

# *Evolução da teoria orçamentária e da doutrina governamental nos Estados Unidos*

## *(1921-1946)*

CATHERYN SECKLER-HUDSON

Presidente do Departamento de Administração Pública, da Escola de Ciências Sociais e Negócios Públicos, da "American University", Washington, D.C., EE. UU.

(Tradução de VICTOR ALVES DA SILVA FILHO,  
Contador do Ministério da Fazenda)

### APRESENTAÇÃO

Por ARÍZIO DE VIANA  
Diretor da Divisão do Orçamento

O nome de CATHERYN SECKLER-HUDSON não é desconhecido no Brasil. Os funcionários brasileiros que estudaram administração pública nos Estados Unidos e freqüentaram a "American University" tiveram o privilégio de travar relações com essa eminente professora. De regresso ao nosso convívio, vários deles têm, freqüentemente, feito referências ao seu talento, à sua cultura e aos proveitosos ensinamentos que receberam dela na Universidade. Dos trabalhos de CATHERYN SECKLER-HUDSON, o mais recente, talvez, é uma série de sete volumes enfiados sob o título: "Budgeting: An instrument of planning and management". O simples contato com os títulos desses volumes produz, desde logo, uma irresistível fascinação naqueles que se dedicam aos estudos orçamentários. Forçado por dever profissional a percorrer, freqüentemente, a bibliografia universal sobre orçamento, posso, sem qualquer exagero, afirmar que a obra de CATHERYN SECKLER-HUDSON é a mais rica, a mais moderna, a mais documentada e a mais útil contribuição para os estudos definitivos da teoria geral do orçamento.

No artigo que se vai ler, escrito especialmente para a Revista do Serviço Público, numa simpática demonstração de cortezia e aprêço da Prof. SECKLER-HUDSON ao Brasil, revela a autora o esplendor do seu penetrante espírito crítico e do seu admirável método de exposição, ao analisar as teorias de orçamento e as doutrinas de Governo, que repontam das mensagens dos Presidentes dos Estados Unidos ao Congresso daquele país. A autora e seu brilhante artigo dispensam, portanto, apresentação.

Dêsse pretexto, porém, me utilizo para salientar a oportunidade excepcional da publicação do seu trabalho. Com efeito, melhor ocasião não poderia existir para que ele fôsse divulgado em nosso país. As transformações políticas do momento estão a exigir vulgarização dos verdadeiros princípios que devem orientar nossa administração. Atravessamos uma fase de transição, em que o Governo se constituiu apenas para proceder às eleições presidenciais e parlamentares. Coincide esta fase com a do término de um exercício financeiro e a do início de novo ano fiscal. Uma importante questão surge, por conseguinte, capaz de preocupar não só os nossos estadistas como o público em geral. Essa questão é a da elaboração do próximo orçamento.

Uma hipótese simplista — que, aparentemente, talvez, resguardasse os escrúpulos do atual Governo, no sentido de evitar a aprovação de um orçamento, que não teve tempo suficiente para examinar com maior profundidade, e afastar assim a transmissão de um orçamento que o sucessor iria, apenas, executar, sem haver planejado — seria a de prorrogar, para 1946, o orçamento de 1945. Contra essa hipótese haveria, porém, a objeção irrefutável de que o orçamento de 1945, a extinguir-se, também não foi examinado pelo atual governo e não afastaria, se prorrogado, o suposto aspecto de uma "imposição" ao novo Governo. No caso, aliás, de prorrogação, a "imposição" seria muito mais penosa, porque, ao fim do exercício, já se acha o atual orçamento desfigurado, seja pela supressão de repartições, que no ano vindouro continuariam, inutilmente, a onerá-lo, seja pela exclusão de programas previstos e já cumpridos ou modificados, seja, ainda, pela aparição de novas necessidades, já reconhecidas, de aumento de despesas decorrentes das leis em vigor. O número e a variedade das retificações, que o novo Governo teria fatalmente de enfrentar, seria



muito maior se recebesse o velho orçamento prorrogado, em lugar de um orçamento novo, preparado à base de uma proposta em que foram ponderadas e atendidas as antigas e novas necessidades administrativas, de acordo com os programas apresentados e discutidos pelas diversas repartições, em face dos recursos disponíveis. Longe de parecer uma "imposição", a aprovação do novo orçamento seria, na realidade, uma preciosa colaboração do atual ao futuro Governo.

Não há, por conseguinte, impedimento legal, nem mesmo o menor constrangimento de ordem moral, capazes de constituir motivos relevantes para que o Governo atual deixe de expedir um decreto-lei aprobatório do novo Orçamento Geral da União para 1946, segundo a proposta já elaborada e em fase de conclusão.

