

### Comunicação 3

## Usos e limitações do Sistema de Contas Nacionais \*

RALPH M. ZERKOWSKI \*\*

### 1 — Introdução: a teoria econômica e o Sistema de Contas

Parece não haver dúvidas de que o Sistema de Contas Nacionais, que passou por diversos estágios até chegar ao ponto em que se encontra presentemente, está vinculado estreitamente à maior ou menor sofisticação dos instrumentos oriundos do campo da teoria econômica.

A Contabilidade Nacional, como um sistema de mensuração intermediário a partir do qual são elaborados modelos econométricos, pode constituir-se na penúltima etapa de quantificação de um processo decisório cuja etapa final é a elaboração de políticas econômicas.

Os êxitos ou os desvios que se operam na execução da política econômica dinamizam este processo à medida que obrigam os analistas a retornarem ao próprio embrião da teoria econômica, procurando novos instrumentos de quantificação através de um novo Sistema de Contas.

Esta pelo menos foi a tradição durante um longo período de tempo, e a razão desta comunicação é justamente a de analisar esse processo e identificar os diversos problemas surgidos.

Cumpra pois indagar, em primeiro lugar, como podem ser focalizados esses problemas à luz da teoria econômica; em segundo, que

\* O autor agradece as sugestões de Luiz Augusto G. Ferreira, Maria Alice G. Veloso, Maria Lúcia M. Fioravanti e Vera Maria Guida.

\*\* Da Fundação Getúlio Vargas.

papel desempenham os dados intermediários; e, finalmente, se as políticas econômicas, com seus erros e acertos, tornaram-se ou não elementos de realimentação do processo. De fato, o problema da teoria econômica deve ser encarado a partir da chamada "Revolução Keynesiana", quando os conceitos macroeconômicos foram devidamente clarificados, especificados, sistematizados e encadeados dentro de um corpo lógico, emergindo assim o Sistema de Contas Nacionais.

Com o surgimento da escola neokeynesiana, houve um processo de refinamento nos conceitos e fundamentos básicos do equilíbrio agregativo, possibilitando, por um lado, o aperfeiçoamento do Sistema de Contas e mostrando, por outro, suas limitações. Deve ainda ser evidenciado neste contexto a atuação paralela de forças autônomas que, intervindo e ampliando o campo das políticas econômicas, vieram também influenciar a dinâmica do processo.

Destacam-se aqui dois problemas que merecem ser postos em evidência:

- a) o alcance relativamente limitado das políticas econômicas em termos práticos, ensejando o aparecimento de um hiato entre as proposições e os resultados; e
- b) o caso dos países em desenvolvimento, onde esta insuficiência de cobertura teórica de funcionalidade e pragmatismo agrava-se pelas condições institucionais prevalentes. A teoria, no seu enfoque excessivamente global, não capta os problemas específicos; os conceitos, identidades e modelos em geral não respondem ao que efetivamente se passa nestas áreas.

Estes problemas provocam uma dicotomia entre a política conjuntural e a política econômica estrutural, a primeira de curto prazo e a segunda de longo prazo.

Na medida em que, em maior ou menor escala, os modelos econômicos mostram-se incapazes de responder aos reclamos de formulação econômica a longo prazo, a política econômica passa a ser predominantemente concebida como instrumento conjuntural. Este fato, pelas razões expostas, torna-se ainda mais grave em áreas de maior subdesenvolvimento, onde o Sistema de Contas Nacionais, não podendo ser utilizado na sua forma mais refinada e complexa, perde substância. Nessas condições, apenas alguns agregados têm

relevância, já que para a elaboração das políticas de curto prazo a desagregação mais refinada é desnecessária. Com isto sente-se nitidamente que a demanda dos usuários passou a se concentrar tão-somente em determinados agregados que mais se coadunam com estratégias de curto prazo: produto real, produto interno bruto, investimento global, etc. Os demais elementos do Sistema (consumo pessoal, por exemplo), que quase sempre dizem respeito às condições estruturais da economia, passam a ter uso relativamente menor. Este tipo de subutilização poderia denominar-se de “inconsistência extrínseca”, isto é, o distanciamento entre dados, fatos e ações.

