

MARRINER ECCLES, um homem muito à frente do seu tempo (anos 30) e do nosso também



"A good many people believe Marriner Eccles is the only thing standing between the United States and disaster." - TIME Magazine, 1936

Nota de editor:

Iniciámos no passado dia 1 de Fevereiro uma longa série - de mais de 50 textos - cuja última parte está ainda em preparação. O texto que publicamos hoje **"As despesas federais e o orçamento federal"**, integra a 4ª parte da série - **"4. Sobre a crise de 1937-1938, dita de Roosevelt"**, composta por 8 textos.

Esta série é, desde logo, o resultado do labor incansável e da mais elevada competência do seu autor, Júlio Marques Mota, e, como o próprio refere, é um trabalho que leva mais de um ano em preparação e *"não foi um trabalho fácil porque, partindo do zero quase absoluto, tivemos de andar a deambular de*

texto em texto, aceitando uns, rejeitando outros, de referência bibliográfica em referência bibliográfica, cruzando textos e referências bibliográficas".

É com grande satisfação e orgulho que publicamos na língua portuguesa estes textos em torno das ideias e ações de Marriner Eccles, o mais brilhante de todos os Presidentes do Conselho de Governadores do FED nas palavras de Michael Pettis (e que fazemos nossas). Como diz Júlio Mota, "*Marriner Eccles é um dos maiores símbolos intelectuais da oposição fundamentada feita contra os teóricos criadores de catástrofes e os seus vassalos*" e cujas ideias e ação, segundo a Time referia em 1936, "*protegeram a América do abismo. Trata-se de ideias que na primeira metade do século XX ajudaram a fazer da América um grande país, e que vão contra as ideias destes falcões monetaristas (...) que querem fazer da Europa um insignificante continente*". E como conclui Júlio Mota os "*... tempos de ontem, afinal, não diferem muito dos tempos de hoje, a lembrar a frase de Peter Kenen: o mundo mudou muito, mas os problemas são os mesmos. Os problemas são os mesmos e os políticos, pelo que se vê, são também os mesmos. É exatamente isto que confere uma extrema atualidade aos textos que iremos apresentar em torno da obra de Marriner Eccles.*"

4. Sobre a crise de 1937-1938, dita de Roosevelt

Seleção e tradução de Júlio Marques Mota

15 m de leitura

4.4. As despesas federais e o orçamento federal



Pelo Hon. Henry Morgenthau, Jr, Secretário do Tesouro

The New York Times

Publicado por
[aqui](#)

em 11 de Novembro de 1937 (ver

Congratulo-me com a oportunidade de discutir perante os membros e convidados da Academia de Ciências Políticas o tema das despesas federais e a sua relação com o equilíbrio do orçamento federal.

Faz amanhã dezanove anos, assinámos o Armistício que pôs termo à [Primeira] Guerra Mundial. Essa guerra foi enormemente dispendiosa em valores humanos, e foi enormemente dispendiosa em valores materiais. Nos dois anos entre meados de 1917 e meados de 1919, o governo federal sustentou um défice líquido de vinte e dois mil milhões de dólares.

Durante os últimos quatro anos, este país esteve envolvido noutra guerra. Desta vez, o nosso inimigo foi um grande desastre económico. Nesta guerra lutámos com o problema do emprego e com dólares para salvar os agricultores de perderem as suas quintas; para salvar os proprietários de casas de perderem as suas casas; para dar não só pão mas também trabalho aos desempregados; para aumentar a segurança dos empregos, dos valores imobiliários e dos lucros empresariais; e para pôr ordem no caos do nosso sistema económico.

Esta guerra, tal como a outra guerra, exigiu uma campanha multifacetada sob uma liderança inteligente e corajosa - uma liderança que foi magnificamente assumida pelo Presidente Roosevelt.

Defesa grandes despesas

Finalmente, esta guerra, tal como a outra guerra, exigiu um grande programa de despesa pública. Este programa, mais as necessidades especiais decorrentes da grande seca e o pagamento antecipado das subvenções aos soldados, exigiu uma despesa líquida durante os quatro anos que terminaram a 30 de Junho de 1937, de cerca de catorze mil milhões de dólares acima das nossas receitas

É claro que é facilmente possível criticar algumas das utilizações detalhadas dos fundos de auxílio, Admitamos que houve algum desperdício. Em qualquer programa de despesas de tal magnitude, isto é inevitável. Mas, em contraste com os valores humanos e materiais em jogo, os desperdícios que possam ter ocorrido, representam uma insignificância.

