

# Metodos de estimativa das rendas públicas

UBALDO LOBO

**O** HOMEM de Estado que foi Bernardo de Vasconcelos, ao apresentar, como ministro da Fazenda, a proposta orçamentária para o exercício de 1834-35, indicava, quanto à receita, as arrecadações por procedência, realizadas nos últimos dois exercícios, e analisava o comportamento dos diversos impostos (entre os quais as sizas dos prédios, botequins, carne verde, as meias sizas dos escravos, etc.). Estimou, em seguida, a receita um pouco acima dos exercícios anteriores.

As arrecadações indicadas serviam apenas de orientação.

O Visconde de Abrantes, apresentando o orçamento para o exercício 1843-44, escrevia: — Pelo que toca à Receita Geral, esta foi orçada com circunspeção, seguindo-se o método de que vos dei conta no relatório anterior e que parece ser o menos sujeito a erro, isto é, *tendo-se atenção* à renda efetivamente arrecadada, constante dos dois últimos Balanços já organizados por exercícios, como o prova a tabela n. 1.

Anos	Total
1839-40 Receita arrecadada } . . . . .	1.653:731\$0
1840-41 } . . . . .	1.783:368\$0
1843-44 Receita orçada. . . . .	1.937:207\$0

Observe-se que a previsão para 1843-44 foi calculada *tendo-se atenção* às duas arrecadações anteriores. Tendo-se “atenção”.

A lei n. 327, de 21-10-1843, mandava que as futuras propostas orçamentárias trouxessem “a comparação do produto da arrecadação nos três últimos anos com o orçado para o ano futuro”.

Não falava em média.

Interpretações erradas dessa lei conferiam foros de legalidade às médias trienais, mas a prática as adotou somente em via excepcional.

Foi o que aconteceu em 1854 com o ministro Visconde do Paraná.

O Visconde baseou-se nas médias, não por “palpite”, como se alega às vezes, mas porque a isso o levou o seu esclarecido raciocínio. A previsão

pelas médias trienais pareceu-lhe prudente e por isso foi adotada. Julgou que devia ter prudência na estimativa, porque, apesar do “progressivo crescimento que tiveram as rendas de importação de 1849 a 1852”, previa uma diminuição na produção.

Está explicado o “palpite”. E tanto é verdade que as médias trienais, para esse estadista, só serviam de ponto de referência, que o Visconde, já Marquês do Paraná, apresentou a sua proposta para o exercício de 1857 a 1858 distanciando-se das médias das arrecadações do triênio 1853-4, 1854-5 e 1855-56. De fato, podemos ver no próprio quadro reproduzido à página 13 do número de novembro deste ano desta *Revista* o seguinte:

Receitas	Média Trienal	Previsão para 1857-58
Armazenagem. . . . .	210:000\$0	180:000\$0
Direitos de 5% de exportação. . . . .	4.198:000\$0	6.112:000\$0
Direitos de 2% de exportação. . . . .	4:000\$0	2:000\$0
Renda da tipografia nacional. . . . .	113:000\$0	150:000\$0
Renda da fábrica de pólvora. . . . .	24:000\$0	10:000\$0

Está confirmado, pois, que as médias trienais serviam apenas, como já disse, de ponto de referência, como não podia deixar de ser.

Interessante, porém, é verificar como o homem que avaliava a receita do Império *por palpite*, raciocinava para chegar ao cálculo da previsão. Do seu relatório de 8 de maio de 1856, transcrevo:

“O total das rendas arrecadadas nos primeiros meses do corrente ano, e de que havia informação no Tesouro até a data do quadro n. 4, eleva-se a Rs. 22.134:480\$526 (\*). O cálculo da proporção dá para todo o exercício a soma de 37.001:191\$154, sem os depósitos.

Em presença deste progresso da receita pública não duvidei em orçar as rendas do futuro exercício (1857-1858) na quantia de 34.450:000\$0, que é um tanto menor que o termo médio da arrecadação efetuada nos três últimos anos”.

