

Previsão das rendas públicas

ANTÔNIO BARSANTE DOS SANTOS.

Assistente de Orçamento.

Sumário — I — Conceito de estimativa e de previsão. II — Modalidades de previsão: previsão fundada, palpite puro e palpite informado. III — Método automático. IV — Método das majorações. V — Método das médias. VI — Método da extrapolação. VII — Método da avaliação direta.

A JUSTA avaliação das rendas públicas, complexa e delicada operação financeira, era, até bem pouco tempo, relegada a plano secundário. Os administradores só se preocupavam com ela na ocasião de ultimar a proposta orçamentária, após a fixação das despesas. Os autores, por sua vez, na sua quase totalidade, apenas superficialmente versaram sobre êsse assunto, quando não o desprezaram por completo. Embora reconhecido o valor e a importância das estimativas na elaboração orçamentária, por tratadistas do renome de STOURM, JÈZE, BUCK e outros, a verdade é que esta questão jamais mereceu o tratamento que se lhe devia dispensar, quer na prática, quer na teoria. Foram por êsses motivos lamentáveis as conseqüências: nas finanças, verdadeiro amontoado de números inexpressivos como estimativas; na literatura, meros decalques, muitas vezes incompletos e apressados, dos clássicos franceses e dos modernos autores americanos. Tornou-se dêsse modo, notória a escassez de bibliografia especializada, de comentários e críticas dos processos empregados nos países considerados vanguardeiros da ciência de VAN JUSTI. O Professor BENEDICTO SILVA, incansável estudioso das questões orçamentárias, mostra perfeitamente o pouco de que se dispõe sobre o palpitante problema da estimativa das rendas:

“Ao cabo e em conseqüência de uma *garimpagem* esperançosa mas pouco frutífera na literatura existente sobre a chamada Ciência das Finanças, esforço que me levou a consultar cerca de quarenta obras diversas, de autores brasileiros, ingleses, alemães (êstes em providenciais traduções espanholas), franceses, e americanos, estou habilitado a asseverar que ape-

nas meia dúzia, pouco mais, pouco menos, dos tratadistas abordados se ocupa com a questão das estimativas. Dois ou três são estrangeiros; os outros são de casa” (1).

Essa negligência dos financeiros e financistas, felizmente, já pertence mais ao passado, haja vista o grande interesse que têm despertado ultimamente os estudos e pesquisas sobre métodos e processos de estimativas, a divulgação entre nós, pela *Revista do Serviço Público*, de eruditos artigos e comentários sobre os tópicos mais importantes da legislação referente ao assunto.

I — CONCEITO DE ESTIMATIVA E DE PREVISÃO

Estimativa, no sentido usual e restrito da Ciência das Finanças, tem sido a técnica de determinar, para certo período futuro, a arrecadação provável de um tributo (impôsto, taxa, etc.). Para uns, uma estimativa é apenas “um palpite calculado” (2), enquanto para outros, “uma estimativa é simplesmente uma avaliação tanto quanto possível bem fundamentada” (3).

Ainda que pareça paradoxal, “uma estimativa pode referir-se ao passado, ao presente e ao futuro”, diz-nos o autor de “*Budget Principles and Procedure*”. Vejamos se os lexicógrafos estão acordes.

Estimar, segundo LAUDELINO FREIRE e CALDAS AULETE, é “determinar por cálculo ou avaliação o valor de”... Essa “determinação por cálculo ou avaliação” poderia referir-se a fatos já consumados, a fatos correntes, ou ainda, a fatos futuros. No último caso, a estimativa teria a mesma aceção de previsão que, segundo os citados dicionaristas, significa “ver com antecipação — antever”,

(1) BENEDICTO SILVA — *Métodos de estimativa das rendas públicas*, in R.S.P., junho de 1942, pág. 5.

(2) JOHN R. BARTIZAL — *Budget Principles and Procedure*, New York, 1940, pág. 1.

(3) COMISSÃO DE ORÇAMENTO DO M.F. — *Proposta Orçamentária para 1942* — Relatório, 1941, pág. 88.

ou melhor, prever o futuro” (4). Conceito semelhante esposa BARTIZAL ao afirmar que “o termo previsão implica em referência a desenvolvimentos futuros” (5).

