco Walker.

Mas a justiça do salário foi verdadeiramente equacionada nas seguintes bases da autoria de Julien Izart:

1ª. Cada indivíduo deve receber um salário dependente do seu esforço e proporcional à intensidade do mesmo;

2ª. Cada operário deve receber, sem demora, o salário suplementar a que tiver direito;

3ª. O salário suplementar deve ser determinado com facilidade.

Os Estados Unidos resolveram o conflito entre operários e patrões com a política de altos salários. Só a boa situação

material do operário assegura a máxima capacidade de trabalho na produção. E é isto o que interessa ao industrial.

8. A empresa colectiva — organismo económico por excelência — é digna de estudo, pelas vantagens que oferece de levar a cabo os grandiosos empreendimentos, tais como: construções de barragens, aberturas de canais, explorações de transportes, fornecimentos de água e energia, extracção de minério e petróleo, etc., etc..

Por um lado, facilita a concentração de avultados capitais; por outro, permite a escolha de direcções capazes.

A Sociedade Anónima é o tipo que se apresenta mais conveniente, porque, permitindo pequenas entradas de capital representadas por títulos denominados acções, dá a possibilidade de as pequenas economias amealhadas terem benéfica aplicação pelo contributo para o aumento da riqueza nacional, ao mesmo tempo que garantem aos accionistas um dividendo constituído por certa percentagem dos lucros obtidos pela empresa.

Para impedir que os administradores, na miragem de lucros fabulosos, comprometam os destinos da sociedade, com graves reflexos na economia da Nação, estabelecem-se normas legais reguladoras da sua organização, em que se destacam a fiscalização exercida pelo Estado; a pertença a nacionais da maioria das acções de capital, bem como dos cargos directivos; serem as acções nominativas, enquanto não estiverem liberadas.

Estas sociedades podem, mediante autorização do Governo, recorrer ao empréstimo emitindo obrigações até à importância do capital já realizado e existente nos termos do último balanço aprovado.

9. As coligações de industriais, estabelecendo o monopólio da produção, surgiram no declinar do século passado com o fim

de afastar a concorrência. Salientam-se o "cartel" na Alemanha e o "trust" nos Estados Unidos.

Em resumo, aquelas organizações são constituídas por empresas congéneres, sendo a cada uma reservada uma zona para venda dos seus produtos, delimitada a produção e fixado o preço do mercado.

Alguns economistas reconhecem vantagens nestas organizações, indo ao ponto de afirmar que os "trusts" mantêm melhor do que a livre concorrência o equilíbrio entre a produção e o consumo.

10. As medidas proteccionistas não são estranhas à industrialização dum país, pois que, sem elas, em muitíssimos casos, não seria possível a criação e o desenvolvimento das suas indústrias.

Portanto, a liberdade de comércio com o estrangeiro é subordinada aos interesses da economia nacional. Quer dizer, nem um proteccionismo exagerado equivalente, na prática, à vedação da entrada das mercadorias estrangeiras; nem um proteccionismo tão moderado que não coloque o produtor nacional ao abrigo da concorrência externa.

O proteccionismo educador é o sistema que parece dever impor-se. Durante um certo período, as taxas dos direitos de importação são muito elevadas, dando, assim, lugar à criação e ao desenvolvimento das indústrias nacionais. Estas assenhoreiam-se do mercado nacional e entram na luta pelos mercados externos. Decorrido o período julgado indispensável ao seu apetrechamento, cessa a protecção aduaneira com o objectivo de as obrigar a aperfeiçoarem-se.

List, na Alemanha, e Carrey, nos Estados Unidos, alcançaram os melhores resultados com o proteccionismo educador, sacudindo a tutela económica da Inglaterra a que estavam sujeitos aque-

les países, equilibrando as suas balanças comerciais e extinguindo o desemprego.

No discurso sobre o Plano de Fomento (o primeiro), afirmou Salazar que o Estado deve fomentar a criação de empresas e apoiá-las e retirar-se, quando não seja necessário o seu auxílio. É intuitiva a influência do proteccionismo educador que estas palavras denunciam.

*

CAPÍTULO II

O E S T A D O

§ 1º. - Despesas Públicas

1. O Estado é uma vasta e complexa organização que obtém os meios financeiros indispensáveis à manutenção dos seus Serviços com vista à satisfação das necessidades colectivas públicas.

Para o cabal desempenho das funções que lhe são cometidas, aplica as receitas — provenientes da cobrança de impostos e taxas, do produto de empréstimos e do rendimento do seu domínio privado — aos gastos inerentes à conservação, desenvolvimento e criação de serviços.

Essas despesas constituem um capítulo da ciência das finanças que apresenta dois aspectos: político e técnico.

No aspecto político, interessa determinar quais as necessidades colectivas e, dentro destas, as que são fundamentais; qual o processo mais vantajoso para a sua satisfação — se por meio de serviços públicos ou através de empresas industriais; qual o sistema de exploração mais conveniente — em regime de monopólio ou de livre concorrência; qual a forma de administração mais adequada — "regie", arrendamento, concessão ou regime de economia mista em que o Estado se associa a uma entidade particular.

Com efeito, adopta-se um dos dois processos — empresa in

dustrial ou serviço público — consoante predominar o critério fiscal (com intuitos lucrativos) ou o do interesse geral (prestação de serviços a um preço mínimo). Ainda, se dizem serviços gerais, se o Estado lança mão dos impostos, isto é, se a colectividade suporta os encargos desses serviços; se, porém, os encargos são suportados pelos particulares que recorrem a esses serviços, em conta duma contra-prestação os serviços dizem-se especiais.

Assente, pois, que as necessidades colectivas devem, em regra, ser satisfeitas pelo Estado, é a vez de o problema ser encarado no aspecto técnico, a fim de se perscrutarem as possibilidades financeiras; investigar a melhor forma de montagem do serviço, de modo a obter o máximo rendimento com o mínimo dispêndio para o contribuinte; determinar o custo dos serviços, eliminando defeitos, introduzindo aperfeiçoamentos e tornando-os economicamente mais rendosos.

Somos chegados à noção de despesa pública aceite pela grande maioria dos tratadistas de finanças: "emprego duma quantia em dinheiro, por conta dum património administrativo, para a satisfação duma necessidade pública".

Do aduzido conceito, flui a lógica conclusão de que a despesa pública é uma derivante do princípio da generalidade do imposto, constituindo este o recurso normal de que o Estado se serve para assegurar o funcionamento dos serviços.

O odioso processo de satisfação das necessidades colectivas tipo parasitário — trabalho dos escravos, requisições gratuitas, etc. — esbateu-se.

O tipo dominial, que vigorou no regime feudal, teve a sua época, e hoje está ultrapassado.

O sistema regalista originado no Renascimento caíu com a abolição dos privilégios.

Nos tempos actuais, a actividade do Estado, relativamente à satisfação das necessidades colectivas, tem por base o imposto: é do tipo tributário. Hodiernamente, evoluiu-se para o campo social, em que o imposto é, também, considerado um meio de distribuição equitativa da riqueza.

Em alguns casos, é certo, opta-se pela exploração dos serviços públicos conferindo a sua concessão a entidades particulares; mas tal processo afigura-se-nos inconveniente, por serem inconciliáveis o interesse do público e a miragem do super-lucro.

Assim, parece haver relação entre a correcção económica e o aspecto técnico da teoria das despesas públicas. O aumento destas representa,muitas vezes, aperfeiçoamento dos serviços públicos. É por isso que a intervenção do técnico se reveste de capital importância, pois a ele cumpre indagar das formas de tornar os serviços mais produtivos, isto é, de obter deles o máximo rendimento com o mínimo dispêndio.

Quer dizer, desbravado o terreno — de feição visìvelmente política — da determinação das necessidades colectivas a satisfazer, da oportunidade e modo de satisfação, e recaída a escolha no processo normal — Serviço Público — desde logo, se impõe a sua organização por forma a preencher o melhor possível os fins para que foi criado, justificando, assim, a preferência sobre a empresa concessionária, que, regra geral,por estar ao abrigo da concorrência, não se esforça pelo seu aperfeiçoamento e, o que é mais grave, não pugna pelos interesses do público, procurando, tão-sòmente, obter grandes lucros.

Julga-se mesmo que, a exercer-se a correcção económica,a quase totalidade dos defensores das concessões se passaria para o campo oposto — o do Serviço Público.

A História aponta-nos como uma das causas principais da Revolução Francesa o abuso das concessões.

Recentemente, ainda, o "Comité d'Enquête sur le Coût et le Rendement des Services Publics" criado em França, em 1946, chegou à conclusão de que até a dispersão administrativa pelos serviços autónomos e semi-autónomos conduz à redução da eficácia e rendimento dos mesmos e, pior, à delapidação dos dinheiros públicos.

O referido organismo, louvando-se nos resultados obtidos na disciplina e moralização da administração pública, proclamou que o problema essencial do Orçamento é esclarecer a escolha entre a utilidade dos serviços e os sacrifícios que provocam e os meios de obter determinado resultado.

2. Não é nosso propósito embrenharmo-nos na amplidão da matéria. Todavia, não resistimos à tentação de meter a foice em seara alheia aludindo à grande divisão das despesas públicas — Ordinárias e Extraordinárias — a cuja classificação presidem o critério do tempo ou financeiro e o critério da utilidade ou económico.

Segundo o critério económico, as despesas dizem-se ordinárias, quando os benefícios delas advinientes se circunscrevem ao ano em que se realizam, e extraordinárias, quando a sua utilidade ultrapassa o ano em que são realizadas.

Segundo o critério financeiro (seguido na nossa legislação), despesas ordinárias são as de carácter permanente, e extraordinárias as de carácter transitório.

Esta distinção das despesas reveste-se de suma importância, visto que é diferente o deficit resultante do excesso das despesas ordinárias sobre as receitas ordinárias do proveniente das despesas extraordinárias sobre as receitas da mesma natureza.

Enquanto, no último caso, o facto é acidental, no primeiro caso é permanente e, consequentemente, mais grave.

Por isso, nos parece pouco aceitável que sejam classifica

das como extraordinárias despesas que, dada a sua permanência, deviam ser tidas como ordinárias — v.g. as despesas com a restauração da economia nacional.

3. Cícero considerava a economia um grande rendimento. Dentro deste conceito, o lema era poupar ou, o mesmo é, evitar despesas.

Molière defendia a parcimónia nos gastos, de que é exemplo frisante este diálogo de Crysale e Bélise:

Régler la dépense avec economie
Doit être son étude et sa philosophie.

