

# ADMINISTRAÇÃO GERAL

## ORÇAMENTO

### *Previsão da Receita*

ALBERTO C. NEIVA

**O**S recentes trabalhos referentes à previsão da Receita Pública mencionavam um novo método que o órgão elaborador da Proposta Orçamentária vem empregando com apreciáveis resultados. Na verdade, depois de comparar em vários anos a arrecadação com a previsão orçamentária concordamos em que os resultados conseguidos pela D.O. justificam a confiança depositada no novo método.

Um aspecto que distingue, à primeira vista, o método da D.O. é o estudo da arrecadação mês por mês durante todo o ano. Constitui também caráter distintivo o modo de utilização dos dados de arrecadação mensal. Uma ligeira descrição do funcionamento do método esclarecerá o assunto. Baseia-se êle na constância da percentagem que a arrecadação mensal representa sobre o total anual. A constância dessa percentagem em certo número de anos é apreciável, mesmo nas rendas que sofram variações de ano para ano ou de mês para mês dentro do mesmo ano.

Admitida a constância da percentagem de um certo período sobre o total anual, e conhecida a arrecadação desse período no ano que é objeto de estudo, mediante simples regra de três, calcula-se a arrecadação total do ano.

Para exemplificar, pode ser apresentado o cálculo relativo ao Imposto de Importação e afins, que serviu de base à previsão para 1947.

A arrecadação até junho era de 630 milhões de cruzeiros e durante os últimos anos a percentagem representativa da participação deste período no total flutuou da seguinte forma:

1939 .....	50,7
1940 .....	54,8
1941 .....	47,0
1942 .....	60,3
1943 .....	39,1
1944 .....	43,5
1945 .....	46,6

E' muito provável que a arrecadação deste grupo de tributos em 1946 acompanhe o ritmo da de 1943, 1944 e 1945 em que a renda dos últimos meses foi sensivelmente superior à dos primeiros. Dêste modo, escolhemos a percentagem de 44%, pouco superior à média das percentagens dos três últimos exercícios encerrados.

A escolha desta percentagem traduz, como já foi explicado, a convicção de que os 630 milhões arrecadados no primeiro semestre correspondem a 44% do que será arrecadado em todo o ano.

Não será demais frisar que êste raciocínio não é baseado no método das médias trienais. O fato de terem sido escolhidos três exercícios indica apenas que houve uma certa semelhança no comportamento da arrecadação durante êstes exercícios.

Poderíamos escolher outra percentagem, como, por exemplo, a de 40% se tivéssemos certeza de que no segundo semestre de 1946 seriam tomadas providências enérgicas para descongestionamento dos portos do Rio e de Santos.

A escolha das percentagens pode ser, assim informada pelo conhecimento prévio que tenha o estimador de um fato futuro decorrente da ação das autoridades ou de outro qualquer motivo.

Efetuada o cálculo encontramos 1.438 milhões, importância que será muito provavelmente a arrecadação do grupo Importação e afins em 1946.

Esta reestimativa, que constitui o primeiro lance para a previsão orçamentária, tem a vantagem de colocar os estimadores a par da variação mais recente na tendência das diversas rúblicas.

A cifra de 1.438 milhões proporciona ao estimador uma base muito mais segura para suas hipóteses que a da arrecadação do último exercício encerrado.

Na segunda fase do processo — a previsão para o próximo exercício — o estimador se valeu da



análise da arrecadação mensal e procurou ainda descobrir o ritmo de crescimento ou decréscimo de ano para ano.

O ritmo da arrecadação indicava elevada taxa de crescimento.

Todavia as greves em andamento e em perspectiva nas grandes indústrias norte americanas sugeriram a adoção da taxa de 5%, muito moderada.

O cálculo correspondente conduziu ao resultado de 1.500 milhões.

Ao elaborar a Proposta para 1948 a D.O. conhecerá, no máximo, a arrecadação de dois meses, ao invés da de um semestre como habitualmente. Assim não poderão ser utilizados todos os recursos do método. Não obstante, o fato de acompanhar mês a mês o movimento das rendas terá sido de grande auxílio, inclusive pelo treinamento a que são submetidos os servidores do órgão responsável ao fazer essa análise.

A organização do trabalho da D.O. requer atualização constante das informações, o que depende de estreita cooperação dos órgãos arrecadadores e contábeis. Deve ser ressaltada a presteza, a eficiência e a boa vontade desses órgãos, sempre prontos a auxiliar na medida do possível a tarefa dos estimadores.

Como é natural, a previsão se baseia principalmente nos dados fornecidos pela C.G.R. (Contadoria Geral da República), que envia mensalmente a arrecadação, discriminada pelas rubricas orçamentárias, em todo o Brasil.

Ao mesmo tempo, os dados das repartições arrecadadoras servem de valioso subsídio no estudo da distribuição geográfica das rendas mensais.

Tanto a C.G.R. como os outros órgãos retardam algumas vezes a remessa dos elementos por mais tempo do que, à primeira vista, pareceria normal. Tais demoras, entretanto, têm quase sempre causa justa, decorrente do próprio trabalho contábil, sujeito a enganos e retificações.

Em resumo, os bons resultados obtidos na previsão da Receita Pública podem ser atribuídos a quatro fatores principais:

1. Cooperação dos órgãos arrecadadores e contábeis
2. Documentação farta e variada
3. Uso do método anteriormente descrito
4. Pessoal treinado

Cada um destes itens mereceria comentário mais amplo. Se fôssemos, no entanto, registrar as impressões que nos ocorrem aumentaríamos muito a extensão deste trabalho. Preferimos então comentar o que, a nosso ver, constitui um desperdício de esforço a transcrição indiscriminada dos dados em cruzeiros.