Vemos, assim, que êsses termos, na pura acepção de nossa língua, abrangem dois processos caracteristicamente diversos, um geral e amplo — *estimativa*, outro particular e restrito — *previsão*, e que o primeiro — *estimativa* — tendo-se em vista o fator tempo, pode referir-se ao passado, ao presente e ainda ao futuro, e que o último — *previsão* — se refere única e exclusivamente a estimativas para o futuro.

Na Ciência das Finanças, porém, essa distinção entre *estimativa* e *previsão* não é observada; tais vocábulos são empregados indiferentemente, muito embora tenham no vernáculo, como vimos, acepções suplementares. A maioria dos autores usa ora um, ora outro, como sinônimos, para exprimir a técnica de determinar a arrecadação provável futura de certa fonte de renda. A razão disto, parece-nos, está no fato de que à Ciência das Finanças e, mui particularmente, à técnica orçamentária, só interessava a *previsão*, porque o seu imediato e primordial objetivo é a determinação das variações financeiras futuras. Hoje em dia, entretanto, a técnica mais avançada se utiliza de estimativas econômicas — e ocasionalmente financeiras — para o passado e para o presente, como meios complementares a estatísticas incompletas, o que nos leva a aconselhar que se reserve o termo *previsão* para significar aquela *determinação-fim* (estimativas para o futuro) e se usem as expressões *estimativas* — *econômicas* ou *financeiras* — para as outras *determinações-meios* (estimativas para o passado e para o presente).

II — MODALIDADES DE PREVISÃO

A previsão orçamentária, tendo-se em vista sua fundamentação, pode ser dividida em dois grandes grupos:

- a) fundada;
- b) infundada.

(4) LAUDELINO FREIRE — *Grande e Novíssimo Dicionário da Língua Portuguesa*. — F. J. CALDAS AULETE — *Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa*.

(5) JOHN R. BARTIZAL — *Ob. cit.* — Pág. 1.

O primeiro grupo apóia-se em argumentos reais e é, tanto quanto possível, bem documentado. Êsse conceito é primordial para o estudo dos métodos e processos empregados nas previsões das rendas públicas. A previsão fundada, como instrumento de determinação das variáveis de uma grandeza, no caso de ordem financeira, para períodos futuros prefixados, só é possível se apoiada necessariamente em sólida documentação escrita, pesquisas e estudos sistemáticos das fontes de renda, e na aferição de “fatos verificados, ou admitidos com certo grau de probabilidade”, ou seja, em resumo, no conjunto das estatísticas atualizadas, em estimativas de ordem econômica e no indispensável conhecimento dos avaliadores — na *documentação invisível* de que nos fala o Professor BENEDICTO SILVA.

À guisa de argumentação, lancemos mão da seguinte hipótese:

Qual seria o rendimento provável do impôsto de importação para o próximo ano X?

A previsão do rendimento do impôsto de importação, firma-se, entre outros: a) na verificação da arrecadação dos últimos anos; b) na comparação dos dados de arrecadação entre si e em conjunto com outras fontes de renda; c) nas estatísticas do comércio exterior; d) na análise da situação econômica mundial, principalmente dos países que habitualmente para nós exportam; e, finalmente, e) no conhecimento completo das tarifas alfandegárias e de tôdas as condições inerentes ao impôsto.

Na base dêsses elementos informativos, pode-se prever, com relativa precisão, o rendimento do impôsto apresentado. Estendendo-se a hipótese sugerida a outros tributos, êstes poderiam ser previstos com relativa facilidade, se cuidadosamente apoiados em farta e minuciosa documentação escrita e subjetiva. Essa é a prática adotada largamente na Inglaterra, onde os erros de previsão, em média, não ultrapassam a 2,5% das receitas arrecadadas. A êste grupo pertencem os métodos racionais de previsão — extrapolação e direito — dos quais trataremos, mais a miúdo, em capítulos próximos.

