

O orçamento na hipótese de uma desvalorização da moeda

Quando do grande movimento em prol da desvalorização do cruzeiro, medida econômica ruidosamente pregada por uma pléiade de grandes economistas nacionais, o D.A.S.P. teve ocasião de pronunciar-se a respeito, negando fundamento à pretensão, nos seguintes termos:

1.º A proposta orçamentária para 1948 bem como o orçamento em vigor, foram elaborados com fundamento numa moeda estável. Na mensagem dirigida ao Congresso com a proposta orçamentária para 1947 insistiu o Sr. Presidente da República nesta consideração, dizendo:

“Quaisquer esforços para manter o equilíbrio orçamentário serão baldados se não conseguirmos evitar para a nossa vida econômica e social os efeitos da inflação... Nenhuma previsão orçamentária poderá ter validade se persertir uma alta contínua de preços”.

2.º Idéias semelhantes expendeu o Sr. Presidente da República em sua mensagem de 15 de março último, que encerrava um “programa geral solucionador da crise inflacionista que atravessa o país”. A mensagem expõe minuciosamente as múltiplas medidas tomadas no tocante à política cambial, “inspiradas tôdas no objetivo de facilitar e normalizar nosso intercâmbio com o estrangeiro” e que “concorreram para consolidar o valor do Cruzeiro nos mercados financeiros do exterior”. Expressou-se, ainda, na referida mensagem, que:

“A situação cambial do Brasil não deixa preocupação no momento e apresenta indícios favoráveis para o futuro”.

3.º Diante dessas diretrizes firmes e claras, parece oportuno chamar a atenção sobre as repercussões que uma alteração na taxa cambial — assunto vivamente discutido, no momento, na imprensa — inevitavelmente teria sobre o orçamento. Algumas declarações feitas, principalmente nos meios financeiros e industriais de São Paulo, sugerem uma taxa cambial de 40 cruzeiros por dólar, o que significaria um aumento de mais de

100% sobre a taxa atual, fixada pelo Banco do Brasil em Cr\$ 18,38 para a compra e em Cr\$ 18,72 para a venda de um dólar.

4.º Devem salientar-se as repercussões *diretas* e *indiretas* de uma desvalorização sobre a Receita e a Despesa da União.

REPERCUSSÕES DIRETAS:

5.º Uma desvalorização da moeda de maneira alguma aumentaria a Receita Orçamentária uma vez que nela não existem rendas em moeda estrangeira. A arrecadação do imposto de importação não cresceria automaticamente, porque as taxas e direitos são “específicos”, ou seja, quase em sua totalidade cobrados por quantidade, e não “ad valorem”.

6.º A repercussão direta e imediata sobre a despesa seria importante. Atingiria, em primeiro lugar, a despesa com a dívida pública externa, cujo serviço — juros e amortização — é pagável em libras e dólares. Na Proposta Orçamentária para 1948 foram previstas, para tal fim, £ 3.379.620 e US\$ 6.276.723, que, calculados às taxas cambiais vigorantes, dão Cr\$ 372.532.800,00. Na hipótese de um aumento de 100% da taxa do dólar e das demais moedas estrangeiras, a despesa em cruzeiros duplicará, isto é, passará a Cr\$ 745.065.600,00. Outros itens da subconsignação “Dívida Externa”, notadamente a “Comissão” dotada na Proposta Orçamentária para 1948 com Cr\$ 10.375.700,00, aumentaria na mesma razão.

7.º O serviço da dívida externa não seria o único nem talvez, mesmo, o mais importante setor da despesa que exigiria imediatamente dotações suplementares, no caso de uma desvalorização. Uma parte das despesas com pessoal realiza-se também em divisas, e suas dotações teriam de ser majoradas no caso de elevar-se a taxa cambial.

Pertence a esta categoria de despesas grande parte da despesa com o pessoal do Ministério das Relações Exteriores e a despesa com “seleção,

aperfeiçoamento e especialização de funcionários no exterior” — que figura na Verba 3 — Serviços e Encargos — do dito Ministério. Todavia, esta subconsignação só abrange os serviços civis. As despesas correspondentes nos Ministérios militares também teriam de ser aumentadas a fim de não prejudicar os serviços respectivos.