Paralelamente a este fenômeno, ocorre o que poderíamos chamar de “inconsistência intrínseca”, abrangendo aquelas de ordem conceitual, metodológica e estatística. As primeiras dizem respeito à natureza teórica e atingem preponderantemente a própria essência de construção do Sistema; as outras relacionam-se com os resultados. Este tipo de inconsistência refere-se à utilização ou subutilização de dados do Sistema de Contas, os quais apresentam distorções por vezes dramatizadas, na medida em que os usuários tenham determinadas expectativas não expressas no comportamento dos dados.

Não restam dúvidas de que os dados, realmente, em certos casos, apresentam inconsistências. Reportemo-nos por exemplo ao ocorrido no Brasil com relação à Conta de Capital. As taxas elevadas de crescimento verificadas no último quinquênio indicavam uma determinada proporção de participação do capital na formação do Produto Interno Bruto. Os dados até então divulgados (isto foi até 1969, antes da revisão publicada em setembro de 1974) exprimiam uma percentagem incompatível com as relações capital/produto conhecidas. As reações foram desde uma total não aceitação dos dados e conseqüente abandono de utilização do Sistema até explicações por vezes demasiadamente trabalhadas, que também não melhoravam a “imagem” do Sistema.

É interessante salientar que, na medida em que se buscavam ou se buscam explicações fora do Sistema, isto indica que em última análise ele é incapaz de dar respostas a todos os problemas envolvidos na realidade econômica que nos cerca. No caso específico da formação de capital, associam-se explicações envolvendo outras variáveis para qualificar o problema, tais como: altas taxas de capa-

cidade ociosa, existência de uma nova fronteira agrícola, subsídios (isenção de impostos para os equipamentos), etc., todas elas tendo como elemento comum o fato de não poderem ou não serem objeto de apropriação do âmbito específico da Contabilidade Social.

A inconsistência conceitual tende a se agravar nos países em desenvolvimento, onde a representatividade elevada de setores não monetários obriga a utilização em larga escala de processos de cálculo (imputações) nem sempre capazes de apropriar com acuidade todas as transações dentro do Sistema. Esses problemas levam, como consequência, à indagação sobre a consistência metodológica, de responsabilidade direta daqueles que estão a cargo da construção do Sistema. As distorções, neste caso, surgem da aplicação de métodos inadequados de cálculo, manipulação errônea de estatísticas, incidência de dupla contagem no método utilizado (o cálculo do capital pelo ângulo da produção leva, freqüentemente, a resultados precários), métodos por vezes intrinsecamente contraditórios, para não falar em arbitrários. Na verdade, independentemente do número e qualidade das estatísticas disponíveis, existem momentos em que a decisão depende exclusivamente de "sentimento", o que se poderia denominar de "decisão impressionista", a qual, pela sua própria natureza, pode levar a erros e introduzir tendências nas estimativas, já que ela varia de pessoa para pessoa. Estes erros, em geral, diluem-se à medida que os dados são agregados, mas, dependendo da natureza da decisão tomada, podem tornar-se acentuados. Deste modo, os níveis de consistência são condicionados, em boa parte, pela capacidade imaginativa de quem constrói o Sistema e, naturalmente, pela disponibilidade de dados, ou seja, pela criação de alternativas de verificação.

A inconsistência de dados básicos é a grande "válvula de escape" dos construtores de Contas Nacionais e subdivide-se em dois tipos: inconsistência dentro de um mesmo sistema estatístico e inconsistência dentre os vários sistemas de estatística ou informações utilizados. De uma maneira geral, o problema tende, naturalmente, a agravar-se em países em fase de desenvolvimento. É freqüente haver diferenciação de conceitos numa mesma série ou, ainda, inadequação entre as séries de estatísticas primárias e as de estatísticas derivadas, ou seja, as primeiras não preenchendo os requisitos das segundas. Nesta última hipótese, pode-se também argumentar que a recíproca

é verdadeira — as tabelas de insumo-produto, por exemplo, podem ajudar à melhoria qualitativa dos dados básicos.

Outro problema a destacar é o da inconsistência entre os diversos sistemas de levantamento de informações estatísticas. A coexistência de um Sistema Central de Estatísticas, tradicional, e de um Sistema de Informações, gerado através dos chamados registros administrativos, pode estabelecer uma diferenciação na classificação, nos critérios e nos métodos de apropriação dos dados. Para situar melhor o problema, considere-se a utilização dos dados fiscais. Neste caso particular, em que a apuração estatística não é finalidade precípua, os resultados são sensivelmente prejudicados, pois as exigências de um maior detalhamento ou mesmo uma melhoria geral de qualidade são substituídas pelas necessidades de curto prazo de incremento na arrecadação. Curioso é notar que, a médio e longo prazos, o próprio aprimoramento estatístico deste mecanismo poderia, também, servir de base a um aperfeiçoamento no aparelho arrecadador.

