

O Relatório da Comissão de Orçamento

II

A ESTIMATIVA DA RECEITA PÚBLICA

“Governar é prever”. Esta frase é atribuída ao historiador Adolphe Thiers, que foi também um homem de Estado muito prudente e um administrador extremamente conservador. A máxima se adapta a todos os ramos da Administração Pública, mas a nenhum melhor do que à Administração Financeira. Para se elaborar um orçamento é preciso fazer-se uma idéia, e mesmo uma idéia muito precisa, do exercício futuro, do futuro funcionamento da máquina do Estado, do bom equipamento de todas as suas partes, da coordenação da engrenagem e principalmente do “carburante” necessário, isto é, da receita que deve manter o mecanismo em movimento. É a previsão no sentido mais concreto do termo.

Mas também no domínio financeiro a previsão admite *nuances*. Há previsões que são mais intenções e outras que exprimem uma tentativa. Encontramo-las bem caracterizadas no “Sumário do Exercício Financeiro de 1942” (1). Esse quadro instrutivo, que pela primeira vez demonstra a estrutura interior do orçamento, é como todo balanço, dividido em duas colunas: uma para a receita e outra para a despesa. A rubrica da receita intitula-se “Rendas estimadas” e a das despesas “Despesas fixadas”.

Eis a *nuance*: *pode-se* “fixar” as despesas previstas, mas as receitas só podem ser “estimadas”. Não ousamos pretender que a diferença entre esses dois termos seja muito grande na prática. Frequentemente acontece que no correr do exercício as despesas fixadas devem ser completadas por créditos suplementares e que as receitas efetivas correspondem melhor às previsões que as despesas. A principal causa dos deficits no passado sempre foram essas despesas suplementares. Entretanto, em princípio a distinção é perfeitamente justifi-

cada e lógica: fixação das despesas dum lado do balanço, estimativa da receita do outro.

Previsão e probabilidade

A avaliação, ou seja a previsão da receita, pode ser feita de diferentes maneiras. O Senhor Benedito Silva analisou recentemente em um estudo espirituoso (2), os quatro processos possíveis para “tentar determinar o número de grãos de feijão encerrados no vaso: a) o palpite puro; b) o palpite informado; c) a estimativa; d) a enumeração”.

O último processo não é aplicável aos acontecimentos futuros, daí não poder ser usado na elaboração da proposta orçamentária. O método mais preciso, ou, para ser prudente o que oferece maior probabilidade e avaliação próxima da realidade é o da estimativa.

Foi um grande progresso o fato de, na proposta orçamentária para 1942, os processos do “palpite” terem sido abandonados e a avaliação da receita ter sido feita por um método com fundamentos científicos, de concepção original e cuidadosamente elaborado.

Antes de descrevermos o novo método, vamos caracterizar em poucas palavras o princípio sobre o qual ele se baseia.

A estimativa tal como foi aplicada para avaliar a receita pública do novo exercício não é uma espécie de profecia, de adivinhação ou de mágica. É um método realista, que procura tirar das experiências do passado conclusões valiosas para o futuro. Todo o mundo está hoje de acôrdo nesse ponto: o conhecimento do espírito humano é limitado. O otimismo da era positiva, a crença nas possibilidades ilimitadas do progresso científico cedeu lugar a concepções mais modestas. Não é um ceticismo sentimental, mas ao contrário, o próprio conhecimento científico, que

(1) Proposta orçamentária para 1942. Relatório pp. 16-17.

(2) “Métodos de Estimativa das Rendas Públicas — II — Fixação do Conceito de Estimativa”. Revista do Serviço Público — Abril de 1942 — pp 5-8.

nos revela seus próprios limites. Com o seu "princípio da incerteza" (3) — hoje plenamente incorporado à física moderna — o matemático Heisenberg demonstrou que "on ne peut jamais réunir que la moitié des éléments nécessaires pour déterminer un événement, les autres événements ne devant exister que lorsque l'événement est accompli" (4). Esses fatores de indeterminação, acrescenta o famoso biólogo Leconte du Noüy, "limitam em certa medida o nosso poder de predição, isto é, nossa ciência". (5)