A leitura do artigo de CATHERYN SECKLER-HUDSON demonstrará, com uma admirável riqueza de fundamentos doutrinários e experimentais, promanados de altas e respeitáveis autoridades, como os Presidentes dos Estados Unidos, a justeza daquela expressão lapidar de CALÓGERAS de que "todo orçamento traduz uma política".

Ora, todos os atos administrativos de um Governo se convertem em despesas. Nenhuma despesa, porém, pode ser feita sem prévia autorização legal e esta depende da estimativa de recursos para suportá-la. O orçamento é a lei fundamental que aprova a estimativa das receitas e a fixação das despesas públicas para um exercício. Sem orçamentos previamente aprovados, a administração pública se torna ilegítima. O orçamento condensa, sob forma de dotações, os planos, projetos e propósitos da administração para um ano. Tal como é elaborado, atualmente, pelo Governo Federal do Brasil, ele reflete os resultados de uma análise minuciosa das propostas parciais de despesa, organizadas por todas as unidades administrativas e, por outro lado, contém a estimativa da arrecadação dos diferentes recursos que, segundo a legislação vigente, o Tesouro efetuará para cobrir os gastos da Nação.

Pela Constituição de 1937, o Presidente da República pode expedir decretos-leis, na ausência do Parlamento. Por isso, a Proposta Orçamentária do Governo tem sido, a partir de 1938, convertida, automaticamente, em Lei. No próximo ano de 1946, terá início novo Governo constitucional e instalar-se-á o Parlamento Nacional. Antes, porém, de desempenhar suas funções de Poder Legislativo Ordinário, o Parlamento Nacional reunir-se-á em Assembleia Constituinte. Provavelmente, durante, talvez, mais de metade do exercício vindouro, governará o novo Presidente da República com os poderes da Constituição de 1937. Terá, portanto, a faculdade de expedir, também, decretos-leis. No uso dessa faculdade, poderá o novo Presidente modificar o orçamento para o exercício de 1946, se assim lhe vier.

Quando o atual governo assumiu o poder, em 30 de outubro de 1945, a Proposta de Orçamento Geral para 1946 já estava praticamente concluída, à base das discussões e análises, realizadas pelo D. A. S. P. (que corresponde ao "Bureau of the Budget" norte-americano), em torno das propostas parciais elaboradas pelos Ministérios e demais órgãos subordinados diretamente ao Presidente da República. Se aprovar a nova Proposta de Orçamento, depois de emendá-la convenientemente e convertê-la, automaticamente, em Lei, o Governo atual, embora de transição, oferecerá ao Governo Constitucional que o suceder uma programação metódica e organizada das atividades administrativas para 1946. Poderá o novo Governo retificá-la como achar conveniente; mas, estará habilitado a iniciar o desempenho de suas atividades sem nenhuma interrupção ou perturbação na marcha dos negócios administrativos. Assim que o Parlamento Nacional retomar suas funções de Poder Legislativo Ordinário, o Poder Executivo apresentar-lhe-á a Proposta Orçamentária para 1947. Com essa Proposta e as dos exercícios que se seguirem, o Presidente da República enviará ao Parlamento mensagens justificativas, em que defenderá as idéias do Governo a respeito dos grandes problemas nacionais, bem como os seus planos para resolvê-los.

Sobre a impressionante e inquestionável importância política dessas mensagens, o artigo de CATHERYN SECKLER-HUDSON oferece a mais exuberante, edulcorada e oportuna explicação.

## INTRODUÇÃO

O PROPÓSITO deste artigo é mostrar a evolução da teoria orçamentária e da doutrina governamental, nos Estados Unidos, conforme se tem refletido nas mensagens orçamentárias anuais do Presidente ao Congresso, a partir da aprovação da Lei de Orçamento e Contabilidade, de 10 de junho de 1921. As mensagens orçamentárias são exposições do Chefe do Executivo transmitindo a sua proposta orçamentária ao Congresso dos Estados Unidos. Contêm uma explicação da estimativa presidencial das receitas e despesas públicas para o ano fiscal vindouro, que começa seis meses depois da data da mensagem orçamentária. As primeiras mensagens orçamentárias, em forma e conteúdo, eram um pouco mais do que pedidos formais para verbas, a fim de cobrir a despesa estimada, ou pedidos ao Congresso para legislar, autorizando o levantamento da renda necessária por meio de tributação ou empréstimo. Mensagens orçamentárias posteriores, principalmente as do Presidente Franklin Roosevelt, passaram, porém, a adquirir a natureza de expressivos relatórios à Nação, onde eram expostos políticas e pla-



nos governamentais condizentes com a sua economia e os seus problemas sociais. Recentemente, as mensagens orçamentárias se transformaram em mais do que uma expressão do estado econômico nacional. Refletem, também, um julgamento antecipado de futuros problemas nacionais e internacionais. Contêm, outrossim, a orientação dos respectivos presidentes com referência às funções governamentais, à política fiscal do país e às responsabilidades internacionais.

