

Métodos de estimativa das rendas públicas

BENEDICTO SILVA
(Da C. O.)

VI

O MÉTODO DAS MÉDIAS TRIENAIS

OS professores Moraes Junior e Ubaldo Lobo incluíram, no ante-projeto da nova lei de Contabilidade Pública de que são autores, um conjunto de normas que, a seu ver, tornam a “elaboração orçamentária uma série de operações de contabilidade, como que automáticas, com a virtude de oferecer ao D.A.S.P. todos os elementos para o controle, que lhe está afeto, e para a árdua missão de apresentar um projeto de orçamento. *com previsões seguras, a serem confirmadas pela gestão, com a maior aproximação possível*” (os grifos são meus).

Acrescentam os autores do ante-projeto do C.C.P. que, ao propor essas normas, tiveram em vista “evitar que a receita orçada fique muito aquém da que se arrecadar”.

No que toca à receita, as normas propostas constam do art. 60, que diz:

“Art. 60. Quanto ao orçamento geral da receita, cabe ao Ministério da Fazenda, em face dos dados fornecidos pela Contadoria Geral da República, enviar ao Departamento Administrativo do Serviço Público, até 30 de abril de cada ano, as previsões a serem incluídas no orçamento, justificando-as com *quadros demonstrativos da arrecadação dos três últimos exercícios*, estatísticas e estudos referentes às variações verificadas” (os grifos são meus).

De posse da proposta da receita enviada pelo Ministro da Fazenda, nos termos do citado art. 60, o D.A.S.P. “procederá às investigações, que se fizerem necessárias, quanto à incidência dos impostos e seu aspecto econômico e social, podendo aumentar, reduzir ou mesmo suprimir aqueles cuja

previsão seja insuficiente, excessiva, desnecessária ou inconveniente” (art. 61).

Comente-se, de passagem, que esse poder de “aumentar, reduzir ou mesmo suprimir impostos”, na proposta orçamentária ou fora dela, que o ante-projeto do Código de Contabilidade pretende conferir ao D.A.S.P., compete privativamente ao Parlamento Nacional e, enquanto este não se reunir, ao Presidente da República. Além de ser inconstitucional e até subversiva, uma vez que arrebatada ao Legislativo a mais líquida, pacífica e indiscutível de suas competências, a referida proposta constitui novidade em matéria de divisão do trabalho governamental. Não é para analisar a competência do D.A.S.P., porém, que transcrevemos aqueles dispositivos do ante-projeto do que poderia vir a ser o novo Código de Contabilidade Pública do Brasil (1). Aqui estamos para situar a posição do método das médias no quadro geral dos métodos de estimativa das rendas públicas. Já se vê que, para efeito de apreciação desse método, só interessa, nesta oportunidade, a cláusula “justificando-as com quadros demonstrativos da arrecadação dos três últimos exercícios”, constante do art. 60 acima transcrito.

UM PALPITE DO VISCONDE DO PARANÁ

O recurso à arrecadação dos três últimos exercícios para justificar estimativas da receita constitui, por assim dizer, uma tradição viva na rotina orçamentária brasileira.

(1) — Em estudo especial, intitulado “Atribuições dos departamentos de administração geral”, examinamos detidamente o assunto. Salvo imprevisto, esse estudo aparecerá na próxima edição desta Revista.

Apesar de que, durante os 120 anos decorridos a partir da Proclamação da Independência, não se verifica uma só instância em que as arrecadações dos três últimos exercícios financeiros justifiquem quaisquer estimativas nelas baseadas, até hoje perseveramos no hábito — como é forte a lei da sobrevivência! — de tentar fundá-las nessas mesmas arrecadações trienais.