(\*) Para o exercício de 1855-56.

Convém registrar, para comentários futuros, que o inventor do *palpite*, em matéria de avaliação de receita, adotava um processo ou método pelo qual aproveitava, para o seu raciocínio, os elementos ou dados que lhe forneciam :

- a) as arrecadações dos exercícios anteriores;
- b) as arrecadações do exercício em curso;
- c) as variações nessas arrecadações.

O Visconde de Itaboraí orientou-se, na estimativa da receita para o exercício de 1870-71, pela arrecadação do exercício de 1869-70, ainda não terminado, tendo em vista a recente criação de impostos.

Não observou nenhuma média.

O Barão de Cotegipe, no seu relatório de 1877, tratando, como ministro da Fazenda, da previsão da receita para 1877-78 escrevia :

“Embora a nossa receita pública tenha tido marcha ascendente, mesmo com inesperada rapidez, é sabido como aos anos de grande produção e de mais vigor no movimento comercial, acontece seguir-se um ou alguns menos prósperos. A própria curva ascendente da receita pode, portanto, induzir a erro. A tabela n. 1 mostra que o termo médio da renda, nos três últimos exercícios encerrados (1873-74, 1874-75 e 1875-76), é de 101.454:383\$. Não obstante ser essa a base, que a lei de 21-10-1843 tem em vista, e, sem dúvida, a mais racional para o orçamento da futura receita, o Tesouro a tem muitas vezes excedido, oferecendo cálculos mais vantajosos, quando as rendas públicas se mostram prósperas e com tendência para subirem.

Na minha proposta, porem, para o exercício de 1877-78, considerando, por um lado, que a média dos três últimos exercícios era excessivamente alta, porque compreendia o ano de 1872-73, cuja renda por extraordinária não podia entrar em conta, e, por outro lado, que a receita do Estado declinava, já pela extinção de alguns impostos e redução de outros, já pela aplicação de algumas de suas verbas para serviços especiais, já pela escassez de colheitas em algumas Províncias e consequentemente enfraquecimento do comércio de importação e exportação, julguei prudente afastar-me daquela norma...”

Gaspar da Silveira Martins, em 1878, achava que, não sendo os impostos sempre os mesmos e o progresso do país sempre constante, devia ser tomada em consideração, no cálculo da receita, a renda do último exercício ou a do corrente.

O Conselheiro Saraiva, em 1881, não quis saber de *médias* e seguiu, como ele confessou, a *praxe*

ou o *costume* do Tesouro. A *praxe* (ou o *costume*) era não adotar tais médias.

Martinho de Campos, em 1882, apresentando a proposta orçamentária, sustentava que a receita devia ser prevista pelo seguinte processo de sua invenção :

“Acompanhar a receita no seu último exercício, confrontá-la com o termo médio (das receitas anteriores) e atender às circunstâncias que pudessem produzir o aumento ou a diminuição do produto dos impostos”.

O Visconde de Paranaguá, em 1883, e o Conselheiro Lafayette, em 1884, observaram, na avaliação da receita, esse processo.

Durante o Império, antes da lei n. 327 de 1843, a regra das médias trienais não era aplicada. Depois daquela lei, apesar da interpretação errônea que lhe foi dada por muitos, acompanhando outros intérpretes apressados, os ministros da Fazenda tomavam-na como simples orientação ou ponto de partida, dando, porem, toda atenção às arrecadações do último exercício e do em curso e especialmente à marcha das entradas nos cofres do Estado.

Na República, a lei n. 2.083, de 30-7-1909, mandou que a proposta do Ministro da Fazenda à Câmara dos Deputados fosse acompanhada de quadros demonstrativos da receita, discriminando suas fontes e indicando a respectiva arrecadação no último exercício apurado e liquidado e seu confronto com a média da arrecadação nos três últimos exercícios anteriores.

Isto tinha sua razão de ser.

O art. 34 da então vigente Constituição dizia: “Compete *privativamente* ao Congresso Nacional :

1.º Orçar a receita etc. etc.”.