Utilizámos deliberadamente um orçamento federal desequilibrado durante os últimos quatro anos para fazer face a uma grande emergência. Essa política foi bem sucedida. A emergência que enfrentámos em 1933 já não existe,

Estou plenamente consciente de que muitos dos nossos problemas continuam por resolver. estou consciente de que ainda existe um volume considerável de desemprego; que os mercados especulativos têm estado recentemente sob forte pressão; e que os nossos índices empresariais têm mostrado

recentemente uma tendência decrescente. Estou ainda consciente de que algumas pessoas afirmam que outro grande programa de despesa pública é desejável para afastar o risco de outra situação depressiva para a atividade económica.

Recordatório dos diferentes problemas

Não defendo nenhuma visão profética do futuro. Mas, depois de considerar séria e cuidadosamente todos estes e outros fatores, cheguei à firme convicção de que os problemas internos que hoje enfrentamos são essencialmente diferentes dos que enfrentámos há quatro anos. São necessárias muitas medidas para a sua solução. Uma destas medidas, mas apenas uma, na presente conjuntura é um movimento determinado no sentido de um orçamento equilibrado.

No início de 1933, após três anos de deterioração progressiva, todo o nosso mecanismo económico ficou disfuncional. Nestas condições, não havia nenhuma outra Instituição que não o governo federal com os recursos e a coragem de gerar uma recuperação da atividade económica.

Hoje, a situação mudou muito. Estamos agora perto do fim de um dos anos mais ativos na história empresarial deste país. No conjunto, este elevado nível de atividade tem tido características saudáveis, mas não um comportamento doentio que normalmente marca um boom insalubre que normalmente precede uma depressão grave. A situação atual não se caracteriza pela existência de enormes existências em armazém, os inventários, taxas de juro elevadas, posições de crédito demasiado longas, ou grandes excedentes seja de habitação não utilizada seja em equipamento de capital. Ainda não atingimos a fase de pleno emprego dos nossos recursos produtivos. Pelo contrário, de todos estes pontos de vista, as condições são favoráveis a um aumento contínuo do nível de atividade empresarial.

Isto contrasta com os excessos doentios de 1929. Contrasta ainda mais acentuadamente com o colapso bancário, com as filas de espera para a sopa dos pobres, as falências e a desmoralização geral de 1933.

Apesar do aumento substancial da dívida pública durante os últimos quatro anos, o crédito do governo federal tem permanecido absolutamente intacto. Nem uma única vez, mesmo durante os dias mais negros da depressão, o Tesouro experimentou a mais leve dificuldade em pedir emprestados todos os fundos necessários. Além disso, as taxas de juro dos nossos empréstimos

foram mais baixas, para títulos comparáveis, do que em qualquer outro momento da história do país.

Modificado pela recuperação

Mas as condições subjacentes que tornaram as despesas deliberadamente deficitárias como sendo o tipo mais sensato de política durante a depressão foram depois alteradas durante o progresso da recuperação da economia. Assim, quando contraímos empréstimos durante a depressão, financiando assim a despesa pública através do déficit, uma grande parte dos fundos foi obtida através de uma expansão do crédito bancário. Nesta medida, a nossa expansão da despesa pública não absorveu fundos de capital que de outra forma poderiam ter ido para a indústria privada, nem foram absorvidos por fundos fiscais que de outra forma poderiam ter ido para o consumo privado. Mesmo na medida em que as nossas obrigações e notas do Tesouro foram compradas por investidores não bancários, o efeito foi, em grande parte, pôr a trabalhar fundos de capital que de outra forma teriam permanecido ociosos.

A nossa recuperação industrial do último ano, no entanto, criou grandes novas exigências para o capital privado. Os nossos bancos comerciais têm vindo novamente a utilizar os seus recursos de crédito para o financiamento da indústria privada. Durante o presente ano civil, os bancos comerciais seguros do país reduziram substancialmente as suas participações em títulos do Estado, a fim de satisfazer as necessidades reais e prospetivas de crédito comercial. As obrigações que se venderam, mais um montante igual aos títulos recentemente comercializados pelo Tesouro, foram adquiridos pelos investidores. Qualquer despesa pelo déficit em condições de procura ativa de capital privado teria de ser financiada em grande parte por fundos de capital que de outra forma estariam disponíveis para fins empresariais.

A necessidade básica hoje em dia é fomentar a aplicação total da força motriz do capital privado. Queremos ver o capital a entrar nos canais produtivos da indústria privada. Queremos ver a atividade privada a expandir-se. Acreditamos que muito do desemprego restante irá desaparecer à medida que os fundos de capital privado forem sendo cada vez mais utilizados em empresas produtivas. Acreditamos que uma das formas mais importantes de conseguir estes fins, neste momento, é continuar a progredir no sentido de um equilíbrio do orçamento federal.