Não é difícil remontar às origens desse falho critério, tornado tradicional por cem anos de prática a bem dizer ininterrupta. Por estranho que pareça, a crença de que a média das receitas correspondentes ao último triênio seria reproduzida no próximo exercício, descende em linha reta de um palpite do Visconde, depois Marquês do Paraná e que, à força de ser repetido, acabou por se cristalizar em preceito legal e — finalmente — em método brasileiro de estimativa das rendas públicas. Posto em prática, pela primeira vez, na elaboração do orçamento de receita para o exercício financeiro de 1855-56, o “método” das médias aclimou-se tão bem nos nossos meios fazendários, prosperou tanto no entendimento dos relatores e discutidores da proposta orçamentária, encontrou tão gasalhosa guarida na grande maioria das obras brasileiras sobre finanças públicas e, mais do que tudo isso, passou a ser pacificamente considerado procedimento legal tão ortodoxo, que já agora parece temeridade lhe denunciar a verdadeira origem.

Como teria podido ocorrer semelhante confusão? Muito simples. Considerando que, “à vista do estado da Europa, e da influência que a diminuição de braços empregados na cultura das terras” podia “ter em nossa produção”, o Marquês do Paraná, então ainda Visconde, ao orçar, em 1854, a receita do Império do Brasil para o exercício de 1855-56, julgou de bom aviso ser moderado na estimativa.

Creio que “não he prudente” — escrevia ele no relatório financeiro de 1854 — “contar com o progresivo crescimento que tiverão as Rendas de importação de 1849 até 1852 e por isso tomei o termo médio da Receita dos três anos de 1850-

53, e avaliei a Receita, sem contar os depósitos, em 34.000:000\$000”.

Tendo razões para crer que não podia contar com o crescimento progressivo do imposto de importação, que era, já naquela época, a maior fonte de renda do governo central, o futuro Marquês do Paraná, então presidente do Conselho de Estado e ministro da Fazenda, resolveu *igualar* a receita do próximo exercício à média aritmética da receita arrecadada nos três últimos exercícios apurados. Fê-lo, porem, por mero palpite ou intuição — não em obediência a qualquer dispositivo legal.

Adotando, nos anos seguintes, com ligeiras variações, esse mesmo critério de orçar as rendas imperiais, o Visconde do Paraná acabou por criar, talvez sem o perceber, o futuro método das médias trienais, até hoje inteiramente desconhecido fora do Brasil. Já na proposta orçamentária para o exercício de 1857-58 figura a tabela n. 1, da qual constam, em colunas distintas, a renda “arrecadada nos três últimos exercícios”, o “termo médio” (média aritmética) e a renda “orçada para 1857-1958”. Tabela idêntica figura na proposta orçamentária para o exercício de 1858-1859 (vide *fac-simile*). Comparem-se os algarismos constantes das duas últimas colunas da tabela e ver-se-á que a estimativa de cada rubrica da receita para o exercício seguinte é reprodução arredondada do “termo médio” dos “três últimos exercícios”. Eis aí a verdadeira *genesis* do método das médias, filho de um palpite, pupilo da rotina.

A “LEGALIDADE” DO MÉTODO DAS MÉDIAS

Mas o que ficou dito até aqui não esclarece nem descreve as razões por que esse “palpite” do Visconde do Paraná mereceu as honras de dispositivo de lei, impondo-se, como tal, à consideração dos financistas brasileiros — práticos e teóricos, durante quase cem anos a fio. Os textos, com que vamos documentar certas afirmativas contidas no presente estudo, deixam fora de dúvida que, efetivamente, durante vários decênios, o método das médias trienais era adotado como se a lei n. 317, de 21 de outubro de 1843, o determinasse taxativamente.

N.º 1.—ORÇAMENTO DA RECEITA GERAL DO IMPÉRIO PARA O EXERCÍCIO DE 1858—1859.