Colbert tinha que economia é não gastar pouco mas conveni entemente. Fazia já uma ideia da despesa bastante avançadano sentido da sua utilidade.

Carlos Gide entendia que a despesa é vantajosa e preferível à própria economia, quando tem por fim o desenvolvimento do indivíduo. A ideia tem já um cunho acentuadamente utilitário. À poupança sobrepunha-se o mérito da despesa, o resultado adviniente da sua realização.

Keynes, contradizendo os sectários da poupança, fez a apologia do consumo, cujo aumento — crê — está na razão directa do aumento do investimento. Para este economista ecuménico, a finalidade é despender, investir, para, depois, obter rendimento, em obediência à regra da mais-valia: investimento-riqueza--investimento.

Ugo Papi refreia um pouco o conceito revolucionário de Keynes, mostrando-se comedido na realização dos investimentos que só julga produtivos, quando o rendimento é superior ao sacrifício exigido pelo financiamento da despesa.

4. O aumento das despesas públicas assume um aspecto cru-

ciante. Para e le contribuem causas várias, umas aparentes e outras reais. Preocupemo-nos com estas, apenas, pois só elas têm reflexos na economia nacional.

As suas causas têm origem nos campos económico, social, político e financeiro.

Analisemos cada um de per si:

Econòmicamente, o aumento das despesas públicas provém de:

- Desenvolvimento das funções do Estado sintetizado na blague de Mussolini "Tudo o que não está no Estado é contra o Estado";
- Concorrência económica levando à concessão de prémios pecuniários e isenção de impostos como estimulantes da produção; política do "dumping" mercê da qual o mercado nacional suporta o elevado custo dos produtos para contrabalançar os prejuízos provenientes da sua venda ao desbarato no estrangeiro, com o objectivo de conquistar mercados extra-fronteiras e de equilibrar a balança comercial;
- Progresso industrial permitindo, com a intervenção da máquina, o aperfeiçoamento dos serviços e, simultâneamente, a poupança de energias dos servidores. Esta é, mesmo, uma das facetas com dominante preponderância na consecução da correcção económica, como adiante demonstraremos.

Socialmente, figuram como causas do aumento das despesas públicas:

- Nível intelectual, na razão directa das exigências que o Estado procura satisfazer, na medida do possível, com instalações adequadas e condignas;
- Urbanismo, em similares circunstâncias do nível intelectual, até porque este é elevado com a influência do meio ambiente. Como é óbvio, a cidade favorece maior contacto com elementos de civilização e oferece mais recursos.

Polìticamente, representa o aumento das despesas públicas, o progresso do espírito democrático que reclama, cada vez em maior grau, a intervenção do Estado a favor dos trabalhadores e dos desprotegidos; a paz armada, etc..

Financeiramente, a causa capital do aumento das despesas públicas deriva do recurso ao empréstimo com os consequentes encargos de amortização e pagamento de juros. Além disso, da aplicação das receitas assim obtidas resulta, òbviamente, acréscimo de despesas.

5. O Parlamentarismo que, propositadamente, desintegrámos do número anterior, pode contribuir também para a delapidação dos dinheiros públicos por via de despesa de cunho eleiçoeiro.

Em contrapartida, exerce um contrôle na gestão governativa, exigindo ao Executivo a prestação de contas. Dessa forma, constitui um travão na realização de despesas inúteis e perniciosas.

O Prof. Dr. Fernando Emídio da Silva foi ao ponto de afirmar que o parlamento é condição "sine qua non" para que haja boas finanças.

A prodigalidade dos parlamentares tem sido sustada de várias maneiras.

Vejamos como o problema foi atacado em alguns países:

- Em Inglaterra, concedendo-se os créditos ao Rei para delegar a sua aplicação no Chancellor of Exchequer — Ministro das Finanças — e vedando-se ao Parlamento a proposta de aumento de despesas. Foi assim que a pretensão de Churchill de impulsionar a marinha de guerra em 1911, não obstante o seu prestígio e os favores da opinião pública, esbarrou com a formal recusa do então Ministro das Finanças, Loyd George.

- Nos Estados Unidos derivaram do Parlamento para o Presidente da República as funções concernentes à preparação e execução orçamental.

- Em Portugal, desde a Lei de 20 de Março de 1907, de João Franco, que estabeleceu, no seu artigo 13º.:

  "Não podem os membros das duas Câmaras, na discussão do Orçamento, apresentar quaisquer propostas que envolvam aumento de despesa ou diminuição de receita";

passando pela Lei Travão de 15 de Março de 1913, do Dr. Afonso Costa, que preceituou, no seu artigo 1º.:

> "Não podem os membros das duas Câmaras, durante o período da discussão do Orçamento Geral do Estado, apresentar quaisquer propostas que envolvam aumento de despesa ou diminuição de receita...";

até à actual Constituição Política, determinando, no seu artigo 97º.:

> "A iniciativa da lei compete indistintamente ao Governo ou a qualquer dos membros da Assembleia Nacional; não poderão, porém, estes apresentar projectos de lei ou propostas de alteração que envolvam aumento de despesa ou diminuição de receita do Estado criada por leis anteriores".

6. Se bem que as despesas possam ser reduzidas pela contracção e simplificação dos serviços, afigura-se-nos que o meio mais viável de remediar o seu inevitável e progressivo aumento consiste em desenvolver a riqueza para imprimir elasticidade às receitas, em duas palavras: fazer correcção económica.

O Prof. J.Dias Ferreira insurgia-se contra o arreigado entendimento de que, ao contrário dos particulares, o Estado deve subordinar as suas receitas às suas despesas.

O aduzido princípio está vinculado a um preceito constitucional — artigo 65º. Mas, segundo aquele autor, "o Estado tem de corrigir as suas despesas pelas suas receitas, de modo a não exceder os limites da produtividade económica, sob pena de se arruinar". Da mesma forma, pondera o Prof. Fernando Emídio da Silva que é o Ministro das Finanças quem tem de ver e rever os orçamentos das despesas dos diferentes Ministérios para fazer com que o total das despesas não ultrapasse o total das receitas. Também o Engenheiro Araújo Correia, no Parecer sobre as "Contas Públicas de 1954", relata que o problema do equilíbrio financeiro, do ponto de vista orçamental, resume-se em limitar as despesas consoante as possibilidades das receitas ordinárias.

O mesmo relator, no Parecer sobre as "Contas Públicas de 1955", escreve que as despesas ordinárias estão condicionadas pelo volume das receitas.

Na verdade, a fixação das despesas públicas, sem atender às receitas, pode forçar as barreiras naturais que importa respeitar — a capacidade tributária e o mercado de capitais.

Convém, por isso, que, ao fixarem-se as despesas, não se perca de vista a normal possibilidade da sua provisão.

A curva ascendente das despesas públicas impressiona. O rearmamento e as obras de fomento fazem incidir o seu peso, a que não é estranha (seguimos o Prof. Dias Ferreira) a complexidade e desorganização de muitos serviços, geridos por processos rotineiros, morosos e improdutivos e sem uma conjugação harmónica entre si.

7. Com o objectivo de se manter o equilíbrio entre as despesas públicas e os rendimentos da Nação, foram conferidos ao Ministro das Finanças poderes especiais no sentido de aumento ou diminuição de receitas e despesas.

Veja-se o que a este respeito diz o Decreto com força de lei nº. 15 465, de 14 de Maio de 1928.

É intuitiva a preponderância que o Ministro das Finanças, em matéria financeira, deve ter sobre os seus colegas de Gabinete, pois que, enquanto que os mais ministros procuram ligar o seu nome a uma obra de grande envergadura, uma reforma importante, uma remodelação profunda e eficaz, à custa, naturalmente, de vultosos dispêndios, ao contrário, ao Ministro das Finanças, como fiel do equilíbrio orçamental, compete-lhe zelar ciosamente os dinheiros do Estado.

Por isso, deve ele opor-se, com tenacidade e intransigência, a todas as veleidades de dispêndios incomportáveis nas possibilidades financeiras do País e susceptíveis de fazer perícli

tar a economia nacional. Ele fará o escalonamento das despesas segundo a sua oportunidade, os benefícios que vão produzir, etc..

8. Para obstar a perturbações provocadas pela supressão de serviços, opta-se pela sua unificação. A realização de despesas de material a cargo de repartições centrais, pela sua especialização e compras por grosso asseguram a defesa do erário.

Por outro lado, o descongestionamento e a descentralização dos serviços, entregando as suas funções aos particulares, também permitem, sem transtornos de maior, a satisfação das necessidades colectivas e, ao mesmo tempo, evitam o agravamento das finanças do Estado, sobretudo no início da execução desses serviços em que o empate de capitais é avultado, embora compensador.

Já Anselmo Vieira, em "A Questão Fiscal", abordando os problemas do desequilíbrio orçamental e da sobrecarga das contribuições, se revelava adversário da redução das despesas públicas a cujo volume era atribuído o afogo do Tesouro.

Uma vez mais a disciplina nas despesas públicas desperta atenção. Ela reveste-se de tal importância que Salazar a considera condição base a que está subordinada a execução do Plano de Fomento, a par da paz externa e da estabilidade económica.

Assim, não admira que a correcção económica das despesas públicas se encaminhe por forma a alcançar para cada braço uma enxada, para cada família o seu lar, para cada boca o seu pão.

§ 2º. - À roda da correcção económica

1. O magno problema da correcção económica das despesas públicas foi, pela primeira vez, concitado em Portugal, a 27 de Março de 1929. Do relatório do Decreto com força de lei nº. 16 670, dessa data, se extraiem as seguintes passagens:

> "No caminho da parcimoniosa aplicação dos dinheiros públicos, em que continua a ver-se uma das mais importantes soluções do problema financeiro, notar-se-á imediatamente que, suficientemente garantida nas nossas leis a correcção jurídica das despesas, faltam em absoluto princípios ou instituições que disciplinem ou fiscalizem a sua correcção económica. O que para obtê-la se dispõe é novo em Portugal, mas não é novo no mundo, pois que países ricos e de finanças prósperas, abandonados os critérios empíricos da fixação das despesas, não descansam em estudar, por meio de organismos próprios, as formas de os serviços alcançarem a maior eficiência com o menos gasto possível
> .....
> .....
> dentro da mais estrita e rigorosa legalidade, a despesa pode ser criticável comparada com os resultados obtidos e com a utilidade para o serviço ou para o público. Ora numa tal ordem de ideias podemos afirmar que está tudo por fazer.
>
> Ensaia-se por isso com poderes latos uma instituição simples, que aliviará a contabilidade na preparação do Orçamento e irá na fiscalização da despesa, com alto benefício do Tesouro, até onde aquela não está nem podia estar autorizada a ir.
>
> Ficará a instituição agora criada na directa dependência do Ministro das Finanças, e trabalhando neste Ministério, mas a sua acção far-se-á sentir no domínio de todos os serviços públicos. Seguiu-se assim um critério diferente daquele que, muito recentemente, a Roménia adoptou ao estabelecer, com extremo rigor, a fiscalização preventiva das suas despesas orçamentais: junto de cada Ministro foi colocado, neste país, um fiscal das despesas, nomeado pelo Ministro das Finanças, e com poderes tão extensos que nenhuma despesa poderá ser realizada sem a sua prévia concordância. O sistema que se institui em Portugal é mais simples e económico do que este, e espera-se que não tenha uma eficácia menor".

