

Métodos de estimativa das rendas públicas

BENEDICTO SILVA

Da C. O.

III

The sense of humor is the best balance of all the faculties of man, the best security against the pride of knowledge and the conceits of the imagination...

LORD HOUGHTON

Uma viagem inesperada me privou da honra de figurar nas colunas da edição imediatamente anterior desta Revista, forçando-me a interromper a série de artigos sobre os métodos de estimativa das rendas públicas. Feita esta explicação, que me parece devida aos meus colegas de interesse nas questões orçamentárias, e que porventura estejam acompanhando estes desambiciosos ensaios, retomemos o assunto.

“EM EXCURSÃO PELOS AUTORES”

Ao cabo e em consequência 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 (estes em providenciais traduções espanholas), franceses e americanos (1), estou habilitado a asseverar que apenas 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. Aqueles enumeram apenas três métodos de estimativa; estes enumeram quatro, incluindo na lista um produto nacional.

Cumpre observar, todavia, que alguns não falam em métodos de estimativa, mas ora em “processos”, ora em “sistemas de avaliação”. Outros simpatizam mais com a expressão “sistemas de previsão”. Um serve ao leitor, na mesma página, esta variedade: “sistema automático”, “pro-

cesso das médias”, “experiência da *majoração*” e “regime da avaliação por apreciação direta”. Seria fácil respigar mais provas do desentendimento verbal dos tratadistas sobre essa província da ciência financeira. As amostras exibidas, porem, ilustram suficientemente o fato.

Apurado tudo quanto uns e outros dizem, estabelecida a correspondência entre as diferentes nomenclaturas empregadas, os quatro referidos métodos podem ser apresentados sob as seguintes denominações:

- a) método automático;
- b) método das *majorações*;
- c) método da avaliação direta;
- d) método das médias.

O primeiro e o segundo são originários da França; o terceiro surgiu na Inglaterra; o quarto representa a contribuição brasileira.

CONCEITO DE MÉTODO

À vista das amostras enfileiradas acima, julgo tópica uma ligeira “*tournée*” pelo país dos conceitos. Efetivamente, tão dinâmica e, como se vê, tão divertida é a contradança das nomenclaturas dos autores “excursionados”, que me parece necessário desvencilhar desse amaranhado o conceito de método. Acontece, além disso, que semelhante tarefa se tornou extremamente fácil, reduzindo-se a um simples caso de transcrição, desde que foi realizada pela mente enciclopédica de Urbano C. Berquó. E depois que este gigante da cultura fi-

(1) Reporte-se o interessado à bibliografia que será publicada com o último artigo desta série.

xou, por escrito, o conceito de método, quem leu o seu fulgurante ensaio sobre o método estatístico, publicado em 1935, decerto não vai cair no ridículo de tatear em torno de uma questão epistemológica, ou quase, que o mestre — ele que nada em recursos de conhecimento e de inteligência — conceituou tão cristalinamente em quatro linhas. Eis como Urbano Berquó situou, criticamente, *a posteriori*, o referido conceito:

“André Lalande em seu imprescindível ‘Vocabulaire technique et critique de la Philosophie’ diz, a propósito da palavra ‘méthode’, o seguinte: ‘Étymologiquement, ‘poursuite’, et par conséquent effort pour atteindre un fin, recherche, étude, d’où chez les modernes deux acceptions très voisines, quoique possibles à distinguer: 1.º Chemin par lequel on est arrivé à un certain résultat, lors même que ce chemin n’aurait pas été fixé d’avance de façon voulue et réfléchi... — 2.º ‘programme réglant d’avance une suite d’opérations à accomplir et signalant certains événements à éviter, en vue d’atteindre un résultat déterminé’. B — ‘Spécialement — Procédé technique de calcul ou d’expérimentation’.

Em qualquer dessas acepções, método significa sempre pesquisa, estudo, caminho, programa ou processo para atingir um fim. E’ uma norma ou um conjunto de normas que se emprega para se obter tal conhecimento ou para se realizar tal ação”.

O MÉTODO AUTOMÁTICO

Este método representa exatamente o oposto do que os americanos chamariam “an elaborate method”. Nada mais simples, com efeito. Chega a ser primário e até grotesco — de tão simples. Considerando-se que a produtividade fiscal de dado imposto é uma função de vários fenômenos econômico-financeiros, sujeitos à influência de causas permanentemente em mudança, custa crer que o método automático se haja originado e aclimado na França, tal o divórcio entre ele e a tradicional *finesse* da inteligência francesa.

Como se sabe, consiste o método automático em adotar-se, como estimativa para o exercício financeiro vindouro, a arrecadação feita no último exercício financeiro encerrado,

Para tornar a exposição mais terra-a-terra, baixando-a ao nível do primarismo irredutível do método, illustremo-la com uma aplicação prática.

