

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

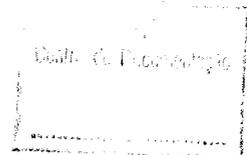
COLEÇÃO

Direcção-Geral da Contabilidade Pública

Gabinete de Estudos António José Malheiro

DESPESAS PÚBLICAS—SEUS EFEITOS ECONÓMICOS

Síntese das teses apresentadas no Congresso de Roma
(Setembro de 1956) do Instituto Internacional de Finanças Públicas



Em Setembro de 1956 realizou-se em Roma mais um Congresso do Instituto Internacional de Finanças Públicas.

Estiveram presentes 79 membros, entre eles o representante de Portugal — Director-Geral da Contabilidade Pública.

O tema debatido nesse Congresso (Despesas públicas — Seus efeitos económicos) é do maior interesse e por isso se afigurou vantajoso levar ao conhecimento dos funcionários da Direcção-Geral da Contabilidade Pública ao menos uma síntese das comunicações apresentadas pelos mais qualificados congressistas. Os respectivos originais ficarão arquivados na nossa Biblioteca, à disposição dos estudiosos que os desejem consultar para conhecimento mais pormenorizado dos pontos de vista transmitidos.

I

Comunicação apresentada pelo Prof. Dr. Malvin White,
do Brooklyn College de New-York

EFEITOS ECONÓMICOS DAS OBRAS PÚBLICAS

Alguns aspectos gerais

1. = As obras públicas enquadram-se nas despesas de formação de capital.

Tendo em vista os períodos de duração que caracterizam estas obras, há tendência para as apontar como exemplo de despesas em que se recomenda uma política financeira de empréstimos.

Não obstante, considera-se que as medidas financeiras a adoptar em relação a determinada actividade, podem não derivar das características dessa actividade.

Por isso, talvez se deva entender como uma questão de moralidade convencional, o facto de o Estado considerar mais justificável o empréstimo quando este surja associado a actividades geradoras de capital que, além de aumentarem o valor real da produtividade, fornecem os meios necessários para a amortização da dívida a que deram origem.

2. = De facto, analisando a questão do ponto de vista do credor, logo se verifica que o que interessa, fundamentalmente,

é o grau de confiança que existe na capacidade governamental para cumprir as obrigações do empréstimo, não estando portanto em causa a maneira como os fundos são empregados.

Somente quando o elemento subjectivo (a confiança) é muito débil, é que a atenção do credor se fixa mais especialmente nos projectos que o empréstimo se propõe financiar.

*

3. = O moderno conceito de finanças deficitárias como medida de combate à deflacção, tem aumentado a flexibilidade das operações financeiras do Estado, permitindo, deste modo, a execução de vastos programas de obras públicas que, por sua vez, atraem para iguais perspectivas os investimentos particulares.

Dentro deste aspecto, termina o autor por frizar que a grande expansão de programas de obras públicas tem, além do mais, a virtude de libertar o Governo de certos problemas sociais, aderentes a estas obras, como seja o de dar execução imediata a certos projectos com o fim de arranjar trabalho aos desempregados de determinados locais.

Relator: 2º.official
Luiz Gonzaga Tavares

II

Comunicação apresentada pelo Prof. Dr. Motokazu Kimura

ACONTECIMENTOS RECENTES NAS DESPESAS GOVERNAMENTAIS DO JAPÃO

- 1 - Sistema orçamental
- 2 - Investimentos públicos
- 3 - Despesas públicas e rendimento nacional

1. = Sistema orçamental

O Japão tem um Orçamento de Contabilidade Geral e 37 orçamentos de Contabilidade Especial.

No Orçamento de Contabilidade Geral incluem-se as despesas correntes, como:

Segurança
Educação
Transportes
Finanças
Negócios Estrangeiros
etc.

Os orçamentos especiais representam vários Fundos, entre os quais se contam os seguintes:

Seguros
Serviços postais
Cunhagem da Moeda
Investimentos
etc.

2. = Investimentos públicos

Desde o final da última guerra tem aparecido uma forte corrente a favor de novos empréstimos, embora não se tenha abandonado ainda o princípio do equilíbrio orçamental.

No que respeita a investimentos, o Governo tem exercido uma acção importante, no aspecto que se relaciona com o desenvolvimento industrial do país, canalizando os fundos públicos para este sector económico, através de 4 orçamentos de Contabilidade Especial.

3. = Despesas públicas e rendimento nacional

Segundo o autor, tanto a reabilitação económica como o crescente aumento do rendimento nacional do Japão, provam a eficiência do raciocínio de Keynes, cuja teoria económica (que estuda as relações entre os gastos públicos e o rendimento nacional) advoga uma política de compensação fiscal capaz de manter em nível elevado, o rendimento nacional.

Verifica-se, de facto, que, através de várias medidas fiscais, aumentou estrondosamente a produção que, no entanto, não foi acompanhada de proporcional aumento de consumo.

Referindo-se a países não muito desenvolvidos, como o Japão, o autor entende que qualquer aumento considerável nas despesas públicas tende a originar a inflacção.

Naquele país, este fenómeno compeliu a classe trabalhadora a restringir o consumo, dado que não se verificou o ritmo conveniente no aumento dos salários.

Mas o aumento de produção e, simultaneamente, a restrição do consumo, conduz necessariamente à poupança forçada, que o Governo controla, directa ou indirectamente, a favor da industrialização.

Finalmente, verificando que tanto os trabalhadores como os pequenos industriais não aumentam os seus benefícios pro-

porcionalmente ao aumento do rendimento nacional, o Dr. Kimura deixa em suspenso o problema da apreciação das despesas públicas como criadoras de novos rendimentos, muito embora preste homenagem à despesa pública, como principal factor da reabilitação económica e prosperidade moderna do Japão.

Relator: 2º.official
Luiz Gonzaga Tavares

III

Comunicação apresentada pela Profª. Drª. Ursula Hicks,
da Universidade de Oxford

O ORÇAMENTO DA DEFESA

- 1 - Generalidades
- 2 - O orçamento de Defesa Britânico
 - "Contrôle" contabilístico
 - Processo orçamental

1. = Generalidades

De todos os problemas relativos às despesas públicas, revestem-se da maior importância e acuidade os que respeitam às despesas da defesa, dado que presentemente estas absorvem, na maioria dos países, as mais altas percentagens do rendimento nacional.

Dada a impossibilidade de se fixar uma base para as necessidades que a defesa impõe, a maioria dos países determina o nível das suas medidas de defesa pelo compromisso entre as necessidades do equilíbrio económico e as obrigações políticas; assim, a organização do programa de defesa é, essencialmente, um problema económico.

Sob o aspecto financeiro, tende-se a admitir que a alta defesa — como é a guerra fria — tem de ser financiada fora

dos impostos, do mesmo modo que outros serviços a ela inerentes, com excepção apenas para aquelas despesas que tenham uma utilidade para além dos fins puramente militares, como por exemplo o alojamento para as forças da defesa.

Porém, não se deve admitir, como princípio, que os impostos aplicados nos programas de defesa não tenham efeitos económicos. Este é, aliás, um problema que muito tem preocupado os especialistas, sem que, no entanto, tenha sido objecto de esclarecimento cabal.

Nas circunstâncias actuais, as diferenças entre os programas militares de defesa e as possibilidades financeiras, mais se acentuam pela ausência de meios capazes de convencer os chefes de serviços dos custos dos programas que apresentam. No entanto, de um modo geral acontece que os planos militares acabam por se restringir às possibilidades orçamentais.

2. = O Orçamento de Defesa Britânico

Referindo-se aos métodos e processos que caracterizam o orçamento de defesa britânico, a autora entende que eles são condicionados por dois factores institucionais.

A relação entre o Governo e o Parlamento por um lado e o "contrôle" do Tesouro, pelo outro.

Sob este último aspecto, o Parlamento atribui ao Tesouro, como Departamento Financeiro Central, a responsabilidade de organização do processo orçamental, de modo a conseguir o ajustamento da política governamental ao equilíbrio económico da Nação.

Em assuntos de natureza política, a responsabilidade pertence, como é natural, ao Gabinete, o qual sempre que tenha de apreciar quaisquer novos projectos, pede ao Tesouro um relatório sobre os efeitos económicos e financeiros do plano em apreciação.

No entanto, em certa circunstância, o Tesouro tem poderes de "prioridade de aprovação", de modo a permitir que os departamentos interessados na celebração ou conclusão de contratos (por vezes abrangendo vários anos) não tenham necessidade de esperar por uma aprovação definitiva, por parte do Parlamento.

- "Contrôle" contabilístico

A fim de exercer uma estreita vigilância sobre as despesas dos departamentos, existe em cada um deles, um perito de contabilidade, assistido por peritos do Tesouro.

Em plano superior, existe ainda o Departamento Geral de Liquidação de Contas que tem por objectivo uma fiscalização contínua de todos os departamentos, incluindo o da Defesa.

- Processo orçamental

A organização do orçamento da defesa, no Reino Unido, parte simultâneamente do nível superior para o inferior (Gabinete — Tesouro — Chefes de Departamentos — Peritos de Finanças — Comandos, etc.) e vice-versa.

Deste modo, se chega ao esboço do "Total nacional" para as despesas de defesa que, consideradas no plano total das despesas públicas podem tornar-se incompatíveis com o equilíbrio nacional.

Neste caso será forçoso submeter tanto as estimativas da defesa como as outras, a nova revisão.

Considerando que a despesa de defesa é de todas a de mais difícil. "contrôle", quer sob o aspecto contabilístico, quer de eficiência, o Sistema Britânico possui duas Comissões Parlamentares financeiras de carácter permanente destinadas a exercer a vigilância e o "contrôle" das despesas da defesa.

IV

Comunicação apresentada pelo Prof. Dr. H. Laufenburger

RELATÓRIO INTRODUTIVO SOBRE OS EFEITOS ECONÓMICOS DA DESPESA PÚBLICA

1. = O alargamento constante do conceito de despesa pública, registado durante a primeira metade do presente século, sofreu um impulso particularmente notável depois de 1945, desenvolvido num duplo sentido, por um lado dirigido à execução prática de planos económicos e nacionalizações e por outro como resultado da generalização da Segurança Social, geradora de encargos de seguros, de abonos familiares, etc., cobertos quer pelos impostos, quer pelos recursos chamados "parafiscais". A rede de garantias espalhadas por todos os domínios alargou assim o quadro da despesa pública de maneira que as obrigações concretas se combinaram com as obrigações eventuais ou potenciais.