8.º Na Verba 2 — Material — é que se encontra a despesa maior dependente da taxa cambial. Conquanto a discriminação orçamentária não permita precisar tôdas as dotações destinadas à aquisição de material estrangeiro, é evidente que não só a maior parte das máquinas, aparelhos, etc. utilizados pelos serviços públicos é de origem estrangeira, senão também parte do material manufaturado no país é composto de matérias primas ou outros produtos importados, virtualmente pagáveis em divisas. Pode-se estimar, *grosso modo*, que pelo menos 25% do material que figura na Proposta para 1948 com Cr\$ 1.911.665.969,00 consiste em material importado, cujo preço aumentará proporcionalmente à elevação da taxa cambial.

9.º Na subconsignação “Auxílios, contribuições e subvenções” da Verba 3 figuram quantias apreciáveis destinadas a despesas em divisas. Dêsse modo, somente no M.R.E. previram-se, para o exercício vindouro, 6,6 milhões de cruzeiros como contribuição para as Nações Unidas, 1,5 milhões para a União Panamericana, etc., no total de 14,4 milhões de cruzeiros.

10.º Pode-se, pois, afirmar com segurança que as despesas diretas que resultariam de uma quebra de taxa cambial ultrapassariam, para 1948, um bilhão de cruzeiros, montante ao qual não corresponderia nenhuma receita imediata.

REPERCUSSÕES INDIRETAS :

11.º As repercussões indiretas de uma desvalorização seriam muito mais amplas e profundas. Atingiriam tanto a receita como a despesa, embora em proporções muito diferentes.

12.º É indubitável que um aumento da taxa cambial causaria acentuada alta de preços no mercado interno. No ano passado, as importações elevaram-se a 13 bilhões de cruzeiros; êste ano, a média mensal das importações foi mais elevada do que no anterior. Ainda que a quantidade de

importações diminuisse em consequência da elevação da taxa de câmbio, seu valor em cruzeiros aumentaria e repercutiria no nível geral de preços. Ademais, as exportações revelariam, provavelmente, progressão ainda maior, do que resultaria um crescimento do saldo do comércio exterior, com tôdas as repercussões inflacionistas manifestadas nos últimos cinco anos.

13.º Examinamos êstes efeitos apenas sob o ponto de vista orçamentário. O efeito de uma desvalorização sobre as rendas tributárias — o que constituem mais de 90% da Receita Geral — seria diverso. Com o aumento geral dos preços a arrecadação do impôsto do sêlo cresceria aproximadamente na mesma proporção. O crescimento de arrecadação do impôsto de consumo seria menor, porque apenas uma parte — cêrca de um têrço do total provém da tributação “ad valorem”, enquanto que a maior parte dos objetos tributáveis é gravada por taxas específicas ou mistas.

14.º O efeito da desvalorização seria muito mais sério sobre as duas outras grandes fontes tributárias — o impôsto de importação e o de renda. O primeiro provavelmente sofreria um récuo, em virtude do decréscimo das importações. A arrecadação do segundo poderia, futuramente, adaptar-se ao novo nível de preços, mas no primeiro ano após a desvalorização seria prejudicada porque com a legislação vigente, apenas 16% da arrecadação total são cobrados na fonte. De acôrdo com a reforma ora em estudo, essa percentagem talvez atinja de 25% a 30%. Em todo caso, a maior parte do impôsto continuará a ser paga um ano depois da percepção da renda pelo contribuinte. Conseqüentemente, um aumento das rendas pelo efeito inflacionista de uma desvalorização não repercutirá logo na arrecadação do impôsto de renda.

15.º No que se refere à Despesa, as dotações para Material teriam de ser imediatamente ajustadas à alta dos preços. Grande parte das despesas constantes da Verba 3 — Serviços e Encargos — e da Verba 4 — Obras, Equipamentos e Aquisição de Imóveis — deveria também aumentar, uma vez que elas se destinam principalmente a gastos com material.

16.º Todavia, a questão mais delicada que se apresentaria, diante da alta de preços, seria a do

ajustamento de vencimentos e salários, que na Proposta Orçamentária para 1948 representam mais de 38%; se adicionarmos a isso certos serviços e encargos de ordem pessoal incluídos na Verba 3, teremos quase a metade da despesa total. O último reajustamento efetuou-se em dezembro de 1945, e já em 1946, segundo estatística do Ministério do Trabalho, o custo da vida do Rio de Janeiro, aumentou de 16%, continuando a elevar-se no primeiro semestre do corrente anc. Uma nova alta de preços conduziria inevitavelmente à necessidade de novo ajustamento de vencimentos e salários, acarretando despesa suplementar de bilhões de cruzeiros.