Figuremos que, em 1923, ao elaborar o orçamento federal para o exercício seguinte, o órgão então incumbido dessa tarefa, coagido por lei, ou levado por uma predileção “doutrinária”, houvesse optado pelo método automático para estimar as rendas públicas. Como teria agido para aplicá-lo?

a) Em relação às rubricas antigas do orçamento de receita, tudo que lhe competia fazer era verificar as rendas arrecadadas no último exercício financeiro encerrado, digamos o de 1922, e transferir para a proposta orçamentária em elaboração, como estimativas, os respectivos montantes. Estudemos um caso isoladamente — o imposto de consumo. Como a renda proveniente deste imposto atingiu, em 1922, a importância de 177.600 contos de réis, ele deveria produzir, em 1924, importância igual. O seu comportamento no exercício em marcha, 1923, exatamente o que poderia revelar a tendência mais recente da arrecadação, esse não seria objeto de cogitações. O crescimento natural e social do agregado humano, as crises parciais, afetando um ou vários setores da economia, as crises gerais, as inovações da moda, o movimento do comércio internacional e do comércio interno, nada disso seria levado em conta. Mesmo no caso de majoração de taxas, o que certamente seria feito para aumentar a renda, *previa-se* que o imposto havia de produzir, em 1924, exatamente o que produzira em 1922. Por que não? O método é automático, sim senhor.

Vejamos agora, concretamente, no caso em apreço, qual teria sido o resultado da estimativa:

Renda do imposto de consumo em 1922	177.610
Estimativa do imposto de consumo para	
1924	177.610
Renda do imposto de consumo em 1924	299.140
Diferença entre a arrecadação e a estimativa	121.530

Uha ligeira análise mostra que a estimativa representou apenas 59,37 % do total efetivamente arrecadado. Em outras palavras, a arrecadação superou a estimativa em 68,43 %.

b) Quanto às rubricas novas, o método automático... Queiram desculpar, mas os tratadís-

tas não ensinam como se estimam, pelo método automático, as rendas dos impostos novos.

Experimentum Crucis

Mais alguns exemplos práticos bastam para evidenciar definitivamente a "virtuosidade" do método automático. O seguinte quadro contém a série das rendas federais arrecadadas no período de 1924 a 1936. A coluna 2 apresenta, para efeito de ilustração, as estimativas das mesmas rendas no mesmo período, feitas pelo método automático.

Sabe-se que a economia brasileira, refletindo a economia nacional, se desenvolvia em franca prosperidade no período compreendido entre 1924 e 1929, inclusive. Sabe-se, igualmente, por outro lado, que a partir do último trimestre de 1929 até 1936, particularmente até 1933, a economia mundial, e com ela a economia brasileira, atravessou uma fase de tremendas vicissitudes, fase que passou a ser chamada Grande Crise Econômica. De modo que o período considerado, abrangendo condições opostas e extremas, é um campo ideal para a espécie de *experimentum crucis* a que vamos submeter o método automático.

ANOS	ESTIMATIVA (Pelo método automático)	ARRECADAÇÃO	DIFERENÇA	
			ABSOLUTA	PERCENTUAL
— Período de prosperidade —				
1924.....	815.102.173	1.534.893.473	— 719.791.300	— 46,90
1925.....	1.226.541.132	1.741.833.782	— 515.292.630	— 29,96
1926.....	1.534.893.473	1.647.888.740	— 112.995.267	— 6,86
1927.....	1.741.833.782	2.028.666.842	— 286.833.060	— 14,14
1928.....	1.647.888.740	2.216.512.635	— 568.623.895	— 25,65
1929.....	2.028.666.842	2.399.599.727	— 370.932.885	— 15,46
— Período de depressão —				
1930.....	2.216.512.635	1.677.951.588	+ 538.561.047	+ 32,01
1931.....	2.399.599.727	2.105.137.029	+ 294.462.698	+ 13,99
1932.....	1.677.951.588	1.695.554.589	— 17.603.001	— 1,04
1933.....	2.105.137.029	2.095.784.984	+ 9.352.045	+ 0,45
— Período de recuperação —				
1934.....	1.695.554.589	2.519.716.360	— 824.161.771	— 52,71
1935.....	2.095.784.984	2.722.693.101	— 626.908.117	— 23,03
1936.....	2.519.716.360	3.127.459.918	— 607.743.558	— 19,43

Examinando o quadro acima, o observador verificará facilmente que, até 1929, as importâncias arrecadadas são consideravelmente superiores às estimativas correspondentes e que, de 1930 a 1933, as arrecadações ficam ligeiramente aquém das estimativas. Note-se que, em 1932 e 1933, o grau de aproximação entre as estimativas e as receitas realizadas é assombroso. Nessas duas instâncias o

método brilhou. Por que? Simplesmente porque o ciclo econômico, mudando de direção, regrediu ao encontro das estimativas. Ao prosseguir a sua marcha, porém, não tardou em deixá-las a perder de vista. Já a partir de 1934 as arrecadações voltam novamente a ultrapassá-las. E' como se, nos três casos, tivesse havido o propósito deliberado de superestimar ou subestimar as rendas federais para efeito de elaboração orçamentária.