O construtor do Sistema de Contas é obrigado a lançar mão de ambas as fontes, tanto para uso direto quanto para uso indireto (teste de consistência) chegando a diferenças numéricas que poderão ser eventualmente explicadas, o que não isenta o ato de introduzir ou não na informação um certo grau de subjetividade.

## 2 — Possibilidades de implementação do Sistema

A questão que se coloca a seguir é a de como ampliar a utilização do Sistema de Contas, ou, pelo menos, de como conduzi-la aos níveis anteriores.

A resposta pode ser dada a partir dos constrangimentos ou inconsistências que foram assinalados na primeira parte deste trabalho.

Como vencer a inconsistência extrínseca, isto é, ultrapassar o vazio que se coloca entre os fatos da vida econômica e os quadros, números, cifras, elementos informativos, enfim, derivados do Sistema de Contas.

Nos países desenvolvidos vem sendo discutida com freqüência a introdução de itens no Sistema de Contas, tais como poluição, tráfego urbano, Sistema de Contas Regionais, etc. Este passo aparentemente atraente não está, todavia, isento de perigos. As variáveis

arroladas são de difícil mensuração. Nunca é demais lembrar que, até hoje, o setor de serviços, mesmo em países desenvolvidos, está crivado de dificuldades; conceitos de produto e produtividade ainda recebem tratamento inapropriado. O mesmo já não ocorre nos setores primário e secundário.

Em outras palavras, pode-se facilmente passar das "inconsistências extrínsecas" para as "inconsistências intrínsecas". No caso dos países em desenvolvimento as dificuldades são, mais uma vez, agravadas. O fenômeno de entesouramento, por exemplo, é simplesmente ignorado ao nível da teoria econômica que lastreia o Sistema de Contas, pela admissão de igualdades ou identidades fictícias.

Enfim, o que se propõe é trazer indicadores e variáveis de "fora do Sistema" para "dentro do Sistema", o que significa uma tentativa de dotá-lo de maior flexibilidade para que possa ser utilizado como instrumento das políticas econômicas de curto e longo prazos. Neste caso, vale repetir, corre-se o risco de agravamento das contradições intrínsecas do Sistema.

Como, então, conciliar as variáveis econômicas ou "ortodoxas" com as demais, inclusive as de caráter social (sócio-demográfico-educacionais). Existem, no momento, tentativas metodológicas no sentido de apropriar os fluxos a partir dos dados demo-sociais, cuja fonte essencial seria, evidentemente, os censos demográficos. Ainda assim, o desejo de determinada gama de usuários, bem como as próprias ambições das políticas econômicas, não estariam sendo atingidos. O que querem os usuários quando propõem a introdução de uma variável como poluição, por exemplo? Medir, quantificar esse custo do desenvolvimento econômico e industrial. Isto exige, a nível puramente conceitual, a introdução de subcontas ou fluxos que permitam deduzir das taxas de desenvolvimento uma parcela, que poderia ser concebida como algo próximo ao atual item de depreciação, só que, ao invés de atingir os equipamentos, abrangeria a economia urbana como um todo.

Admitida a superação do problema em termos conceituais, resta definir o método a empregar para sua quantificação. Como medir o custo? Neste caso, procedimentos semelhantes aos de imputação seriam provavelmente os mais indicados. Os dados básicos poderiam ser apropriados a partir dos gastos efetivamente realizados, ajustados por processos que a prática viria fornecer. É possível que, em maior

ou menor escala, países desenvolvidos possam criar um sistema de razoável acuidade.

Países como o Brasil, em vias de desenvolvimento, que, além de sofrerem nos seus centros urbanos problemas que atingem os países desenvolvidos, ainda têm a solucionar problemas próprios às áreas subdesenvolvidas, certamente encontrariam maiores dificuldades de elaboração de um Sistema de Contas que incluísse tanto estimativas do autoconsumo agrícola como cálculos de custos de poluição. Para um Sistema que está em plena evolução e em que uma série de recomendações preconizadas pela SNA (Systems National Accounts) ainda está sendo implantada, e cujos resultados só se farão sentir a médio prazo, não seria difícil imaginar o que significaria, do ponto de vista da consistência interna, ter que acrescentar, a curto prazo, mais elementos que certamente iriam agravar as inconsistências já existentes.