Se tais limitações existem já para as ciências naturais, elas dificultam mais ainda a certeza absoluta na predição dos fenômenos econômicos e financeiros. O ilustre economista inglês John Maynard Keynes (6) chegou, partindo de outras reflexões, a resultados análogos aos de Heisenberg; estipulou que tudo o que podemos dizer sobre a evolução econômica e financeira futura, apenas apresenta um grau mais ou menos elevado de probabilidade. Benedito Silva acha-se então em perfeita conformidade com as idéias mais notáveis da ciência contemporânea quando ele diz, referindo-se aos métodos de estimativa da receita pública: "A estimativa, igualmente, não inculca certeza, pelo que não satisfaz plenamente a necessidade do conhecimento perfeito do fenômeno pesquisado. Mas é um sucedâneo aceitável da certeza". (7).

Reconhecer os limites do conhecimento e a eventualidade de certos erros não é fraqueza nem resignação. É antes de tudo um estímulo para se atingir o máximo, nos limites do possível. Os resultados que os métodos honestos de previsão tem dado em outros setores da vida econômica e social não são de nenhum modo desencorajadores. Nota-se que todos os seguros privados e sociais, os seguros de vida, os seguros contra doenças e acidentes, o seguro contra incêndios, o roubo, e mesmo os seguros contra a *chômage* e os riscos do crédito, são baseados na hipótese da constância de certos fenômenos, a qual permite, com alto grau de probabilidade, tirar conclusões do passado para o futuro.

Sem dúvida no domínio das finanças públicas há também fenômenos que se repetem constantemente da mesma maneira. O produto dos impostos acusa diferença dum ano para outro. Mas essas variações não obedecem àquele mecanismo misterioso, ininteligível ao espírito humano, que se designa por "acaso". Eles mostram em sua sequência grande regularidade, e tudo o que se passa regularmente pode ser calculado ou, pelo menos, estimado também para o futuro.

Todavia, antes de poder basear sobre as observações de uma certa regularidade um método para as condições do desenvolvimento futuro, deve estudar mais detidamente o "trend", ou seja o ritmo principal, os desvios e as condições do movimento. Em teoria o problema parece fácil; na prática porém, a sua solução requer um trabalho imenso de preparativos e de controle; mas não basta só o trabalho se não for ele dirigido e inspirado por um espírito engenhoso, crítico e criador ao mesmo tempo.

O novo método

Foi esse trabalho que a Divisão da Receita da Comissão de Orçamento realizou e praticamente aplicou pela primeira vez na Proposta Orçamentária para 1942. O Relatório da Comissão de Orçamento assim se refere ao novo método:

"A modalidade de avaliação direta, descoberta e aplicada pela Divisão da Receita da C. O. na estimativa das rendas federais para 1942, nada mais é do que um modo simples, prático, óbvio, de pesquisar as regularidades passadas, identificá-las e projetá-las no futuro, se for o caso. E é tão familiar, tão desambiciosa, tão destituída de elaborações matemáticas, que dificilmente logrará impressionar os estudiosos do assunto, sobretudo aqueles que costumam ficar deslumbrados ante o simbolismo das fórmulas semi-esotéricas".

Essa breve característica destaca com justeza as vantagens essenciais do novo método de estimativa:

1.º — *A estimativa é um processo direto.* Ela não decorre de constatações e reflexões de ordem geral sobre a conjuntura econômica do

(3) A. Djacir Menezes, "O princípio de simetria e os fenômenos econômicos". (Rio de Janeiro, 1939), pp. 11-16.

(4) Leconte du Noüy, "Le temps et la Vie" (Paris, 1936) pág. 148.

(5) Idem, pág. 51.

(6) "A Treatise on Probability" (London, 1929).

