

Métodos de estimativa das rendas públicas

BENEDICTO SILVA

(Da C.O.)

V

AINDA O MÉTODO DAS MAJORAÇÕES

COMO se sabe, a oitava década do século XIX foi particularmente negra para a França. Militarmente derrotada em 1870, coberta de feridas, exausta e exangue, a pátria de Gambelta viu-se forçada a pagar a sua vencedora uma tremenda contribuição de guerra, contribuição tão pesada que, mesmo em tempos normais, seria capaz, só por si, de arruinar as finanças de um país em plena prosperidade. Para um país já fundamente taxado pela guerra, como era então o caso da França, o tributo imposto pela Alemanha assemelhava-se a um rolo compressor, apto a triturar os restos da vitalidade francesa.

Extraindo do fundo de si mesma aquela espantosa capacidade de reflorir sobre ruínas, a que sempre recorreu nos momentos cruciais de sua história, a França não só conseguiu sobreviver à derrocada de 1870 como ainda crescer, prosperar e fulgir, a ponto de conquistar o prestígio mundial que, ainda em 1934, parecia tão sólido quanto a Linha Maginot era considerada inexpugnável.

Tamanho o esforço da França para se refazer do golpe mortal de 1870 que, ao cabo de poucos anos, e a despeito do brutal apetite prussiano com que a Alemanha lhe sugava o sangue, a própria situação financeira francesa melhorava consideravelmente, chegando a evoluir do regime dos *deficits* para o dos *saldos*.

Ao longo do século passado, o método automático e o método das majorações, (1) ambos de origem francesa, revezavam-se nas preferências dos ministros das finanças. As rendas públicas francesas eram estimadas ora segundo *la règle de la penultième année*, ora segundo *la méthode des majorations*. Quando a renda começava a aumentar sensivelmente de ano para ano, como aconteceu,

por exemplo, a partir de 1853, o método automático era descartado e substituído pelo método das majorações. A crise financeira seguinte, porém, quase sempre repunha o método automático, o qual apresenta a vantagem, como repetidamente proclamavam os ministros das finanças francesas, de "escudar a sinceridade do governo contra qualquer suspeita". Com efeito, não se pode duvidar da sinceridade do governo quando, ao elaborar o seu orçamento anual, equipara a renda do próximo exercício financeiro à do último encerrado. *Ceteris paribus*, é admissível e lógica a suposição de que o fisco poderá arrecadar, em 1943, por exemplo, importância pelo menos igual à que arrecadou em 1941.

Dada essa praxe francesa de mudar de método de estimativa segundo crescia ou diminuía a arrecadação anual, era natural que, depois do desastre de 1870, encontrando-se o país a braços com uma verdadeira coleção de crises, das quais a financeira não era certamente a menos aguda, voltasse a vigorar, se em vigor já não estivesse, o "estoico" método automático. De fato, no período de 1871 a 1883, as estimativas das rendas francesas foram elaboradas de acordo com o referido método. Naquele período, a França atravessava tais dificuldades, que não havia ambiente para o método das majorações. Embora este possa servir de base para o cálculo de descrescimos, a sua designação, sugestiva de melhoria, era bastante para incompatibilizá-lo psicologicamente com o moral dominante no país. E' que, durante aqueles anos aziagos, o governo francês, refletindo o estado de alma nacional, não podia sequer pensar em nada que *melhorasse* — fosse a renda pública, fosse o que fosse.

Mas aconteceu que, conforme já assinaléi antes, a França reagiu tão firmemente contra o aniquilamento que a ameaçava que, em poucos anos, apesar de tudo, a sua própria situação financeira se desanuviava. A receita arrecadada em cada ano

(1) V. os artigos III e IV desta série.

daquele período era superior à receita estimada. Em 1876, por exemplo, a receita fora estimada em 2.561 milhões de francos, ao passo que a arrecadação subiu a nada menos de 2.778 milhões de francos. Em 1881, houve uma arrecadação de 2.915 milhões de francos, ou sejam 232 milhões além da estimativa (2.683 milhões).