Em termos mais concretos, tão-somente agora logrou-se alcançar no Brasil um "cruzamento" satisfatório entre os dados oriundos do censo demográfico e os do censo econômico. As questões em torno da poluição ou, para abordar o problema de uma maneira mais genérica, da proteção do meio ambiente só em data recente são objeto de preocupação e de interveniência na formulação das políticas econômicas.

Independentemente dos problemas levantados, a maior utilização do Sistema de Contas Nacionais nos Planos de Longo Prazo é tarefa que está ainda por ser realizada e dependerá do grau de detalhe passível de ser alcançado nos próximos anos, incluindo-se neste contexto as tabulações insumo-produto em fase de elaboração.

### 3 — Conclusões

A partir dos obstáculos apontados à implementação do Sistema de Contas Nacionais, pode-se delimitar e raciocinar sobre algumas hipóteses capazes de expandir e intensificar o seu uso:

- i) Com relação ao problema da vinculação entre a teoria econômica e a Contabilidade Nacional, o detalhamento, a precisão e o confronto conceitual mais realístico, especialmente em países em

vias de desenvolvimento econômico, estão largamente correlacionados entre si. Na medida em que a teoria econômica desenvolva categorias e conceitos mais específicos e condizentes com estas áreas, os conceitos do Sistema automaticamente tornar-se-ão mais capazes de servir de suporte às políticas econômicas de curto e longo prazos, diminuindo-se, deste modo, o que se denominou de “inconsistência extrínseca”. A ponte mais difícil de transpor é a que diz respeito à dicotomia entre desenvolvimento econômico e social, que pode se exprimir de maneira diversa, em termos de, digamos, taxas de crescimento do produto e níveis de bem-estar (*welfare*). A idéia de que a taxa de crescimento do produto reflete um aumento correspondente na qualidade média de vida pode, dependendo de condições nem sempre mensuráveis, carecer de fundamento.

A concepção atual do Sistema oferece indicações, mas o mosaico só se completa com informações de “fora do Sistema”. Resta saber até que ponto podem elas nele se integrar sem transformá-lo num “carro alegórico”. Pode ser sugerido que os cálculos dos parâmetros “dentro” e “fora” do Sistema sejam efetuados de forma a permitir comparabilidade, associação, justaposição, etc.

ii) A superação das inconsistências internas depende de um aprofundamento, digamos, a partir da SNA, não necessariamente quanto aos detalhes, mas também quanto às concepções. Neste particular deve merecer especial atenção o problema das imputações, que de uma maneira geral devem ser minimizadas. Especiais esforços devem ser desenvolvidos quanto ao caso de alguns ramos do setor terciário, como serviços pessoais, profissionais liberais, educação, saúde, etc. Ainda que se possa argüir a intangibilidade inerente ao setor, devem ser tomadas especiais precauções para delimitar mais precisamente os conceitos de produto e produtividade. É verdade que em áreas desenvolvidas, na medida em que a nível global os ângulos da renda, do dispêndio e do produto são equalizados, reduzem-se, indiretamente, as possibilidades de super ou subestimativa e, igualmente, as de dupla contagem.

O cálculo elaborado em alguns países através de uma só ótica pode, contudo, ensejar o aparecimento de distorções na apropriação.

iii) Quanto à precisão metodológica, esta depende basicamente da capacidade, imaginação, eficiência e *feeling* dos encarregados de

construir o Sistema. Não deixa de ser paradoxal o fato de que nas áreas mais atrasadas, onde os métodos e estatísticas são mais rudimentares, a política econômica, necessariamente de desenvolvimento e, por conseguinte, de longo prazo, necessita de sistema mais sofisticado, capaz de lastrear a execução destas políticas. De qualquer modo, o intercâmbio de experiências metodológicas terá significativa participação neste processo.

iv) Quanto aos dados básicos, além do clássico apelo à qualidade, deve haver igualmente uma coordenação no sentido de dotar os dados fornecidos pelo Sistema Central de Estatística (estatísticas correntes) e as estatísticas dos registros administrativos de padrões os mais próximos possíveis. A coordenação, a harmonização e a padronização de métodos e conceitos estatísticos é extremamente difícil, quer devido às condições institucionais geralmente vigentes, quer à já mencionada diferença entre atividade-meio e atividade-fim.