Aspetos práticos imediatos

Passarei agora aos aspetos práticos imediatos do equilíbrio orçamental para o próximo ano fiscal. Quais são os números de controlo?

As nossas receitas totais para este ano foram estimadas e apresentadas no orçamento do Presidente de 19 de outubro em cerca de seis mil milhões seiscentos e cinquenta milhões, e as nossas despesas líquidas totais em cerca de sete mil milhões trezentos e quarenta e cinco milhões, deixando um défice líquido estimado em seiscentos e noventa e cinco milhões.

Para atingir um equilíbrio normal do orçamento no próximo ano - ou seja, um saldo após uma provisão completa para o pagamento de prestações de velhice, mas excluindo a reforma da dívida - seria necessário conseguir uma melhoria líquida de cerca de setecentos milhões de dólares na nossa posição orçamental, tal como estimado pela última vez. Para sermos prudentes, não devemos contar com um aumento das receitas no próximo ano a partir da estrutura fiscal existente. Também não devemos impor impostos adicionais. Em vez disso, devemos planear trazer as despesas do próximo ano para o valor das receitas desse ano.

Mas onde podem ser feitos cortes que totalizem setecentos milhões? Após um estudo cuidadoso de todo o problema, cheguei às seguintes conclusões. Por um lado, enquanto tudo está a ser feito e será feito para manter um controlo apertado sobre as despesas correntes e regulares do governo federal, incluindo a defesa nacional e os juros da dívida pública, não acredito que possamos encontrar grandes poupanças neste campo. Além disso, as nossas despesas ao abrigo da Lei da Segurança Social irão aumentar no próximo ano.

Por outro lado, ao concentrar a atenção nas várias classes de despesas que têm sido principalmente responsáveis pelos nossos défices do passado - estradas públicas, obras públicas, apoio ao desemprego e agricultura - é evidente que aqui podem ser feitas grandes poupanças.

As possibilidades que temos pela frente

Deixem-me dar-vos uma ideia das possibilidades de poupança nestes campos.

Em primeiro lugar, tomemos o item das despesas com as autoestradas. Antes da depressão, as subvenções federais aos estados para a construção de autoestradas públicas estavam geralmente abaixo dos cem milhões de dólares anuais. Este ano, o total das despesas federais para as autoestradas, incluindo

as despesas de emergência, estão estimados em duzentos e cinquenta e três milhões; além disso, os programas rodoviários existentes exigem novas dotações num total de mais de quatrocentos milhões de dólares para os próximos dois anos. Creio que chegou o momento de regressar ao nível médio anual de despesas rodoviárias que existia antes da depressão, especialmente porque durante os últimos anos muitos outros milhões de dólares foram gastos em autoestradas além das dotações para expropriações.

Em segundo lugar, há o campo das obras públicas, para além das autoestradas, no qual estamos a gastar quinhentos e setenta e três milhões este ano, Esta é uma soma maior do que o total que foi gasto para este fim durante todo o período de cinco anos entre 1926 e 1930, inclusive, No próximo ano, apesar de haver mais de seiscentos milhões disponíveis a partir de dotações e expropriações já feitas para este fim, creio que podemos e devemos avançar definitivamente para um nível mais baixo de gastos em obras públicas.

Em terceiro lugar, espero sinceramente que as condições de emprego tornem possível uma nova redução substancial dos nossos gastos com o apoio ao desemprego e com o campo da Civilian Conservation Corps (CCC). Durante o presente ano fiscal, em virtude de uma atividade privada mais ativa, estas despesas já foram bem reduzidas em mais de setecentos e cinquenta milhões abaixo das despesas do ano passado.

Viro-me agora para o lado das nossas despesas dirigidas à agricultura. O total das despesas deste ano, excluindo as estradas públicas, para as atividades regulares do departamento, o programa de conservação do solo, eletrificação rural, reordenamento, empréstimos de mercadorias, e taxas de juro mais baixas para os mutuários dos bancos federais de terras, excede novecentos milhões de dólares. Apesar da magnitude desta soma, todos estão conscientes de que estão agora a ser discutidas possíveis medidas adicionais envolvendo grandes despesas adicionais.

Programa de longo prazo

Sou fortemente a favor de um programa de longo alcance para manter a independência e o poder de compra dos agricultores. Um tal programa deve ter em consideração as oportunidades do agricultor nos mercados estrangeiros bem como nos mercados domésticos; e nenhum programa agrícola pode durar muito tempo, o que impõe exigências excessivas ao Tesouro federal, ou é injusto para os consumidores. O próprio agricultor não quer subsídios, mas

antes preços justos tais e uma produção equilibrada de culturas que tornem desnecessários subsídios para o seu estatuto económico decente.