2. = Definição da despesa pública

a) Despesas neutras

Podem qualificar-se de neutras as despesas que a colectividade deve assegurar desde o momento que estas ultrapassam os meios dos indivíduos ou dos agrupamentos particulares,

entre os quais se encontram, sem contestação possível, as despesas de administração, de segurança interna, de defesa nacional e de justiça.

b) Despesas intervencionistas

Sob esta rubrica, o Prof. Philip E. Taylor menciona em substância três categorias: auxílio à indústria, à agricultura e ao trabalho, orientação da economia geral, desenvolvimento do bem estar social. Esta classificação ultrapassa as despesas de funcionamento ou de exploração mencionadas como neutras e conduz-nos à fronteira entre as despesas de transferência e os encargos de capital.

Em primeiro lugar, trata-se essencialmente de subvenções económicas a favor de decisões que o governo pretende desenvolver no quadro da sua política geral, ou de subvenções diferenciais que permitam baixar, em proveito do consumidor ou do cliente de serviços públicos (transportes), o preço de venda ou tarifas acima do preço de custo.

Sob outro ponto de vista, o Estado procura substituir a iniciativa particular e a insuficiência dos seus meios de financiamentos para proceder, através de recursos qualificados de públicos, a investimentos no sector económico: serviços públicos, indústria nacionalizada ou particular (mas revestida dum importância capital), agricultura, alojamento, transporte, reparação de estragos de guerra.

3. = Apresentação orçamental e financeira das despesas públicas

a) Lugar das diferentes categorias de despesas no orçamento financeiro

Apresentam-se na prática dois sistemas: a dualidade ou a unidade orçamental. Hoje em dia, é muito rara a distinção imprecisa entre orçamento ordinário e extraordinário, haven-

do uma tendência cada vez maior para um orçamento único e total.

b) Financiamento de despesas de investimento

Tradicionalmente, os investimentos públicos devem estar cobertos pelo empréstimo, mas a observação do que se passa em diferentes países (Inglaterra, França, U.R.S.S. e Estados Unidos da América) mostra-nos uma grande diversidade de procedimentos.

Do ponto de vista científico, importa julgar as despesas assim qualificadas segundo o duplo critério da produtividade e do rendimento que permite classificar à parte as despesas estéreis.

4. = Apreciação económica das despesas públicas

Não é fácil neste aspecto um diagnóstico incontroverso. O assunto, bastante debatido, e com notáveis contribuições de eminentes estudiosos, presta-se às mais variadas especulações, pelo que nem os mais versados na matéria deixam, muitas vezes, de formular reservas aos seus próprios juízos.

O nosso eminente colega M. Masoin estabeleceu uma notável distinção "à priori" entre a utilidade, a produtividade e o rendimento da despesa pública.

Estando de acordo com a reserva de M. Masoin, penso que a utilidade das despesas públicas necessita de base científica. Sem dúvida que o Governo, ao estabelecer uma despesa, crê responder a uma necessidade. Mas a utilidade da despesa é muito contestável no que diz respeito à maneira como os poderes públicos pretendem definir esta necessidade e à maneira como são julgados os meios de satisfação.

O rendimento da despesa pública existe apenas no plano financeiro, visto uma despesa pública se traduzir, ao fim de mais ou menos tempo, por receitas susceptíveis de cobrir os

encargos de capital e as despesas correntes de exploração (ex: uma barragem que forneça força hidráulica vendida a preços que permitam, depois de cobertos todos os encargos, obter um lucro em dinheiro, por muito modesto que seja).

Quanto à produtividade duma despesa pública não se traduz somente por um aumento directo das receitas públicas. A este respeito impõe-se a distinção entre despesas correntes e despesas de capital no quadro dos serviços públicos.

Em qualquer caso os critérios divergem e o diagnóstico não é seguro, surgindo muitas vezes as inevitáveis reservas, mesmo em casos aparentemente típicos, como os de despesas militares destinadas a investimentos e a realização de obras importantes.

Vejamos o que se passa com as despesas militares destinadas a investimentos.

Serão produtivas?

A divisão do orçamento federal dos Estados Unidos da América de despesas de capital e de despesas correntes, parece comportar uma resposta afirmativa a esta pergunta. Ao contrário, o Inventário da situação financeira de França estabelecido em 1947 sob as instruções de M. Robert Schumann, chega à conclusão de que as despesas de armamento não devem ser consideradas em caso algum como produtivas. Qual será a verdade?

Parece-nos que as duas teses podem ser sustentadas. Com efeito, o progresso técnico em matéria de armamento é de tal modo rápido que muitas vezes as instalações, as fábricas de construção de engenhos para as forças terrestres e sobretudo para a aviação e para a marinha ficam antiquadas e perdem o seu valor de bens de capital. Mas pode acontecer que essas fábricas possam ser transformadas para servir necessidades da paz (exemplo americano de estaleiros navais que passaram,

depois da segunda guerra mundial, ao sector particular).

Concluimos pois que os investimentos militares são, regra geral, improdutivos, mas podem em certos casos especiais revestir-se dum carácter produtivo.

Quanto às despesas relativas a obras importantes, o seu efeito primário é o de libertar o orçamento das verbas do de semprego. Mas poder-se-ão considerar produtivas as despesas que consistem, segundo a fórmula de Lord Beveridge, em cavar buracos para os tapar em seguida? Certamente que não.

Todavia, desde que as obras importantes sejam organizadas no sentido real do termo: melhoramento da rede de estradas e fluvial, auto-estradas, etc., devem incontestavelmente ser classificadas na categoria de despesas produtivas e mesmo de rendimento a prazo e indirectamente, na medida em que a intensificação da circulação e das transacções se traduz por um aumento de impostos sobre as receitas e sobre o montante dos negócios. As receitas orçamentais constituem pois, relativamente a este aumento, a consagração da produtividade duma despesa que, ao mesmo tempo, dá indirectamente rendimen tos.

Comunicação feita pelo Prof. Dr. Maurice Mascouin,
da Universidade de Louvain

OS EFEITOS ECONÓMICOS DA DÍVIDA PÚBLICA

Origem da dívida pública

Empréstimos e créditos inflacionistas

Financiamento e préfinanciamento

I - As fontes dos empréstimos públicos podem ser:

- Os capitais privados (nacionais)
- O crédito monetário ou bancário
- Os mercados financeiros e monetários estrangeiros

Ao que corresponde respectivamente:

- Os empréstimos internos
- Os créditos inflacionistas
- Os empréstimos externos

Esta classificação tem interesse para o estudo da natureza e efeitos económicos da dívida pública. Daí a sua apresentação antes de entrar no referido estudo.

II - A natureza da dívida pública

O estudo do problema dos efeitos económicos da dívida pública exige prévias considerações sobre a natureza da mesma.

Segundo certas opiniões o empréstimo público onera a economia geral da nação; para outros constitui um agente impulsionador da economia, enriquecendo-a. Estes conceitos menos realistas são igualmente perigosos porque conduzem ou a um excesso de liberalidade ou a um excesso de avareza no recurso ao empréstimo.

Do ponto de vista económico deve-se considerar separadamente o empréstimo em si e os actos ulteriores de pagamento de juros e amortização.

O empréstimo em si vai tirar à economia privada importâncias que o Estado aplicará em mão-de-obra e aquisições. Nisso consiste o ónus do empréstimo sobre o sector económico privado.

Em relação aos juros e à amortização não há para a economia privada qualquer sobrecarga. Há apenas uma transferência de valores das mãos de um sector (os contribuintes) para outro sector (o dos subscritores do empréstimo). Isto é: o empréstimo implica a redução dos capitais aplicáveis pela economia privada; os juros e amortizações provocam apenas uma transferência de um sector para outro da nação.

A natureza dos créditos inflaccionistas é fundamentalmente diferente visto que não implicam nenhuma diminuição imediata do rendimento nacional e, pelo contrário, provocam a entrada no circuito de um capital suplementar obtido pela expansão monetária.

Da mesma maneira os empréstimos obtidos no estrangeiro aumentam o rendimento nacional. Nestes casos a vantagem é temporária visto que os encargos da dívida contraída no estrangeiro e a amortização dos créditos inflaccionistas constituem um encargo efectivo da economia nacional.

III - Efeitos económicos da dívida pública

As repercussões económicas da dívida pública são variáveis consoante a origem dos capitais absorvidos pelos respectivos empréstimos.

Na análise que vai fazer-se considerar-se-ão as três fases em que se desenvolve a dívida pública: o empréstimo, o pagamento de juros e a amortização.

1) O empréstimo interno

a) O empréstimo

O empréstimo dirigido às economias individuais provoca a mobilização de capitais entesourados, activando a circulação e, portanto, a formação de rendimentos, ao mesmo tempo que, mantendo a taxa de juros a um certo nível, estimula a formação de outras economias e conduz a um correspondente abai-xamento de consumos. E o processo pode ir mais além desde que uma política financeira seja orientada — como acontece em tempo de guerra — no sentido de os indivíduos ou entida-des serem levados a subscrever os empréstimos por ser a úni-ca aplicação possível dos seus recursos disponíveis.

É evidente que a redução de despesas e de rendimentos assim indirectamente imposta à economia nacional tem refle-xos na produção e nos investimentos. Por um lado, origina uma baixa de preços desfavorável à produção, por outro, em virtude da concorrência entre o sector público e privado na absorção de capitais, a taxa de juro tende a subir ou a re-sistir à baixa, o que pode levar à decadência económica.

É em presença da estrutura da economia e da conjuntura que se pode avaliar das possíveis repercussões desta concor-rência e, portanto, concluir pela oportunidade ou não do em-préstimo. Assim, um forte coeficiente de entesouramento privado em presença de um fraco coeficiente de progresso econó-mico é favorável ao empréstimo público; a hipótese contrária

é desfavorável. Da abundância de capitais e da simultânea carência de investimentos privados resulta a utilidade económica dos empréstimos públicos; a coexistência das condições respectivamente opostas torna inconveniente o recurso ao empréstimo.