No dizer de Leroy Beaulieu, tais aumentos “causavam vertigens aos deputados e inebriavam o público”. Como as despesas eram mais ou menos reguladas pelas receitas, isto é, como o total das despesas orçamentárias em regra não excedia o total das receitas estimadas, tudo quanto se arrecadava além da previsão passava a constituir “superavit”, sendo essa a razão por que as disponibilidades financeiras acumuladas no tesouro “causavam vertigens aos deputados”. Cada um destes diligenciava por encontrar meios de *aliviar* o tesouro de tais excessos de recursos. Os *dilettanti* da finança e da administração pública procuravam descobrir ou inventar aplicações para os saldos entesourados. Consubstanciados em projetos de leis, emendas e discussões, esse zelo salutar pela causa coletiva e essa avidez cívica em dar emprego aos dinheiros públicos, pipocavam tumultuosamente no recinto do parlamento. A dedicação com que os parlamentares disputavam as iniciativas sobre os saldos existentes no tesouro era tão manifesta, tão cega, que ordinariamente votavam leis autorizando despesas superiores aos próprios saldos, pelo que os *superavits* acabavam por se converter em *deficits*. Segundo o citado economista francês, Leroy Beaulieu, não há exagero em dizer-se que foram os enormes excedentes de receita verificados no período de 1878 a 1881, que mergulharam a França, mais uma vez, nos *deficits* orçamentários.

Foi assim levado, em parte, pela necessidade de estabelecer equilíbrio entre a receita e a despesa do ano de 1883 e, em parte, pelo reconhecimento de que o método automático carece necessariamente de conteúdo lógico, que Léon Say, com a dupla autoridade de ministro das finanças e de rebento ilustre de uma estirpe de economistas, propôs e obteve a substituição daquele método pelo método das majorações, alegando, entre outras razões, que os aumentos de receita, verificados durante períodos em que as rendas públicas são estimadas pelo método automático, conduzem necessariamente a suposições errôneas e nefastas.

Antes de mais nada, cumpre notar que tais aumentos, embora considerados anuais pelo público mal informado, na realidade cobrem o período de dois anos. E' que a estimativa da receita para não importa que exercício financeiro, se elaborada segundo o método automático, equipara a receita do exercício vindouro à do exercício passado, fazendo *tabula rasa* do exercício atual e deixando entre uma e outra um vácuo de pelo menos doze meses. Conforme já foi dito em artigo anterior, o “método automático só revela os “sinais do tempo” com dois anos de atraso, isto é, só revela os sinais dos tempos passados”. Ignorando essa particularidade, o público é levado a crer que um aumento acaso verificado se refira ao ano imediatamente anterior, erro de apreciação em que também incorrem muitos legisladores, ministros e administradores.

Seja como for, ao exumar o método das majorações, já várias vezes experimentado e abandonado pelo Tesouro de França, Léon Say pretendia eximir-se da responsabilidade teórica — ele, um economista militante — de aceitar o método automático, instrumento evidentemente grosseiro e toco de previsão de fenômenos financeiros e cujo primarismo, já naquela época haveria de repugnar, por força, a qualquer que possuísse algumas luzes de economia política.

Lançado novamente em circulação, desta vez pela autoridade de Léon Say, o método das majorações logrou imediato ingresso nos compêndios e tratados de Economia, escritos a partir daquela época.

O quarto artigo desta série, dedicamo-lo à análise de uma das modalidades em que se desdobrou, tanto na teoria como na prática, o referido método. Discutiremos, desta feita, consoante declaração expressa no trabalho anterior, a outra modalidade do método, a qual consiste em determinar a média aritmética da receita realizada nos últimos três ou cinco anos e adicionar-lhe a percentagem média de aumento ou decréscimo, verificado no mesmo período. O resultado será a estimativa da receita esperada para o próximo ano. Exatamente como acontece no caso da primeira modalidade, já estudada, também não há regras quanto à escolha do período para aplicação da segunda. Os autores falam em períodos de três e de cinco anos, mas não excluem, antes deixam subentendidos, períodos maiores e intermediários — de dois, quatro, seis e mais anos, dependendo a escolha, certamente, do senso do operador.