O equilíbrio do orçamento é tanto no interesse dos agricultores como no interesse de outras partes da população; e requer a cooperação dos agricultores, bem como de outros sectores da população americana.

Só com o sólido apoio da população é que podemos esperar conseguir economias que totalizem setecentos milhões nos quatro campos que citei.

Poderá haver algumas pessoas que aconselhariam uma redução mais drástica das despesas ou um programa de tributação muito mais pesada, a fim de garantir uma redução mais substancial da dívida pública no próximo ano fiscal. Há sérias objeções a qualquer uma destas vias.

Já indiquei que considero indesejável o aumento da tributação. Há razões igualmente convincentes para não reduzirmos as despesas de forma demasiado brusca e drástica. Sou fortemente favorável a um programa vigoroso para a redução progressiva das despesas federais ao mínimo exigido pelas responsabilidades do governo.

Obviamente, porém, chega-se a um ponto em que não se podem fazer mais reduções das despesas governamentais, a menos que se decida paralisar muitas atividades governamentais essenciais - por outras palavras, a menos que se decida fazer mudanças drásticas na política nacional. Por exemplo, isso significaria considerar coisas como enfraquecer a nossa defesa nacional, e abrandar ou abandonar o controlo das cheias, a prevenção da erosão do solo, e o apoio para os idosos e os desempregados. Uma tal via, creio, não teria a aprovação nem do povo americano nem dos seus representantes eleitos no Congresso.

Além disso, seria claramente desastroso para muitos dos desempregados carenciados, e perturbador para muitos sectores da indústria privada, se reduzíssemos as despesas governamentais no próximo ano fiscal em muito mais do que o montante que indiquei.

Estamos definitivamente num período de transição entre orçamentos federais desequilibrados e equilibrados; mas acredito firmemente que existe tanto perigo para a nossa economia como um todo em avançar demasiado depressa nesta direção como não avançar de todo.

Relativamente poucas pessoas se apercebem do facto notável de que a melhoria líquida este ano na posição orçamental do governo federal, tal como estimada, ascenderá a mais de dois mil milhões de dólares. Por outras palavras, o défice

líquido este ano está estimado um pouco acima de setecentos milhões, em comparação com mais de dois mil milhões e setecentos milhões no ano passado.

Esta melhoria líquida de mais de dois mil milhões de dólares num único ano constitui a melhor resposta para aqueles que, na maioria dos casos ignorando os verdadeiros factos, se desesperaram publicamente da nossa capacidade de equilibrar o orçamento federal.

É verdade que grande parte da melhoria orçamental prevista para este ano provém do aumento das receitas, mas estamos a complementá-la ao procurar também reduções nas despesas.

Mil milhões para investimento

Para além destas considerações, gostaria de salientar que, como resultado da Lei da Segurança Social e leis estatais relacionadas, estima-se que o governo federal no próximo ano receberá mais de mil milhões de dólares líquidos para investimento em títulos do governo para o Fundo Fiduciário do Desemprego (Unemployment Trust Fund) e para a Conta de Reserva dos Idosos (Old-Age Reserve Account). Embora este investimento não altere o montante total da dívida pública, resultará, com um orçamento equilibrado, na transferência para estas contas de reserva de mais de mil milhões de dólares de obrigações governamentais atualmente detidas por investidores privados.

Mesmo durante a década dos anos vinte, quando o Tesouro estava a receber grandes pagamentos de juros e capital sobre dívidas de guerra, e da venda de material de guerra excedentário, a redução máxima feita em qualquer ano na dívida pública detida por investidores privados foi de cerca de mil e trezentos milhões. O ritmo a que é seguro reduzir a dívida pública em mãos privadas depende do ritmo a que os fundos privados fluem para os canais de investimento. Não é seguro ir demasiado depressa.

Embora não estejamos a contemplar qualquer aumento da carga fiscal total, o carácter da nossa estrutura fiscal está a ser seriamente considerado.

O sistema fiscal federal afeta toda a gente no país. Nós, no Tesouro, no estudo dos problemas fiscais, temos sempre dois objetivos: primeiro, que a carga fiscal seja distribuída da forma mais justa possível, e segundo, que a cobrança de impostos seja o menos onerosa possível para o contribuinte.