No segundo grupo — *previsão infundada* — isto é, *previsão sem base, sem fundamentação*, cujo sucesso depende tão somente dos fatores

sorte ou azar, encontramos duas modalidades essenciais: a) palpito puro e b) palpito informado.

a) — O palpito puro e destituído de qualquer prenoção técnica é dado ao acaso ou baseado em impressões gerais. Não serve de base à avaliação das rendas, pois “o palpito puro pode, ocasionalmente, apresentar maior grau de aproximação do que a previsão fundada, mas essa aproximação é acidental e não qualifica o palpito como base de qualquer esforço honesto para previsão de resultados” (6). Tomemos o exemplo citado:

Se o órgão encarregado de elaborar as estimativas não perscrutar quaisquer elementos que possam informá-lo quanto ao provável rendimento desse tributo e formular ao acaso uma dada importância — importância essa que pode ser muito superior ou inferior e mesmo acidentalmente exata — neste caso, apenas formula um palpito puro, sem base, sem esforço honesto de aproximação.

b) — O palpito informado, conquanto não sirva ainda de elemento honesto e criterioso de avaliação financeira, já revela uma modalidade menos rudimentar de previsão, comparada com a anterior, capaz de determinar grosseiramente a probabilidade de ocorrência de certo fenômeno financeiro. Recorremos, mui a propósito, ao exemplo apresentado, a fim de caracterizar distintamente as modalidades primordiais e inconfundíveis de previsão:

Se ao responder à formulação proposta, o órgão orçamentário examinar as condições gerais do tributo, verificar mais ou menos o movimento de importação e outras condições, a grosso modo, referentes ao impôsto e, na base desse elementos, sugerir uma importância qualquer, conquanto não passe de mero palpito, demonstra maior probabilidade de acerto, dado o ligeiro estudo efetuado, tanto do tributo em si como das condições exteriores a êle diretamente ligadas.

Nesta modalidade de previsão infundada podemos incluir, perfeitamente, os chamados métodos automáticos, das majorações e das médias, pois como sabemos, tais métodos são desprovidos de documentações minuciosas, escritas ou subjeti-

vas, e se utilizam quase exclusivamente de um único elemento informativo — a ordem de *grandeza* dos tributos.

Após essas ligeiras considerações em torno de estimativa e previsão, passamos a expor os métodos de previsão adotados, bem como as suas origens e fundamentos.

III — MÉTODO AUTOMÁTICO

Procedente da França, o método automático, ou como era então denominado — o “método do penúltimo ano”, na palavra conceituada de STOURM, foi formulado pela primeira vez em 1823, por DE VILLÈLE. O aludido autor, em considerações posteriores, reporta-se ao fato de ter sido o mesmo método, em fins de 1867, tão hábilmente apropriado e manejado pelo Senhor Magne, quando de sua volta ao Ministério das Finanças, que ficou sendo considerado por todos como objeto de sua invenção. O método automático consiste tão somente em tomar os resultados da arrecadação do último exercício encerrado, como “previsão” do exercício próximo. Nêsse caso, o exercício financeiro encerrado é o penúltimo em relação ao que se refere a previsão. LEROY-BEAULIEU diz que com êste método os ministros das finanças alegavam escapar aos possíveis erros de cálculo ou, conforme afirmou STOURM, os ministros e as comissões de orçamento proclamavam as suas virtudes, a fim de “escudar a sua sinceridade contra qualquer suspeita”.

Outros financistas sustentam que o seu emprego foi o resultado de uma reação contra o exagero das previsões fantásticas, cerceando dêste modo os cálculos dados ao acaso ou mesmo ao livre arbítrio dos avaliadores. A verdade é que “essa velha regra, inicialmente, fôra elogiada como uma regra de sabedoria” (7).

As desvantagens do emprego desse método são inúmeras. Produz, por exemplo, sub-previsões em épocas de prosperidades e super-previsões em épocas de declínio ou depressão; ainda mais, conforme salienta BUCK, “o método automático é inflexível e não deixa nada para a discricção ou para a sagacidade do avaliador” (8).

(7) L. TROTABAS — *Les Finances publiques et les impôts de la France*, Paris, 1937, pág. 28.

(8) A. E. BUCK — *Public Budgeting*, N. York, 1929, pág. 317.

