

Métodos de estimativa das rendas públicas

BENEDICTO SILVA

I

À medida que percorre e explora os intrincados meandros da Administração Pública, o estudante desta moderna e fascinante ciência passa a deter atenção cada vez maior nas questões orçamentárias.

Tamanha, efetivamente, é a importância do orçamento na administração, que ninguém poderá ser um verdadeiro, um "full-fledged" técnico na arte e ciência de gerir os negócios públicos, se não se familiarizar profundamente com as questões orçamentárias.

Dentre essas questões, a das estimativas das rendas merece tratamento especial, não só porque tem sido mais ou menos negligenciada pelos tratadistas, senão também, e sobretudo, porque a política de qualquer governo está inelutavelmente sujeita à influência das previsões financeiras.

É verdade que, ao traduzir seu plano de trabalho anual em termos monetários, elaborando assim o que chamamos orçamento público, a entidade governamental relaciona, em primeiro lugar, os gastos que lhe cumpre fazer para executar o plano. Só depois de determinado o *quantum* dos gastos é que passa a cuidar dos meios de cobri-los. Em outras palavras, na gestão dos negócios públicos, é a despesa que condiciona a receita e não esta que determina aquela. De sorte que, ao fixar o total das despesas, o governo fixa indireta e simultaneamente o total da receita, embora, em mui-

tos casos, sejam incluídos nesta certos recursos especiais, que não constituem renda, tais como os produtos de empréstimos, operações de crédito, emissão de apólices, etc.

Apesar dessa lógica subordinação da receita à despesa, as estimativas das rendas públicas influem sensivelmente na política dos governos.

Uma estimativa exagerada, que incute, por exemplo, no ânimo do Chefe Executivo a esperança de poder contar com tais e tais recursos no correr de um exercício financeiro, pode induzi-lo a autorizar inoportunamente a implantação de novos programas, ou a distensão de programas já em andamento, impondo assim ao seu governo, sem o querer, ou um *deficit* indesejado e inesperado, ou um *deficit* maior do que o que fora previsto e para o qual se aparelhara.

Por outro lado, a estimativa exagerada das rendas públicas, transfundindo otimismo nos meios governamentais, estimula e reforça a tendência natural, muito viva nos ministros, diretores e chefes de repartições, para pleitearem aumento de verbas orçamentárias, sempre "indispensáveis" aos serviços que dirigem e não menos conformes "ao interesse público".

Diante do argumento valioso de que haverá recursos disponíveis, o Chefe Executivo, ou o Congresso, ou o Conselho de Ministros, em suma, a autoridade ou órgão que decide sobre a política

financeira e administrativa, ficará sem contra-argumentos para negar as novas verbas pleiteadas, sobretudo quando estas se destinarem a empreendimentos aparentemente sensatos, ainda que adia-veis.

Seja como for, parece inegável que uma super-estimativa, sincera ou capciosa, das rendas públicas pode acarretar dificuldades financeiras ao governo, desequilibrando-lhe subrepticamente o orçamento, ou agravando o *deficit* previsto, ou ainda ensejando o lançamento de obras novas, cujos onus os recursos obtidos, menores do que os estimados, não bastam para cobrir. Em qualquer desses casos, o efeito de uma super-estimativa turva a ação dos órgãos administrativos, além de depor fortemente contra a capacidade de dirigir e até contra a honestidade dos responsáveis pela empresa governamental.

Se uma super-estimativa pode originar tão graves consequências, das quais a menos suportável não ha de ser, por certo, a impressão de desgoverno que causam ao público e especialmente ao próprio pessoal governativo, não se deduza que a hipótese contrária, a de uma sub-estimativa, seja menos maliciosa.

Com efeito, se a super-estimativa instila o otimismo nos meios oficiais e inspira-lhes novas atitudes, a sub-estimativa age em sentido oposto, levando a autoridade que decide a se por em guarda contra qualquer aumento de despesa, e até contra a manutenção de serviços uteis já existentes, e a continuação de obras já em curso, ainda que a interrupção implique perda total ou parcial da parte executada.