DENOMINAÇÃO DAS RENDAS.	ARRECADADA NOS TRES ULTIMOS EXERCÍCIOS DE			TERMO MEDIO DOS TRES EXERCÍCIOS	ORÇADA PARA 1858—1859.
	1853—1854.	1854—1855.	1855—1856.		
ORDINARIA.					
<i>Importação.</i>					
Direitos de importação para consumo.....	22.708.117\$691	22.958.161\$115	24.745.539\$168	23.470.605\$991	24.000.000\$
Ditos de reexportação e baldeação.....	20.791\$108	14.479\$266	25.978\$090	20.416\$154	20.000\$
Ditos idem para a Costa da Africa.....	927\$949	1.110\$496	772\$815	937\$086	800\$
Expediente dos generos estrangeiros navegados por cabotagem livres de direitos de consumo.....	265.477\$250	270.144\$356	284.042\$505	273.221\$370	275.000\$
Dito dos generos do paiz....	30.055\$973	36.585\$735	39.696\$281	35.443\$996	38.000\$
Dito dos generos livres.....	11.917\$704	13.795\$740	13.896\$405	13.203\$283	13.000\$
Armazenagem.....	270.434\$781	190.347\$155	171.027\$821	210.603\$252	180.000\$
Premio de assignados.....	182.722\$744	175.263\$384	186.392\$328	181.459\$485	185.000\$
Multas.....	36.622\$403	27.728\$887	17.600\$444	27.317\$244	(a) \$
<i>Despacho Maritimo.</i>					
Ancoragem.....	142.581\$778	172.311\$615	167.219\$722	160.704\$371	160.000\$
Direitos de 15 por cento das embarcações estrang. ^{as} que passam a nacionaes.....	15.852\$155	23.359\$065	31.134\$529	23.448\$582	24.000\$
Ditos de 5 por cento da compra e venda das embarcações.....	41.125\$342	43.839\$964	49.679\$277	44.881\$527	44.000\$
<i>Exportação.</i>					
Direitos de 5 por cento de exportação.....	3.728.634\$191	4.339.050\$399	4.527.643\$994	4.198.432\$861	6.112.500\$
Ditos de 2 por cento idem.....	6.401\$243	5.670\$899	1.521\$553	4.531\$231	2.000\$
Ditos de 1 por cento do ouro em barra.....	988\$500	\$	1\$590	495\$045	100\$
Ditos de 4 por cento dos diamantes.....	8.965\$500	18.687\$750	21.385\$873	16.346\$374	20.000\$
Expediente das Capatazias.....	87.768\$971	111.451\$906	110.208\$587	103.143\$154	104.000\$
Multas.....	684\$107	1.594\$150	2.230\$620	1.502\$959	(a) \$
<i>Interior.</i>					
Renda do Correio Geral.....	211.835\$183	230.994\$157	239.425\$341	227.418\$227	240.000\$
Dita da Casa da Moeda.....	60.480\$178	29.234\$242	72.280\$496	53.998\$305	60.000\$
Dita da Senhoriagem da prata.....	40.771\$975	66.110\$801	71.817\$879	59.566\$818	60.000\$
Dita da Typographia Nacional.....	62.196\$140	125.186\$330	152.400\$410	113.260\$960	150.000\$
Dita da Casa de Correção.....	1.416\$800	614\$750	9\$000	680\$183	600\$
Dita da Fabrica da Polvora.....	50.840\$320	13.456\$747	7.873\$270	24.056\$779	10.000\$
Dita da de Ferro de Ypanema.....	7.945\$430	7.829\$387	10.417\$805	8.730\$874	8.500\$
Dita de Arsenaes.....	13.402\$798	11.945\$109	14.178\$965	13.175\$624	13.000\$
Dita de Proprios Nacionaes.....	48.598\$672	84.311\$583	58.305\$369	63.738\$541	60.000\$
Dita de Terrenos diamantinos.....	34.321\$743	30.875\$262	40.346\$385	35.181\$130	35.000\$
Foros de Terrenos e de Marinhas.....	5.611\$162	5.239\$897	5.095\$554	5.315\$537	5.000\$
Laudemios.....	5.077\$314	7.616\$497	5.541\$114	6.078\$308	6.000\$
Sisa dos bens de raiz.....	1.325.704\$489	1.608.624\$241	1.691.391\$947	1.541.906\$892	1.650.000\$
Decima de huma legua além da demarcação.....	3.665\$804	3.974\$130	4.883\$680	4.174\$538	5.000\$
Dita adicional das Corporações de mão-morta.....	62.749\$101	65.496\$048	65.522\$555	64.589\$234	65.000\$
Direitos novos e velhos e de Chancellaria.....	205.728\$191	208.121\$591	196.361\$736	203.403\$839	200.000\$
Ditos das Patentes dos Officiaes da Guarda Nacional.....	105.310\$100	136.548\$305	123.109\$309	121.655\$871	120.000\$
Disinfa da Chancellaria.....	49.599\$832	54.957\$035	44.886\$831	49.814\$566	45.000\$
	29.855.324\$522	31.094.717\$994	33.199.783\$048	31.393.440\$191	33.911.500\$