(6) JOHN R. BARTIZAL — Ob. cit., pág. 1.

O referido financista norte-americano alude a mais duas desvantagens do método automático, também apontadas pelos autores franceses, quando usado com exclusão dos outros métodos: “permite que um ano intervenha entre o ano tomado como base para a previsão e o ano para o qual é elaborado o orçamento; e atribui a êste uma cifra que está abaixo das arrecadações efetuadas (9).

A adoção desse método, informa-nos ALLIX, permaneceu por muitos anos em França pelo menos na teoria, senão na prática. Fora deste país tem sido muito pouco adotado e, “nos Estados Unidos, raras vêzes é usado, e, quando aplicado, restringe-se às rendas que variam de ano para ano” (10).

IV — MÉTODO DAS MAJORAÇÕES

Assim como o primeiro método descrito, o das majorações é de origem francesa. A sua paternidade é atribuída por GASTON JÈZE a LÉON SAY, em 1883.

Os financistas GASTON JÈZE, RENÉ STOURM, LEROY-BEAULIEU e outros, são unânimes em afirmar que sua adoção foi motivada pelos grandes excedentes da arrecadação em virtude da aplicação do método inaugurado na Restauração, em período como aquêle (fins da oitava década do século XIX, de franca prosperidade das finanças gaulesas).

A previsão da receita para o exercício financeiro de 1881, calculada na base da arrecadação verificada no ano de 1879, produziu um *superavit* de 175 milhões, superavit êsse que “causava vertigens aos deputados e inebriava o público”.

LEROY-BEAULIEU, no seu notável *Tratado de Ciência das Finanças*, escreve que não há exagêro em asseverar-se que foram os enormes excedentes da receita nos exercícios de 1878 a 1881 que mergulharam a França nos sucessivos deficits orçamentários. Os defensores do novo método alegavam que, no modo por que se elaboravam as previsões, havia o gravíssimo inconveniente de atribuir à receita um valor sempre inferior à realidade. Corroborando êsse argumento diziam êles haver a possibilidade de existência de dois orça-

mentos, um confessado e aprovado pela Câmara e outro secreto.

O método das majorações, tão rudimentar como seu antecessor, consiste em tomar as médias dos excedentes das arrecadações dos três ou cinco últimos anos, adicionando-a ao último exercício, a fim de se obter a previsão do ano vindouro. Êste método apresenta o mesmo defeito do anterior: o último exercício liquidado é o penúltimo em relação ao qual se refere a previsão, permitindo deste modo a intercalação de um exercício financeiro, entre os dados de arrecadação conhecidos, que serviram de base, e a previsão. Embora ostente maior flexibilidade em relação ao método automático, conserva o mesmo mecanismo, forma primária e rudimentar de avaliação, pouco ou quase nada deixando à discricção e inteligência dos avaliadores. A única possibilidade de êxito seria a sua aplicação em rendas cujas variações fôssem constantes de ano para ano e, neste caso praticamente impossíveis, concluir-se pela ineficiência do referido método. O ministro Ribot, adversário ardoroso do novo método usado em França, profetizara a sua decadência e os inevitáveis deficits, oriundos de previsões exageradas. Na verdade, os deficits foram tão freqüentes e vultosos que, poucos anos depois, resolveram adotar o antigo método, o único capaz de produzir previsões destituídas de “fantasias arbitrárias, hipóteses quiméricas e garantir a sinceridade de passos falsos, inevitáveis”, como diziam seus reabilitadores.

Buck nos adianta que o método das majorações fôra muito aplicado em certos Estados da América do Norte, principalmente em Pennsylvania e alguns governos locais, como bons resultados, mormente quando combinado com o método da avaliação direta. Entre nós, embora os textos legais não declarem formalmente, parece-nos ter sido consideravelmente aplicado na prática, assim como nos Estados Unidos, em combinação com outros métodos.

V — MÉTODO DAS MÉDIAS

O conhecido método das médias tem despertado ultimamente a atenção dos nossos mais destacados estudiosos da Ciência das Finanças e provocado interessantíssimos debates, publicados na *Revista do Serviço Público*. Discute-se, nos referidos artigos, da legalidade bem como do emprêgo exclusivo em nossos orçamentos, de um méto-

(9) A. E. BUCK — Ob. cit., pág. 318.