Conclusão: a dívida pública, na fase de contracção do empréstimo, é nociva à economia salvo quando acelera a circulação de capitais que tenderiam para o entesouramento ou quando o Estado dá aos capitais uma aplicação mais útil que a economia privada.

b) Os juros

Os encargos são pagos com o produto dos impostos. Assim, se os contribuintes são também subscritores do empréstimo, as despesas com o pagamento de juros não tem qualquer reflexo económico. Recebem por um lado os juros dos títulos, pagam por outro os impostos.

Mas a não se verificar aquela circunstância, há uma transferência de rendimentos das mãos dos contribuintes para a dos subscritores.

Neste caso quem suporta os encargos do empréstimo são os contribuintes não subscritores o que implica um desequilíbrio social que pode repercutir-se no plano económico. Com efeito, do facto pode resultar serem atingidas as classes jóvens e trabalhadoras com proveito das idosas e dominantes. Ora, é economicamente prejudicial que as fracções activas da população sintam demasiadamente o peso da manutenção das fracções inactivas, pois daí pode resultar redução da produtividade.

c) Amortização

Na fase de amortização a dívida pública vai gerar economias privadas (as que foram aplicadas na compra dos títulos). A influência económica da operação depende da aplicação dada

a essas economias; se estas forem utilizadas em investimentos, aquela constituirá um factor de desenvolvimento económico.

2) Créditos inflaccionistas

a) Criação de créditos

Entende-se por créditos inflaccionistas os que provocam aumento imediato de circulação monetária. Essa definição põe já em destaque os efeitos destes créditos. Efectivamente, por um mecanismo que não pormenorizamos por não se enquadrar no âmbito desta síntese, um adiantamento feito ao Estado (e por este aplicado) pelo Banco emissor (o problema também se pode pôr em relação a outros Bancos) reflecte-se no circuito, aumentando o capital circulante. Isto resulta do princípio de que qualquer que seja a forma tomada — adiantamentos em moeda ou por abertura de crédito — os créditos inflaccionistas tendem a ampliar-se, por virtude do fenómeno da sobreposição de depósitos e créditos daqueles derivados. A expressão "credits make deposits" tem aqui inteira aplicação.

Paralelamente a esta expansão monetária verifica-se um desenvolvimento do rendimento nacional; apoiando-se sobre estes meios adicionais de pagamento a economia expande-se dando lugar à criação de novos rendimentos e ao aumento de produção.

Mas o fenómeno, ultrapassando determinados limites, pode ter consequências perigosas de todos conhecidas e inerentes a uma situação inflaccionista prolongada.

Daqui se conclui que o recurso aos créditos inflaccionistas pode constituir uma boa ou má medida. Se são utilizados em escala conveniente e em determinadas circunstâncias que mostram aconselhável a expansão monetária, têm vantagens; mas ultrapassando certos limites e em estado permanente ou periódico, são de consequências nefastas.

b) Amortização de créditos inflacionistas

Os excedentes de circulação criados pelos créditos inflacionistas tendem a voltar para o Estado, quer através dos impostos incidentes sobre as actividades económicas que aqueles excedentes incrementaram quer sob a forma de empréstimos emitidos pelo Estado para absorver aqueles excedentes.

Vê-se assim que o Estado vendo as suas receitas (de impostos e de empréstimos) aumentadas, está agora em posição de fazer financiamentos. A política de créditos inflacionistas constitui um préfinanciamento que cria ao Estado condições para poder efectuar financiamentos definitivos.

3) Empréstimos externos (colocados no estrangeiro)

a) Empréstimos

Estes empréstimos permitem ao país que os contrai reforçar o seu crédito sobre outro país ou adquirir mercadorias estrangeiras. Em qualquer caso, a balança de pagamentos do país devedor é momentâneamente favorecida ou por aumento do activo ou por diminuição do passivo.

Conforme a aplicação dada ao produto dos empréstimos externos assim são os seus reflexos. Mantidos em forma monetária os empréstimos são inflacionistas ou anti-deflacionistas e contribuem para a alta ou resistência dos preços; convertidos em mercadorias são deflacionistas e contribuem para a baixa dos preços.

b) Encargos do empréstimo

O pagamento de juros e da amortização tem efeitos opostos aos que se indicaram na alínea anterior; priva a economia nacional de determinados rendimentos, prejudicando o equilíbrio interno entre moeda e bens e contribuindo para a baixa dos preços; implica a saída de ouro e divisas o que, no entanto, pode ser compensado por exportações do país de-

vedor para o credor.

O Estado devedor deve procurar satisfazer os encargos do empréstimo com o rendimento dos investimentos pelo mesmo financiados. Não basta pois que o empréstimo seja aplicado produtivamente; é necessário que essa produtividade se concretize em produtos exportáveis.

Finalmente, salienta-se que o recurso ao empréstimo externo é vantajoso quando, por meio dele, se procura obter no estrangeiro os meios internacionais de pagamento necessários para estabilizar o sistema monetário do país devedor, ou para adquirir bens úteis ao respectivo equipamento económico, e desde que o produto de tais empréstimos seja aplicado por forma a obter-se um rendimento elevado e estável que permita ocorrer aos respectivos encargos.

Relator: Chefe de Rep.
Dr. Godinho Lobo

Comunicação feita pelo Prof. Dr. Giorgio Stefani,
da Universidade de Ferrara

DESPESAS SOCIAIS

1. = Noção de despesas sociais

É difícil estabelecer com rigor o conceito de despesa social pública. Pode-se, no entanto afirmar, de um modo geral, que é toda a despesa efectuada por um serviço público com o fim de, directamente, ir melhorar as condições físicas, sociais, intelectuais e morais daqueles que, em regra, não dispõem de meios suficientes para por si próprios o fazerem.

É evidente que há muitas despesas não abrangidas por aquela definição e que têm carácter social; são as que indirectamente vão concorrer para os fins enunciados, tais como as que contribuem para o desenvolvimento do rendimento nacional e para a sua distribuição a favor das classes menos protegidas.

Mas parece conveniente circunscrever o conceito de despesa social por forma a abranger apenas as que, directamente, actuam no sentido indicado.

2. = A produtividade das despesas sociais

Os efeitos das despesas sociais sobre o rendimento nacional são variáveis, consoante a despesa de que se trata.

É o que se pode concluir da classificação de Groves.

Segundo aquele autor, as despesas podem ser classificadas, atendendo ao grau da sua produtividade, em:

- despesas que se compensam a si próprias;
- despesas reprodutivas;
- despesas produtivas; e
- despesas não produtivas.

Seguindo ainda o mesmo autor, verifica-se que em qualquer daqueles grupos se enquadram despesas sociais. Assim, no primeiro, incluiu Groves as despesas com casas económicas; no segundo, que compreende as despesas que favorecem o acréscimo de rendimento nacional e da matéria colectável, estão incluídas as que se referem à saúde e instrução públicas; na terceira rubrica (abrangendo as que proporcionam prazer e comodidade) enquadram-se as que se referem a jardins públicos e outros lugares de distração; finalmente, no quarto agrupamento (compreendendo as que constituem uma dissipação inútil) figuram as que resultam de pequenas medidas tomadas para dar ocupação aos desempregados.

As despesas sociais com maior influência na produção são as que visam a melhorar as condições físicas e o nível técnico dos trabalhadores.

Boas condições físicas dão aos indivíduos maior resistência e maior capacidade de trabalho, o que se traduz num aumento do capital pessoal que, por conseguinte, poderá produzir maior rendimento.

Por outro lado, porque a produção moderna é fortemente especializada, o grau de aperfeiçoamento técnico do trabalhador tem forte influência na produção.

Desta forma, surgem-nos despesas sociais de dois tipos, qualquer deles desempenhando um grande papel no aumento da produção. Assim:

- Despesas que visam ao aumento da eficiência física do trabalhador ou a torná-la mais durável;
- Despesas com a formação profissional dos trabalhadores.

O primeiro grupo abrange a assistência na doença, as actividades desportivas e recreativas, a organização de excursões em grupo, etc..

O segundo refere-se às escolas (em especial às profissionais), cursos de aperfeiçoamento profissional, etc..

Tanto as primeiras como as segundas constituem investimentos para a melhoria da qualidade dos trabalhadores, investimentos que devem ser considerados como produtivos, tanto mais quanto o desenvolvimento do país reclame o acréscimo qualitativo do factor trabalho.

3. = Efeitos da procura única por parte do Estado

Para realizar os fins visados pelas despesas sociais pode o próprio Estado organizar os serviços próprios para a consecução desses fins (escolas, hospitais, asilos, etc.), ou distribuir bens (refeições, vestuário, medicamentos, etc.).

Do ponto de vista económico, verifica-se uma concentração nas mãos da Administração da procura de bens e serviços necessários à satisfação daquelas necessidades. Cria-se, portanto, um sistema de monopólio, que alguns condenam, com as vantagens e inconvenientes inerentes.

Todavia, pode argumentar-se que o Estado, por não ter por objectivo o lucro, não se aproveita da sua situação de monopolista, como o faria uma empresa privada. Do mesmo modo, no que respeita à fixação dos preços dos serviços que presta (nos casos em que o Estado cobra preços) — preços que tenderiam para um máximo se se tratasse de monopólio privado — o Estado actua por forma a beneficiar as classes inferiores.

4. = Despesas sociais sob a forma de distribuição de dinheiro

Temos visto os casos de fornecimento directo pelo Estado de bens de consumo ou de serviços de natureza social.

Mas há que considerar as despesas sociais que correspondem a entregas de dinheiro feitas pelo Estado (subsídios a de sempregados, abono de família, pensões, etc.).

Em tal hipótese, é difícil concluir dos reflexos económicos das despesas porque aos beneficiários desta actuação do Estado oferece-se um grande campo de aplicação do dinheiro recebido. E a dificuldade mais se acentua se a ajuda do Estado é importante e duradoira.

É lógico concluir que uma grande parte do dinheiro recebido do Estado seja aplicado em artigos de primeira necessidade, mas poderá acontecer que pelo menos parte dele seja gasto, por exemplo, no café ou no cinema.

5. = Despesas sociais que actuam contra e a favor da ociosidade. Despesas neutras

Segundo Pignon podem ser constituídos os três seguintes grupos de despesas sociais, tendo em vista o efeito (de incitar a produzir ou a dissipar riqueza) sobre os beneficiários:

- a) Despesas que actuam contra a ociosidade e a dissipação. Estão neste grupo as pensões de aposentação.