O que o ministro da Fazenda devia fazer era apresentar ao Congresso *dados* sobre os quais pudesse ser armado o orçamento, na parte da receita.

Apesar, porem, das disposições dessa lei, os próprios ministros da Fazenda se afastavam, nas suas “estimativas”, das médias encontradas.

Em 1914, primeiro ano da Guerra Mundial, o ministro da Fazenda Rivadávia Corrêa baseou sua “estimativa” no produto da arrecadação de 1910, tendo em vista o apavorante decréscimo das rendas aduaneiras, consequência da paralisação do comércio internacional.

O relator da receita na Câmara dos Deputados, o eminente Carlos Peixoto, pôs de lado a "estimativa" do ministro e procedeu à avaliação da receita, recorrendo ao processo direto, que lhe permitiu manejar "elementos variados e numerosos", entre os quais os próprios dados da Fazenda, "para diminuir as probabilidades de erro". Estudou os elementos que pôde coligir sobre arrecadações anteriores, sobre a produção, sobre o desenvolvimento dessa produção, sobre o comércio, etc. — comparou, deduziu, induziu e, depois, estimou a receita.

Em 1915, Pandiá Calógeras, ministro da Fazenda, também não respeitou a lei de 1909 e, na sua exposição, justificou cabalmente o seu procedimento.

Mais tarde, em 1922, o Código de Contabilidade conservava a disposição da lei n. 2.083, de 30-7-1909, modificando-a ligeiramente.

O Governo, de acordo com essa lei, devia enviar à Câmara dos Deputados uma proposta, acompanhada de "quadros demonstrativos dos títulos da receita, com indicação das leis que os regerem, das rendas arrecadadas nos três últimos exercícios e a média dessas arrecadações, confrontada com o cálculo da receita".

Também, neste caso, se tratava de fornecer "dados" ao Congresso Nacional, para que pudesse orçar conscientemente a receita pública.

No Estado Novo, sendo ministro da Fazenda o Dr. Oswaldo Aranha, veio o decreto n. 23.150, de 15-9-1933, modificar as normas para a elaboração e execução do orçamento.

Quanto à elaboração orçamentária, esse decreto não erradicou, como alguns pensam, o critério das médias, como ponto ou base de orientação, antes, pelo contrário, veio confirmá-lo.

O art. 6.º do referido decreto prescreve :

"A secção competente do Ministério da Fazenda apresentará à Comissão do Orçamento do mesmo Ministério, quadros comparativos da receita arrecadada nos exercícios anteriores. Esses mapas indicarão as diferenças percentuais verificadas nos títulos orçamentários e as relações percentuais de cada imposto ou taxa em relação ao total da arrecadação em cada ano".

Esse mesmo artigo, confirmando o meu ponto de vista, pelo qual as comparações das receitas e as médias das arrecadações constituem, apenas, base de raciocínio, determinava :

"§ 2.º A estimativa (para o Congresso) da receita será efetuada título por título e não terá por base necessária a média aritmética do último triênio e sim o exame, tão minucioso quanto possível, da probabilidade da arrecadação".

A média das arrecadações não era base necessária (indispensável, fatal, essencial, precisa, taxativa, obrigatória, etc.) para a estimativa, mas, não deixava de constituir elemento precioso para "o exame, tão minucioso quanto possível, da probabilidade da arrecadação".

Atualmente, ainda na vigência da lei n. 23.150, de 1933, é observada na estimativa da receita, a avaliação direta, conforme está descrito no volume "Proposta orçamentária para 1942", da Comissão do Orçamento, do Ministério da Fazenda. Consiste essa avaliação no seguinte :

- a) Levantamento, análise e sistematização de informações estatísticas ;
- b) Indicação da renda produzida em exercícios anteriores ;
- c) Comparação da receita prevista e da arrecadada, em anos anteriores ;
- d) Comparação da receita, por mês, nos quatro anos anteriores e nos meses do ano em curso ;
- e) Verificação das variações de cada tributo ou fonte da receita.