(10) A. E. BUCK — Ob. cit., pág. 318.

do taxado de simples “palpite ou intuição do Marquês do Paraná”.

Vejamos primeiramente o mecanismo do método; depois então discutiremos a sua origem, doutrina e fundamento. O seu mecanismo é tão simples, tão primário como o dos métodos automático e das majorações. Baseia-se, ordinariamente, na média das arrecadações dos últimos três ou cinco anos, a qual é tomada como previsão para o próximo exercício, ou como querem outros autores, as médias obtidas servirão apenas de base de comparação com o último exercício.

Eis a crítica pouco elogiosa de AGENOR DE ROURE, ao método das médias:

“Tirar a média de três exercícios é uma operação aritmética que a lei impõe ao Ministro da Fazenda como poderia impô-la às escolas públicas primárias.

Comparar essa média com o algarismo do último exercício apurado é outra operação para a qual não se exige senão o estudo da taboada” (11).

Parecem-nos suficientes os argumentos encerrados na sarcástica crítica de ROURE para convencermos do conteúdo primário e rudimentar desse método, cujo emprêgo, isoladamente, sem apoio em outras quaisquer prenoções técnicas, por si só acarretaria ruinosas conseqüências para as finanças públicas, previsões absurdas, imperfeitas, verdadeiro amontoado de números inexpressivos. O art. 34 da Lei n.º 317, de 21 de outubro de 1843, dispunha que “nos futuros orçamentos a tabela da receita geral traria a *comparação* do produto arrecadado nos três últimos anos com o orçado para o ano futuro”. O texto legal menciona apenas *comparação* e não alude a outra qualquer operação orçamentária. Os nossos autores, inverteidamente, consagraram a essa lei a primazia do estabelecimento do método das médias. A finalidade desse dispositivo era considerar as médias trienais como *ponto de referência*, de base de avaliação e não como previsão *própriamente dita*. UBALDO LOBO, em recente trabalho sobre previsões das rendas públicas, comentando a citada lei diz que “ela não falava em médias. Interpretação errada dessa lei conferiu foros de legali-

(11) AGENOR DE ROURE — *O Orçamento*, Rio, 1926, pág. 49.

dade às médias trienais, mas a prática as adotou somente em via excepcional” (12).

E’ interessante notar que o método das médias, nascido de uma interpretação errônea da parte de quase todos os nossos autores que versaram sobre o assunto, desde a lei de 1843 até nossos dias, jamais fôra empregado na prática, isoladamente, sem auxílio de outros métodos.

Alguns financistas nacionais afirmam ser o mencionado método inteiramente desconhecido no estrangeiro. Nós discordamos deste ponto de vista. A verdade é que êle surgiu, na prática e talvez na doutrina, pela primeira vez no Brasil, e os autores alienígenas, ao apresentarem estudos sobre previsões, fazem referência apenas aos métodos automáticos, das majorações e da avaliação direta, mas o seu emprêgo tem sido feito no estrangeiro simultaneamente com outros, conforme nos adianta A. E. BUCK.

O referido autor comenta o fato de ter o governo municipal de Filadélfia, de 1880 a 1919, adotado “um método modificado das médias”, como se vê: “as previsões anuais da Contadoria Municipal sobre as rendas diversas, durante todo esse período de quase quarenta anos, foram feitas tomando-se a média das arrecadações em períodos quinquenais” (13). Diz BUCK que “a lei não permitia exceção a esta regra”, e cita então o seguinte exemplo:

“se as arrecadações de uma certa fonte de renda, por um período de cinco anos, fôsem de \$20.000, \$25.000, \$30.000, \$35.000 e \$40.000 para cada ano, as previsões para o ano vindouro seriam obtidas, dividindo-se o total geral ou \$150.000 por cinco, o que daria \$30.000” (14).

Ainda outros asseguram que o método das médias desdobra-se em duas modalidades:

- a) médias trienais;
- b) médias quinquenais.