De facto, o quantitativo destas não depende da idade, mas do número de anos de serviços prestado, aumentando, até certo limite, com o tempo de serviço prestado. Desta forma, o trabalhador é estimulado a permanecer o mais possível na actividade, portanto, a contribuir para o desenvolvimento do rendimento nacional.

- b) Despesas neutras -- As que não exercem qualquer acção sobre os interessados porque resultam de um facto que não pode ser alterado pela vontade dos beneficiários (assistência na doença, em caso de acidente ou subsídio de funeral).

- c) Despesas que incitam à ociosidade e à dissipação de riqueza. Situam-se neste grupo os subsídios aos desempregados.

6. = O sector da previdência e da assistência social. Conceitos

A previdência social interessa aos trabalhadores e constitui um sistema de segurança obrigatória, baseado no conceito do risco profissional (diminuição ou perda da capacidade de trabalho e desemprego), pelo qual os trabalhadores adquirem direitos a determinados auxílios. O correspondente ónus não incide apenas sobre os próprios trabalhadores mas, em muitos países, sobre toda a colectividade, em virtude dos subsídios com que o Estado concorre para o efeito, de harmonia com o critério da solidariedade humana e cristã.

A assistência social dirige-se a todos os cidadãos e tem um carácter precário, salvo no que se refere aos fisicamente deficientes, aos inválidos, etc..

A segurança social corresponde ao objectivo final para o qual concorre a previdência e a assistência.

7. = A natureza das contribuições da previdência

Estas contribuições não têm características que permitam classificá-las como impostos ou considerá-las no plano dos prémios de seguros privados.

De facto, não devem ser consideradas um imposto destinado a manter os serviços sociais porque estes são gratuitos, são obtidos sem contraprestação de pagamento de impostos. Estes, por sua vez, são estabelecidos sem que haja uma relação directa entre o que cada um paga e os benefícios que vai receber, o que não acontece com as quotas da previdência.

Não podem ser consideradas no plano dos prémios de segu-

ro porque não se verifica, como nos seguros privados, uma relação constante entre o "quantum" da contribuição e os benefícios que o contribuinte da previdência pode obter, visto que umas vezes a quota é proporcionada a uma parte do salário e outras vezes está em relação com toda a remuneração recebida.

Ora, se não se verifica o carácter fiscal nem o de prémio de seguro, resta a possibilidade de colocar as contribuições da previdência no campo intermediário da parafiscalidade, visto compreender as contribuições dos que pertencem a determinadas categorias económicas ou sociais, as quais vão permitir o fornecimento de serviços e a concessão de benefícios em proveito das mesmas categorias.

8. = Efeitos do sector parafiscal da previdência social

a) Sobre as poupanças individuais

Como até aqui continua a considerar-se a assistência social fruto do mutualismo, isto é, abstraindo das subvenções do Estado.

O desconto obrigatório de contribuições para a previdência constitui uma forma de poupança forçada e reduz de uma maneira constante os salários dos trabalhadores.

Porque estes vivem do seu trabalho é de concluir que aquele desconto vá reduzir o rendimento disponível para a economia voluntária dos interessados.

Pode supôr-se, então, que a economia forçada substitui a voluntária.

Deve, no entanto, ter-se presente que a economia voluntária que poderia existir na ausência do sistema de previdência obrigatória, não era feita de uma maneira uniforme, dependeria do sentido pessoal de previdência e das necessidades impostas pela manutenção do agregado familiar. Assim, um trabalhador sem encargos de família e robusto não seria conduzido a, por

economias voluntárias, preocupar-se com a previdência; mas no sistema de previdência obrigatória esse trabalhador vai contribuir para a satisfação das necessidades de outros indivíduos, (princípio da solidariedade) e surge deste modo o carácter redistributivo do sector parafiscal da previdência.

b) Efeitos sobre a produção e sobre o mercado nacional

Pelo que respeita ao consumo, verifica-se que os trabalhadores, garantidos pela previdência organizada, são levados a dispendir a totalidade ou uma grande parte dos salários líquidos das quotas para aquela previdência.

Desta forma, a procura colectiva de bens de consumo desenvolver-se-á com regularidade e não sofrerá oscilações fortes que se verificariam se tal previdência não estivesse organizada. De facto, nesta última hipótese, a procura poderia, por exemplo, ser em determinadas alturas afectada pelo desemprego; mas havendo previdência que concede subsídios aos acidentalmente desempregados, estes poderão restringir mas não cessar os consumos.

A livre procura por parte dos trabalhadores não atinge todos os bens e serviços, pois nela não se incluem os que são proporcionados pelas instituições de previdência. Este facto constitui uma maneira de regular a procura dos serviços mutualistas visto que a acção destes é condicionada às necessidades dos indivíduos que ela abrange e não às disponibilidades que, em cada momento, os mesmos possuem. Por outro lado, a procura de bens e serviços por parte das instituições de previdência, para prestação de serviços sociais aos beneficiários, têm também lugar por forma proporcionada às necessidades, não estando sujeita às oscilações dos rendimentos privados. Quer dizer: pelas razões apontadas, a procura colectiva estabiliza-se e não sofre oscilações acentuadas.

Este facto implica a regularização da produção e, portano

to, uma segurança nos investimentos fundada numa antevisão mais segura do futuro.

c) Efeitos sobre a redistribuição

O sistema de previdência origina redistribuição entre os seus beneficiários, embora aquela tenha características diferentes da que se verifica no sector fiscal pela aplicação, por parte do Estado, do produto dos impostos.

Para o mostrar bastará recordar que, por exemplo, alguns dos abrangidos pela previdência não receberão abono de família embora contribuam para o que, sob esta rubrica, é atribuído a outros.

9. = A previdência social e a fiscalidade

a) Efeitos económicos

No que tem sido exposto sobre previdência não se tem considerado a intervenção financeira do Estado, isto é, o sector fiscal.

Todavia, ela verifica-se sempre embora em maior ou menor grau.

Se as actividades produtoras estiverem em fase de depressão ou estagnação, será benéfico provocar um acréscimo de consumo.

Ora, o Estado, subsidiando a previdência vai permitir uma redução de quotas dos interessados com o consequente aumento dos respectivos salários livres; portanto, vai estimular o consumo de uma classe com grande propensão para aumentar os consumos. Então, a carga imposta aos produtores para permitir ao Estado subsidiar a previdência pode ser compensada com um acréscimo de consumo dos seus produtos.

Além disso, a carga fiscal a aplicar em subvenções à previdência pode incidir não sobre os rendimentos destinados em

investimentos mas sobre os que serão aplicados em consumos das classes abastadas. Desta actuação resultará uma redução dos consumos supérfluos (artigos de luxo) e um correspondente acréscimo de consumo de artigos populares e de primeira necessidade.

b) Justificação da intervenção do Estado

A intervenção do Estado (isto é, a contribuição de toda a colectividade) através de subsídios às organizações de previdência justificam-se em determinados casos em que se verifique a insuficiência dos meios próprios dessas organizações e em que o interesse é o factor dominante.

Estão nestas últimas circunstâncias, por exemplo, os subsídios aos acidentalmente desempregados e as pensões. Particularmente, em relação a estas, quando por virtude da desvalorização da moeda as quotas anteriormente pagas pelos interessados deixaram de estar em proporção com a pensão a que têm direito, torna-se necessário e justo que o Estado contribua para o pagamento das diferenças do facto resultantes.

É então justo fazer incidir sobre a colectividade a carga correspondente.

VII

Comunicação feita pelo Prof. Dr. Fernand Baudhuin,
da Universidade de Louvain

"INTERVENÇÕES ECONÓMICAS"

I - Natureza e forma dos auxílios do Estado às actividades económicas

1. = A forma mais vulgar de auxílio do Estado às actividades económicas consiste na adopção de certas medidas com o fim de manter o nível dos preços. Parece que tal actuação foi seguida por todos os países durante a última guerra e constituiu o complemento das normas de regulamentação e fixação de preços impostas pelas entidades competentes.

A estabilização de preços imposta pela regulamentação não é praticável, em relação aos produtos importados, durante o período de conflitos. O aumento da procura, a diminuição da oferta e o encarecimento dos fretes marítimos — consequência da guerra naval e do agravamento dos prémios de seguro — determinam a alta dos preços.

É por isso que a intervenção indirecta do Estado incide em primeiro lugar, e às vezes exclusivamente, sobre as importações, embora mais tarde abranja certos sectores da economia interna que acabam por ser atingidos pela alta de custos de

produção resultante, sobretudo, da diminuição da produtividade das terras, do material ou da mão-de-obra. Desta forma, a política de intervenção indirecta do Estado, por meio de subsídios, generaliza-se e passa a abranger diversos produtos, principalmente os de primeira necessidade.

2. = Uma segunda forma de intervenção indirecta pode ter lugar com o fim de manter o nível de certos rendimentos considerados normalmente necessários. Assim, com o fim de evitar a diminuição dos rendimentos dos agricultores os Governos têm recorrido a fórmulas que conduzem ao desembolso, por parte do Estado, da diferença entre os preços do mercado (sobretudo em relação aos produtos de exportação e para conservar os mercados) e os preços superiores assegurados aos produtores.

3. = A ajuda do Estado pode ainda ter por fim a manutenção de certas indústrias quando a estas não é permitido um preço compensador para os seus produtos. É o caso da indústria da extracção do carvão que, sobretudo na Bélgica, tem beneficiado de importantes subsídios do Estado.

4. = Pode também considerar-se os subsídios que o Estado concede em benefício de determinadas actividades que tendem a extinguir-se, com o fim de regularizar o seu desaparecimento ou de possibilitar a sua transformação.

5. = Em muitos países os poderes públicos têm vindo a intervir em auxílio das explorações de interesse público tais como, a marinha mercante, as companhias de navegação aérea e os caminhos de ferro.

As razões desta actuação são de diversa natureza e entre elas avultam questões de prestígio e de interesse estratégico, além do interesse de que se reveste para a colectividade a ma-

nutenção do serviço.

Esses auxílios revestem várias formas tais como subsídios e garantia de empréstimos.

