

Métodos de estimativa das rendas públicas

BENEDICTO SILVA

(Da C.O.)

IV

UM LIVRO?

A VOLUMANDO-SE como vai, artigo após artigo, esta série de considerações marginais sobre os métodos de estimativa das rendas públicas — assunto até hoje considerado de somenos importância pelos autores — tende a ganhar substância e ultrapassar os limites que lhe foram inicialmente fixados. Talvez seja esse o motivo por que alguns leitores me estejam sugerindo que a amplie e amplie, até reunir matéria bastante para um pequeno livro. Antes de mais nada, entenda-se esse *bastante*, pois se refere apenas à quantidade, não à qualidade da matéria.

Alegando o fato de que o livro poderia tratar extensamente de um objeto descuro de todo pela maioria dos financistas, tanto que figura *en passant*, como simples tópico, às vezes insuficiente para cobrir uma página, em pouco mais de meia dúzia das centenas de obras publicadas sobre finanças, pretendem os referidos leitores encorajarme a escrever um livro que não estava nos meus horizontes.

Outra razão, que se afigura capaz de justificar o livro, pelo menos a um de meus leitores, seria a exposição circunstanciada, que virá a seu tempo, em artigos futuros, do novo método de estimar as rendas públicas, recentemente incorporado aos instrumentos de trabalho da Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda. O novo método, ainda anônimo e de que falo constrangidamente, foi aliás o motivo que deu origem a estes desambiciosos estudos.

Criticar os métodos conhecidos, apontar-lhes o alcance, as fraquezas, as incongruências e as falhas seria, sem dúvida, prestar algum serviço à chamada Ciência Financeira. Criticá-los, porém, e ao mesmo tempo oferecer ao bisturi dos interessados um método novo, para que a seu turno o critiquem, equivale a uma tentativa honesta de contribuição. Se o novo método se impuser à aceitação dos críticos, tanto melhor para a Ciência das Finanças, que, desta arte, terá realizado certo progresso num setor em que ainda é positivamente falha. Se, ao contrário, for refutado e desmoralizado, ainda assim haverá vantagem, porque será impedida a entrada de um indesejável para o patrimônio científico, já de si meio duvidoso, dos que cuidam de finanças públicas.

Apesar de reconhecer a plausibilidade de tais argumentos, creio que só por milagre eu me aventuraria a compor um livro, ou coisa parecida, sobre estas questões orçamentárias, cuja complexidade me parece atordoante.

Quanto ao novo método, ainda está na berlinda. Foi aplicado pela primeira vez em 1941, quando se estimaram as rendas federais relativas ao exercício de 1942, mas ainda não sofreu a sanção definitiva da experiência. Permanece sob vigilância, à espera de que os fatos o confirmem ou infirmem.

O critério pragmático de aguardar o depoimento dos fatos parece-me, no caso, particularmente indicado.

De um modo geral, foi a dificuldade, irreduzível em muitas instâncias, de estabelecer e de justificar *a priori* os princípios do conhecimento, que levou certos filósofos modernos, com William James à frente, à adoção da idéia de que “todas as verdades fundamentais são crenças pragmáticas”. Nenhuma ciência ou método científico se impõe pela lógica de seu conteúdo, ou pela estética de suas concepções, mas pelos seus resultados práticos, aferidos principalmente por meio de confrontos entre a previsão e os fatos previstos. Segundo a escola pragmática, somente são verdadeiras as ciências que permitem a previsão. “E’ o êxito da previsão que garante a verdade, não a verdade que garante a previsão”, conforme diz Goblot, definindo o pragmatismo.

Em se tratando de previsões financeiras, sobretudo, não há construção lógica, não há fórmula matemática, não há método científico que se imponha por si, aprioristicamente, prescindido da sanção da experiência. Neste campo, mais talvez do que em qualquer outro, o critério de julgamento deve ser o pragmático — o acerto ou o erro da previsão atestando a excelência ou a inabilidade do método.

O MÉTODO DAS MAJORAÇÕES

O método das majorações é descrito de maneira diversa pelos autores. Analisadas as várias opiniões, ignoradas as impropriedades de uns, podadas as demasias de outros e estabelecidas as correspondências de linguagem, são apuráveis, entretanto, duas modalidades distintas, em torno das quais se concentram, divididos, os pontos de vista diferentemente enunciados.