O diploma em apreço dispõe, no seu artigo 16º.:

> "Os directores e administradores dos serviços são obrigados a aplicar as verbas que fazem face às despesas dos seus serviços de modo a alcançarem um máximo de rendimento útil com o mínimo dispêndio possível".

Deste modo, era posto em equação o problema do hedonismo das despesas públicas, cuja solução era confiada à Intendência-Geral do Orçamento criada pelo artigo 21º. do falado decreto-lei. E as suas funções foram definidas no artigo 22º., tais como:

a) Dirigir os trabalhos de preparação do orçamento das despesas nos diferentes Ministérios...;

b) Examinar os quantitativos das verbas de despesa e indicar as alterações que julgar convenientes...;

c) Providenciar para que as verbas inscritas em orçamento representem com a maior simplicidade e clareza a verdadeira e justa aplicação das despesas;

d) Vigiar pela observância do artigo 16º. do presente decreto...;

e) Estudar as fórmulas mais económicas do emprego dos dinheiros públicos, propondo as modificações na organização e na técnica dos serviços que julgar necessárias ou convenientes para que seja observada a maior economia dentro da maior eficiência.

2. Por motivos vários, não foi, até à presente data, instalada a referida instituição. As suas funções de preparação do orçamento foram cometidas, a título transitório, à Direcção-Geral da Contabilidade Pública que já as vinha exercendo.

Quanto à correcção económica, nada se fez no plano integral e uma ou outra tentativa isolada não alteram o clima pouco propício à sua expansão.

Esta asserção não é afectada pelo preceituado no Decreto com força de lei nº. 18 381, de 24 de Maio de 1930 (artigo 1º.):

> "A Contabilidade Pública tem por fim assegurar a ordem e a economia na administração financeira do Estado..."

nem sofre abalo com a doutrina condensada no Decreto com força de lei nº. 22 257, de 25 de Fevereiro de 1933 (artigo 6º., nº. 4º.):

"Compete ao Tribunal de Contas:

Verificar pelos meios que julgar mais convenientes se as condições estipuladas nos contratos sujeitos ao seu visto são as mais vantajosas para o Estado".

Dissemos que a Intendência-Geral do Orçamento não foi ainda instalada. Quiçá o não venha a ser, pois a publicação do Decreto-Lei nº. 38 503, de 12 de Novembro de 1951, gizando nova orientação, permite essa ideia.

No entanto, para melhor se aquilatar da mudança de rumo operada, transcrevemos do falado Decreto-Lei nº. 38 503, que criou no Ministério das Finanças a Comissão Central de Inquérito e Estudo da Eficiência dos Serviços Públicos:

"Artº. 1º. As juntas, conselhos, comissões, os directores e administradores de serviços e quaisquer outros gerentes responsáveis por dinheiros ou materiais do Estado são obrigados a aplicar as verbas que fazem face às despesas das suas instituições, estabelecimentos e serviços por forma a proporcionar o máximo de rendimento com o mínimo dispêndio possível. Sòmente nestas circunstâncias as despesas podem ser consideradas economicamente correctas.

Artº. 2º. A correcção económica das despesas e a eficiência dos serviços podem obter-se por meio de providências relativas à organização e à técnica dos serviços.

Estas providências consistem:

a) Quanto à organização: na adaptação dos quadros do pessoal às tarefas e finalidade dos mesmos serviços, evitando perdas de tempo e dilacções; na correcção de uma especialização excessiva; na adopção de medidas tendentes a limitar e a coordenar os gastos gerais e a diminuir os custos;

b) Quanto à técnica: na simplificação racional dos serviços; na mecanização; no desembaraço de formalidades inúteis, evitando-se duplicações, actos, termos, diligências e des-

> locações escusadas; na concentração e aplicação oportuna dos meios materiais postos à sua ordem; na renovação dos métodos e práticas adoptadas".

3. Do exposto, resulta que o princípio hedonístico na administração consiste em atribuir ao serviço uma dotação orçamental mínima para atingir o rendimento máximo.

Com este conceito infiltrado na consciência e contagiado pelo taylorismo, Fayol pretendeu transpor da empresa para a administração a organização científica.

Segundo o citado autor, os aduzidos fins seriam alcançados:

- Pela especialização e selecção do pessoal e consequente melhoria de aproveitamento da máquina burocrática;
- Pela utilização racional da maquinaria, sem abusivamente se cair no seu emprego;
- Pela sistematização do trabalho, suprimindo movimentos e formalidades inúteis;
- Pela normalização do trabalho e seu eficiente contrôle;
- Pela fixação de tempos-padrões e determinação do rendimento médio unitário.

4. Dentre as soluções para o equilíbrio financeiro apontadas pelo Prof. Dias Ferreira figuram: "Limitar os Serviços ao estritamente indispensável, simplificar as formalidades processuais e fazer um recrutamento cuidadoso do pessoal".

Efectivamente, impedindo a difusão de serviços; suprimindo o sistema de formalidades, complexo, moroso e caro; elevando a competência dos funcionários por meio de uma especialização adequada; é possível tornar os Serviços mais eficientes e menos dispendiosos.

5. Segundo Gottl-Ottlilienfeld, a técnica é a "mestra das

nossas acções práticas", a "mãe criadora do nosso poder". É avara nos dispêndios, identifica-se com a parcimónia, pois que a sua prima aspiração é obter o melhor grau de eficiência, mais claramente, alcançar o maior proveito com o mínimo custo.

Às vezes apresenta-se tão fácil a consecução daquele objectivo, que espanta não se tentar para lhe tomar o gosto. Basta pensar no assunto.

Como exemplo frisante, citamos a origem das câmaras de compensação.

Os cobradores dos bancos de Londres, para evitarem longas caminhadas diárias, acordaram entre si em se reunirem numa taberna da cidade, onde cada qual entregava os títulos a pagar em troca dos que tinha a receber.

Esta taberna foi modelo da primeira "Clearing-house" de Londres, a que se seguiram outras na Inglaterra, tendo passado para a Alemanha, Áustria, Itália, Rússia e, mais tarde, aos outros países.

6. Nos seus "Elementos de Planificação Económica", escreveu o Engenheiro Araújo Correia, acerca do investimento:

> "O critério seria naturalmente extrair do investimento o máximo previsto e dar-lhe a maior reprodutividade. É este um dos objectivos basilares da planificação dos recursos naturais: extrair deles, pelo emprego do investimento, o maior somatório de resultados económicos e fazê-los reverter para a sociedade, com a melhor distribuição possível"

e mais adiante:

> "...diremos que nos conceitos de planificação respeitantes à vida económica há sempre o propósito firme e a finalidade objectiva de aproveitar ao máximo os recursos naturais, com o mínimo possível de investimentos, e aplicar com maior eficiência os instrumentos que a curiosidade inventiva do homem pôs ao serviço da produção e dos consumos".

7. Produzida a riqueza, uma parte é transferida do produtor para o consumidor satisfazendo as suas necessidades.

O consumo é, pois, o orientador da produção, visto que tem um limite — a saciedade — até ao qual, e só até ao qual, devem ser produzidos os bens que directamente são utilizados na satisfação das nossas necessidades.

Se é empregado na produção, o consumo diz-se reprodutivo; no caso contrário, improdutivo. Como, porém, a designação de improdutivo implicita inutilidade, alguns economistas adoptam a classificação: consumo industrial e consumo pessoal.

A par das aduzidas classificações, há, ainda, a de consumos particulares — satisfazem necessidades dos indivíduos — e consumos públicos — satisfazem necessidades do Estado e dos corpos administrativos.

O consumo é sempre norteado pelo princípio hedonístico, mandando que se obtenha o máximo proveito com o mínimo sacrifício.

Outros princípios devem ser observados:

- Deve dar-se prioridade à satisfação das necessidades fundamentais sobre a das necessidades fictícias;
- Devem predominar na escolha dos produtos a boa qualidade e duração;
- O consumo deve, de preferência, ser feito colectivamente, por ser mais económico do que feito isoladamente.

8. O problema da correcção económica das despesas públicas transcende do âmbito do orçamento do Estado para o da Nação.

É tão importante conhecer da licitude da carga tributária; como das vantagens ou inconvenientes da realização de determinado investimento; como das possibilidades da produção, do crédito e do consumo; como aquilatar do custo e rendimento dos serviços.

Este desiderato é alcançado através da Contabilidade Nacional na qual se espelha a situação económica do País.

À falta de princípios de economia hedonística, não podemos aferir o aproveitamento dos bens postos à disposição dos serviços.

O sistema científico de administração em Itália permite o conhecimento da riqueza nacional, o custo dos serviços, o rendimento do trabalho, as disponibilidades financeiras, etc., etc.. Quer dizer, o sistema, visando a análise da gestão financeira, patrimonial e económica que as contas financeira, patrimonial e económica fotografam, possibilita a averiguação da utilidade dos serviços e da correcção económica das despesas.

Entre nós, é facto inconcusso que a actividade administrativa é exercida sob a órbita da norma jurídica, e só indirecta e episòdicamente se reflecte nos campos económico e patrimonial.

Vem a propósito salientar que já o Regulamento da Contabilidade Pública de 1881 (artº. 287º.), ao impor a organização de um inventário e a fiscalização deste como garantia da administração patrimonial, tratou, neste plano, da correcção hedonística das despesas públicas.

Enfim, podemos reafirmar, sem receio de cairmos no exagero, que, no plano integral, o contrôle de mérito, entre nós, é insubsistente, pois não se cura de averiguar as causas mais influentes no desenvolvimento das despesas; de apurar quais os processos técnicos a empregar para fazer render mais os serviços públicos; de indagar as condições económicas em que esses serviços são explorados; de, em suma, analisar a gestão dos administradores.