O que se acha dito nessas cinco alíneas pode ser resumido assim :

Na avaliação da receita é preciso ter presente:

- 1) Estatísticas (letra a)
- 2) Quadros demonstrativos das arrecadações anteriores (letras b, c e d)
- 3) Exame das variações nas arrecadações (letra e).

No ante-projeto de um novo código de Contabilidade — redigido pelo meu distinto amigo e eminente contabilista Dr. Moraes Junior e por mim — está dito que o Ministério da Fazenda forneça ao D.A.S.P., para a previsão da receita pública :

- 1) Quadros demonstrativos de arrecadação nos três últimos exercícios ;
- 2) Estatísticas ;
- 3) Estudos referentes às variações verificadas.

Desta rápida excursão através os critérios de avaliação da receita pública, seguidos durante tantos anos, que conclusões podem surgir?

Na minha opinião, estas :

- 1) As indicações das arrecadações anteriores sempre foram utilizadas para início de estudo ;
- 2) As arrecadações conhecidas do ano em curso também o foram, diversas vezes ;
- 3) A marcha das arrecadações (*majoração* sucessiva dos produtos dos impostos) era tomada em consideração no cálculo das previsões da receita ;
- 4) As médias trienais das arrecadações, quando a elas se prestou atenção, serviram apenas como pontos de referência ou orientação ;
- 5) Na avaliação da receita sempre influiu o exame das condições econômicas do momento.

E' evidente que estas conclusões se referem a *elementos*, até certo ponto materiais, a serem avaliados, analisados, controlados para se chegar, pelo raciocínio, e não por uma simples operação aritmética, à previsão da receita.

Nesta última fase dessa previsão é preciso que os elaboradores da proposta orçamentária tenham capacidade e sinceridade e, ainda, como escreve Street, qualidades de "prophet", clairvoyant, accountant, fiscal, juggler, economical analyst".

\*  
\* \*

E quando esses elaboradores perceberem que a receita não cobrirá a despesa ou quando se convencerem de que há impostos prejudiciais ao desenvolvimento nacional, deverão limitar-se, como depositários de uma estranha doutrina fatalista, a indicar friamente a arrecadação prevista ou deve-

rão propor o que o seu patriotismo sugerir, a favor do Brasil? Sou pela segunda destas soluções. De outro modo seria regredir vergonhosamente, pois, no próprio Império havia uma lei — e esta de 1831 — que mandava ao Tesouro, na organização da proposta "observar os efeitos, que produzem ou vierem a produzir os tributos ora existentes ou que para o futuro se derramarem sobre os diversos ramos da riqueza nacional, e *propor a tais respeitos o que entender mais vantajoso à prosperidade nacional*".

Se, há mais de século, assim se procedia tão sábia e acertadamente, hoje, quando nos orgulhamos do nosso progresso, o D.A.S.P., o órgão constitucional que deve "organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados" deverá limitar-se a *calcular a receita*, no desconhecimento completo do que possa reclamar a "prosperidade nacional", ou deverá *sugerir* o que os seus estudos lhe mostrarem ser útil à Nação?

A resposta só pode ser uma única.

\*  
\* \*

Um as palavras finais.

O estudo do modo pelo qual eram elaborados os orçamentos do Império, para um país imenso, de escassa população habitando regiões descontínuas e pobres em vias de comunicações, quando qualquer notícia das estações arrecadadoras ou dos pequenos centros de produção *envelhecia* no caminho, antes de chegar à Côte, fez nascer em mim uma admiração respeitosa aos antigos estadistas, organizadores das propostas orçamentárias.

Esta admiração respeitosa aqui a deixo, mesmo porque, nas pesquisas a que procedi, encontrei nos relatórios empoeirados e esquecidos dos antigos ministros da Fazenda, idéias que, se fossem reproduzidas agora, seriam aplaudidas como novidades ou descobertas.