Segundo a corrente maior e mais autorizada, o método das majorações é simplesmente o método automático com um pequeno rabicho. Explique-se: consiste o método automático — tão bem já o sabemos — em tomar por certo que a renda

do próximo ano será igual à do último exercício financeiro encerrado. Quer isso dizer, na prática, que a renda de 1943, por exemplo, será igual à de 1941, uma vez que o orçamento para 1943 é elaborado no curso do ano de 1942, quando ainda não se conhece a renda correspondente a este exercício.

A modalidade do método das majorações, com que ora nos ocupamos, navega na esteira do método automático, tomando igualmente por base de cálculo a renda efetivamente realizada no último exercício financeiro encerrado. Adiciona, porém, a esta — eis aqui o rabicho — ou deduz dela um “*tantième*”, conforme o caso. Adiciona, quando a renda apresenta crescimento no seu passado recente; deduz, quando se verifica o oposto. O número de exercícios financeiros, em que as variações da renda são examinadas para efeito de determinação do coeficiente de aumento ou de decréscimo, não é fixado pelos autores. Com efeito, não há regras que orientem o aplicador quanto à extensão do período. Este pode ser de 2, 3, 4, 5, ou mais anos, dependendo a escolha do *sento* do operador. Os tratadistas geralmente se referem apenas a 2 períodos, 5 e 3 anos, mas não excluem a hipótese de serem adotados períodos intermediários e mesmo períodos mais longos.

O economista francês Léon Say, a quem Gaston Gèze atribue a paternidade do método, esforçou-se por lhe dar fórmula precisa, quando o adotou, em 1882, na qualidade de ministro das finanças de seu país. O período de que se devia extrair o coeficiente de majoração seria o último quinquênio, segundo o aludido economista.

A esse respeito, porém, não há regras fixas, conforme já ficou dito.

APLICAÇÕES ESPECIAIS

Esta modalidade do método das majorações produz, lá uma vez ou outra, de dez em dez anos, resultados notáveis e até empolgantes.

Depois de repetidas e numerosas experiências, descobri um exemplo que corrobora fortemente a afirmativa anterior.

A receita federal realizada no ano de 1930, duplamente tumultuoso no Brasil, em consequência da crise econômica mundial e do movimento revolucionário, atingiu o montante de 1.677.952 contos. A estimativa da receita para 1932, se elaborada segundo o método das majorações, deveria basear-se nesse montante.

Durante o quinquênio 1926-1930, as variações para mais e para menos, havidas entre a receita de cada ano e a do ano imediatamente anterior, expressam-se pelos seguintes algarismos relativos:

Anos	% de aumento ou decréscimo em relação ao ano anterior
1926	— 5,39
1927	+ 23,10
1928	+ 9,25
1929	+ 8,26
1930	— 30,07
<hr/>	
Soma algébrica	+ 5,15
Média arit. das variações	+ 1,03

Suponhamos agora que, em 1931, ao ser elaborada a proposta orçamentária para 1932, o órgão então incumbido da tarefa optasse pelo método das majorações, tomando por base de cálculo o último quinquênio 1926-1930. Conhecida a receita realizada em 1930, último exercício financeiro encerrado até o momento, cumpria ao operador determinar o "tantième" da majoração.

Qual deveria ser este?

A média — já se vê — das variações percentuais ocorridas, de ano para ano, no quinquênio em apreço, ou 1,03 %.

Teria, assim, $1.677.952 + 1,03\% = 1.695.235$ contos de réis, estimativa da receita para 1932.

Examinando-se os quadros que figuram um pouco adiante, ver-se-á que, em 1932, a receita federal atingiu 1.695.555 contos de réis, ou seja uma diferença para menos de apenas 320 contos de réis, o que, em algarismos relativos, se reduz a 0,02 %. Aquí, o grau de aproximação é simplesmente espetacular. Estimar-se a receita de um país, com pelo menos 15 meses de antecedência, em 1.695.235 e arrecadar-se, de fato, 1.695.555 contos, eis uma façanha de que até mesmo Gresham, o famoso ministro das finanças da rainha Elisabeth, se orgulharia. Isso deixa de constituir estimativa para ser uma verdadeira *contagem* dos dinheiros públicos, realizada milagrosamente antes da arrecadação.

Julgando-o à luz desse resultado, o estudante desprevenido poderia tomar-se de entusiasmo bravo pelo método das majorações. Este, sim! — diria ele — é um instrumento científico. Sabendo manejá-lo, o financista opera maravilhas no terreno mais difícil da Ciência das Finanças, que é o das previsões a longo prazo.