9. É certo ter-se feito uma ou outra tentativa isolada, mas isso não invalida a afirmação de que o problema hedonístico

na Administração continua por resolver.

Dos casos contemplados por lei, apontam-se alguns dentre os que, pelas providências tomadas e resultados obtidos, se nos afiguram dignos de menção. Referimo-nos ao Laboratório de Engenharia Civil, à Inspecção-Geral de Produtos Agrícolas e Industriais e à Comissão de Coordenação Económica.

Respigam-se do relatório do Decreto-Lei nº. 35 957, de 19 de Novembro de 1946, que criou o Laboratório de Engenharia Civil:

- "Caminhamos, assim, para um volume de trabalhos que poderá a breve trecho ultrapassar a nossa actual capacidade técnica de realização que não acompanhou o progresso registado noutros sectores; e a não se modificar prontamente esta situação, ver-nos-emos na impossibilidade prática de realizar tão vastos programas e perderemos a magnífica oportunidade que se oferece para a valorização do País;

- Os nossos empreiteiros encontram-se em regra deficientemente apetrechados para poderem produzir com a perfeição e, sobretudo, com a rapidez e a economia que são de exigir;

- Por outro lado, lutamos com grande falta de mão-de-obra especializada, pois que, na sua maioria, os nossos trabalhadores cristalizam no exercício de simples trabalho braçal — que melhor e mais economicamente poderia ser realizado por meios mecânicos;

- Temos falta de bons materiais de construção e aplicamo-los por vezes mal e em excesso, pois não temos acompanhado a constante evolução, quer desses materiais em si, quer da própria técnica do seu emprego;

- O que se tem em vista é divulgar os novos processos de trabalho, facultando os maquinismos. Evita-se-lhes grandes empates de capitais;

- No que se refere à qualidade de materiais correntes, alguma coisa se tem conseguido pela regulamentação do seu fabrico e pela fiscalização rigorosa das características impostas, mediante ensaios realizados nos laboratórios oficiais".

É, pois, o Laboratório de Engenharia Civil o organismo centralizador que superintende no estudo de novos materiais de emprego fácil, eficaz e económico e na orientação dos processos de construção, impondo o estudo laboratorial — sobre modelos reduzidos — dos elementos construtivos. Deste modo, o Laboratório, devidamente apetrechado, está em óptimas condições de prestar à engenharia civil assistência efectiva e às escolas técnicas valioso concurso.

Compulsemos, agora, o Decreto-Lei nº. 36 935, de 24 de Junho de 1948, que criou a Inspecção-Geral dos Produtos Agrícolas e Industriais:

Artigo 8º. Compete à 2ª. Repartição:

1º. Estudar, para aprovação ministerial, dimensões normalizadas e normas de qualidade para os produtos industriais e agrícolas;

2º. Proceder ao estudo dos métodos de organização científica de trabalho a submeter à aprovação superior.

Artigo 12º. Incumbe ao Laboratório Central de Normalização e Fiscalização de Produtos:

1º. Executar as análises e ensaios necessários aos estudos dos serviços a cargo das 2ª., 3ª. e 4ª. Repartições;

2º. Executar as análises que forem necessárias para a determinação da genuinidade e salubridade dos géneros alimentícios e produtos agrícolas;

3º. Verificar a composição dos produtos subsidiários da agricultura e proceder à sua apreciação e classificação;

4º. Estudar os processos mais eficazes e práticos de beneficiação, desnaturação ou inutilização dos produtos.

Artigo 18º. Ao Conselho de Normalização compete dar parecer sobre:

1º. Os projectos de normalização estudados pela Inspecção-Geral;

2º. As regras de nomenclatura, normas de fabrico e dimensões estabelecidas internacionalmente cuja adopção em Portugal se julgou aconselhável.

Temos, por último, o Decreto-Lei nº. 38 008, de 23 de Outubro de 1950:

Artigo 3º. Compete à Comissão de Coordenação Económica:

1º. Realizar, com a colaboração dos outros departamentos do Ministério, os estudos que se considerem necessários à definição da política económica, com vista, designadamente:

a) À garantia do conveniente equilíbrio entre os diferentes interesses que participam na produção, circulação e consumo;

b) À defesa do justo preço dos produtos e serviços;

c) Ao fomento da produção e equitativa repartição do rendimento nacional;

2º. Coligir e coordenar os elementos necessários à efectiva defesa dos superiores interesses da economia nacional;

3º. Propor a adopção das normas convenientes à prática das operações de comércio externo.

10. Vivemos na era das velocidades do avião de jacto e do supersónico — época instável em que os acontecimentos se desenrolam vertiginosamente, como bólides, operando, a cada passo, mudança de rumo na vida dos indivíduos e dos povos.

O aforismo "o tempo é dinheiro" ganha relevo, e a ideia de cerceamento do supérfluo toma vulto, sendo inadmissível, hoje mais do que nunca, a lentidão do andamento dos processos nas repartições públicas.

Na verdade, a ânsia, por parte dos interessados, da solução dos assuntos, não se compadece com a sua pachorrenta marcha, pois que uma dilação, muitas vezes escusada, pode causar transtornos irreparáveis.

E quantas vezes um requerimento dá voltas e mais voltas, passando de funcionário para funcionário, de secção para secção, de repartição para repartição, lembrando o "Jogo das Prendas" em que o anel gira de mão em mão!... E se o dito requerimento levar sumiço ou, no que vem a dar o mesmo, permanecer indefinidamente na pasta dos "pendentes", será apenas nominal "o direito de representação ou de petição, de reclamação ou queixa perante os órgãos da soberania ou quaisquer autoridades, em defesa dos seus direitos ou do interesse geral" outorgado pelo nº. 18º. do artigo 8º. da Constituição Política da República Portuguesa.

Ora, foi, certamente, para obstar à incongruidade de um direito constitucional ser coarctado por um deplorável amolecimento burocrático que se estabeleceu no Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo, aprovado pelo Decreto nº. --- 41 234, de 20 de Agosto de 1957:

> Artigo 53º. - Os requerimentos ou petições que não obtenham despacho definitivo no prazo de noventa dias, a contar da sua entrega nas estações competentes, consideram-se, para efeitos contenciosos, indeferidos.

Pondera-se, porém, que a falta frequente de documento probatório da entrega do requerimento; o prazo de noventa dias que, pelo menos em muitos casos, poderá ser demasiado, por, entrementes, se gorar a oportunidade; e, principalmente, a circunstância de a petição de recurso ter de ser assinada por advogado, com as consequentes despesas, deixam, ainda, folga da margem para que o desleixo, a incúria e — o que é mais condenável — o desprezo pelos direitos do próximo perdurem.

O problema tem conexão com o da simplificação e eficácia dos Serviços em que o Governo está empenhado, e, estamos certos, não deixará de ter solução adequada.

A recente criação, em todos os Ministérios e, na Presi-

dência do Conselho, das Comissões Encarregadas dos Estudos da Simplificação Burocrática e da Comissão Coordenadora da Simplificação Administrativa, respectivamente, são testemunho insofismável do interesse por uma causa que é nacional.

Em editorial publicado no Diário de Notícias, de 27 de Junho do ano findo, subordinado ao título "SIMPLIFICAR E DECIDIR", escrevia o articulista, em suma, que a simplificação burocrática promovida pelo Governo vai ao encontro da opinião pública; que a resolução dos assuntos deve primar pela prontidão e clareza; que é mister decidir com absoluto conhecimento e reflexão; que os assuntos se acumulam e aglomeram com preterições do direito irrefragável que assiste a todos os cidadãos de serem atendidos naquilo a que tem jus; que as contingências dominantes e o valor do tempo são inconsentâneos com os coches D.João V que outrora transportavam a administração pública; que o Mundo é comandado pela implacável lei da velocidade; que uma oportunidade ultrapassada é, muitas vezes,uma oportunidade perdida; que há peias em demasia, conselhos consultivos em excesso, número exagerado de processos, pareceres a mais e indiferenças indesculpáveis; que os apelantes para o Estado têm o direito irrefutável de, num mínimo de tempo, ser escutados; que os processos têm de se abreviar; que a "Empatocracia" é antipolítica e anti-humana pelas reacções que provoca e pelos prejuízos irreparáveis que acarreta, urgindo, por isso, combatê-la, para que o Estado se humanize e se adapte à lei inexorável de que o tempo é dinheiro.

Pela oportunidade e justeza com que foi abordado tão momentoso problema, o editorial em apreço, òbviamente, deve ter suscitado vivos aplausos e encomiástico apoio. Só não teve ressonância, por não constituir novidade, na Direcção-Geral da Contabilidade Pública, onde há muito, como adiante se notará, a palavra de ordem é "simplificar".

Também o jornal "O Século", em artigo de fundo, de 8 de Julho do ano findo, intitulado "A SIMPLIFICAÇÃO DA MÁQUINA BUROCRÁTICA", pôs em relevo a iniciativa do Governo de promover a simplificação da engrenagem administrativa, com o pomposo desígnio de pôr termo a conflitos, demoras e dificuldades que em nada prestigiam o Estado. Salientando a falta de valorização dos funcionários, não só no tocante à competência profissional como no que diz respeito aos seus deveres para com o público, exultava com o andamento dos trabalhos das Comissões em apreço, cuja celeridade contrasta com a proverbial morosidade das muitas que abundam por aí. E, depois de frisar que há toda a vantagem em cada um de nós apresentar alvitres, sugestões, reparos e queixas, remata com o apelo à imprescindível colaboração de todos os homens de boa vontade.

Ora, como teremos oportunidade de verificar nas páginas que se seguem, a ideia que "O Século" aduz foi lançada, há uns bons anos, pelo Gabinete de Estudos António José Malheiro e posta em prática, com reconhecido êxito, na Direcção-Geral da Contabilidade Pública, em cujo exemplo se vão modelando, aqui e além, as actividades doutros sectores.

§ 3º. - A acção da Direcção-Geral da Contabilidade Pública

1. Criada por Decreto de 10 de Novembro de 1849, a Direcção-Geral da Contabilidade nos quadros do Tribunal do Tesouro Público, passou a ter a actual designação no Regulamento Geral da Contabilidade Pública de 1863, estando a sua orgânica definida no Decreto com força de lei nº.18527, de 28 de Junho de 1930. E, a título transitório — Decreto com for-

ça de lei nº. 16 670, de 27 de Março de 1929 (artigo 27º.) e Decreto com força de lei nº. 18 381, de 24 de Maio de 1930(artigo 45º.) — estão-lhe cometidas funções que competem à Intendência-Geral do Orçamento.