Particularmente, pelo que diz respeito aos caminhos de ferro, as causas determinantes da ajuda do Estado é o facto de na maior parte dos países a exploração ser deficitária e, portanto, não poder fazer-se sem a ajuda do Estado.

É interessante apontar a largos traços as razões determinantes da pouca rendabilidade das explorações ferroviárias. São elas:

1º. - o desenvolvimento dos restantes meios de transporte que fez perder ao caminho de ferro a sua posição monopolista;

2º. - a dificuldade em comprimir as despesas, além de um certo limite, dadas as características de tal exploração;

3º. - em alguns países, razões de ordem política impedem um aumento de tarifas que acompanhe a desvalorização da moeda.

Uma das formas que pode revestir o auxílio às actividades de interesse público, consiste em o Tesouro tomar sobre si encargos que normalmente são inerentes à exploração.

Assim, o Estado pode financiar, por exemplo, as compras de material. Afirmando alguns que tal prática constitui uma medida de combate ao desemprego e que o Tesouro nada perde porque o que despende deste modo é compensado com o que economiza em despesas de combate ao desemprego.

A verdade é que as importâncias assim aplicadas são retiradas do circuito para serem utilizadas por determinada empresa. Esta pode efectuar grandes aquisições com aumento de absorção de mão-de-obra, mas os restantes sectores da economia não o podem fazer; não há pois diminuição de desemprego há apenas uma transferência de emprego de um sector para outro. Os gastos do Tesouro para debelar o desemprego mantêm-se.

A medida pode ser tomada, embora seja delicada, mas num quadro de política de expansão de carácter geral, isto é, de uma inflacção limitada e controlada. Mesmo assim, o Estado, a enveredar por esta política, tem que ponderar e optar pelas despesas mais úteis. Há quem pretenda, baseado numa pretensa analogia entre os caminhos de ferro e as estradas, que o Estado tome a seu cargo as despesas de infra-estrutura, isto é, de primeiro estabelecimento das redes ferroviárias, primeiro, e em seguida, as de manutenção dessa rede.

Essa tese, porém, seria de admitir se se tratasse de vias de comunicação em pé de igualdade. Ora, como se sabe, em todos os países as estradas rendem ao Estado, sob a forma de impostos, muito mais que o seu custo e conservação.

Logo a analogia não é de considerar.

Outra forma de ajuda a explorações de interesse público consiste em o Estado renunciar, em medida variável, aos impostos respectivos.

II - Os efeitos das ajudas do Estado à economia

6. = Consequências orçamentais

É evidente que a mais vulgar consequência das subvenções económicas é o agravamento das despesas públicas.

Esse agravamento pode ser compensado por meio de impostos a incidir sobre os consumidores. Evita-se assim sobrecarregar os impostos indirectos, mantendo-se o equilíbrio orçamental.

Em certos casos é possível desonerar o Orçamento dos montantes dos subsídios, estabelecendo-se fundos de compensação que podem funcionar em dois sentidos.

Se o país tem excedentes de produção e pode colocá-los no estrangeiro a preço superior ao da venda interna, é sobre a exportação que incidem determinadas taxas, cujo produto vai

compensar a insuficiência do preço de venda no próprio país.

Se, porém, o preço interno é superior àquele por que o estrangeiro oferece a mercadoria, são oneradas as importações em proveito do abaixamento do preço de venda interna.

Pode-se ainda conceber um sistema pelo qual a quantidades mínimas de certos produtos são atribuídos preços baixos; fora daquele limite os preços são mais elevados. A perda que se verifica no primeiro caso é compensada pelo maior lucro obtido no segundo.

Em tempo de guerra, o problema de manter o equilíbrio orçamental reveste-se de menor importância, visto que em tais circunstâncias há necessidade de contrair empréstimos ou recorrer à inflação monetária e, então, as subvenções apenas agravarão tais medidas.

Apesar disso, deve-se reduzir ao mínimo o recurso às subvenções (em caso de guerra) pois constituem má medida porque criam uma pressão suplementar sobre a economia, de início suportável mas que pode vir a ser mais tarde difícil de corrigir.

*

Fora do período de guerra e quando as subvenções têm por fim manter um nível de preços que artificialmente se encontram baixos (caso de uma inflação reprimida) também tal prática não é de aconselhar por constituir um factor de perturbação económica. De facto, em tais circunstâncias, a política das subvenções coloca os preços em nível que não é racional visto que as mercadorias devem, em regra, ter um preço que supere o custo da produção, de contrário, entre outros desregramentos, surgirá o excessivo consumo desses produtos e o seu emprego irracional.

Portanto, nestas condições, as subvenções conduzem fácil

mente a uma má utilização dos recursos da nação e a uma redução do nível de vida. É por isso que os países se esforçam por evitar ou atenuar a concessão de subsídios, independentemente de razões de carácter orçamental.

III - A hipótese de uma subida accidental de preços

Por circunstâncias variáveis pode verificar-se em dado momento uma subida accidental de preços. Neste caso a política das subvenções intervém a fim de evitar que, em consequência de um factor accidental actuando em campo restrito, um elemento importante do sistema de preços internos seja atingido pela alta o que provocaria reacções sobre os restantes preços e sobre os salários.

Em tal hipótese, a prática das subvenções económicas, numa escala moderada, parece não apresentar inconvenientes graves, pelo contrário, apresenta evidentes vantagens.

A dificuldade, porém, reside em determinar o grau de accidentalismo de um movimento de preços.

Um dos exemplos frisantes deste fenómeno verificou-se quando do conflito da Coreia. No segundo semestre de 1950 e em 1951, por virtude de estar bem gravado na memória de todos as faltas sofridas durante a 2ª. guerra mundial, não só os consumidores individuais como as grandes empresas e os governos quizeram aumentar o volume de compras sem consideração de preços. Daí resultou primeiro uma alta para certos produtos e por outro lado um encarecimento de fretes que se traduziu numa nova subida dos produtos importados. Vários governos concederam então subvenções com o fim de manter os preços, tendo mais tarde suprimido ou reduzido tais subsídios.

IV - O caso de serviços de interesse público

As subvenções económicas mais difíceis de eliminar são as que se destinam a serviços de interesse público.

A marinha mercante sofre por vezes crises difíceis mas, salvo o caso dos Estados Unidos — que estão em posição particularmente difícil por virtude do alto nível dos salários — os subsídios permanentes não se mostram necessários para o equilíbrio da exploração.

Em relação à aviação os subsídios são geralmente pequenos. O desenvolvimento tomado por este meio de transporte permite concluir que os transportes aéreos não estão longe do equilíbrio financeiro.

Ao contrário, os caminhos de ferro debatem-se numa crise. Em certos países, como os Estados Unidos, vão conseguindo o equilíbrio da exploração e até algum lucro, devido à racionalização da exploração e à utilização de todos os aperfeiçoamentos técnicos. Isto, porém, é possível num país de economia progressiva, o mesmo não sendo viável nas nações de economia estacionária ou de progressão lenta.

Todavia, não se podem suprimir as redes ferroviárias visto que certos transportes deverão ser sempre feitos por caminho de ferro.

Por outro lado, não há a certeza que mesmo uma racionalização enérgica da exploração de toda a rede de transportes conduza ao antigo equilíbrio financeiro e dispense os auxílios do Estado. Mas é evidente que uma melhor organização do sistema geral de transportes pode conduzir a uma redução sensível dos subsídios.

Reconhecida a impossibilidade de suprimir as ajudas do Estado às explorações ferroviárias, deverá no entanto procurar-se reduzi-las a um mínimo por forma a que por esse meio não se vá além da restituição de certos impostos sobre o consumo.

*

Em conclusão: parece que a concessão de subsídios à economia não deve desaparecer completamente, mas apenas subsistir em relação aos sectores que dela absolutamente necessitem. É o caso das explorações ferroviárias que poderiam ter que cessar a sua actividade, aliás necessária, se fossem privadas do auxílio do Estado.

O maior inconveniente das subvenções não reside propriamente nas cargas orçamentais que implicam, mas na acção perturbadora que podem, em certos casos, exercer sobre a economia. É o que se pode verificar quando elas se destinam a manter um nível artificialmente baixo de preços ou a serviços que deviam encontrar o seu equilíbrio, ainda que parcial, numa racionalização e adaptação às condições da nossa época.

Desta forma, as subvenções constituem um instrumento de que se deve fazer uso ponderado.

Relator: Chefe de Rep.
Dr. Godinho Lobo

VIII

Comunicação apresentada pelo Instituto de Fazenda
Pública de Montevideu

EFEITOS ECONÓMICOS DAS DESPESAS PÚBLICAS

- despesas de funcionamento -

1. = Gastos com o pessoal: sua evolução e causas

No Uruguay o número total de funcionários (no activo e reformados) é de cerca de 174 000; considerando o agregado familiar com um número médio de 3 pessoas, concluir-se-á que é de 522 000 indivíduos o número dos que vivem das dotações orçamentais para pagamento de remunerações a pessoal, o que representa 20% da população total.

Calculando o rendimento nacional em 2 000 milhões de pesos o total dos gastos com pessoal corresponde a 28% daquela cifra.

No Uruguay tem-se verificado, como nos outros países, um aumento progressivo das despesas com o pessoal, não proporcionado com o acréscimo populacional. Também as causas deste aumento são as que se verificam universalmente.

Entre essas causas pode citar-se o aumento da população — que duplicou nos últimos 50 anos —, a desvalorização da moeda e o concomitante aumento de preços — cuja oscilação se verificou entre o índice de 85,4 (em 1929) e o de 211,4

(em 1953), tomando como base o índice 100 de 1943 — além do crescente intervencionismo do Estado — no campo social, económico e cultural — a obrigar à criação e ampliação de serviços públicos e, por consequência, ao aumento do número de funcionários.

2. = Efeitos económicos

O estudo dos gastos públicos tem sido até agora orientado mais no sentido de investigar as suas causas do que em averiguar dos seus efeitos. Todavia, nos últimos anos tem-se verificado a tendência para o estudo dos efeitos dos gastos públicos, embora considerando-se principalmente os gastos de capital e a aplicação do produto de empréstimos.