CASOS EXTREMOS

Fiel ao critério pragmático a que tenho submetido, invariavelmente, estes estudos marginais sobre o problema das estimativas orçamentárias, e a exemplo do que já fiz relativamente ao método automático e à primeira modalidade do método das majorações, vou substituir, por meia dúzia de aplicações práticas, os comentários que seria necessário aduzir para descrever e apreciar convenientemente a segunda modalidade. Apresentarei em primeiro lugar dois casos extremos e, em seguida, uma série de aplicações sistemáticas. O exame de uns e de outras habilitará o observador a formar juízo seguro sobre a "virtuosidade" desta modalidade do método das majorações, da qual se deve dizer que é muito menos apoiada pelos autores do que a outra, embora sejam ambas igualmente inaceitáveis, porque conduzem aos mesmos absurdos.

Como o de 30, o ano de 1931 foi particularmente agitado entre nós, não só porque recebeu à queima-bucha os ecos e as consequências políticas do movimento revolucionário outubrista, como também as repercussões — intensificadas no Brasil pela desvalorização alarmante do café e de todos os produtos agrícolas e matérias primas que então exportávamos — da crise económico-financeira igualmente irrompida no último trimestre do ano de 1929.

Reflexo e síntese de todas as perturbações políticas, económicas e financeiras, que afetaram a vida brasileira nessa época, a receita federal realizada em 1930 e 1931 havia de se desviar das tendências anteriores e posteriores, reveladas pela arrecadação do Tesouro Nacional. Quero acentuar com isso que a receita arrecadada em 1930 e em 1931 constituía, desde logo, base inequivocamente duvidosa para o cálculo da receita dos anos seguintes, mesmo porque ninguém seria capaz de prever e, sobretudo, traduzir em algarismos as modificações que poderiam ocorrer dois anos depois — em 1933, por exemplo. Entretanto, por absurdo que pareça, o melhor resultado do método das majorações, dentre 17 aplicações distintas, feitas por mim para ilustrar o presente trabalho, foi obtido precisamente no caso em que serviram de base para o cálculo as receitas de 1930 e 1931. A estimativa da receita, para 1933, se elaborada segundo a modalidade do método das majorações com que

ora nos ocupamos, deveria se basear, como já sabemos, na média das arrecadações correspondentes aos exercícios financeiros de 1927 a 1931. Esse quinquênio engloba dois períodos diametralmente opostos do ciclo económico — de 1927 a outubro de 1929, período de franca prosperidade, e de outubro de 1929 a dezembro de 1931, período de franca depressão. Flagrantemente divergentes e, portanto, não comparáveis seriam as tendências das rendas federais arrecadadas antes e depois de outubro de 1929. E' óbvio que a média das arrecadações anuais desse quinquênio não reflete uma tendência homogênea, mas dois movimentos opostos — um de expansão, outro de retração. Como base de cálculo, tal média carece positivamente de sentido prático.

Durante o quinquênio 1927-1931, a União realizou as seguintes receitas anuais :

1927.....	2.028.667
1928.....	2.216.513
1929.....	2.399.600
1930.....	1.677.958
1931.....	1.753.560
	<hr/>
Soma	10.076.298
	<hr/>
Média aritmética.....	2.015.259

Vejamos agora em quanto estimariamos, com base nessa média aritmética, a receita orçamentária para o ano de 1933. Releva não perder de vista que o orçamento para qualquer próximo exercício financeiro é elaborado no exercício atual, com base nos dados do último exercício encerrado. Conhecida a média da receita realizada no quinquênio 1927-31, cabe-nos agora determinar o *tantième* de majoração ou de decréscimo, se for o caso, afim de estabelecermos, em seguida, a estimativa para o ano de 1933. Esse *tantième* vem a ser a média das variações percentuais ocorridas, de ano para ano, no quinquênio considerado.