Seguidamente se resenham as suas atribuições:

1ª. Centralizar a escrita do Tesouro Público;

2ª. Fiscalizar a escrita dos Serviços que tenham a seu cargo escriturar elementos de receita ou de despesa do Estado, dando-lhes a devida orientação;

3ª. Organizar o Orçamento Geral do Estado, mas, relativamente às despesas, apenas enquanto não estiver instalada a Intendência-Geral do Orçamento, estando, provisòriamente, a seu cargo os serviços atribuídos àquele organismo, salvo no que respeita à correcção económica;

4ª. Fiscalizar e verificar a legalidade dos encargos contraídos pelos vários Serviços do Estado (Serviços simples);

5ª. Autorizar o pagamento desses encargos;

6ª. Organizar a Conta Geral do Estado (anual) e as Contas Provisórias (mensais) e publicá-las.

2. Do acima exposto poderá inferir-se que a função cometida à Direcção-Geral da Contabilidade Pública, no tocante àfiscalização das despesas do Estado, se confina ao campo jurídico.

Na verdade, a Direcção-Geral da Contabilidade Pública, através das suas Repartições junto dos respectivos Ministérios, antes de autorizar o pagamento de uma despesa, verifica se o encargo foi contraído com observância dos três requisitos legais:

- Lei que autorize a despesa;
- Descrição orçamental em que a despesa possa ser classificada e compreendida;
- Cabimento na respectiva dotação, levando em conta os encargos prováveis que por ela tenham de ser satisfeitos.

Mas independentemente da existência de lei que autorize a despesa, é mister que a realização desta esteja em absoluta concordância com aquela, como é óbvio, e, por isso, as Repartições de Contabilidade Pública, ao conferirem as folhas emanadas dos serviços sem autonomia administrativa, observam se foram cumpridos todos os preceitos inerentes, se os quantitativos são exactos e se os documentos que as acompanham estão em ordem.

Assim, nas folhas de vencimentos, verificam se das mesmas consta a data do "visto" do Tribunal de Contas ou a indicação da causa da sua isenção; a data da publicação do respectivo diploma, bem como da posse seguida de exercício, tratando-se de nomeação, promoção ou transferência; a declaração de que os funcionários vitalícios não subscritores do Montepio dos Servidores do Estado foram nomeados anteriormente a 1 de Julho de 1934; a data em que os agentes interinos e provisórios iniciaram o exercício das funções e a indicação do funcionário substituído e motivo que originou a nomeação; a observação respeitante às acumulações de carácter permanente e os termos em que foram concedidas as competentes autorizações.

Relativamente às folhas de despesas com o material, as Repartições da Direcção-Geral da Contabilidade Pública verificam se das mesmas consta que se procedeu a concurso público ou limitado e à celebração de contrato escrito, tratando-se de despesa sujeita a estas formalidades, ou motivo da sua dispensa; se foi dada preferência aos artigos nacionais ou razão por que não foram adquiridos; se foi consultada a Imprensa Nacional de Lisboa nas aquisições de impressos que não constituem seu exclusivo, quando de montante superior a 10 000$; data do "visto" do Tribunal de Contas nos contratos e número de registo na respectiva Repartição de Contabilidade Pública; se a despesa foi autorizada pela entidade competente; despacho ministerial de autorização da despesa e resumo ou cópia da informação so-

bre que o mesmo foi proferido, ou indicação do número e data do ofício em que foi feita a sua comunicação pela Repartição de Contabilidade à estação processadora, no caso de ter sido obtido por aquela.

Ora, um dos fins que se procura atingir ao submeter a realização das despesas a preceitos rígidos de administração é, precisamente, o de assegurar a economia na gestão financeira do Estado — um dos objectivos da Contabilidade Pública expresso no artigo 1º. do citado Decreto com força de lei nº. 18 381.

Como exemplo frisante daquela afirmação, apontam-se as formalidades a que estão sujeitas as despesas com obras ou com a aquisição de material, tais como:

- Realização de concursos permitindo a concorrência, com os reconhecidos benefícios da redução nos preços e da possibilidade de escolha das propostas mais vantajosas;
- Depósito de caução assegurando a seriedade das propostas apresentadas pelos concorrentes e o cumprimento das obrigações assumidas pelos adjudicatários;
- Garantia bancária facilitando a admissão aos concursos, evitando, assim, o empate de capitais, por vezes avultados e a longo prazo, com evidente reflexo nos preços;
- Elaboração de contrato em que se estipulam as cláusulas a que fica subordinado o fornecimento ou a execução da obra.

Compreende-se, pois, que o campo jurídico envolva princípios de ordem económica e que, afinal, muitos preceitos jurídicos contenham implícito o escopo de garantir a racional aplicação dos dinheiros públicos e a parcimónia nos gastos.

Simplesmente, a economia obtida através dos preceitos legais não é completa, porquanto fica por apreciar a oportunidade e a utilidade da despesa efectuada. Mais claramente, não

se conclui "a priori" se determinada despesa será excessiva ou de todo desnecessária em face da utilidade que se propõe produzir. Neste conspecto é que a fiscalização exercida pela Direcção-Geral da Contabilidade Pública é precária e insuficiente.

Todavia, afigura-se que, rigorosamente e em princípio, não deverá extrair-se a ilacção pura e simples de que a Direcção-Geral da Contabilidade Pública não faz correcção económica, a qual, segundo o Professor Dr. Fernando Emídio da Silva, consiste em averiguar quais as causas que influem no desenvolvimento das despesas e quais os melhores processos para fazer render mais economicamente os serviços públicos.

Efectivamente, a Direcção-Geral da Contabilidade Pública, de conformidade com o preceituado no artigo 16º. do Decreto com força de lei nº. 16 670 e nos artigos 1º. e 2º. do Decreto nº. 38 503, de 12 de Novembro de 1951, vem aplicando nos seus próprios serviços uma série de medidas atinentes à consecução do máximo rendimento com o mínimo dispêndio possível — porventura, o objectivo capital da correcção económica.

Devido às relações da Direcção-Geral da Contabilidade Pública com os demais Serviços públicos e, principalmente, das Repartições de despesa com os Serviços do respectivo Ministério — em contacto íntimo e permanente — é intuitivo que o exemplo se propague a outros departamentos e, portanto, a sua acção não se circunscreva no domínio dos seus serviços privativos. De resto, algumas das medidas tomadas a que se dará explanação no número seguinte causaram directo e imediato proveito aos outros Serviços que, por via das instruções emanadas da Direcção-Geral da Contabilidade Pública acerca da execução de tarefas a submeter à sua apreciação, viram muito facilitada a sua acção nessa esfera, como fàcilmente se depreende, pois que os seus funcionários, socorrendo-se desses ele-

mentos que lhes servem de guia, passaram a desempenhar-se dos trabalhos de que são encarregados com mais rapidez e maior perfeição, diminuindo, consequentemente, os erros, as devoluções, as consultas, etc., e, lògicamente, poupando tempo e dinheiro.

3. Passemos em revista a série de providências tomadas pela Direcção-Geral da Contabilidade Pública e que são a síntese de uma acção que se vem desenvolvendo com larga projecção e evidente benefício: circulares, apontamentos, cursos de aperfeiçoamento profissional e seminários, comissão de compras, normalização de expediente, determinação do rendimento médio, metodização e valorização humana dos funcionários.

Quanto a circulares, apontamentos, cursos de aperfeiçoamento profissional e seminários, parece constituirem o melhor meio de elevar a capacidade do pessoal — condição "sine qua non" para a boa engrenagem da máquina burocrática..

As circulares constituem três séries:

Série A - de carácter doutrinário
" B - de interesse restrito
" C - de pedagogia profissional

As da série A tratam de assuntos acerca dos quais é fixada doutrina cujo conhecimento convém generalizar e, por isso, são enviadas a todos os Serviços do Estado para tomarem conhecimento do seu conteúdo, a fim de procederem de conformidade com o que nelas se estabelece.

As da série B são enviadas, apenas, aos Serviços a que interessa o assunto nelas focado.

As da série C versam sobre casos particulares em que a resolução nem sempre tem assento em bases legais, mas em princípios de humanitarismo ou de ética funcional. Quer dizer, umas vezes a lei é omissa e outras emancipa-se, do legislador para se ajustar ao ambiente social, caindo no império do Método

Histórico ou Evolutivo de interpretação. São, como as anteriores, distribuídas aos funcionários da Direcção-Geral da Contabilidade Pública, para que atentem na forma como foi orientado o assunto e no critério que presidiu à sua resolução, anotando o facto, a fim de a ele recorrerem em casos análogos. Outras vezes fitam um estímulo ou actuam, ainda, como ordens de serviço.

Ora, os benefícios advinientes da emissão de circulares patenteiam-se na perícia crescente dos funcionários que, fazendo as coisas bem à primeira vez, evitam devoluções de folhas, pedidos de esclarecimentos, consultas, etc., poupando-se papel, tinta, telefonemas, enfim, um rol de gastos escusados, além de precioso tempo.

Tendo em mente, o que se diz no relatório do Decreto - Lei nº. 26 115: que é grave para a Nação que a burocracia não possua competência e qualidades de trabalho para bem se desempenhar da administração pública; a Direcção-Geral da Contabilidade Pública dotou o seu Gabinete de Estudos com apontamentos, cursos e seminários que constituem a base de valorização dos funcionários, pois que, aumentando o seu saber, permite-lhes o desempenho cabal das funções que lhes são cometidas, sem perdas de tempo com hesitações, perguntas, emendas, etc.

Desta forma, os funcionários ficam aptos a dar, com presteza e exactidão, um esclarecimento, pessoalmente, pelo telefone ou por escrito.

Foram já elaborados apontamentos para aspirantes, 3ºs., 2ºs. e 1ºs. oficiais, que os funcionários podem consultar nas suas repartições e, até, levar para casa, quando da preparação para os concursos. Também, funcionaram já os primeiros seminários cujos trabalhos culminaram com a publicação de livros-sínteses das matérias tratadas.

Relativamente à Comissão de Compras, julga-se que, com a sua pertinente função centralizadora das aquisições, contribui para a parcimónia dos gastos e, simultâneamente, para a eficácia dos serviços, pelas seguintes razões:

a) Permite as compras por grosso, com a vantagem de obter preços módicos, como é óbvio;

b) Adestra os funcionários encarregados dos fornecimentos pelo exercício contínuo conducente à especialização;

c) Selecciona os fornecedores, eliminando os que não satisfaçam, impedindo, assim, que uma entidade prejudique, sucessivamente, várias Repartições, como podia acontecer, se cada uma delas adquirisse directamente os artigos para seu uso;

d) Conduz à equidade na distribuição do material, obstando à incongruência de aqui haver o supérfluo e ali faltar o indispensável, de num lado existir o óptimo e no outro o medíocre.