(7) Revista do Serviço Público, abril de 1942 — pág. 7.

país, sobre a situação internacional, sobre o movimento geral dos preços, sobre o movimento demográfico, etc., se bem que todos esses fatores também entrem em consideração; ela toma para ponto de partida o próprio movimento do imposto em questão e pergunta: "como se deve interpretar esse movimento? Qual é a "tendência", a linha principal da evolução? E qual foi a tendência dos últimos tempos?" Somente depois de serem esses fatos minuciosamente estabelecidos e analisados é que as observações de ordem geral, ou sejam os fatores indiretos que agem sobre os produtos do imposto, são utilizáveis para controlar e eventualmente ajustar os resultados obtidos pela análise direta.

2.º — *A estimativa é um processo prático.* Elaborado para um fim especial — a avaliação da receita pública — o método encara as cifras unicamente sob esse aspecto. Ele não tem ambições nem preconceitos doutrinários; baseia-se sobre o postulado estatístico segundo o qual "o que é constante no passado é provável no futuro". A sua aplicação não segue imutavelmente o mesmo esquema. Não exige que, para prevêr a evolução financeira do próximo ano, deve-se basear obrigatoriamente sobre os resultados dos últimos cinco ou dez anos. Procura uma fórmula adequada para cada imposto e nunca se afasta do bom senso.

3.º — *A estimativa é um processo simples.* O espírito prático e realista que diminua materialmente o novo método de avaliação reflete-se também em sua forma exterior. Renuncia expressamente ao fogo de artifício de símbolos matemáticos, que estão hoje em moda na economia política e que, na Inglaterra, invadiram também o terreno das finanças públicas. Ninguém tem necessidade de recorrer a pomposas fórmulas matemáticas para resolver o problema $2x2=4$. Mas certos técnicos das finanças se divertem com isso. Para exprimir, por exemplo, a idéia muito simples e conhecida de que o aumento proporcional do imposto sobre a renda não constitui para todos os contribuintes um sacrifício equitativo, eles precisam de fórmulas como esta (8)

$$F'(x) - \left\{ 1 - \psi'(x) \right\} \frac{dF \{ x - \psi(x) \}}{d \{ x - \psi(x) \}} = 0$$

(8) A. C. Pigou, *A study in Public Finance* (London, 1929), pág. 112.

Felizmente o método de estimativa elaborado e aplicado pela Divisão da Receita da Comissão de Orçamento nos poupa a tais monstruosidades. Sua linguagem simples e clara e suas deduções e conclusões são facilmente compreensíveis por todos aqueles que se interessam pelo assunto. Essa simplicidade não é o seu mérito menos importante. O relatório dá alguns exemplos admiráveis que demonstram como o novo método funciona praticamente. Em primeiro lugar um exemplo do passado, isto é, de um período para o qual podemos comparar as "previsões retrospectivas" com o do produto efetivo do imposto. Suponhamos que tivéssemos querido, em novembro de 1938, estimar previamente a receita do imposto de consumo sobre calçados para o exercício de 1939. Nos anos de 1935 a 1937 a receita correspondente a esse imposto aumentou continuamente, mas não com o mesmo ritmo. De 1934 a 1935 o aumento foi de 9,66%; em 1936 foi 11,24% superior ao de 1935 e em 1937 a receita proveniente do imposto de consumo sobre calçados excedia de 5,78% à de 1936. A progressão média anual do triênio foi então de 8,92%. Mais em 1938 houve uma surpresa. O produto do imposto se elevava já nos primeiros nove meses do ano 17,73% acima do de igual período de 1937. Que se tinha passado? Pelos decretos-leis de 24 de setembro e 1 de novembro de 1938 as taxas do imposto foram majoradas. Os fabricantes de calçados sabiam que um aumento do imposto estava sendo preparado e, para se beneficiarem do lapso de tempo que lhes restava antes da reforma do imposto, reforçaram enormemente a produção nos três primeiros trimestres de 1938. O aumento do imposto dava portanto a quase certeza de que em 1939 o seu produto seria sensivelmente mais elevado do que em 1938. Por isso não seria muito ousado estimar que em 1939 o acréscimo em relação a 1938 seria tão elevado como o dos nove primeiros meses de 1938 em relação ao período correspondente de 1937, ou seja, de 17,73%. Tal previsão foi perfeitamente confirmada. Nos últimos meses de 1938 a progressão foi particularmente grande, de maneira que o resultado de todo o ano de 1938 excedeu ainda de 3,88% a avaliação que se poderia fazer sobre a base dos primeiros nove meses. Em 1939 havia, como de costume, nos impostos sobre os artigos de consumo, depois do grande aumento, uma leve reação. Entretanto,