Segundo Hugh Dalton, os efeitos das despesas públicas podem classificar-se, tendo em vista o sector económico sobre que actuam, em 3 grupos:

- sobre a produção (sobre a capacidade de trabalho e de poupança e sobre o desejo de trabalhar e de poupar)
- sobre a distribuição da riqueza
- sobre o trabalho

Seguindo de perto este esquema pode afirmar-se, em relação ao que se verifica no Uruguay e tendo sempre em consideração as despesas com as remunerações ao pessoal, o seguinte:

a) Embora o acréscimo das remunerações tenha em vista acompanhar o custo de vida é possível que ele influa no aumento da capacidade de trabalho dos funcionários.

Relativamente à possível acção daquele acréscimo sobre as poupanças individuais e pela mesma razão (os aumentos apenas visam a manter o poder aquisitivo do funcionário em face, do aumento dos preços) é muito reduzida a margem para tais poupanças. O problema só será de encarar em relação aos fun-

cionários de alta categoria.

É assim que as importâncias que o Estado retira do circuito para despesas de pessoal, a ele retornam rapidamente através dos gastos de consumo desse mesmo pessoal. Poder-se-á admitir em certos casos de remunerações extraordinárias (prêmios, etc.) a possibilidade de realização de poupanças que, em regra, são aplicadas na aquisição de artigos para comodidade do lar.

Verifica-se, pois, que para os funcionários com receitas permissivas da constituição de economias, aquelas são, geralmente desviadas para consumo por virtude do incremento dos seus dispêndios. Para o facto muito contribui a existência de numerosas cooperativas de consumo interessando grandes agrupamentos de funcionários, que, como o comércio privado, facilitam as vendas a prazo.

Quanto aos efeitos dos gastos com pessoal sobre a vontade de trabalhar, quando se trata de acréscimos de remunerações, porque estes são gerais e não condicionados ao trabalho produzido, tais desejos não são estimulados.

b) Também através de tais despesas estaduais não se fez redistribuição de riqueza, visto que, não havendo desvalorização da moeda, as remunerações são fixas e não progressivas consoante o acréscimo de receitas.

c) Relativamente à acção das despesas de pessoal sobre o trabalho tem-se verificado em determinadas épocas que tanto o governo central como os locais contratam pessoal para obras públicas, para debelar o desemprego, mas são medidas isoladas e de pouca importância.

*

Os impostos que têm suportado os aumentos dos gastos com pessoal são de diversas proveniências e alguns deles atingindo os próprios funcionários beneficiados pela melhoria de ven-
cimentos.

Por outro lado, nos últimos anos e coincidindo com os au-
mentos gerais de vencimentos, não tem sido possível concretizar o equilíbrio orçamental. Os déficits foram cobertos por empréstimos emitidos resultando daí efeitos inflacionistas e, portanto, redutores das melhorias concedidas ao funcionalismo.

A elevação dos preços (provocada pelo agravamento tributário — cujo produto financiou os aumentos das remunerações dos servidores do Estado —, pelos aumentos de salários na ac-
tividade privada e por outros factores económicos) ainda que não excessiva variou entre 8 a 10% por ano. Deste modo, há que concluir que o aumento nominal das remunerações não cor-
respondeu a um aumento real das mesmas.

3. = Efeitos financeiros

Em regra o aumento das retribuições por funções públicas, implicando um acréscimo de poder aquisitivo para os beneficiados, pode dar lugar a um aumento de receitas provenientes de impostos sobre as próprias remunerações, se tais impostos exis-
tirem. Além disso, porque com o aumento de consumos por parte de um sector da população — os funcionários — poderão ser incrementadas as importações, a produção e o comércio, a co-
brança dos impostos correspondentes a estas actividades aumen-
tará.

Quando os aumentos beneficiem especialmente funcionários que tenham a seu cargo a fiscalização ou a liquidação de re-
ceitas, poderão provocar uma maior produtividade das mesmas, por tais aumentos irem estimular o zelo dos funcionários pe-
los interesses do Estado. É o caso de remunerações especiais

estabelecidas em função das receitas liquidadas ou das multas aplicadas.

Trata-se, então, de remunerações extraordinárias, que poderão atingir cifras elevadas, e parte do seu produto irá ser absorvido, como as remunerações normais, com despesas correntes de manutenção do agregado familiar, outra parte, poderá ser gasta em despesas não essenciais (artigos de luxo, viagens, etc.). As maiores verbas, porém, irão constituir poupanças ou serão aplicadas, de início, não reprodutivamente.

Relator: Chefe de Rep.
Dr. Godinho Lobo

Comunicação apresentada pelo Dr. L. de Block

DÍVIDA PÚBLICA

A responsabilidade do Estado, especialmente nos países subdesenvolvidos

1. = Considerações gerais

No que respeita à dívida pública, é inteiramente diferente a posição de um país subdesenvolvido (país novo) da de um país de economia progressiva (país velho).

No primeiro caso, ao contrário do que se passa no segundo, não há, em geral, um mercado monetário e de capitais nem uma reputação completamente firmada como pagador pontual dos encargos de empréstimos.

Além disso, os países subdesenvolvidos têm muito maior necessidade de recorrer aos empréstimos para financiamento de planos especiais de desenvolvimento.

Entre as características dos países subdesenvolvidos, importa assinalar:

- a) - O reduzido nível do rendimento por cabeça e, consequentemente,
- b) - uma baixa margem de poupança individual donde resulta a ausência ou insuficiência do mercado nacional de capitais, o que, por seu turno dá lugar à

- c) - carência de investimentos, o que determina, além do mais, uma insuficiente infra-estrutura, designadamente no que se refere à rede de estradas, às centrais produtoras de energia, a escolas, hospitais, etc.. Daqui resulta, por sua vez,
- d) - uma baixa produtividade e, portanto, o que se assinalou na alínea a).

Este é o círculo vicioso do qual os países novos devem procurar sair. Para o efeito, devem começar pelos investimentos, domínio em que, por dependerem dos empréstimos ou dádivas do estrangeiro, devem previamente averiguar do montante e natureza da ajuda externa necessária.

Só de posse deste dado deve ser estabelecido o plano dos investimentos.

No estabelecimento desse plano, necessariamente adaptado às necessidades do país, serão considerados, além dos investimentos, como é evidente, os meios que, para o efeito, poderão com verosimilhança ser obtidos.

Este plano, que o Governo elaborará e de que assumirá a responsabilidade, não deve excluir os investimentos importantes no sector privado, e o início da sua execução implica a prévia criação dos organismos que para tal fim se mostrem necessários.

2. = Meios de financiamento

Como já se disse a elaboração de um plano de fomento deve basear-se na prévia determinação dos meios financeiros a que se deverá recorrer.

Estes poderão ser:

Meios internos

- a) - Empréstimos internos
- b) - A forma de criação de meios financeiros conhecida por "deficit financing" (ou créditos inflacionistas)

- c) - Impostos e rendimentos de lotarias organizadas pelo Estado.

Meios externos

- d) - Empréstimos externos
- e) - Dádivas ou "grants"

Seguem-se referências especiais quanto a estes meios, exceptuando os que constam da alínea c), por não se enquadrarem neste estudo.

Também as dádivas não podem ser consideradas na dívida pública, todavia, porque desempenham papel importante no financiamento inicial de um plano de fomento, está indicado que se incluam neste trabalho.

Na opção entre os meios indicados deverá ter-se em atenção o panorama económico do país de que se trata, sendo necessário determinar para cada fase da execução do plano o meio ou meios mais adequados. Embora deva haver a preocupação de limitar o recurso ao empréstimo externo (visto que o pagamento dos respectivos encargos vai afectar o rendimento nacional, enquanto que o dos empréstimos internos, apenas opera uma modificação na repartição desse rendimento) o facto é que o recurso aos capitais externos torna-se, em regra, inevitável para acelerar o ritmo das realizações que, doutro modo, seria muito lento.

Os capitais estrangeiros são, pois, necessários por constituírem um impulso inicial fomentador do acréscimo de prosperidade que, por sua vez, permitirá obter um ritmo mais rápido na execução do plano.

3. = Empréstimos internos

O governo de um país subdesenvolvido que pretende realizar um plano de fomento deve procurar actuar por forma a criar

condições (estimular a formação e desenvolvimento de economias individuais) que lhe permitam o recurso ao empréstimo interno para financiamento dos empreendimentos que não devam ou não pos sam ser cobertos por capitais estrangeiros.

Para ser atingido tal fim, e entre outras medidas, deverá o Governo criar instituições através das quais se estimule a formação de economias privadas e a sua canalização para aplicações produtivas.

Trata-se afinal de criar e desenvolver o mercado de capitais.

Não é possível pormenorizar aqui a tarefa dos governos para conseguirem os meios de financiamento interno necessário à execução do plano de desenvolvimento. Pode-se todavia afirmar que é da responsabilidade do Governo a obtenção de uma massa suficiente de fundos internos para o financiamento e a garantia de que estes meios serão conscienciosamente utilizados no desenvolvimento do país.

4. = "Deficit financing"

A expressão "deficit financing" pode ser definida nos termos seguintes:

Se os rendimentos correntes e o produto de empréstimos internos são insuficientes para pôr em prática o plano de fomento gizado, o Estado pode recorrer a adiantamentos (em dinheiro ou por meio de crédito) feitos pelo banco emissor (ou por qualquer outro). Estes meios adicionais de pagamento vão activar o circuito, fazer crescer a produção, a procura e os rendimentos, o que se reflectirá num acréscimo de depósitos e na criação de novos créditos. Verifica-se, pois, um efeito multiplicador do fenómeno originário.

A aplicação do método exige porém que não seja perturbado o equilíbrio entre a massa de bens e o poder de compra disponível.

Daqui resulta que o recurso ao "deficit financing", será legítimo e até aconselhável quando o acréscimo do poder de compra dele resultante é acompanhado do acréscimo da oferta, conseqüente do aumento da produção.

Outra questão se pode pôr, qual é a de saber quais os limites convenientes para o volume do "deficit financing".

Em princípio, parece que o montante do "deficit financing" deveria ser o necessário para corresponder ao aumento da oferta. Mas é preciso ter em conta que parte (embora pequena nos países subdesenvolvidos) dos meios adicionais postos em circulação vai constituir depósitos em bancos do que resultará, como já se disse, um efeito multiplicador. Desta forma, acabaria por ser excedido o montante conveniente. Do exposto conclui-se que o volume do "deficit financing" deve ser reduzido a uma parte do total necessário à manutenção do enunciado equilíbrio entre a moeda e os bens.