O fato explica-se por si mesmo. O automatismo do método produz inevitavelmente subestimativas nos períodos de prosperidade e superestimativas nos períodos de depressão econômica, uma vez que o seu material de trabalho é eminentemente estático e passivo, forçando o operador a ignorar as tendências, ainda as mais acentuadas e violentas, da vida econômica.

Nas épocas de conjuntura econômica favorável, quando a prosperidade lubrifica, areja e põe em movimento ascensional todas as atividades produtivas, o método automático, jungido ao penúltimo ano, capenga de longe atrás das condições presentes, incapaz de alcançar as tendências do momento. Conversamente, nos primeiros anos dos períodos de vacas magras, quando a máquina econômica emperra ou desanda, o método automático prossegue impavidamente em plena prosperidade, gerando estimativas que nem mesmo o Dr. Pangloss subscreveria. Em qualquer das hipóteses, na crise como no *boom*, o método automático só revela os "sinais dos tempos" com dois anos de atraso, isto é, só revela os sinais dos tempos passados.

Cumprе mencionar que, dentre os autores que se ocupam com os métodos de estimativa, um pelo menos, A. E. Buck, formula crítica semelhante ao método automático, apontando algumas das desvantagens que lhe são inerentes.

A HARMONIA INTERNA DO MÉTODO

Quando aplica o método automático, o operador — no caso um simples maria-vai-com-as-outras — nada mais faz do que intimar o passado a reproduzir-se fielmente no futuro. O poder que legisla sobre o orçamento, ao encampar as estimativas automáticas, decreta, por sua vez, que um fenômeno essencialmente dinâmico, dinâmico por excelência, como é a produtividade fiscal de qualquer imposto, se transforme em estático. Os exercícios financeiros são reunidos em duas séries distintas, em dois partidos mutuamente hostis, sem

nenhuma relação de continuidade entre si no que concerne à renda dos tributos. De um lado, o partido dos anos de milésimos pares, marchando de mãos dadas, bem comportadinhos que dá gosto. De outro lado, numa solidariedade não menos disciplinada, move-se o partido dos anos de milésimos ímpares. E' comovente e inspirador. Pela monotonia do ritmo e a lentidão dos movimentos, até evocam "os tardos elefantes processionais" da imagem poética. Vejam só. A arrecadação de 1924 deve ser igual à de 1922, a de 1926 igual à de 1924, a de 1928 igual à de 1926, a de 1930 igual à de 1928, e assim por diante, indefinidamente... Idêntica política adota o outro partido, o dos anos de milésimos ímpares: 1923 reproduz 1921, 1925 segue as pegadas de 1923, 1927 é o *alter idem* de 1925, 1929 navega tranquilamente na esteira de 1927, etc., etc. Tudo harmônico, tudo simétrico, tudo bem arranjadinho, como canteiros de jardins.

DÁ LICENÇA?

Não é necessário que me advirtam de que estas questões orçamentárias costumam ser tratadas com aquela puríssima gravidade de que só os financistas conhecem a fórmula. Reconheço que o meu tom algo caseiro, entremeado de bom humor, se afasta da circunspeção rotineira e talvez até melindre a dignidade do assunto.

Que culpa tenho eu, porem, de me sentir bem humorado e disposto a rir à medida que a análise me vai franquiando acesso ao conteúdo de questões que, embora apresentadas gravemente pelos autores, encerram tão farta dose de comicidade?

"O ridículo é a contraprova da verdade", lá diz a sabedoria popular. Ademais, qualquer assunto, por sisudo que pareça, pode ser explorado com bom humor. Aristóteles, na *Retórica*, atribue a um antigo sábio grego a opinião de que o humor é o teste da gravidade, e vice-versa. Segundo essa opinião, torna-se suspeito o assunto que não comporta pilhéria, assim como a pilhéria insusceptível de exame sério é apenas falso espírito.

Aceitemos, pois, a visita do bom humor à província da ciência financeira, ordinariamente tão pejada de circunspeção no seu colarinho engomado.

Deixem que eu vingue, no método automático e em alguns de seus afins, o estudante desprevenido e de boa fé, a quem muitos tratadistas impingem dogmaticamente, como se lhe estivessem desvendando os mistérios da verdade revelada, tantos dislates em matéria orçamentária e financeira.

Os financistas, é lê-los com ânimo duvidoso, espírito crítico e bom humor.

Na próxima edição ajustaremos contas com o método das majorações.