Extraídas as percentagens das diferenças de arrecadação havidas, para mais e para menos, no período em apreço, temos :

1927.....	+ 23,10
1928.....	+ 9,25
1929.....	+ 8,26
1930.....	— 30,07
1931.....	+ 4,51
	<hr/>
Soma algébrica.....	15,05
Média aritmética.....	3,01

Tomando por base as médias da arrecadação e da percentagem de variação no quinquênio considerado e, sabendo-se que, segundo esta modalidade do método das majorações, a receita do próximo exercício financeiro será igual à média das arrecadações realizada no último quinquênio, + ou — a percentagem de aumento ou de decréscimo entre essas arrecadações, teríamos que, em 1933, a receita federal seria estimada em $2.015.259 + 3,01\% = 2.075.917$ contos de réis.

Vejamos, em seguida, se a realidade, isto é, se a arrecadação realizada em 1933 confirma ou infirma essa estimativa. Os quadros A e B, inclusos no presente artigo, revelam que, em 1933, a receita federal atingiu 2.095.785 contos, ultrapassando a estimativa em apenas 19.868 contos, o que se reduz a 0,96% em algarismos percentuais.

Trata-se de um grau de aproximação verdadeiramente assombroso, até hoje jamais conseguido pelos melhores orçamentistas (2) do mundo. Convenhamos em que uma estimativa de 2.075.917 contos de réis, síntese de dezenas e dezenas de contribuições parciais variadíssimas, e que se avizinha tão seguramente da arrecadação de fato, a ponto de ficar a menos de 1% de distância, constitui algo de maravilhoso nos domínios da ciência financeira. Aquí já não se trata de estimativa — trata-se de contagem.

Infelizmente, porem, essa estimativa perfeita não representa a floração natural de um método de previsão financeira, capaz de produzir resultados iguais em todos os casos, ou pelo menos na maioria deles.

Em contraposição a esse caso de estimativa admiravelmente aproximada, quase cento por cento exata, eis aquí outro, não menos extremo... em sentido contrário.

No quinquênio 1918-1922, a União realizou as seguintes rendas anuais:

1918.	618.830
1919.	625.693
1920.	629.895
1921.	734.557
1922.	815.102
Soma.	3.424.077
Média aritmética.	684.815

(2) Peço passagem para este neologismo. Os que acompanham o desenvolvimento da técnica orçamentária não terão dificuldade em reconhecer a necessidade de um termo novo para designar uma especialização igualmente nova.

Calculadas as percentagens das diferenças havidas, para mais, nesse quinquênio, temos:

1918.	+ 15,14
1919.	+ 1,11
1920.	+ 0,67
1921.	+ 16,61
1922.	+ 10,96
Soma.	44,49
Média aritmética.	+ 8,90

De posse dessas médias, estimamos facilmente, pelo método das majorações (2.^a modalidade), a receita para o exercício financeiro de 1924. Vejamos: $684.815 + 8,90\% = 745.764$ contos de réis. Se se tratasse de uma estimativa digna de confiança, esta seria a importância com que o Governo, fazendo suas previsões em 1923, poderia contar no ano seguinte.

Passemos à conferência. Em 1924, a renda federal montou a 1.435.129 contos de réis, — ou sejam 788.365 além da estimativa, erro formidável que, reduzido a algarismos percentuais, se expressa por 105,81%!

Que pensaríamos de um Governo nacional que cometesse semelhante dislate de previsão? Estimar a receita para determinado exercício financeiro em 745.764 contos de réis, ajustar as despesas a essa estimativa e, depois, sem mais aquela, arrecadar cerca de 800.000 contos a mais — eis uma série de absurdos que ninguém perdoaria a nenhum Governo.

Entretanto, a adoção incrítica de qualquer das modalidades do método das majorações poderia levar um Governo a tais extremos de... desgoverno.

APLICAÇÕES EM SÉRIE

Para que não se pense que os casos apresentados, escolhidos a dedo, constituem especiosas exceções, percorramos as colunas dos quadros A e B, em que figuram os resultados da aplicação sistemática da segunda modalidade do método das majorações.

No quadro A se comparam as estimativas com as arrecadações de fato, calculadas as primeiras com base em médias quinquenais; o quadro B tem por base dados trienais.