Finalmente, deve-se acentuar que as disponibilidades criadas pelo "deficit financing" não têm que necessariamente ser aplicadas exclusivamente no sector público. O Estado pode transferir os meios financeiros para o sector privado pondo-os à disposição das instituições de financiamento ou depositando-os em bancos.

5. = Empréstimos externos

Antes de mais é de pôr a questão de se saber até que ponto um país subdesenvolvido pode assumir a responsabilidade que corresponde a contrair um empréstimo no estrangeiro. Para tanto, haverá que encarar a questão dos compromissos de juros e amortizações tendo em vista a posição e as características da balança de pagamentos. Ao mesmo tempo haverá que considerar o problema tendo em conta as possibilidades internas de obtenção de meios de financiamento. Acrescente-se ainda a necessi

dade de entrar em linha de conta com os reflexos da aplicação que será dada ao produto do empréstimo externo.

Neste último aspecto, se o produto do empréstimo vai ser aplicado na produção de mercadorias de exportação ou que substituam as mercadorias importadas, então, o efeito da produção adicional, obtida à custa do empréstimo, sobre a balança de pagamentos poderá compensar os encargos do empréstimo (que se reflectem também na balança de pagamentos); o empréstimo será "self liquidating".

Todavia, na maioria dos casos, os empréstimos para aplicação no sector privado não terão aquela acção sobre a balança de pagamentos. De facto, os investimentos financiados por empréstimos externos contraídos pelos países novos serão canalizados, na sua maior parte, para os sectores de transportes, portos, agricultura e produção de energia (que constituem a base para a elevação do nível de vida).

Ora, estes investimentos, em regra, não influem directamente na balança de pagamentos, embora tenham acção indirecta visto que criam as condições para o acréscimo de rendimento nos diversos ramos da economia.

Se os empréstimos externos se destinam àqueles fins (ou a outros de idêntica natureza) há que determinar com precisão a possível repercussão, quanto à produção de divisas, dos correspondentes investimentos.

A ajuda externa a um país subdesenvolvido pode também ter lugar através de entregas (a crédito) de bens para equipamento desse país.

Os pagamentos futuros que essas entregas originam são, geralmente, garantidos (directa ou indirectamente) pelo Governo do país fornecedor.

Independentemente da forma de que se revestir o auxílio estrangeiro, é da responsabilidade do Governo do país ajudado

observar uma certa prudência no decidir quanto ao montante total dessa ajuda, tendo em consideração as necessidades impostas pela realização do plano traçado. Nesta decisão influirá, como já se disse, a consideração dos reflexos sobre a balança de pagamentos e a dos meios financeiros internos disponíveis.

Particularmente, no que se refere a aplicações no sector privado, o Governo deverá ter em atenção que aquele auxílio só poderá ser produtivo se se verificarem certas circunstâncias, incluindo um clima favorável à exploração das empresas. Também a continuidade dessa exploração e o pagamento dos encargos devem estar assegurados.

6. = "Grants"

No programa de desenvolvimento dum país novo ocupa um lugar especial o sector da habitação e outros empreendimentos de carácter social (assistência médica, ensino, etc.). É o chamado "Welfare sector" (sector do bem estar).

Atendendo à natureza destas despesas, cuja produtividade se verifica a longo prazo, e considerando que são em regra insuficientes os recursos internos dum país subdesenvolvido para investimentos desta índole, conclui-se estar indicado o seu financiamento por meio de "grants".

De facto, para se recorrer ao empréstimo externo, este teria de ter características tais (modicidade de juro e outras) que se afastariam das que normalmente se verificam ("fuzzy loans").

Há por isso interesse — até a bem do crédito público — em não recorrer a estes empréstimos e substituí-los por "grants".

É evidente que os países que concedem os "grants" deverão querer vigiar a sua aplicação por forma a evitar o desvio para fins diferentes (investimentos privados por exemplo) da-

queles a que, efectivamente, se devem destinar.

No plano de fomento de um país novo, a utilização dos "grants" deve ter então lugar em conjugação com os empréstimos ("loans") constituindo aqueles o complemento destes.

7. = Conclusão

Através do que ficou expresso pretendeu-se esquematizar alguns aspectos relativos à posição do Estado devedor principalmente no que se refere aos países subdesenvolvidos. O ponto fundamental da questão reside na importância de que se reveste a actuação dos governos do país devedor e do país credor. Pelo que respeita ao primeiro importa que o Governo seja responsável:

- pelo estabelecimento das grandes linhas de actuação;
- pela escolha dos diversos meios de financiamento.

De igual forma, o governo deverá incluir na esfera das suas decisões o financiamento interno ou externo dos planos privados, a fim de obter uma visão de conjunto.

Relativamente ao estado credor, verifica-se por parte dos países mais desenvolvidos o desejo de, por motivos de ordem moral, política e económica, vir em auxílio dos países subdesenvolvidos para execução dos respectivos planos de fomento, não parecendo que esta ajuda comporte riscos que possam comprometer a economia do país que a presta. Isto porque, por um lado, a percentagem do rendimento nacional que o país credor querará pôr à disposição do país devedor não permitirá que esse risco seja real, e por outro, porque as ajudas não serão excessivamente elevadas, dada a reduzida capacidade dos países novos para as utilizar.

Julga-se ser oportuno pôr a seguinte questão: a máquina administrativa dum país subdesenvolvido — à excepção, talvez,

dos grandes países — estará em condições de resolver os problemas inerentes à elaboração e execução dum plano de desenvolvimento e de prestar ao respectivo governo a sua colaboração técnica?

Parece verosímil que muitos daqueles países, sobretudo os pequenos, não poderão fazer funcionar, tão rapidamente quanto se impõe, o conjunto de organismos necessários para o efeito, visto não disporem do número de indivíduos, com a especialização e experiência requeridas, que terão de ser chamados a participar desses organismos.

Por isso, e porque muitos dos problemas que se apresentam nos diversos países novos serão análogos, parece indicado que, no seu próprio interesse, estes países colaborem na criação de um organismo internacional capaz de os aconselhar e que poderia também exercer funções de planificação e de "controle".

O Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento do Fomento (B.I.R.D.) seria, então, o organismo indicado para tomar a seu cargo estas funções.

Relator: Chefe de Rep.
Dr. Godinho Lobo

Algumas questões focadas no discurso proferido pelo
 Prof. Dr. Ugo Papi, da Universidade de Roma,
 na inauguração do Congresso

1. NOVOS ASPECTOS DE CLASSIFICAÇÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS
2. A PRODUTIVIDADE DOS INVESTIMENTOS
3. VALOR PRODUTIVO DAS DESPESAS DE TRANSFERÊNCIA
4. A QUALIFICAÇÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS

1. = Novos aspectos de classificação das despesas públicas

De entre as diferentes classificações de despesa, moderadamente apresentadas, salienta-se a que classifica as despesas públicas em:

- Despesas susceptíveis de produzir, de maneira duradoura, novas receitas que se vão adicionar aos rendimentos dos consumidores e produtores, de modo a permitir que estes tirem proveito — directa ou indirectamente — da intervenção do Estado;
- Despesas que, apesar da boa intenção dos organismos públicos que as realizam, nunca dão lugar, de modo duradouro, a novos rendimentos, como acontece com a maior parte das despesas públicas.

Para esta forma de classificação interessa, fundamentalmente, proceder à análise dos efeitos das despesas, investi-

gando se uma vez realizadas, virão a produzir, ou não, novos rendimentos.

Mas, é evidente a dificuldade de que essa análise se reveste, dada a complexidade dos diferentes efeitos que cada despesa é susceptível de apresentar.

Assim, com vista a determinar os reflexos económicos dos vários tipos de despesas e a enquadrá-los nos dois grupos apresentados, o autor dá especial relevo às despesas de investimentos e de transferência, terminando por levantar o momento do problema da "qualificação" das despesas públicas.

Mas, acompanhemos o autor...

Os serviços públicos satisfazem, através das despesas que realizam, múltiplas necessidades colectivas (instrução, assistência, etc.). Pode, no entanto admitir-se que, na ausência de serviços públicos, as referidas necessidades poderiam ser satisfeitas pelos próprios indivíduos, mas o seu custo, neste caso, seria mais elevado.

Podemos assim concluir que as despesas do Estado com a produção de serviços tendem a reduzir o custo individual da vida em colectividade.

Ora, como diz o Prof. Papi, segundo o critério económico a redução do custo da actividade do indivíduo pode considerar-se como correspondendo ao aumento dos seus rendimentos (com reflexo no rendimento nacional).

Assim, de um modo geral, infere-se que as despesas públicas com a produção de serviços geram novos rendimentos.

A criação de novos rendimentos, por este processo, é mais evidente no caso de despesas com obras públicas ou despesas de investimentos nos sectores privados da produção. No caso das obras públicas — tal como na produção de serviços — a criação de rendimentos tem origem na redução dos custos; citam-se, como exemplo, as obras relativas a pontes, irrigação

de terras, instalações de centrais eléctricas, etc..

Estes novos rendimentos não só compensam o contribuinte daquilo que pagou através de impostos, como ainda permitem evitar fenómenos de inflação na medida em que o acréscimo dos bens obtidos equilibram o aumento de circulação provocado pelas despesas geradoras desses novos investimentos.

Intencionalmente não se aludiu aos investimentos públicos em geral, mas apenas a obras públicas (de que se deram exemplos) e a investimentos privados, porque, ao contrário do que acontece com estes, nem todos os investimentos públicos se subordinam a objectivos económicos que têm por fim a criação de novos rendimentos.

2. = A produtividade dos investimentos

Sobre este aspecto o autor considera dois tipos de investimentos: os produtivos e os improdutivos.

Estamos, de facto, em presença de um novo conceito que pretende refutar a afirmação, tantas vezes feita, de que todos os investimentos concorrem para o aumento das receitas globais.

Com efeito, o autor entende que para classificar as despesas de investimento como produtivas, não basta que as mesmas possam originar novos rendimentos; vai mais longe, pois para se decidir sobre a sua produtividade pretende saber se, a seguir ao investimento, o aumento de rendimentos que se verifica no plano dos consumidores e dos produtores é igual, superior ou inferior ao sacrifício que o financiamento da despesa necessariamente exigiu.