De fato, essa lei, que fixou a despesa e orçou a receita para os exercícios de 1843-1844 e 1844-1845, determinava (art. 34):

“Nos futuros Orçamentos a tabela da Receita Geral trará a comparação do produto arrecadado nos três últimos anos com o orçado para o ano futuro”.

Convenhamos em que o dispositivo não é o que se poderia considerar um paradigma de clareza. Mas não chega a ser obscuro a ponto de tornar duvidosa a respectiva inteligência. O que o legislador quis dizer e disse, pouco importa se mediocrementemente, é que, nos futuros orçamentos, a tabela da receita incluiria, para efeito de comparação — não de equiparação — as rendas orçadas para o próximo exercício financeiro e as rendas arrecadadas nos três últimos anos. De acordo com o citado artigo da lei, o documento orçamentário de 1942, por exemplo, deveria ter, na parte da receita, pelo menos 4 colunas — as três primeiras destinadas respectivamente às arrecadações efetuadas em 1939, 1940 e 1941 e a quarta à estimativa da receita para o exercício financeiro de 1943. Como se vê, a lei não só não determina que se calcule a média aritmética das rendas arrecadadas nos três últimos anos, como também nem sequer sugere que a receita orçada para o próximo exercício financeiro seja *igualada* à referida média. O que a lei manda é que se comparem as *estimativas de receita para o próximo exercício com as receitas realizadas nos três últimos*.

Tanto isso é verdade que, antes de haver o Marquês do Paraná imaginado, em 1854, o expediente de igualar a receita do próximo exercício à média das arrecadações efetuadas nos três últimos, ninguém percebeu, no dispositivo da lei orçamentária de 1843, explícita ou implicitamente, qualquer sugestão que, canalizada para a prática, viesse a constituir o futuro método das médias trienais. Apesar disso, algum tempo depois de haver sido lançado em circulação, através dos relatórios financeiros de 1854 a 1857, o palpite do Marquês do Paraná começou a grangear prestígio, a resistir, a vingar, a permanecer — até que

alguem menos atilado viu no procedimento uma decorrência da lei orçamentária de 1843, certamente porque esta falava em comparação da receita orçada com a receita arrecadada nos últimos três anos.

A partir de então, a interpretação dada invariavelmente ao sobredito dispositivo da lei de 1843, pelos ministros da Fazenda como pelos tratadistas, de Amaro Cavalcante a Agenor de Roure e Plácido e Silva, fala expressamente em “termo médio dos três últimos anos”, adotado como estimativa da receita para o próximo exercício financeiro.

DE PALPITE A DOCTRINA

Afim de tornar bem claro que o método brasileiro de estimativa das rendas públicas — o chamado método das médias — não passa de uma teratologia, produto abortivo de uma suposta interpretação da lei, seja-me permitido reproduzir, para renovar o confronto, o texto legal interpretado e algumas das interpretações a que o teem jungido. Interprete o o leitor, por sua vez, e compare a sua com a interpretação dos autores abaixo citados.

Em primeiro lugar, eis a parte do texto do art. 34 da lei n. 317, de 21 de outubro de 1843, que diz respeito à receita:

“Nos futuros orçamentos a tabela da receita geral trará a comparação do produto arrecadado nos três últimos anos com o orçado para o ano futuro”.

Vejamos, agora, o que dizem os autores.