É um equívoco frequente o da citação de dados aparentemente precisos porque expressos em unidades de reduzido valor.

Mesmo em quadros publicados pelas repartições estatísticas, vemos frequentemente quantidades que atingem os milhões de unidades, sejam Cruzeiros, Litros ou objetos isolados, expressos em números detalhados até a última classe.

Algumas vezes um trabalho técnico destinado a ser apresentado oralmente falha por completo porque o autor pretende tornar minucioso o seu trabalho e passa a maior parte de seu tempo comparando uma multidão de extensos números. É óbvio que a maioria das pessoas não tem a faculdade de memorizar e comparar vários números de quatro algarismos enquanto o orador continua a desenvolver sua argumentação.

Para uma comparação em que o analista lê os números, o limite pode ser ampliado mas, mesmo assim, é conveniente que se diminua o trabalho ao mínimo indispensável. Assim, para nossos trabalhos, o excesso de precisão é menos prejudicial mas deve ser evitado pois os instrumentos de trabalho devem ser adequados exatamente às finalidades a que se destinam.

A um observador desprevenido parecerá que os responsáveis pela documentação da D.O. ainda não examinaram o assunto. Esta hipótese deve ser afastada. Na realidade, deve haver um motivo qualquer para a conservação deste sistema anacrônico que sobrecarrega o trabalho do órgão encarregado sem melhoria correspondente dos cálculos realizados.

A aproximação que a D.O. vem empregando, além de prejudicial, é fictícia, pelo menos até as centenas de cruzeiros. Afirmamos isto porque temos tido oportunidade de analisar o comportamento das rubricas orçamentárias durante alguns anos. Algumas dessas rubricas, existentes em número reduzido, servem de amostra do todo, pois a legislação que as regula é simples, moderna e consta de poucos dispositivos, e o ônus fiscal é representado por um múltiplo de Cr\$ 100,00. No



caso de ser escriturada em uma dessas rubricas uma quantia indivisível pela taxa o total anual acusará o engano.

Pode ser citado para exemplo o Impôsto de Faróis, regulado pelo Decreto-lei n.º 5.406, de 1943 que fixa duas taxas para a cobrança daquele tributo, respectivamente Cr\$ 2.000,00 e Cr\$ 500,00. No entanto a arrecadação de 1944 foi de 2.710.960 e a de 1945 foi de 3.278.960 cruzeiros. Em 1946, há um mês com 570.800 cruzeiros.

Sabemos que há na Contadoria uma vigilância constante para descobrir e corrigir os erros, não sòmente nessas rubricas como em tòdas as outras.

Somos testemunhas pessoais do desvêlo com que os responsáveis zelam pela perfeita observância dos textos legais.

Não obstante, os enganos ocorrem, porque é impossível fazer um trabalho 100% exato, mòrmente quando êste trabalho é numérico e depende da colaboração de centenas de pessoas nem tòdas especializadas.

E' admissível, ademais, que haja erros de fácil localização mas de correção quase impossível.

Embora reconheçamos, como fizemos questão de frisar, os esforços do pessoal da C.G.R. temos que concluir que os dados não oferecem o grau de precisão suficiente para análise tão circunstanciada como a que aparentemente é feita.

Não é êste, no entanto, o argumento decisivo para que se proceda à modificação implicitamente proposta acima. Parece, pelo contrário, que mesmo levando em conta sòmente as necessidades da previsão da Receita Pública poder-se-ia concluir que a transcrição de dados em milhares de cruzeiros seria mais coerente e mais prática.

Seria mais coerente porque as previsões são feitas em milhares de cruzeiros e o estudo que, hipoteticamente se fizesse das quantias abaixo dêste padrão em nada melhoraria os resultados.

Seria mais prática porque o trabalho monótono de transcrever e conferir dados numéricos seria muito atenuado.

E' possível que se nossos informantes fòssem solicitados a enviar os dados expressos em milhares de cruzeiros e demora na remessa de tais dados fòsse abreviada.

A Contadoria demonstrou praticamente em 1946 a viabilidade do fornecimento de dados provisórios em milhares de cruzeiros. Quinze a vinte dias depois de encerrado um mês aquela repartição publicava o resultado da execução do Orçamento naquele mês. A Receita e a Despesa eram discriminadas apenas em suas divisões mais amplas mas, mesmo assim, essa antevisão foi muito útil e prestou apreciável ajuda na análise mensal da arrecadação.

De maneira geral os dados definitivos enviados posteriormente afastavam-se muito pouco dos provisórios, embora a C.G.R. chamasse a atenção para o fato de que êstes estavam sujeitos a retificações.

Pelos nossos padrões, ou antes, pelos padrões que devemos adotar uns e outros podem ser considerados iguais.

Desejamos que êste artigo contribua para acentuar na D.O. o ambiente favorável à adoção da medida proposta — utilização de dados em milhares de cruzeiros. E' uma providência de fácil execução mas de significado apreciável para o setor diretamente atingido.

A modificação, entretanto, não será sòmente de ordem material. E' possível que seja afetada favoravelmente a própria atitude mental dos servidores envolvidos. Julgamos que seria então criado um clima propício à análise mais objetiva da documentação, em que sòmente as variações de fato representativas fòssem levadas em consideração.

Seria desejável que também em outros setores da administração pública houvesse movimento idêntico. A demora na publicação de dados estatísticos, tão generalizada, talvez pudesse ser diminuída, quando decorrente de verificações e acertos.