Segundo o Professor Dr. Fernando Emídio da Silva, a competência especializada e as compras por grosso asseguram a defesa do erário.

Acerca da normalização de determinado expediente, cabe realçar o importantíssimo papel que esta medida desempenha na organização científica do trabalho, pois que, através da uniformização, da simplificação, da clareza e da rapidez, contribui para a obtenção do máximo rendimento com o mínimo de dispêndio.

Ao reunir num volume uma colecção de modelos de informações com indicação da forma de apresentação dos processos, teve-se em vista o estabelecimento de um procedimento uniforme quanto a classificação e esquematização dos assuntos da mesma natureza, fornecendo-se, desta forma, um guia preciosíssimo ao executante que, assim, jamais sentirá dificuldades em escolher o título para o assunto a tratar e dar à informação a disposição mais adequada. Òbviamente, para quem tem que decidir, também se torna mais simples fazer a análise dos elementos de

que carece para formar um juizo, uma vez que os pontos capitais se apresentam perfeitamente individualizados.

A normalização tem, ainda, a vantagem de coordenar os assuntos a versar, subordinando-os a rubricas destacadas, o que facilita a exposição, encaminha o raciocínio através duma simples leitura e permite chegar com facilidade a uma conclusão. Resumindo, contribui para a clareza.

Finalmente, a utilização das informações-modelos, com separação, em títulos, dos pontos essenciais a tratar, traz grande economia de tempo, visto que, sabendo o que tem a fazer, o executante desempenha mais ràpidamente as tarefas que lhe são cometidas não tendo necessidade, como já se acentuou, de se deter a procurar como há-de classificar o assunto, qual a disposição que mais convém, o encerramento mais apropriado, etc..

Por outro lado, a entidade à qual compete a resolução escusa de se perder em delongas na busca dos pontos que pretende analisar, a manusear todas as peças do processo, a compulsar legislação e estudar os pormenores, se o relato que é submetido à sua apreciação lhe fornece uma síntese bem ordenada do que é indispensável.

E, como não se impõe que os modelos sejam invariàvelmente seguidos, não se pode dizer que o seu uso constitua um óbice para o espírito de iniciativa, visto ficar larga margem para aditar ou pôr de banda o que o bom senso aconselhar, havendo sempre oportunidade para o funcionário probo se desviar da rotina e assinalar o seu cunho de pessoalismo e originalidade.

No que diz respeito ao rendimento médio, importa acentuar que o assunto tem merecido a melhor atenção da Direcção-Geral da Contabilidade Pública, a qual, como se sabe, começou por obter uma visão de conjunto partindo do registo do trabalho diário em boletins apropriados, através dos elementos estatísticos publicados em relatório anual.

Feito o apuramento da produtividade global de cada Repartição, estava dado o primeiro passo para a consecução do colimado objectivo, e entendeu-se por bem dever ir mais longe, por ser imprescindível promover uma distribuição equitativa do trabalho, apurar o que é justo exigir de cada unidade durante as horas de expediente ordinário e aumentar o rendimento dos serviços.

Para se atingirem aqueles fins, era necessário saber o tempo aproximado que cada tarefa leva a executar, sem o que, evidentemente, não seria possível ajuizar da distribuição do trabalho e concluir se o pessoal está folgado ou sobrecarregado e se é lícito exigir dele a execução do serviço a tempo e horas ou relevar o seu compreensível atraso.

Por isso, fez-se mais uma tentativa para medição do trabalho que culminou com a publicação de um opúsculo da autoria do actual chefe da 11ª. Repartição, Exmº. Sr. Dr. Francisco António Godinho Lobo, dando-se, assim, um bom avanço no caminho da fixação de tempos-padrões.

A obra em apreço dá-nos uma visão panorâmica do rendimento médio diário em cada uma das Repartições e no Serviço da Intendência-Geral do Orçamento, deduzido dos elementos apresentados pelas mesmas, em que é flagrante a disparidade provinda, essencialmente, conforme opina o autor, da ausência dum critério uniforme na recolha dos dados.

Nas conclusões a que se chegou no trabalho citado, sugere o autor que se prossiga no método das contagens e da avaliação de tempos, aperfeiçoando-o por forma a obter o resumo diário do serviço e o tempo gasto na sua execução — ponto de partida para a determinação do rendimento médio unitário.

Ora, relativamente ao funcionário ao qual esteja cometida a execução de trabalhos da mesma natureza, não se levantam dificuldades na determinação do seu rendimento diário, bastan

do, para tanto, dividir o total, por exemplo, de lançamentos nos contas-correntes, pelo número de dias de trabalho. Mas já o mesmo não sucede no concernente ao funcionário encarregado de tarefas diferenciadas, em que há necessidade de apontar o tempo gasto em cada espécie e, depois, estabelecer o confronto dos tempos consumidos pelos vários funcionários em todas as tarefas da mesma natureza.

Foi,então, posto em prática o sistema de colar na parte interior da capa dos processos, contendo estudos,informações, etc., e remetidas pelas Repartições à Direcção-Geral, vinhetas de modelo uniforme donde consta o nome do funcionário relator e o tempo despendido na análise do processo, consulta de legislação, raciocínio sobre a orientação a seguir e redacção.

Deste modo, é possível a fixação de tempos-padrões para a generalidade dos casos e, ao mesmo tempo, fazer uma ideia acerca de cada executante, quer no tocante a desembaraço, quer no ponto de vista da perfeição, o que permite anotar nomes, para, na altura própria, premiar com justiça o mérito de cada um.

Uma vez medido o trabalho,fica-se de posse dos elementos à conta dos quais se pode aquilatar, com aproximada justeza, do seu volume e das possibilidades de cada unidade, descontada, como é óbvio, uma certa margem para o trabalho com mais acentuado cunho de intelectualidade por ser de mais difícil mensuração.

Pelo efeito psicológico e porque permite verificar que não se fez o que e como devia ter sido feito e estabelecer comparações, o apuramento do volume das tarefas executadas e a determinação dos tempos gastos contribuem eloquentemente para o aumento do rendimento dos Serviços e a eficácia da Administração, pois é possível apontarem-se as causas da morosidade

e da imperfeição e corrigirem-se, assim como se podem estudar novos processos para aumento da produtividade, eliminando operações desnecessárias, utilizando tabelas, enfim, recorrendo à automação.

No tocante à metodização, assume especial relevo a simplificação dos Serviços no desembaraço de formalidades desnecessárias.

Os processos emperram, enredados em mil minúcias, com prejuízo dos interessados que vêem a solução das suas pretensões protelar-se "sine die"; dos funcionários que despendem energias baldadamente; dos Ministros que precisam de se libertar das muitas pequeninas coisas para se dedicarem às questões de fundo, como convém. Por isso, é benéfico para a Nação que se eliminem exigências injustificadas, regras anacrónicas e papelada absolutamente dispensável.

O problema tem acuidade especial e é de fácil solução.

A Direcção-Geral da Contabilidade Pública atacou-o com propostas, superiormente aceites, de normas e modelos tendentes à uniformização e aperfeiçoamento de tarefas em que tem de intervir, quer na execução, quer na fiscalização.

Citam-se, entre outras, as seguintes providências:

1) Centralização no Serviço da Intendência-Geral do Orçamento e reunião num único diploma das alterações orçamentais respeitantes a diversos Serviços;

2) Concentração na 1ª. Repartição e junção num só diploma das despesas de anos económicos findos concernentes a vários Serviços, satisfeitas ao abrigo do artigo 3º. do Decreto-Lei nº. 24 914, de 10 de Janeiro de 1935, uma vez justificada a falta de cumprimento dos requisitos legais da realização das despesas;

3) Elaboração de instruções para o processamento de folhas de despesa e requisições de fundos;

4) Estabelecimento de regras a observar na elaboração dos projectos de orçamentos, pelos Serviços, e no seu exame e coordenação, pela Direcção-Geral da Contabilidade Pública;

5) Fixação de normas a seguir na elaboração dos orçamentos privativos dos Serviços a apresentar a visto ministerial;

6) Determinação de serem presentes, para relatar, às repartições competentes os processos referentes a assuntos da sua especialidade, tais como: processos de abono de família, pensões e acidentes respeitantes a anos findos — na Repartição Central; Acumulações e anos económicos findos ao abrigo do Decreto-Lei nº. 24 914 — na 1ª. Repartição; restituições — na 2ª. Repartição;

7) Reunião numa só informação de vários processos da mesma natureza a apresentar a despacho ministerial;

8) Dispensa de despacho ministerial nos processos em que a lei não o impõe expressamente, como sejam reposição do abono de família na mesma proporção em que foi recebido, sem prejuízo do limite máximo prescrito no artigo 30º. do Decreto com força de lei nº. 18 381, e, bem assim, os casos de reversões ou ajustamentos dos quantitativos das pensões taxativamente indicados na lei (Código das Pensões), os quais passaram a ser resolvidos pelo Chefe da Repartição Central;

9) Imposição de um método uniforme na conferência de recibos e averbamento destes nas autorizações de pagamento, prevendo-se a instalação de arquivos dinâmicos;

10) Revisão da estrutura orçamental no sentido de, tanto quanto possível e conveniente, impedir que a descrição no orçamento vá além do número com a correspondente rubrica prevista no Decreto-Lei nº. 29 724, de 28 de Junho de 1939, por se ter revelado, na prática, de resultados contraproducentes o uso indiscriminado da faculdade conferida pelo § 2º. do artigo 8º. do citado Decreto-Lei nº. 29 724 de os Serviços poderem descrever nos seus orçamentos as despesas em maior número de rubricas do que as indicadas no aludido classificador.

> A experiência da eliminação de grande número de rubricas em aquisições e conservações, principalmente, de móveis, levada a efeito no orçamento para 1958, deu já os seus frutos.

Das medidas tomadas, ressaltam, com flagrante nitidez, múltiplas vantagens de que se destacam: a uniformização de critério; poupança de tempo em despachos, pareceres, registos, informações, ofícios e notas, etc.; rapidez na resolução dos assuntos; economia nos impressos e artigos de expediente; menor número de diplomas e correlativa diminuição de folhas do Diário do Governo; menos pulverização de verbas e, consequentemente, facilidade de coordenação, redução no volume e custo de impressão do Orçamento e maior eficácia na execução orçamental.