17º Os únicos setores da despesa que não seriam afetados pela desvalorização seriam o serviço das dívidas internas, consolidada e flutuante — cuja dotação na Proposta para 1948 é de 965

milhões de cruzeiros — e alguns serviços contratuais, no total menos de 10% da despesa geral.

CONCLUSÃO :

18º Nestas condições, pode-se prever com absoluta certeza que uma desvalorização teria efeitos catastróficos sobre o orçamento. Não somente um aumento de 100%, senão também qualquer aumento da taxa cambial, por menor que fôsse, perturbaria completamente o plano orçamentário em vigor e o elaborado para o exercício vindouro, destruindo qualquer possibilidade de equilíbrio orçamentário, porque, como já demonstramos, as despesas públicas aumentariam mais rapidamente que as receitas e o *deficit* não deixaria de acentuar a inflação provocada pela desvalorização. Em resumo: uma desvalorização anularia os esforços feitos pelo Governo visando ao saneamento das finanças públicas nacionais.

Comentários à proposta orçamentária

No sentido de esclarecer alguns pontos da proposta orçamentária para 1948, que foram visados pela crítica de nossos parlamentares, o Diretor-Geral do D. A. S. P., houve por bem expender algumas considerações explicativas, as quais, dado o seu cunho altamente imbuido da mais moderna técnica orçamentária, julgamos de publicação valiosa para nossos leitores. (N. R.)

Sobre a proposta orçamentária para 1948 teceu o ilustre deputado Fernando Nóbrega severos comentários, quer de ordem financeira e numérica, quer quanto à apresentação mesma do documento e ao sistema a que obedece, críticas essas que haverão certamente de refletir-se no debate do trabalho e que merecem, pois, antes disso, explicação e testemunho de motivos por parte do órgão que o elaborou.

Cumpre, assim, prestar os devidos esclarecimentos sobre os critérios e métodos, em face dos fatos e circunstâncias que o determinaram, afim de que as arguições formuladas e a busca de soluções melhores possam ter a réplica das realidades — contingências a que se subordinam.

Três questões principais e fundamentais devem ser destacadas, pela sua relevância e porque ao redor delas giram os demais raciocínios e apreciações:

- I — A estimativa das rendas públicas e o método das médias trienais;
- II — A classificação da despesa;
- III — Incorporação dos orçamentos das autarquias ao orçamento geral da União.

I

Não existe em Ciência das Finanças questão mais sujeita a controvérsias que a do melhor método de estimativa das rendas públicas. Apesar de tão acesa discussão nunca se virá, de certo, a fixar um processo infalível que exclua os erros positivos e negativos de avaliação.

O ato de prever e de antecipar o futuro é fatalmente aproximativo e se baseia sobre probabilidades, experiências anteriores e observações transpostas do passado, retificadas pelas circunstâncias presentes e por presunções atuais, donde a inevitável margem de flutuação, de fortuna e de evento que há de sempre permanecer.

Reduzir essa margem aos mais prudentes limites e àquela tolerância adequada e admissível que não desfigure a operação e permita circunscrever o fenômeno, — eis a preocupação a que não pode fugir o avaliador. Mas essa faixa de prudência, somente porque deva existir, não pode exceder o seu objetivo e resvalar da sua meta, projetar-se além da sua dimensão natural, perder a proporção, ultrapassar-se e absorver a figura que protege, sufocá-la, retraindo e retrocedendo delinheiros sabidos. Já não seria isso estimar e prever, senão sobrepor às mais confiantes expectativas um contorno de força, indagar dos acontecimentos pela sua negação, como se aquela margem de precaução e aproximação devesse superá-los e preteri-los.

O processo de avaliação da receita pela média aritmética da arrecadação dos três últimos exercícios é, de todos, o mais retrógrado e primário. Possui aquêle absorvente exagero, já apontado. Não chega mesmo a ser um processo ou um método que se firme num motivo ou num