A história das nossas estradas de ferro federais está cheia de episódios que documentam a afirmativa anterior. Raras haverá, com efeito, que não foram construídas em "prestações" e através de vicissitudes, acontecendo às vezes que as chuvas deste ano arruinam completamente os serviços de terraplenagem iniciados no ano passado mas não prosseguidos, não postos *au point*, em virtude de falta de renovação das verbas orçamentarias.

Nem sempre essas interrupções irracionais e profundamente anti-econômicas foram motivadas

pelo fato de haver as rendas federais sido estimadas para menos. E' sabido que outros fatores — os caprichos e as rivalidades políticas regionais, a ausência de planos, as crises financeiras inevitáveis, a incompetência, para mencionar apenas os mais evidentes — teem muito mais a ver com os prejuizos causados à coletividade brasileira pela falta de continuidade administrativa, do que as sub-estimativas das rendas federais, tão frequentes, aliás, na história financeira do Brasil como as super-estimativas.

Não obstante, as observações feitas constituem excelentes ilustrações dos malefícios que uma sub-estimativa, pode infligir a governos e governados.

E' que, sempre temerosos dos *deficits*, cuja acumulação indefinida é susceptível de arrastá-los à desmoralização, à insolvência e até ao repúdio puro e simples das obrigações assumidas, os governos responsáveis, quando têm pela frente o espantallo — pouco importa se imaginário — de aperturas financeiras, julgam mais prudente adiar as iniciativas e esquemas que importem aumento de despesas. Ora, uma sub-estimativa das rendas públicas, tal seja ela, prenuncia diminuição dos recursos com que o governo poderá contar no próximo exercício. Isso produz o efeito de uma crise financeira em perspectiva — repercutindo assim, imediatamente, no orçamento de despesas. As consequências, no caso, são facilmente imagináveis: serviços bem organizados, em condições de se tornarem mais eficientes e socialmente mais proveitosos através da ampliação, serão obrigados a estacionar em consequência do "corte" que, em tais circunstâncias, costuma recair sobre todas as propostas orçamentárias parciais; projetos novos de trabalho, embora amplamente justificados e reclamados pelos interesses da população, como sejam, por exemplo, o prolongamento de uma rodovia, a escola para o bairro novo, a construção de outra ala para o hospital que se tornou congestionado, o melhoramento das obras de um porto, etc., etc., irão direito para o arquivo; o diretor da biblioteca não obterá as verbas com que sonhava para enriquecer as suas coleções; certas estradas de ferro,

cujo material precisa de ser renovado, continuarão a servir mal o público; o serviço postal, igualmente mal equipado, já insuficiente para atender às necessidades da população e do próprio governo, passará outro ano como "bode expiatório" dos maus correspondentes; e assim por diante.

Como se vê, todos esses males, ou alguns deles, podem ocorrer em consequência de uma sub-estimativa das rendas governamentais. E uma vez ocorridos, afetam perniciosamente as relações das entidades governamentais com as respectivas clientelas, indispondo aquelas com estas.

Naturalmente interessado em evitar, ou em não agravar, o *deficit* orçamentário, o governo tende a negar recursos para empreendimentos novos, assim como a "podar" as propostas orçamentárias dos serviços já existentes, se percebe no horizonte sinais de crise financeira.

Quando se trata, efetivamente, de uma crise em marcha, nada mais natural que o governo, guiado pelo critério da máxima conveniência, se acautele contra os seus efeitos e, assim, corra os cordões do tesouro público, comprimindo as despesas. Mas se essa política for adotada em virtude de uma sub-estimativa das rendas públicas, isto é, de uma estimativa errada para menos, os prejuízos sociais que provoca são absolutamente desnecessários. Ao executar-se o orçamento vigente no exercício financeiro afetado pela sub-estimativa, e uma vez verificado que o fluxo das rendas públicas, naturalmente superior à previsão, comportaria facilmente todos, ou pelo menos alguns dos justos aumentos de verba solicitados mas não concedidos, então se tem a medida dos prejuízos que a comunidade sofreu, assim como dos benefícios que deixou de auferir, tudo desnecessariamente, tudo por causa de uma sub-avaliação dos recursos com que o governo haveria de contar.

Tais são, na prática, algumas das vicissitudes a que uma estimativa substancialmente remota, ou melhor, muito afastada, num ou noutro sentido, da realidade, pode sujeitar toda a maquinária administrativa do Estado.