Como exemplos de investimentos produtivos, além dos mencionados a propósito das despesas de obras públicas, apontam-se as despesas com a investigação científica no campo da agricultura, da indústria, etc..

Deve, no entanto, acentuar-se, que por vezes se torna bastante difícil classificar, quanto à produtividade, determinadas despesas de investimento. Assim, algumas há que parecendo improdutivas por não trazerem um benefício imediato para a colectividade, não devem contudo ser assim classificadas visto que pode acontecer (como, por exemplo, no caso de obras de saneamento) que os efeitos benéficos da sua acção, por natureza retardada, apenas se venha a verificar a longo prazo.

3. = Valor produtivo das despesas de transferência

No que respeita às despesas de transferência, designadamente as inerentes à dívida pública, pensões, assistência, etc, a sua produtividade (entendida como origem de novos rendimentos) pode avaliar-se através dos reflexos produzidos nos planos da produção e do consumo.

À primeira vista tudo parece indicar que estas despesas não provocam apreciáveis alterações de rendimentos, dado que, considerando a colectividade como um todo, apenas se nota uma deslocação de rendimento de um grupo para outro grupo, dentro da mesma colectividade.

Neste caso, a despesa de transferência seria portanto considerada improdutiva.

Encaremos agora o mesmo problema, mas observado do ponto de vista dos indivíduos que compõem cada um dos grupos referidos, isto é, dos que contribuem para as despesa de transferência e daqueles que constituem os seus beneficiários.

Acontece, normalmente, que estes últimos aplicam as importâncias recebidas em artigos de consumo e, por esse facto (aumentando a produção), pode suceder que os produtores daqueles artigos os venham a obter a um custo inferior àquele que obteriam no caso das importâncias (que foram convertidas em despesa de transferência) terem antes sido gastas ou entesouradas, pe

los seus possuidores originais.

Nestas circunstâncias a despesa deve dizer-se produtiva, visto que vai originar novos rendimentos (redução de custos) aos produtores dos artigos consumidos pelos beneficiários da despesa de transferência.

Pode ainda verificar-se que certos beneficiários de despesas desta natureza, como os agricultores, comprem com as quantias recebidas, máquinas destinadas a aumentar a produção; assim como pode igualmente acontecer que outros beneficiários capitalizem certas importâncias (provenientes, por exemplo, dos encargos da dívida pública) applicando-as depois em actividades produtivas.

Ainda nestes casos as despesas de transferência se apresentam com aspecto economicamente produtivo, originando, portanto, a criação de novos rendimentos.

Voltemos, porém, à hipótese dos beneficiários das despesas de transferência que applicam as somas recebidas em artigos de consumo. A par das razões que nos levaram a considerá-las como produtivas, não devemos deixar de salientar, por outro lado, as perdas que, em contrapartida, se poderão verificar noutros sectores da produção, em resultado da menor procura de outros artigos por parte dos contribuintes atingidos pelos impostos destinados a alimentar as despesas de transferência.

Deste modo, a produtividade só se verificará se se constatar um aumento final de rendimentos, isto é, se o acréscimo de rendimento dos produtores de artigos de consumo, não for anulado pela diminuição de rendimento dos produtores de outros artigos.

Pelo exposto, devemos concluir que as despesas de transferência, (muito embora se devam considerar com repercussão nas condições do mercado) nem sempre se devem tomar como ge-

radoras de novos rendimentos e, portanto, com influência no aumento do rendimento nacional.

4. = Qualificação das despesas públicas

De harmonia com os conceitos anteriormente expendidos, chega-se à conclusão de que, tanto as despesas de investimento, como as despesas de transferência, podem apresentar, ou não, características de produtividade.

Para se concluir sobre a produtividade de determinada despesa, de modo a enquadrá-la num dos grupos da classificação inicialmente apresentada, haverá que ter em atenção os seus reflexos económicos.

Por outras palavras: há que proceder, como acentua o Prof. Papi, à qualificação das despesas públicas, o que permitirá distinguir as despesas susceptíveis de ocasionar aumento do rendimento nacional, daquelas que o Estado realiza no exercício de actividades indispensáveis à vida em colectividade, mas que tendem apenas a manter estacionário o rendimento real do País.

A resolução deste problema crucial — que é o da qualificação das despesas públicas — contribuirá, grandemente, para a orientação a dar à actividade financeira do Estado, por forma a que esta se converta num factor capaz de aumentar o rendimento e a expansão económica nacional.

Relator: 2.º oficial

Luiz Gonzaga Tavares

I N D I C E

	Pag.
Prólogo	3
<u>Autores das teses apresentadas:</u>	
Prof. Dr. Malvin White, do Brooklyn College de New-York	5
Prof. Dr. Motokazu Kimura	7
Prof ^a . Dr ^a . Ursula Hicks, da Universidade de Oxford	11
Prof. Dr. H. Laufenburger	15
Prof. Dr. Maurice Masoin, da Universidade de Louvain	21
Prof. Dr. Giorgio Stefani, da Universidade de Ferrara	29
Prof. Dr. Fernand Baudhuin, da Universidade de Louvain	39
Instituto de Fazenda Pública de Montevideu	47
Dr. L. de Block	53
Prof. Dr. Ugo Papi, da Universidade de Roma	63

* *

*

ACTIVIDADE DO GABINETE DE ESTUDOS

"António José Malheiro"

Em 1945:

- 1 - Organização e publicação do programa dos concursos para as diferentes categorias do quadro do pessoal da Direcção-Geral da Contabilidade Pública.
- 2 - Palestras profissionais destinadas aos opositores ao concurso para preenchimento de vacaturas de 1.ºs. oficiais do quadro da Direcção-Geral da Contabilidade Pública realizadas no Instituto Superior de Ciências Económicas e Financeiras

Em 1946:

- 3 - Curso de preparação dos opositores ao concurso para preenchimento de vacaturas de 2.ºs. oficiais do quadro da Direcção-Geral da Contabilidade Pública.

Em 1948:

- 4 - Ex-libris do Gabinete de Estudos.

Em 1949:

- 5 - "20 Anos de Administração Pública" por Aureliano Felismino.
- 6 - Cursos de preparação dos opositores aos concursos para preenchimento de vacaturas de 1.ºs. e 2.ºs. oficiais do quadro da Direcção-Geral da Contabilidade Pública.

Em 1950:

- 7 - Instruções para o processamento de folhas de despesa e requisições de fundos.
- 8 - Elementos justificativos da proposta de lei de receitas e despesas para 1951.

Em 1951:

- 9 - "Finanças nacionais" — pelo Dr. Joaquim José de Paiva Corrêa.
- 10 - Palestras profissionais destinadas aos opositores ao concurso para preenchimento de vacaturas de chefes de secção do quadro da Direcção-Geral da Contabilidade Pública e sua publicação.
- 11 - "A Macroeconomia e a Ciência das Finanças" — pelo Dr. Joaquim José de Paiva Corrêa.
- 12 - Elementos justificativos da proposta de lei de receitas e despesas para 1952.

Em 1952:

- 13 - "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).
- 14 - "Apontamentos para 2ºs. oficiais", de harmonia com o programa dos concursos aprovado pela Portaria nº. 11 039, de 27 de Julho de 1945.
- 15 - "Apontamentos para 1ºs. oficiais", de harmonia com o programa dos concursos aprovado pela Portaria nº. 11 039, de 27 de Julho de 1945.
- 16 - Elementos justificativos da proposta de lei de receitas e despesas para 1953.

Em 1953:

- 17 - Cursos de aperfeiçoamento para os opositores aos concursos para 1ºs. e 2ºs. oficiais.
- 18 - "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.
- 19 - "Subsídios para a organização do Balanço do Estado".
- 20 - Elementos justificativos da proposta de lei de receitas e despesas para 1954.
- 21 - "Apontamentos para 3ºs. oficiais", de harmonia com o programa dos concursos aprovado pela Portaria nº. 11 039, de 27 de Julho de 1945.

Em 1954:

- 22 - Elementos justificativos da proposta de lei de receitas e despesas para 1955.
- 23 - "Abono de família dos servidores do Estado" (Instruções para a execução do Decreto-Lei nº. 39 844, de 7 de Outubro de 1954).
- 24 - "Apontamentos para aspirantes", de harmonia com o programa dos concursos aprovado pela Portaria nº. 11 039, de 27 de Julho de 1945.

Em 1955:

- 25 - "Normalização de informações e forma de apresentação de processos".
- 26 - "Os primeiros dez anos de vida do Gabinete de Estudos António José Malheiro".
- 27 - Curso de aperfeiçoamento para opositores ao concurso para 2ºs. oficiais.

Em 1956:

- 28 - "Aquisições do Estado, autorização de despesas e dispensa de concurso público e contrato escrito" (Artigo 14º da Lei nº. 2 079, de 21 de Dezembro de 1955).
- 29 - "Contas de exploração e de estabelecimento das empresas do Estado" (Estrutura do Mapa nº. 2 do Preâmbulo do Orçamento Geral do Estado).
- 30 - "Rendimento médio".
- 31 - "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.
- 32 - "Despesas de anos económicos findos".
- 33 - "Contrôle" do trabalho em cada uma das secções.

Em 1957:

- 34 - 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.

Em 1957: (Cont.)

- 35 - "Para uma melhor consciência administrativa:
1. Vamos racionalizar a utilização dos impressos?"
- 36 - "A selecção do pessoal para funções de chefia".
- 37 - "Comissão de Compras da Direcção-Geral da Contabilidade Pública — Seu funcionamento".
- 38 - "Para uma melhor consciência administrativa:
2. Vamos racionalizar a utilização dos artigos de expediente?"
- 39 - "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).
- 40 - "I Seminário para opositores ao concurso para chefes de secção".
- 41 - Curso de aperfeiçoamento para opositores ao concurso para 1.ºs. oficiais.
- 42 - A "Escola Nacional de Administração", em França.
- 43 - "Despesas públicas — Seus efeitos económicos".

* * *

*

A gravação deste trabalho em "stencil" e a tiragem ao duplicador, foram executadas na Repartição Central da Direcção-Geral da Contabilidade Pública.