Sobre a valorização humana dos funcionários, é interessante notar as seguintes passagens respigadas dum "magazine" comercial:

- Escolher um empregado não é coisa simples, que possa ser feita de ânimo leve, ou baseada apenas na recomendação de pessoa conhecida;
- Um bom empregado vale dinheiro e merece ser devidamente compensado;
- Não se deixe influenciar demasiado por recomendações ou pedidos feitos por pessoas conhecidas;
- Muitos usam o sistema de avaliar a capacidade dos seus empregados mediante "tests" de inteligência e de aptidão para as funções a que eles se destinam;
- Para ser um bom empregado, ele deve possuir, além de conhecimentos, inteligência, encanto pessoal e vontade de progredir.

Observe-se que se considera indispensável que um empregado tenha dotes de inteligência, probidade profissional e afabilidade de trato, não bastando o saber para que possa ser classificado de bom.

E assim é de facto. O empregado, que o mesmo é dizer o fun

cionário, pode, na verdade, ser um elemento "ad hoc" ou, em linguagem vulgar "um barra", e, no entanto, ser uma péssima unidade de trabalho, se não tiver o necessário zelo pelo serviço. Mais, ainda, um funcionário pode ser excepcional no ponto de vista técnico, o que, evidentemente, pressupõe, também, a maior dedicação à função e, todavia, ser um péssimo elemento — e é, com certeza — desde que não possua um mínimo de requisitos no aspecto humano.

Efectivamente, se o funcionário for desleal, incivil, conflituoso, etc., a breve trecho, tornar-se-á um elemento indesejável com perturbações na harmonia do conjunto e consequentes reflexos no afrouxamento da produtividade do sector, por via da falta de espírito de equipa e entre-ajuda.

É por isso que a Direcção-Geral da Contabilidade Pública, a par da preparação técnica do seu pessoal, que vem incrementando por todas as formas e a que já se fez referência, procura, pela divulgação de ideias e doutrinação, valorizá-lo no aspecto humano.

Neste domínio, merece ser distinguido o opúsculo sobre "A Selecção do Pessoal para Funções de Chefia" da autoria do Exmº Senhor Director-Geral em que se põem em relevo as qualidades imprescindíveis num chefe, tais como: "iniciativa; imaginação criadora, vincado espírito de organização; serenidade ao encarar um problema; vocação de comando humano, isto é, saber lidar com os homens, olhando as unidades de trabalho mais como colaboradores e amigos do que como subordinados; espírito pedagógico, por forma a atenuar ou eliminar os defeitos e a desenvolver as qualidades dos funcionários que trabalham sob as suas ordens".

Esta orientação parece perfeitamente enquadrável no movimento que por toda a parte se esboça no sentido de, mesmo com sacrifício de uma excessiva especialização, conferir aos fun-

cionários maior cultura geral para se relacionarem com o ambiente e chamar-lhes a atenção para a unidade geral da civilização e para a vida do espírito, como o fez o Instituto Técnico Federal de Zurique ao defender, na sua lei orgânica, a valorização humana dos cientistas.

Vem a talhe de foice a seguinte passagem inserta na publicação francesa "La Revue des Ingénieurs", cuja tradução se indica:

> "É evidente que o esforço técnico da indústria só é possível com quadros superiores dinâmicos e possuindo uma forte cultura científica de base que garanta os nossos futuros engenheiros contra qualquer risco de diminuição das suas qualidades profissionais".

Portanto, não é sem uma forte dose de razão que o Gabinete de Estudos Dr. António José Malheiro, atento às inovações que despontam, está incutindo no espírito dos funcionários da Direcção-Geral da Contabilidade Pública, especialmente nos candidatos a chefes de secção, o gosto pela cultura geral, a sua intelectualização e a mística administrativa, mesmo com prejuízo dos pormenores da técnica e da mais apurada especialização, pois o técnico, segundo o conceito de Sir Richard Livingstone, é "o homem que compreende tudo do seu trabalho, excepto o seu fim último e o seu lugar na organização universal".

4. Dizia Stuart Mill que "o mérito do Estado não é no fim de contas senão o mérito dos indivíduos de que ele se compõe". Eis uma verdade axiomática, de Lapalisse, e na qual bem pouco se atenta, quiçá por analogia com aquelas coisas muito brilhantes que, por ferirem a vista, a obrigam a desviar-se delas.

A Direcção-Geral da Contabilidade Pública, reconhecendo a necessidade de todas as unidades se apresentarem afinadas, com

percepção perfeita da orientação que recebem, para que a marcha do trabalho acuse movimentos sincrónicos aos do comando, vem infiltrando no ânimo dos seus funcionários o espírito de iniciativa, o amor das responsabilidades, imaginação criadora, em duas palavras, a valorização profissional.

Para isso, se recorre, em ritmo impressionante, a conferências, ciclos de palestras, se constituem comissões, se promovem colóquios e seminários, se procede à revisão de apontamentos, à elaboração de memórias sobre métodos de trabalho como, por exemplo, a da conferência de folhas e requisições de fundos.

A inauguração da Biblioteca merece relevo especial pelos assinalados serviços que se antolham neste valiosíssimo instrumento de trabalho, visto que permite a leitura de obras, sem o que não seria possível à maioria dos funcionários colher os ensinamentos contidos nesses livros que ora têm ao seu dispor.

Desta forma, é lícito esperar que os funcionários da Direcção-Geral da Contabilidade Pública estejam habilitados para poderem assimilar, sem dificuldades de maior, as novas funções que forem chamados a desempenhar em consequência de uma futura remodelação dos serviços ou de inovações introduzidas pela técnica.

De tudo o exposto procede, claramente, que, para o regular funcionamento da máquina administrativa, é imprescindível uma eficiente preparação dos funcionários, e esta carece de incitamento e clima propício. Por isso, foi lançado um apelo às forças anímicas de todos os funcionários para que, se e quando quisessem, apresentassem qualquer trabalho da especialidade para, depois de apreciado pela Comissão, para o efeito nomeada, ser anotado, publicado e, até, remunerado, em caso de mérito, bem entendido. O convite é, de certo modo, sedutor, pois vai ao ponto de prometer o aproveitamento das qua

lidades dos que se revelarem, na primeira oportunidade que se depare, afirmando que o simples facto de se destinarem algumas horas de labor ao estudo é digno de atenção. E julga-se não ser ocioso destacar a benéfica acção da Comissão de que se trata, quando sugere temas, lima arestas, dá conselhos, guia no melhor rumo, incentiva e acarinha.

Enfim, seria um nunca acabar de citações — tão completo é o quadro — pelo que nos limitamos a recordar mais as reuniões periódicas do Exmº. Senhor Director-Geral com os Senhores Chefes de Repartição em que se orientam os assuntos, se conciliam os modos de ver, aclaram dúvidas e uniformiza a actuação; os relatórios da Direcção-Geral, que possibilitam o balanceamento dos resultados alcançados durante o ano; as monografias "Para uma melhor consciência administrativa"acerca da racionalização da utilização dos impressos e dos artigos de expediente, com o objectivo de infiltrar nos funcionários o espírito de economia; a visita do Exmº. Senhor Adjunto às Repartições para auscultar o que se passa quanto a uniformização de impressos e métodos de trabalho e de que já foi dado à estampa um desenvolvido volume; a normalização da distribuição de fardamentos ao pessoal menor, com a finalidade de obstar à inobservância das disposições legais relativamente às datas em que se organizam os processos e em que terminam os prazos de duração, tendente a garantir um conveniente aproveitamento de verbas e razoável apresentação dos utentes dos referidos fardamentos.

É, na verdade, salutar a chamada feita aos funcionários para que aumentem os seus conhecimentos, procurando saber o porquê das coisas, saber tirar uma conclusão, um conceito, uma crítica; para que trabalhem, cooperem e façam o mais e melhor que puderem e souberem; para que adaptem os conhecimentos adquiridos à matéria especulativa; para que tenham imaginação

criadora conducente à sugestão e adopção de soluções dos problemas quotidianos; para que tenham espírito de iniciativa que implica uma ampla e alta concepção de vida, de entrega, de sacrifício ao qual o homem deve tudo o que faz de grande, no campo material ou no intelectual, pois, como ensina o Dr. Alexis Carrel, "para nos conduzirmos racionalmente, no meio material e mental criado pela sociedade moderna, precisamos de um verdadeiro heroismo".

Não nos imputem outro orgulho que não seja o de pertencermos ao Departamento que devotadamente servimos — esse, sim, ostentamo-lo.· Mas a verdade é que não resistimos à afirmação de que resplandece na Direcção-Geral da Contabilidade Pública a deontologia profissional, aquela mística tendente à obtenção do máximo rendimento com o mínimo dispêndio, graças à escola do Gabinete de Estudos António José Malheiro.

*

BIBLIOGRAFIA

COMPÊNDIO DE ECONOMIA POLÍTICA - Dr. A. Filomeno Lourenço
DIREITO COMERCIAL - Prof. Pires Cardoso
ELEMENTOS DE PLANIFICAÇÃO ECONÓMICA - Eng. Araújo Correia
ECONOMIA APLICADA - Eng. Araújo Correia
A MACROECONOMIA E A CIÊNCIA DAS FINANÇAS - Dr. Joaquim José de Paiva Correia
A GESTÃO PATRIMONIAL - Dr. Joaquim José de Paiva Correia
CIÊNCIA DAS FINANÇAS E DIREITO FISCAL - Prof. Fernando Emídio da Silva
PLANO BEVERIDGE (CRÍTICA AO) - Dr. F. Ramos Costa
O PROBLEMA DO TRIGO - Eng. Henrique de Barros
SELECÇÃO NATURAL - Carlos Darwin
DE LA DIVISION DU TRAVAIL SOCIAL - Emile Durkheim
OS GRUPOS PROFISSIONAIS - Emile Durkheim
TEORIA DA RENDA - David Ricardo
TRATADO DE FINANÇAS - Prof. Costa Leite (Lumbrales)
TRATADO DE FINANÇAS - Prof. Dias Ferreira
TRATADO DE FINANÇAS - Prof. Oliveira Salazar
DISCURSOS - Prof. Oliveira Salazar
O CAPITAL - Karl Marx
LE RETOUR À LA TERRE - Jules Méline
O CONTRATO SOCIAL - J.Rousseau
LE BUDGET - Lenfauburger
PROBLEMAS FINANCEIROS CONTEMPORÂNEOS - G.Ardant
COMUNICAÇÃO AO "CONGRÈS INTERNATIONAL DES ADMINISTRATEURS DE BIENS IMMOBILERS" REALIZADO EM AMSTERDÃO EM 1953 - Dr. Mário de Noronha
VINTE ANOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - Dr. Aureliano Felismino
A SELECÇÃO DO PESSOAL PARA FUNÇÕES DE CHEFIA - Dr. Aureliano Felismino
RENDIMENTO MÉDIO - Dr. Francisco António Godinho Lobo
"CONTRÔLE" DO TRABALHO EM CADA UMA DAS SECÇÕES - Dr. Francisco António Godinho Lobo
A BÍBLIA

GABINETE DE ESTUDOS

"António Jose Malheiro"

A. - Publicações editadas:

Em 1945:

1 - Organização do programa dos concursos para as diferentes categorias do quadro do pessoal da Direcção-Geral da Contabilidade Pública.