A nosso ver, esse argumento também não procede, pois o método é um só, embora sejam tomadas para efeito de cálculo, três, cinco ou mais

(12) UBALDO LOBO — *Métodos de estimativa das rendas públicas*, in R.S.P., janeiro, 1943, pág. 14.

(13) A. E. BUCK, ob. cit., pág. 322.

(14) A. E. BUCK, ob. cit., pág. 323.

anos. O número de anos tomado por base não importa e sim as características do seu mecanismo, ou melhor, a sua forma orgânica e estrutural.

VI — MÉTODO DE EXTRAPOLAÇÃO

O método chamado de extrapolação, baseado no postulado estatístico de que “o que é constante no passado é provável no futuro”, tem sido utilizado ultimamente no Brasil, com resultados bastante apreciáveis.

Consiste êsse método no estudo do andamento da linha de arrecadação no passado e na sua projeção no futuro, guardadas as mesmas características de origem. Essa projeção, porém, não é feita *matematicamente*, pois que a ela não antecede uma interpolação, logo, não se lhe atribui uma fórmula matemática. O período tomado para a interpolação — um ano — no caso particular da previsão orçamentária, é muito curto para que uma fórmula matemática rígida possa ser empregada, com sucesso. O que se pode fazer é extrapolar com os próprios desvios, isto é, extrapolar tendo-se em vista a última tendência da curva e, assim, estendê-la para o período seguinte, de acôrdo com os andamentos de iguais períodos anteriores, os mais próximos possíveis.

Com o fim de se obter, por êste método, resultados mais exatos na previsão orçamentária, costuma-se dividir a curva de arrecadação geral em curvas particulares, por rubricas ou fontes de renda ou ainda por unidades federadas. E' aconselhável êsse processo, quando se tratar, tão somente, de rubricas cujas variações sejam menores e, portanto, de andamentos que ofereçam maiores facilidades de previsão.

O emprêgo do método, como acima foi descrito — extrapolação pura — levaria a resultados inexatos, devido à natureza eventual dos desvios e à ausência, na arrecadação de um ano, do “grande número” suficiente para o aparecimento da “tipicidade”. A divisão da curva geral em curvas particulares, em desobediência ao princípio das variações dos andamentos, viria aumentar de muito o êrro, porque a soma dos erros das curvas particulares seria superior ao êrro obtido na extrapolação de arrecadação total.

O que se tem feito no Brasil nêsses últimos anos, com referência ao método da extrapolação,

é aliar a êste informações de várias procedências e espécies, pertinentes a cada fonte de renda, sempre apoiadas no conhecimento subjetivo do avaliador — na documentação invisível. Por falta de documentação econômica e financeira farta e minuciosa, o conhecimento pessoal tem sempre, em o nosso país, predominado em matéria de previsão orçamentária. Não obstante a marcante preponderância do conhecimento pessoal, já se observa visível tendência para o emprêgo da avaliação direta; os resultados obtidos em 1942 e 1943, respectivamente de + 0,28 e — 12,22 de êrros de previsão, representam consideráveis progressos na técnica orçamentária, mormente se se levar em consideração o fator guerra em 1943 e denotam grande desprezo pelas fórmulas rígidas de palpite informado e interêsse crescente pelo método direto de previsão.

VII — MÉTODO DE AVALIAÇÃO DIRETA

Ao iniciarmos êste trabalho, ressaltamos a carência de bibliografia especializada sôbre estimativa, cuja leitura pudesse conduzir ou pelo menos orientar os estudiosos e interessados, na resolução dos complexos problemas de avaliação das rendas públicas. Em se tratando do método de avaliação direta, a literatura não é apenas escassa, mas quase nula. E' do conhecimento de todos que lidam com questões orçamentárias, que o referido método é de origem inglesa e foi posteriormente muito aplicado na Alemanha e nos Estados Unidos. E é só; pouco mais, pouco menos, se sabe a respeito da técnica de estimar usada pelos financistas ingleses. E' mesmo uma das grandes autoridades britânicas quem afirma serem as previsões da receita, diversamente do que ocorre com as da despesa, guardadas em segredo e fornecidas apenas ao chanceler do erário. “O seu segredo — diz o citado autor — é zelosamente guardado, oferecendo, assim, um interessante campo para a capacidade inventiva dos amadores financeiros” (15).