Amaro Cavalcante: “No Brasil, a regra admitida em nossa contabilidade acerca da fixação (sic) da receita é: que ela seja fundada no termo médio da renda arrecadada nos três últimos exercícios (lei de 21 outubro de 1843)”.

Agenor de Roure: “Sete anos depois, o Barão de Cotegipe, no Relatório de 1877, defendia a lei de 21 de outubro de 1843, exatamente a que determinara o cálculo pela

média dos três últimos exercícios, julgando-a racional, etc.”

José Bandeira de Oliveira: “No Brasil, sob o regime monárquico, o cálculo das receitas devia ser feito tomadas como base as rendas médias arrecadadas nos três últimos exercícios apurados. Esta era a regra da lei de 21 de outubro de 1843, que adotava o método da previsão” (o grifo é meu).

Carlos Porto Carreiro: “Pela Lei de 21 de outubro de 1843, a fixação (sic) da receita devia ser regulada pelo termo médio da renda arrecadada nos três últimos exercícios, e mais nos seis meses do novo exercício financeiro (o imediatamente anterior).”

Dídimo da Veiga: “Ao processo mais complexo das médias, estabelecido no artigo 34 da lei n. 317, de 21 de outubro de 1843, — sucedeu o da inspeção e exame direto da arrecadação, esboçado no art. 54 da lei 514, de 28 de outubro de 1848, e consagrado pela jurisprudência das casas do Congresso na confecção da lei de meios”.

Plácido e Silva: “Sistema do termo médio — E o que se baseia ou se funda no termo médio da renda arrecadada nos últimos exercícios. Era o adotado entre nós na vigência da lei de 21 de outubro de 1843, pelo qual a renda se orçava pelo termo médio da renda arrecadada nos três últimos exercícios”.

Gastão Netto dos Reys: “A lei orçamentária de 1843 estabeleceu, entre nós, o método da média trienal, que consiste em tomar como base de previsão o meio-termo dos rendimentos verificados nos 3 exercícios antecedentes.

Fora, porém, de uma tal hipótese, a regra recomendada pela lei de 1843 nos parece ser a melhor.”

Em face dessa unanimidade maciça, irreduzível e até desnorteante, cada autor timbrando em superar os outros na afirmação tranquila de que, de acordo com a lei de 21 de outubro de 1843, a estimativa da receita é fundada “no termo médio da renda arrecadada nos três últimos exer-

cícios”, ninguém escapa ao desejo de reler e analisar detidamente o texto da referida lei, a ver se lá encontra alicerce para semelhante interpretação.

Quanto mais se analisa o texto, porém, tanto mais se nos radica a convicção de que nele não há a menor brecha por onde se possa ver, entrever, ou mesmo imaginar o método das médias.

CONSAGRAÇÃO OFICIAL

Insinuando-se, todavia, na rotina orçamentária brasileira, a idéia de orçar a receita futura pela média das receitas arrecadadas nos três últimos anos logrou aceitação tão pacífica e universal que aparece automaticamente em todas as leis institucionais e regulamentos do Tesouro Federal, decretados até o dia 15 de setembro de 1933, em que foi baixado o decreto n. 23.150, de que falaremos daqui a pouco.

Reforma Leopoldo de Bulhões. A reforma Leopoldo de Bulhões, autorizada pela lei n. 2.084, de 30 de julho de 1909, deu novo regulamento ao Tesouro Nacional (decreto executivo n. 7.751, de 23 de dezembro de 1909). Em ambos, na lei e no regulamento, figuram, bem instalados, remanescentes do palpito do Marquês do Paraná. Diz o art. 11 da lei:

“Art. 11. À Diretoria da Receita Pública compete:

b) organizar os quadros demonstrativos da Receita da União, com a discriminação de suas fontes, cifras indicativas da arrecadação realizada no último exercício apurado e liquidado, e seu confronto com a média da arrecadação efetuada nos três exercícios imediatamente precedentes;

c) remeter à Diretoria Geral da Contabilidade Pública o plano do orçamento da receita, formulado de acordo com a letra b), para a definição organização da proposta do orçamento da República”.