o resultado final de 1939 correspondia quase exatamente (+0,64%!) à estimativa feita quatorze meses antes. Esse exemplo demonstra a eficácia do método mesmo nas circunstâncias relativamente difíceis para a estimativa, como no caso do aumento do imposto e de suas repercussões psicológicas na indústria. Tomemos outro exemplo menos complicado e mais instrutivo ainda, pois que se trata de uma estimativa tal como foi feita realmente para a Proposta Orçamentária para 1942.

O imposto de consumo do cimento acusa um aumento contínuo de receita, mas de um ano para outro o grau de progressão era muito diferente, como se vê no quadro seguinte:

Arrecadação	% do crescimento s/o ano anterior
1935	6,87
1936	21,19
1937	17,20
1938	3,60
1939	10,50
1940	3,40
Média do quinquênio 1936/40..	11,17
Média do biênio 1939/40.....	6,95

No momento em que devia ser feita a estimativa para 1942, a Divisão da Receita da C.O. conhecia apenas o produto do imposto no primeiro semestre. Para ter uma base completa para a avaliação do exercício de 1942, ela devia proceder de início a uma avaliação para todo o ano de 1941. Essa estimativa suplementar foi feita na base da experiência dos anos anteriores. No quinquênio de 1936 a 1940 o primeiro semestre dera, com grande regularidade, uns quarenta por cento da receita de todo o ano, exatamente 43,78% em média. Podia-se supor então que em 1941 a parte proporcional do primeiro semestre fosse semelhante. Depois veio a estimativa para 1942. Qual período do passado devia servir de base? A evolução desde 1936 mostrava, apesar de sua falta de regularidade, uma linha geral, uma tendência evidentemente decrescente. Seria então arriscado considerar a progressão média do quinquênio 1936-1940, ou seja de um aumento de 11,17% em relação ao ano anterior, como norma também para 1942. Essa percentagem parecia ainda menos aplicável em face do fato de um produto do primeiro semestre de 1941 ter sido

superior apenas 5,57% à receita do primeiro semestre de 1940. Enfim, as informações estatísticas sobre novas construções faziam também prever uma diminuição relativa do consumo de cimento em 1942. Por todas essas razões, uma estimativa muito prudente era indicada. Ela foi realmente baseada numa combinação da média do biênio 1939-40 (+6,95%) e da progressão do primeiro semestre de 1941 (+5,57%). A média desses dois números ($5,57 + 6,95 = 12,52 : 2 = 6,26$) foi admitida como índice da progressão.

A estimativa de 34.800 contos que figura na Proposta Orçamentária representa o produto do imposto de 1941 — avaliado segundo o resultado dos primeiros seis meses — mais o aumento de 6,26% considerado como progressão provável.

Seguindo o mesmo processo, faz-se estimativa das outras rendas tributárias, das rendas industriais e, parcialmente, das Diversas Rendas. O método não era aplicável às Rendas Patrimoniais, à Renda Extraordinária e a alguma das Diversas Rendas que não mostram uma regularidade acentuada para que se possa concluir do passado para o futuro. Porém essas categorias de impostos não representam um 1/6 de toda a receita da União; por isso, podemos nos contentar com avaliações mais primitivas. Pode-se então dizer sem exagero que a quase totalidade da receita é hoje estimada pelo novo método.

Quais serão os resultados? O Relatório da C. O. diz, com prudência e modestia extremas, que “julgamento definitivo sobre essa nova modalidade de estimativa das rendas públicas há de permanecer em suspenso, até que a experiência fale. Somente no curso do ano de 1943, quando se encarar o exercício financeiro de 1942, será possível saber-se até que ponto o novo método merece confiança e boas vindas, ou o contrário”.