É com estes objetivos que, por indicação do Presidente, nós temos estado a rever toda a estrutura fiscal nos últimos meses e estamos agora mesmo a

apresentar a uma comissão do Congresso a informação que recolhemos. O estudo não foi orientado para a obtenção de receitas adicionais, pelo contrário, procurámos determinar se existem desigualdades e injustiças na distribuição da carga fiscal e se existem alguns impostos cujos custos de cobrança e cujo efeito oneroso superam os ganhos de receitas. Além disso, pretendemos simplificar a cobrança e tornar a manutenção de registos do contribuinte menos onerosa.

Compreendemos que as nossas leis fiscais são demasiado complicadas; queremos torná-las menos complicadas. Percebemos que existem desigualdades; queremos eliminar o maior número possível delas.

Procurar ouvir o contribuinte

Ao realizar este estudo, convidámos a ajuda e o aconselhamento de grupos de contribuintes e de indivíduos. Queremos ouvir o lado dos contribuintes nesta história. Queremos todos os factos que conseguirmos obter e obtivemos tanto factos como opiniões.

As nossas receitas fiscais provêm em grande parte dos ganhos individuais e dos lucros das empresas. Não queremos impor taxas que tendem a secar as fontes de receitas fiscais. As leis devem ser redigidas e administradas de modo a que o contribuinte possa continuar a ter um lucro razoável com um mínimo de interferência do seu próprio governo federal; desde que o contribuinte coopere com o seu governo na realização do objetivo e do espírito das leis fiscais. Evidentemente, a política fiscal não pode ser devidamente determinada a partir de casos excepcionais. Temos de olhar para o panorama geral. Baseamos as nossas decisões em amplas informações e na análise dos registos fiscais reais.

O montante das nossas receitas fiscais sobre o rendimento é apenas cerca de metade do total das nossas receitas internas. Menos de três milhões de pessoas, da nossa população total, pagam impostos federais sobre o rendimento individual. Estaríamos a aplicar o princípio da capacidade de pagar de forma mais justa se reduzíssemos o número de impostos sobre o consumo e, ao mesmo tempo, aumentássemos ao mesmo tempo o número de contribuintes. Os contribuintes que são diretamente confrontados com a sua própria carga fiscal estão forçosamente bem conscientes quanto à forma como o dinheiro está a ser gasto pelo seu governo.

O orçamento agora em fase de conclusão baseia-se numa estimativa definitiva das receitas, com base na estrutura fiscal existente. É um ponto cardinal da nossa política que o sistema fiscal, como previsto, não deve produzir um rendimento menor para 1939 do que o que o atual sistema produziria.

Deixem-me repetir: queremos corrigir as desigualdades e corrigir os defeitos do imposto. Para o fazer, procurámos a ajuda do contribuinte e ouvimos com simpatia a sua visão. Se considerarmos que o funcionamento de qualquer imposto em particular é injusto, estamos prontos para o dizer publicamente.

Objetivo desta minha apresentação

O meu objetivo esta noite tem sido apresentar, tão clara e francamente quanto sei, um quadro abrangente dos limites das despesas federais e das perspectivas orçamentais. Tentei tornar claras as razões económicas subjacentes, bem como as razões humanitárias, para os défices do passado; e tentei trazer claramente à tona as considerações que agora exigem mais passos definitivos no sentido de um orçamento federal equilibrado. Mostrei porque é que, na minha opinião, este equilíbrio deve ser procurado através de uma redução das despesas sem um aumento da carga fiscal total. Mas também mostrei que existe um limite para as reduções; e que o equilíbrio dos orçamentos necessita da ajuda da indústria para manter o total das receitas fiscais, a menos que voltemos a recorrer ao financiamento da despesa pelo défice.

Os principais objetivos da nossa política orçamental foram, e espero que continuem a ser, a promoção de um elevado nível da atividade empresarial e com carácter saudável, um volume máximo de emprego com bons salários na indústria privada, um retorno razoável ao capital e à empresa, um tratamento justo para a nossa população agrícola, e receitas adequadas para satisfazer os serviços agora exigidos do governo federal.

A prossecução destes objetivos assenta em grande parte na iniciativa privada e na cooperação da empresa privada. Este é um complemento necessário a quaisquer esforços que o governo possa desenvolver. Esta administração vai fazer tudo o que for possível para promover a continuação da retoma da economia e equilibrar o orçamento através do corte de despesas. Mas gostaria de salientar que em caso algum esta administração permitirá que alguém passe fome, nem abandonará o seu amplo propósito de proteger os fracos, de dar segurança humana e de procurar uma distribuição mais ampla do nosso rendimento nacional. Estamos confiantes de que, com a plena cooperação do

mundo empresarial, as nossas atuais dificuldades serão ultrapassadas; e que os objetivos que expus acima, que são devidamente os da atividade empresarial privada bem como os do governo nacional, serão devidamente alcançados.