— Quem foi mesmo que disse que toda medalha tem seu reverso?

— Que eu saiba, ninguém. Mas há um provérbio italiano que diz: *ogni medaglia ha il suo rovescio*...

— Muito obrigado pela informação. Vejamos, pois, antes que nos abrasemos de entusiasmo pelo método das majorações, o reverso desta medalha. Recuemos até o ano de 1923. A Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados encontrasse aparentemente empenhada a fundo na elaboração do orçamento para 1924. E' verdade que a maioria de seus membros está, intimamente, mais interessada na cauda orçamentária do que propriamente na estimativa das rendas. Alí o jovem deputado, porem, acaba justamente de ler um tratado sobre a Ciência das Finanças e está ansioso por exhibir o tratado e os seus recentes conhecimentos.

Durante uma sessão da egrégia Comissão, alguém propõe que, para a estimativa da receita,

seja adotado o método automático, uma vez que o método das médias baseado no último triênio, apesar de tradicional, "carece de exatidão, sobretudo nesta época, em que as consequências da Grande Guerra estão influenciando tão acentuadamente nos fenômenos econômicos e financeiros".

Lançando um olhar de compaixão ao ignorância que preconiza o método automático, o jovem e talentoso deputado intervem no debate.

— Peço permissão ao nobre colega para informar que o método automático já não pode ser levado a sério. Depois que o grande economista francês Léon Say introduziu, quando ministro das finanças de seu país, — isso já há bem tempo, pois se deu em 1882 — o método das majorações, não é lícito ignorar-se essa importante conquista da Ciência das Finanças, a qual não para, mas evolue sempre... Se quisermos apresentar um trabalho à altura de nossa responsabilidade, devemos adotar o método das majorações. Só assim teremos o orçamento da receita cientificamente avaliado.

A discussão prossegue. O jovem deputado saca, por fim, o tratado da pasta e lê, em francês, um trecho que ele "já trouxera sublinhado". Os outros se rendem. Resolvem aplicar o método das majorações.

Resolvida essa importante "questão doutrinária", a Comissão passa ao trabalho prático. A Contadoria Geral da República, então novinha em folha, informa por intermédio do Ministro da Fazenda que no ano passado, 1922 (não nos esqueçamos de que estamos em 1923, acompanhando a elaboração do orçamento para o exercício de 1924), a receita geral da União montou a 815.102 contos de réis. Eis a base de que precisa a Comissão para, depois de feita a devida majoração, estimar a receita federal. Valendo-se ainda de informações prestadas pela Contadoria, a Comissão verifica que, no quinquênio 1918-1922, as variações entre a receita de cada ano e a do ano imediatamente anterior, são as que se seguem, sintetizadas em percentagens:

Anos	% de aumento ou decréscimo em relação ao ano anterior imediato
1918	+ 15,14
1919	+ 1,11
1920	+ 0,67
1921	+ 16,61
1922	+ 10,96
Soma	+ 44,49
Média arit. das variações....	+ 8,90

E assim, mediante uma aplicação ortodoxa do método das majorações, é estimada em 887.645 contos a receita federal para 1924. Cerca de 20 meses depois, a Contadoria Geral publica o relatório financeiro sobre o exercício de 1924, durante o qual se executou o orçamento decretado em 1923. Diz-nos esse relatório que a receita federal correspondente a 1924 atingiu a importância de 1.534.893 contos de réis, superando a estimativa em apenas 647.247, caso em que o grau de aproximação é de 72,91%. Como se vê, o erro aqui é mais do que monumental. Estima-se a receita em 887.646 e arrecadam-se 647.247 contos acima da estimativa. Fôra preferível que o jovem deputado preconizasse a aplicação daquele instrumento invisível, o *olhometro*, tão familiar aos que, entre nós, elaboram estimativas orçamentárias.

APLICAÇÕES SISTEMÁTICAS

Os dois exemplos até agora apresentados constituem casos extremos. Examinemos, pois, numa série ininterrupta de exercícios financeiros, os resultados da aplicação sistemática da modalidade principal do método das majorações.

O quadro A encerra, na segunda coluna, sob a inscrição "Estimativa = Arrecadação do penúltimo ano + média de crescimento no último quinquênio", as rendas federais estimadas de acordo com a modalidade principal do método das majorações.