Em 1949:

2 - "20 Anos de Administração Pública", por Aureliano Felismino.

Em 1950:

3 - Instruções para o processamento de folhas de despesa e requisições de fundos.

Em 1951:

4 - "Finanças Nacionais", pelo Dr. Joaquim José de Paiva Corrêa.

5 - Palestras profissionais destinadas aos opositores ao concurso para preenchimento de vacaturas de chefes de secção do quadro da Direcção-Geral da Contabilidade Pública. (Esgotada).

6 - "A Macroeconomia e a Ciência das Finanças", pelo Dr. Joaquim José de Paiva Corrêa.

Em 1952:

7 - "Servidores civis subscritores da Caixa Geral de Aposentações vítimas de desastres em serviço". (Instruções tendentes a facilitar a execução do Decreto-Lei nº. 38 523, de 23 de Novembro de 1951).

Em 1952: (Cont.)

8 - "Apontamentos para segundos-oficiais", de harmonia com o programa dos concursos aprovados pela Portaria nº. 11 039, de 27 de Julho de 1945.

9 - "Apontamentos para primeiros-oficiais", de harmonia com o programa dos concursos aprovado pela Portaria nº. 11 039, de 27 de Julho de 1945.

Em 1953:

10 - "Orçamento Geral do Estado". - Instruções elaboradas nos termos do nº. 4º. da Portaria nº. 14 389, de 18 de Maio de 1953, a observar pelos Serviços na organização dos projectos de orçamento e pelas repartições da Direcção-Geral da Contabilidade Pública na sua coordenação e informação.

11 - "Subsídios para a organização do Balanço do Estado". (Esgotada).

12 - "Apontamentos para terceiros-oficiais", de harmonia com o programa dos concursos aprovado pela Portaria nº. 11 039, de 27 de Julho de 1945.

Em 1954:

13 - "Abono de família dos servidores do Estado". (Instruções para a execução do Decreto-Lei nº. 39 844, de 7 de Outubro de 1954).

14 - "Apontamentos para aspirantes", de harmonia com o programa dos concursos aprovado pela Portaria nº. 11 039, de 27 de Julho de 1945.

Em 1955:

15 - "Normalização de informações e forma de apresentação de processos".

16 - "Os primeiros dez anos de vida do Gabinete de Estudos António José Malheiro".

Em 1956:

17 - "Aquisições do Estado, autorização de despesas e dispensa de concurso público e contrato escrito" (Artº. 14º. da Lei nº. 2079, de 21 de Dezembro de 1955).

18 - "Contas de exploração e de estabelecimento das empresas do Estado" (Estrutura do Mapa nº. 2 do Preâmbulo do Orçamento Geral do Estado).

Em 1956: (Cont.)

19 - "Rendimento médio". (Esgotada).

20 - "Orçamentos privativos" — Instruções elaboradas nos termos do nº. 5º. da Portaria nº.16 009, de 19 de Outubro de 1956, para preenchimento dos impressos a utilizar na apresentação a visto ministerial dos orçamentos privativos dos Serviços, aprovadas por despacho de Sua Exª. o Ministro das Finanças, de 29 de Outubro de 1956. (Esgotada).

21 - "Despesas de anos económicos findos". (Esgotada).

22 - "Contrôle do trabalho em cada uma das secções". (Esgotada).

Em 1957:

23 - "Remunerações acessórias. Regime de abonos na acumulação de cargos. Ajudas de custo". (Decreto-Lei nº. 40 872, de 23 de Novembro de 1956). Instruções para a sua execução aprovadas por despacho de Sua Exª. o Ministro das Finanças, de 4 de Janeiro de 1957. (Esgotada).

24 - "Para uma melhor consciência administrativa:
1. Vamos racionalizar a utilização dos impressos?".

25 - "A selecção do pessoal para funções de chefia". (Esgotada).

26 - "Comissão de Compras da Direcção-Geral da Contabilidade Pública — Seu funcionamento".

27 - "Para uma melhor consciência administrativa:
2. Vamos racionalizar a utilização dos artigos de expediente?".

28 - "O fundador do Gabinete de Estudos António José Malheiro". (Palestra proferida em 14 de Junho de 1957 pelo Director-Geral da Contabilidade Pública, na inauguração de uma sala de cursos).

29 - "I Seminário para opositores ao concurso para chefes de secção".

30 - "A Escola Nacional de Administração em França". (Esgotada).

31 - "Despesas públicas — Seus efeitos económicos".

32 - "Actividades económicas de Serviços do Estado — Uniformização da escrita digráfica e sua ligação com a contabilidade orçamental". (Esgotada).

Em 1958:

33 - "Abono de família dos servidores do Estado" (Instruções para a execução do Decreto-Lei nº. 39 844, de 7 de Outubro de 1954, com as alterações que lhe foram introduzidas pelos Decretos-Leis nºs. 41 523 e 41 671, respectivamente de 6 de Fevereiro e de 11 de Junho de 1958).

Em 1959:

34 - "Método a seguir na conferência de recibos e averbamento destes nas autorizações de pagamento".

35 - "A estrutura e o funcionamento do Ministério das Finanças" — "A importância e a estrutura das receitas e despesas públicas em função do desenvolvimento económico do País".

36 - "Inauguração da Biblioteca e tarefas adicionais para 1959".

37 - "II Seminário — Apreciação e discussão do trabalho do 1º.oficial Luís Gonzaga Fernandes Tavares, subordinado ao título: Novas perspectivas no domínio da ciência das finanças".

38 - "Valorização profissional do Pessoal da Direcção-Geral da Contabilidade Pública". (Palestra proferida pelo Chefe da 12ª. Repartição, Dr. Henrique Daries Louro).

39 - "Colóquio entre os Chefes de Secção da Conta sobre métodos de conferência de recibos, das contas de pagamento e averbamento das autorizações expedidas".

40 - "Tabelas de abonos e descontos ao pessoal do ensino primário e principais regras a observar no seu cálculo e no processamento das respectivas folhas".

41 - "Tabelas para o cálculo e processamento de abonos aos funcionários colocados nos Serviços regionais do Ministério da Economia". (Esgotada).

Em 1960:

42 - "A simplificação efectuada no orçamento de 1960 nos agrupamentos das receitas públicas". (Palestra proferida pelo Adjunto do Chefe da 1ª. Repartição, Joaquim das Neves Santos).

43 - "O problema da mecanização do processamento dos abonos dos servidores e pensionistas do Estado". (Palestra proferida pelo Chefe da Repartição Central, Dario Gonçalves).

44 - "Construir o futuro sobre as posições conquistadas". (Palavras proferidas em 27 de Abril de 1960 pelo Dr. Aureliano Felismino, no Gabinete de Estudos António José Malheiro).

45 - "Abonos às famílias de falecidos servidores". (Instruções para a execução do Decreto-Lei nº. 42 947, de 27 de Abril de 1960, e Portaria nº. 17 698, da mesma data, aprovando os modelos de impressos a utilizar).

46 - "Organização e métodos nas Repartições da Direcção-Geral da Contabilidade Pública", pelo Dr. Fernando Natividade Alves, Adjunto do Director-Geral da Contabilidade Pública.

47 - "Tabelas de abonos e descontos aos assalariados de carácter permanente colocados nos Serviços (sem autonomia) regionais do Ministério da Economia e principais regras a observar no seu cálculo e no processamento das respectivas folhas".

48 - "Palestras proferidas pelo Director-Geral da Contabilidade Pública da Suissa, Dr. Maurice Heimann".

49 - "Tabelas de abonos e descontos aos funcionários dos Serviços regionais do Ministério das Finanças".

50 - "Elementos para a montagem da contabilidade digráfica de um estabelecimento do Estado com autonomia administrativa e financeira", pelo Dr. Jorge Naves.

51 - "Tabelas de abonos e descontos aos Magistrados e funcionários dos Tribunais do Trabalho e principais regras a observar no seu cálculo e no processamento das respectivas folhas".

52 - "Para uma classificação económica das despesas públicas(Ensaio)", pelo 1º. oficial António Faria Moita.

"O princípio hedonístico e a produtividade dos Serviços públicos - Manifestações expontâneas e providências adequadas através dos tempos", pelo 2º. oficial João Maria da Silva.

B. - Outras actividades:

Em 1945:

- Palestras profissionais destinadas aos opositores ao concurso para preenchimento de vacaturas de primeiros-oficiais do quadro da Direcção-Geral da Contabilidade Pública, realizadas no Instituto Superior de Ciências Económicas e Financeiras.

Em 1946:

- Curso de preparação dos opositores ao concurso para preenchimento de vacaturas de segundos-oficiais do quadro da Direcção-Geral da Contabilidade Pública.

Em 1948:

- Ex-libris do Gabinete de Estudos.

Em 1949:

- Cursos de preparação dos opositores aos concursos para preenchimento de vacaturas de primeiros e segundos-oficiais do quadro da Direcção-Geral da Contabilidade Pública.

Em 1953:

- Cursos de aperfeiçoamento para opositores aos concursos para preenchimento de vacaturas de primeiros e segundos-oficiais do quadro da Direcção-Geral da Contabilidade Pública.

Em 1955:

- Curso de aperfeiçoamento para opositores ao concurso para preenchimento de vacaturas de segundos-oficiais do quadro da Direcção-Geral da Contabilidade Pública.

Em 1957:

- Curso de aperfeiçoamento para opositores ao concurso para preenchimento de vacaturas de primeiros-oficiais do quadro da Direcção-Geral da Contabilidade Pública.

Em 1958:

- Curso de aperfeiçoamento para opositores ao concurso para preenchimento de vacaturas de segundos-oficiais do quadro da Direcção-Geral da Contabilidade Pública.

A gravação deste trabalho em "stencil" e a tiragem ao duplicador, foram executadas na Repartição Central da Direcção-Geral da Con Contabilidade Pública.