Apesar dessa “advertência final” aos leitores do Relatório, cremos que já se pode fazer uma “previsão” sobre o novo método. É naturalmente possível que o processo ainda sofrerá modificações nos detalhes, que a experiência introduzirá outros aperfeiçoamentos técnicos e que se chegará na utilização dos números do passado — principalmente quanto à escolha das “médias” que servem de bases a índice de aumento ou diminuição — a critérios mais rigorosos e menos subjetivos. Nunca devemos esquecer que o novo mé-

todo foi aplicado em um período de guerra quando as incertezas econômicas e financeiras são muito grandes e a estimativa da receita, qualquer que seja o método de avaliação, é extremamente difícil.

Sem embargo, pode-se dizer que o verdadeiro mérito do novo método é independente dos resultados práticos que ele fornecerá este ano ou no próximo. O método de estimativa adotado pela Divisão da Receita da Comissão de Orçamento é mais do que uma melhoria ocasional. Ele cria um novo princípio da técnica financeira, um princípio durável. Se vemos hoje um filme mudo, mesmo interpretado pelos mais eminentes artistas, temos a impressão de que as figuras são surdo-mudos, porque adquirimos o hábito dos filmes falados. Para a estimativa da receita pública o mesmo acontece um dia. O novo método deu à estimativa uma língua. E aqueles que negligenciarem essa língua e continuarem fazendo suas avaliações de maneira "intuitiva" parece-

rão surdos-mudos, mesmo se se tratar de grandes artistas da previsão.

A importância do novo princípio excede o quadro da administração financeira do Brasil. A ciência das finanças públicas até o presente muito pouco se ocupou do problema de estimativa. Em quase todos os países estrangeiros a estimativa da receita pública é ainda praticada de maneira tradicional, isto é, segundo o "palpite". O novo método brasileiro constitui, por conseguinte, uma invocação de interesse para a administração pública no mundo inteiro e contribuirá certamente para o prestígio intelectual do Brasil.

Se a exposição do novo método de estimativa é, talvez, do ponto de vista metódico, o capítulo mais interessante do Relatório, pode-se encontrar ainda no importante trabalho da Comissão de Orçamento inúmeros outros planos de reforma, sugestões e observações de alta importância e de interesse geral. Em um terceiro e último artigo propomos-nos a estudar alguns desses problemas orçamentários.

D.A.S.P.

ORGANIZAÇÃO E COORDENAÇÃO

Normas de trabalho

Um dos fatos característicos do movimento de racionalização iniciado em fins do século passado foi a instalação, em fábricas e oficinas, de órgãos especializados permanentes, para as funções de planejar organizações e normas de trabalho.

Do campo da indústria privada a idéia cedo passou ao da administração pública; nos Estados Unidos, por exemplo, constituiu-se, em 1916, o "Bureau de Eficiência", para fazer investigações sobre método de trabalho e duplicações de funções no serviço público, órgão esse extinto mais tarde, por ter sido criado o "Bureau de Orçamento", com atribuições similares e mais amplas. Esse órgão é complementado, pode-se dizer, por órgãos análogos situados dentro, dos Ministérios (Departments).

O D. A. S. P. e as Comissões de Eficiência formam, como se vê, um sistema perfeitamente análogo ao descrito; aliás, a influência do modelo americano se faz sentir na própria redação dos artigos 67 da Constituição e 2.º do decreto-lei

n. 579, de 1938, muito semelhantes à Secção 209 da "Budget and Accounting Act", de 1921.

Uma das funções mais importantes de órgãos de planejamento é o estabelecer normas de trabalho.

Sabe-se, por exemplo, que os "departamentos de planos" criados por Taylor regulavam minuciosamente o modo de executar o serviço, mediante a elaboração de "roteiros das operações e sua sequência, além de "cartões de instrução", para a execução de cada uma delas. Esses cartões serviam ainda para o contabilidade de custo, que assim passava a ser "um sub-produto dos meios usados para aumentar a eficiência".

Muitos dos princípios e idéias em aplicação na moderna fabricação de produtos industriais veem sendo adaptados com sucesso a serviços de escritório.

Isso, com efeito, torna-se quasi sempre possível quando o trabalho é de repetição e assim passível de ser submetido a uma rotina.