Na coluna 3, encimada pela palavra "Arrecadação", figura a receita federal realizada em cada um dos anos relacionados na coluna 1. As colunas 4 e 5 mostram, em algarismos absolutos e relativos, os resultados dos confrontos entre as estimativas e as arrecadações.

Esse conjunto de algarismos repele furiosamente quaisquer comentários.

QUADRO A

Confronto entre estimativas ideais, elaboradas segundo a modalidade principal do método das majorações, e as receitas federais efetivas, constantes dos balanços financeiros da União

(ESTIMATIVAS BASEADAS EM VARIAÇÕES QUINQUENAIS)

ANOS	ESTIMATIVA (Arrecadação do penúltimo ano + média do crescimento no quinquênio)	ARRECADAÇÃO	DIFERENÇA	
			ABSOLUTA	PERCENTUAL
PERÍODO DE PROSPERIDADE				
1924	887.646	1.534.893	- 647.247	- 72,91
1925	1.422.420	1.741.834	- 319.414	- 22,46
1926	1.853.690	1.647.889	+ 205.801	+ 11,10
1927	2.148.030	2.028.667	+ 119.363	+ 5,56
1928	1.959.834	2.216.513	- 256.679	- 13,10
1929	2.461.990	2.399.600	- 62.390	- 2,53
PERÍODO DE DEPRESSÃO				
1930	2.507.098	1.677.952	+ 829.146	+ 33,07
1931	2.633.321	1.753.560	+ 879.761	+ 33,41
1932	1.695.235	1.695.555	- 320	- 0,02
1933	1.806.342	2.095.785	- 289.443	- 16,02
PERÍODO DE RECUPERAÇÃO				
1934	1.657.066	2.519.530	- 862.464	- 52,05
1935	2.083.210	2.722.693	- 639.483	- 30,70
1936	2.594.864	3.127.460	- 532.596	- 20,53
1937	3.011.843	3.462.476	- 450.633	- 14,96
1938	3.524.335	3.879.769	- 355.434	- 10,09
1939	3.998.814	3.795.034	+ 203.780	+ 5,10
1940	4.391.123	4.036.460	+ 354.663	+ 8,08

Como os autores se referem também, taxativamente, a períodos trienais, o quadro B foi elaborado para mostrar os resultados do método das majorações, quando se tomam por base de aumento ou de decréscimo as variações ocorridas no último triênio.

Esse quadro possui, igualmente, o poder de amesquinhar e manter no tinteiro os possíveis comentários que sugere. O leitor que os faça.

QUADRO B

Confronto entre estimativas ideais, elaboradas segundo a modalidade principal do método das majorações, e as receitas federais efetivas, constantes dos balanços financeiros da União.

(ESTIMATIVAS BASEADAS EM VARIAÇÕES TRIENAIS)

ANOS	ESTIMATIVA (Arrecadação do penúltimo ano + média do crescimento no triênio)	ARRECA-DAÇÃO	DIFERENÇA	
			ABSOLUTA	PERCENTUAL
PERÍODO DE PROSPERIDADE				
1924	891.803	1.534.893	- 643.090	- 72,11
1925	1.545.688	1.741.834	- 196.146	- 12,69
1926	1.977.863	1.647.889	+ 329.974	+ 16,68
1927	2.259.159	2.028.667	+ 230.492	+ 10,20
1928	1.830.310	2.216.513	- 386.203	- 21,10
1929	2.239.648	2.399.600	- 159.952	- 7,14
PERÍODO DE DEPRESSÃO				
1930	2.415.778	1.677.952	+ 737.826	+ 30,54
1931	2.724.506	1.753.560	+ 970.946	+ 35,64
1932	1.607.646	1.695.555	- 87.909	- 5,47
1933	1.652.380	2.095.785	- 443.405	- 26,83
PERÍODO DE RECUPERAÇÃO				
1934	1.532.443	2.519.530	- 987.087	- 64,41
1935	2.269.106	2.722.693	- 453.587	- 19,99
1936	2.859.667	3.127.460	- 267.793	- 9,36
1937	3.193.447	3.462.476	- 269.029	- 8,42
1938	3.577.189	3.879.769	- 302.580	- 8,46
1939	3.850.620	3.795.034	+ 55.586	+ 1,44
1940	4.366.292	4.036.460	+ 329.832	+ 7,55

A outra modalidade do método das majorações, bem como a análise e crítica de ambas, constituirão o objeto do próximo artigo desta série.