E o art. 101 do regulamento, repetindo a lei, declara que a diretoria da receita pública exercita a sua competência:

2) organizando tabelas demonstrativas da receita federal, classificando-a segundo suas fontes, indicando as cifras da arrecadação do último exercício liquidado, e estabelecendo em um quadro o confronto da receita do último exercício com a média da arrecadação dos três exercícios anteriores;

3) formulando o plano do orçamento da receita de acordo com os moldes e classificação atuais, e remetendo-o à diretoria da contabilidade para ser organizada a proposta do orçamento anual da República”.

Código de Contabilidade da União. O advento do Código de Contabilidade da União revigorou, mais uma vez, o “método” das médias. Com efeito, depois de prescrever que o “Governo enviará à Câmara dos Deputados, até 31 de maio de cada ano, a proposta de fixação da despesa, com o cálculo da receita geral da República, para servir de base à iniciativa da lei de orçamento” (art. 13), dispõe o decreto n. 4.536, de 28 de janeiro de 1922, (“Organiza o Código de Contabilidade da União”) que a proposta do Governo será acompanhada de (art. 14):

“II. Quadros demonstrativos dos títulos de receita com indicação das leis que os regerem, das *rendas arrecadadas nos três últimos exercícios e a média dessas arrecadações confrontada com o cálculo da receita*”.

O Regulamento Geral de Contabilidade Pública, aprovado pelo decreto n. 15.783, de 8 de novembro do mesmo ano, também não escapou às infiltrações do palpite, já então doutrina feita, do Marquês do Paraná. Eis a razão por que, depois de se inclinar para o método automático, o aludido regulamento contempla e honra o “método” das médias. E’ o que o texto do art. 141 comprova definitivamente:

“Art. 141. A organização das estimativas da receita deverá ser feita fundando-se nos resultados apurados na arrecadação do último exercício liquidado. Na ausência ou insuficiência destes dados, *servirá de base à avaliação da receita a média da exação dos três últimos exercícios liquidados*”.

UMA PEÇA PREGADA AOS FINANCISTAS

Os fatos apontados e os textos reproduzidos até aqui contam, esquematicamente, a história da formação do método das médias. O que há de mais curioso nesse *processus* é a metamorfose sofrida por um simples recurso de imaginação,

adotado em determinada época por força de determinadas circunstâncias e, em seguida, sucessivamente transformado em espectro de um dispositivo legal e em método de estimativa das rendas públicas.

Trata-se, não haja dúvidas, de uma verdadeira peça pregada pelas circunstâncias a pelo menos quatro gerações de financistas e *fazendistas* brasileiros, que receberam, aplicaram e transmitiram inocentemente, como regra financeira geral, válida em todas as ocasiões, o procedimento especulativo e casual, empiricamente praticado, em 1854, pelo imaginoso Marquês do Paraná.

Ao vencer a sua brilhante e longa escalada, a idéia ocorrida ao Marquês do Paraná recebeu e incorporou sucessivas doses de substância nova, transformando-se lentamente de procedimento inconsequente e ocasional em respeitável regra de conduta orçamentária, abonada pela tradição e pela lei; transformando-se tão radicalmente, que o compacto de noções que já era em 1922, quando se decretou o primeiro Código de Contabilidade da União, dificilmente poderia deixar o observador entrever, no seu cerne, a sua verdadeira origem.

Tão profundamente se entranhara a regra da média trienal no processo orçamentário brasileiro que, para erradicá-la, o citado decreto n. 23.150, de 15 de setembro de 1933, recorreu a esta forma incisiva:

“A estimativa da Receita será efetuada título por título, e *não terá por base necessária a média aritmética do último triênio*, e sim o exame, tão minucioso quanto possível, da probabilidade de arrecadação”.

Incisiva, sem dúvida. Mas não impediu a recorrência de 1941, de que foi veículo o excelente ante-projeto de lei de contabilidade pública de autoria dos Professores Morais Junior e Ubaldo Lobo.

O próximo artigo será dedicado aos aspectos técnicos do método das médias trienais.