Quanto ao seu mecanismo interno, operações de ordem prática, os meios de que se utiliza para expressar quantitativamente as pesquisas efetuadas, nenhum autor os menciona. Conhecemos, por exemplo, que o método automático baseia-se na

(15) JOHN WALKER HILLS — *The finance of Government*, Londres 1925, pág. 49.

arrecadação do penúltimo ano, que o método das médias toma como previsão a média das arrecadações dos três ou cinco últimos anos, etc., e, quanto à avaliação direta, não há escritos que digam respeito às suas bases de previsão, seu funcionamento em relação ao mecanismo fiscal etc. Alguns chegam, paradoxalmente, a denominá-lo de "método sem método".

Pressupõe-se que êle se confunda com outros métodos, como poderiam talvez ser utilizados outros instrumentos completamente alheios aos nossos conhecimentos financeiros. JOHN W. HILLS apenas deixa transparecer, de modo quase imperceptível, uma das razões que levaram as autoridades inglesas a conservarem em segredo os resultados de seus estudos para a elaboração das previsões, ao asseverar que "não se permite que o menor indício escape no tocante ao aumento ou resgate de encargos, especialmente em referência aos direitos alfandegários ou ao imposto de consumo; pois se soubessem que o direito sobre o açúcar ia ser reduzido, os importadores seguiriam os estoques disponíveis, a fim de entrar na tarifa mais baixa. Se fôsse divulgado que os vinhos iam sofrer aumento de imposto, o resultado seria a abertura de verdadeiras comportas de champanhe. As finanças do ano poderiam ficar seriamente comprometidas, a especulação capearia e o consumidor não obteria nenhum benefício" (16).

Contudo, podemos afiançar que o método da avaliação direta arregimenta para seu cabedal as flutuações econômicas, as variações financeiras de cada fonte de renda, perscruta, enfim, as possibilidades futuras do país, baseadas em pesquisas econômico-financeiras, realizadas diretamente nos meios de produção, circulação e consumo das riquezas e as expressa em estatísticas racionais e fidedignas.

Êsse método é flexível por excelência. Não obedece a padrões rígidos de avaliação como os anteriormente estudados, razão pela qual os autores o denominam de "método sem método", isto é, não se subordina a figurinos ou fórmulas matemáticas preestabelecidas, nem sempre praticáveis em previsão de fenômenos financeiros, os quais, por sua própria natureza, variam constantemente

em rápidas flutuações. "O chamado método da avaliação direta — diz ALFRED BUEHLER — trata de cada ano como um problema novo" (17). Êsse é, a nosso ver, um dos pontos capitais da eficiência da avaliação direta. "O ano vindouro é considerado um problema especial sendo os fatores variáveis — econômicos, políticos e sociais — estudados por peritos à luz da experiência passada. Nenhuma fórmula simples se emprega, mas a decisão concernente ao futuro é, primordialmente, uma questão de julgamento. Para o bom êxito dêste método exigem-se avaliadores experimentados e capazes" (18).

A exatidão das previsões fornecidas por êsse método depende largamente do julgamento pessoal e da sagacidade do indivíduo, abolindo assim o mecanismo, a rigidez de conduta, de nefastas conseqüências em semelhantes trabalhos.

BUCK, em apreciações do método direto, diz que êste julgamento pessoal, na orientação da prática inglesa, "é sempre amadurecido pela experiência e fortalecido pela estatística" (19).

A nosso ver, o sucesso do método de avaliação direta está sintetizado na rigorosa prática e observância de três requisitos primordiais:

- | | | |
|--|---|---|
| I — Estudos e pesquisas econômico-financeiras, compreendendo: | } | <ul style="list-style-type: none"> a) investigações realizadas diretamente nas fontes de renda; b) verificação e estudo do movimento de produção, circulação e consumo das riquezas; c) verificação das variações financeiras. |
| II — Reprodução desses estudos e pesquisas em abundante documentação orgamentária. | } | <ul style="list-style-type: none"> a) recente; b) clara; c) criteriosa; d) fidedigna, etc. |
| III — Qualidades pessoais do avaliador. | } | <ul style="list-style-type: none"> a) experiência; b) capacidade de julgamento pessoal; c) sagacidade e sinceridade; d) inobservância restrita a regras mecânicas, etc. |

I — Quanto às pesquisas econômico-financeiras, achamô-las indispensáveis a um método direto, pois desde que êle seja direto pressupõe o conhecimento imediato das possibilidades econô-

(17) ALFRED G. BUEHLER — *Public Finance* — New York, 1936, pág. 163.