Outras consequências não menos indesejáveis, embora mais sutis, e por isso refratárias ao

tratamento redacional, ainda poderiam ser examinadas. Uma delas é o desconforto patriótico que a observação dos erros administrativos causa às pessoas normais e lúcidas. Particularmente quando direta, quando feita *de dentro*, na própria intimidade do serviço público, pelos servidores esclarecidos e bem intencionados, que desejam orgulhar-se das organizações a que pertencem e diligenciam por torná-las queridas e respeitadas, essa observação produz efeitos dolorosos e esterilizantes.

A certeza terrível de que o esforço pessoal, por devotado e extremo que seja, nada mais representa do que uma gota d'água num oceano hostil, cujas correntes profundas, movendo-se com ela, sem ela e contra ela, a ignoram necessariamente, não constitue estímulo ideal para nenhum funcionário, muito menos para aqueles que servem os interesses coletivos, servindo as próprias inclinações.

Seria igualmente apropriado, já que estamos tratando das estimativas das rendas públicas, incluir pelo menos uma referência à questão do planejamento do trabalho governamental. De fato, sem boas estimativas, quer das despesas, quer das receitas, não pode haver planos de ação administrativa dignos deste nome. E' que todo ato administrativo repercute diretamente no orçamento. Torna-se imperioso que os planos de governo, planos que, em última análise, significam movimentação de recursos monetários, tirados do povo e a ele devolvidos em forma de vencimentos, salários, serviços e proteção, sejam reduzidos a termos orçamentários. O problema do financiamento não é, de certo, negligenciável em se tratando de qualquer plano de ação governamental. Desempenhando o papel de lastro, o orçamento deve ajustar-se plenamente ao plano de governo, a ponto de se fundir um no outro.

*

* *

Apesar da importância tremenda das estimativas das rendas públicas — e por estranho que pareça — os autores de obras sobre finanças,

tanto os antigos como os modernos, descartam-se dessa questão sumariamente, ora omitindo-a de todo, como Karel Engliš (1) e Van der Borght (2), ora dedicando-lhes apenas duas ou três páginas, como A. E. Buck (3) e Porto Carrero (4).

Uns enumeram três, outros quatro métodos de estimativa das rendas públicas. Quanto aos dois métodos mais citados — o automático e o do crescimento médio — os autores elucidam razoavelmente o leitor, habilitando-o a aplicá-los — mesmo porque tais métodos são o que ha de mais primário. Quanto ao método da avaliação direta, o único que hoje se pode levar a sério como instrumento de previsão de resultados, os tratadistas limitam-se a dar indicações vagas e gerais, que estão longe de satisfazer mesmo o estudante menos exigente. Após a leitura do que consignam os autores sobre esse método, a única noção que se aprende é a de que ele tem dado bons resul-

tados na Inglaterra, onde, aliás, se originou. O método propriamente dito, isto é, o *modus-operandi*, é deixado maliciosamente à perspicácia do "leitor inteligente". Que o adivinhe e o aplique, se puder.

E' dos quatro métodos de avaliação da receita pública, citados pelos autores, e de um quinto, ainda não incluído no rol, que tratarei no próximo artigo.

Farei o possível por ilustrar, com aplicações práticas, as afirmativas que fizer sobre cada um deles, sem me deixar inibir pelo pejo de tratar mais detidamente de questões que, ao que parece, até agora têm sido consideradas indignas de figurar nos tratados de Ciência das Finanças, geralmente reservados para assuntos mais teorizáveis, como tributação, translação, caráter do orçamento (é lei? não é lei? é lei *sui-generis*?), moeda, cambio, etc.

Dar-me-ei por muito bem pago do esforço de rabiscar estas variações desambiciosas e marginais em torno das questões orçamentárias, se conseguir incutir algum interesse a algum leitor pelo aperfeiçoamento dos métodos de estimativa das rendas públicas.

(1) *Introducción a la Ciencia Financeira*, Ed. Labor, 1931.

(2) *Hacienda Publica*, 2 vol., Ed. Labor, 3.^a edição, 1937.

(3) *The Budget in Governments of Today*, New York, 1934, e *Public Budgeting*, New York, 1929.

(4) *Economia Política*, Rio, 2.^a edição, 1940.