Seria ocioso comentar qualquer dos dois. Ei-los:

QUADRO A

CONFRONTO ENTRE ESTIMATIVAS IDEAIS, ELABORADAS SEGUNDO O MÉTODO DAS MAJORAÇÕES
E AS RECEITAS EFETIVAS FEDERAIS, CONSTANTES DOS BALANÇOS FINANCEIROS DA UNIÃO
(ESTIMATIVAS BASEADAS EM PERÍODOS QUINQUENAIS)

ANOS	ESTIMATIVA MÉDIA DE 5 ANOS + Média de crescimento no quinquênio	ARRECADAÇÃO	DIFERENÇA		
			Absoluta	Percentual	
PERÍODO DE PROSPERIDADE	1924...	745.764	1.534.893	— 789.129	— 105,81
	1925...	935.132	1.741.834	— 806.702	— 86,27
	1926...	1.193.446	1.647.889	— 454.443	— 38,08
	1927...	1.492.893	2.028.667	— 537.774	— 36,02
	1928...	1.656.993	2.216.513	— 559.520	— 33,77
	1929...	1.985.406	2.399.600	— 414.194	— 20,86
PERÍODO DE DEPRESSÃO	1930...	2.074.391	1.677.952	+ 396.439	+ 19,11
	1931...	2.202.372	1.753.560	+ 448.812	+ 20,38
	1932...	2.014.663	1.695.555	+ 319.108	+ 15,84
	1933...	2.075.917	2.095.785	— 19.868	— 0,96
PERÍODO DE RECUPERAÇÃO	1934...	1.904.402	2.519.530	— 615.128	— 32,30
	1935...	1.912.943	2.722.693	— 809.750	— 42,33
	1936...	2.006.735	3.127.460	— 1.120.725	— 55,85
	1937...	2.386.542	3.462.476	— 1.075.934	— 45,08
	1938...	2.740.850	3.879.769	— 1.138.919	— 41,55
	1939...	3.217.075	3.795.034	— 577.959	— 17,97
	1940...	3.556.551	4.036.460	— 479.909	— 13,49

QUADRO B

CONFRONTO ENTRE ESTIMATIVAS IDEAIS, ELABORADAS SEGUNDO O MÉTODO DAS MAJORAÇÕES,
E AS RECEITAS EFETIVAS FEDERAIS, CONSTANTES DOS BALANÇOS FINANCEIROS DA UNIÃO
(ESTIMATIVAS BASEADAS EM PERÍODOS TRIENAIS)

ANOS	ESTIMATIVA MÉDIA DE 3 ANOS + Média de crescimento no triênio	ARRECADAÇÃO	DIFERENÇA		
			Absoluta	Percentual	
PERÍODO DE PROSPERIDADE	1924...	794.833	1.534.893	— 740.060	— 93,11
	1925...	1.166.189	1.741.834	— 575.645	— 49,36
	1926...	1.536.240	1.647.889	— 111.649	— 7,27
	1927...	1.946.912	2.028.667	— 81.755	— 4,20
	1928...	1.823.260	2.216.513	— 393.253	— 21,57
	1929...	1.993.967	2.399.600	— 405.633	— 20,34
PERÍODO DE DEPRESSÃO	1930...	2.140.951	1.677.952	+ 462.999	+ 21,63
	1931...	2.514.826	1.753.560	+ 761.266	+ 30,27
	1932...	2.010.113	1.695.555	+ 314.558	+ 15,65
	1933...	1.831.552	2.095.785	— 264.233	— 14,43
PERÍODO DE RECUPERAÇÃO	1934...	1.544.614	2.519.530	— 974.916	— 63,12
	1935...	2.001.154	2.722.693	— 721.539	— 36,06
	1936...	2.387.612	3.127.460	— 739.848	— 30,99
	1937...	2.868.915	3.462.476	— 593.561	— 20,69
	1938...	3.191.080	3.879.769	— 688.689	— 21,58
	1939...	3.452.190	3.795.034	— 342.844	— 9,93
	1940...	3.927.534	4.036.460	— 108.926	— 2,77