(18) *Idem, idem.*

(19) A. E. BUCK — Ob. cit., pág. 318.

(16) JOHN WALKER HILLS — Ob. cit., pág. 49.

micas e financeiras do país. Por isso, o único método racional de previsão, verdadeiramente científico, capaz de prever com o maior grau de aproximação as flutuações financeiras dos diversos tributos, é o método de investigação direta, porque se apóia seguramente no conhecimento da economia nacional.

Em sentido amplo, sem atender a minúcias de variações econômico-financeiras, tais como a moeda, valorização e desvalorização, poder aquisitivo, etc., as possibilidades econômicas podem resumir-se no seguinte :

- a) capacidade tributária da população;
- b) variações da produção agrícola e pecuária;
- c) movimento, desenvolvimento e possibilidade futura do comércio local, regional, externo, etc.;
- d) ritmo da produtividade industrial e abastecimento das matérias primas;
- e) aumento natural da população;
- f) meios de transporte e comunicações;
- g) recursos naturais;
- h) diferentes fatores de ordem política, militar, social, ética, administrativa, etc., que possam influir decisivamente no desenvolvimento econômico regional, etc.

II — A estatística é o espelho da previsão orçamentária, ou segundo CHEVALIER, é o barômetro da Ciências das Finanças, ou a sua essência.

Reflete em números o que milhares de páginas escritas seriam incapazes de fazer.

A documentação orçamentária completa-se com dados, quadros, gráficos, tabelas, etc., material êsse que permite aos orçamentistas verificar as variações dos impostos, taxas, rendas, etc., mensal,

trimestral, semestral e anualmente, ou conforme seja mais aconselhável.

Com base nesse material estatístico e nas possibilidades econômicas é provável que os elaboradores do orçamento prevejam as rendas tão aproximadas da realidade quanto possível e, somente neste caso, pode-se falar em aplicação do método da avaliação direta.

III — RENÉ STOURM foi o primeiro financista a afirmar que os predicados dos avaliadores são insubstituíveis e indispensáveis e que justas previsões só seriam possíveis se os responsáveis imediatos pela confecção das mesmas possuíssem duas qualidades essenciais : sagacidade e sinceridade. Vejamos as palavras textuais do autor :

“Com efeito, para elaborar justas previsões são necessárias duas qualidades essenciais; a sagacidade e a sinceridade. A sagacidade, que permite aos elaboradores do orçamento verem claro no futuro, tão claramente quanto possível, sinceridade, que os obriga a declarar a verdade, assim que a encontrem. Estas duas qualidades são inseparáveis. Para que servirá ser sincero, se o individuo não fôr sagaz ?

Qual é melhor, não ver a verdade, ou não dizer a verdade ? Enganar ou ser enganado ?

Repitamos que somente a combinação destas duas qualidades é que conduz a previsões justas” (20).

Essas palavras, com pequenas *nuances*, foram ratificadas posteriormente por todos os tratadistas brasileiros, franceses, italianos, alemães, americanos, etc. Parece que a razão está com os teóricos franceses, pois a experiência tem demonstrado que “nada pode substituir as qualidades pessoais” (21). O que é preciso é não exagerar, como diz JÈZE, o valor dos métodos e, também, as qualidades pessoais, porque “essas qualidades não são suficientes por si mesmas, são necessárias bases seguras de previsão e de estimativa” (22).

(20) RENÉ STOURM — *Le Budget*, Paris, 1891, pág. 146.

(21) GASTON JÈZE — *Cours de Science des Finances et de Législation Financière Française*, Paris, 1922, pág. 210.

(22) GASTON JÈZE — *Ob. cit.*, pág. 210.