A evolução do significado das mensagens orçamentárias origina-se, em parte, da natureza mutável do documento orçamentário. Os primeiros orçamentos eram um pouco mais do que documentos estatísticos de estimativas de despesas propostas para o próximo ano fiscal. Apesar das determinações da Lei de Orçamento e Contabilidade de 1921, eram feitas, apenas, referências incidentais à parte da receita no orçamento proposto.

Em geral, os assuntos relativos à receita ficavam aos cuidados do Congresso e dentro do mesmo eram tratados separadamente, e sem muita relação com a proposta da despesa. Infelizmente, ainda hoje essa situação permanece parcialmente verdadeira. Há, contudo, uma nítida tendência em reconhecer a fraqueza de um sistema em que o orçamento nacional, em ambas as fases, da elaboração e da discussão, não constitui um plano correlacionado de receita e de despesa. Este perigo é tanto mais visível, quando examinado em relação ao panorama econômico da Nação, desde a instituição do sistema orçamentário nacional. A primeira mensagem orçamentária (datada de 5 de dezembro de 1921) recomendou um programa total de despesa de 35 bilhões de dólares (incluindo a amortização da dívida pública) para o ano fiscal de 1923. A receita total foi estimada em 3,3 bilhões de dólares. Comparem-se estas estimativas com as da mensagem do Presidente Roosevelt (10 de janeiro de 1944) para o ano fiscal de 1945, na qual ele recomendou uma despesa total de 99,8 bilhões de dólares (excluindo a amortização da dívida e devolução de fundos de terceiros). O déficit orçamentário previsto, era de 128 milhões de dólares, em 1923, e de 59 bilhões para 1945. As despesas orçamentárias estimadas aumentaram, assim, trinta vezes dentro de um período de 23 anos.

Nesse mesmo espaço de tempo, a renda nacional caiu de 53 bilhões em 1921 para 40 bilhões em 1932, para atingir ao histórico total de 161

bilhões em 1945. A dívida pública permaneceu em cerca de 30 bilhões durante o decênio terminado em 1930, atingiu ao total de 53 bilhões em 1940, e daí saltou para 201 bilhões de dólares em 1944.

As mensagens orçamentárias foram escritas com base nos seguintes acontecimentos: a breve inflação do após-guerra do início do segundo decênio deste século, a derrocada repentina, a crescente alta que culminou com a falsa prosperidade de 1928 e 1929, a bancarrota, a prolongada depressão nos primeiros anos do decênio de 1930, a lenta reconversão até 1937, a queda de 1938 e, depois, a alta repentina devida às transações decorrentes da guerra de 1939 até Pearl Harbour (7 de dezembro de 1941), e, finalmente, o aumento espetacular de todos os índices de atividade econômica decorrente da nossa mobilização para a guerra. Que revelam, pois, essas mensagens orçamentárias? Refletem uma teoria de governo em mutação? Tornam clara a função do governo numa democracia, indicam ou predizem uma política fiscal da nação? Revelam uma filosofia orçamentária? Projetam um plano econômico e social? Ou refletem um estado de confusão e controvérsias?

## I. HARDING E COOLIDGE: O ORÇAMENTO NA INFÂNCIA

Ao analisar as mensagens orçamentárias, fica-se impressionado com a revelação de que, de 1921 até a administração Roosevelt, os princípios da boa teoria orçamentária e governamental eram:

- 1) economia governamental e eficiência;
- 2) limitação e controle das atividades governamentais; e
- 3) equilíbrio entre as despesas governamentais e as receitas ordinárias.

A primeira mensagem orçamentária do Presidente Harding (5 de dezembro de 1921) é uma ilustração dessa atitude. Disse o Presidente:

"Com a continuada pressão no sentido de economia em todos os Ministérios... deve ser atingido o equilíbrio do total das receitas e despesas para os anos fiscais de 1922 e 1923".

Na sua mensagem seguinte, o Presidente Harding de novo se referiu ao prevalecente ideal clássico de economia nacional, de governo de não-interferência na vida econômica e de orçamento equilibrado. Encorajou aqueles que se opuseram à drenagem de fundos das empresas particulares



para as despesas públicas. Nesta mensagem (4 de dezembro de 1922), fez as seguintes observações:

"Haverá possibilidade de conseguir-se uma considerável redução nas despesas governamentais em um futuro próximo? Essa pergunta, sem dúvida, preocupa muita gente. O peso da tributação causada pela guerra mundial recai sensivelmente sobre nós, e tem sido o mais sincero desejo do Governo reduzir esse peso ao mínimo compatível com o próprio funcionamento dos serviços federais. Temos visto, contudo, que, aproximadamente, dois terços dos impostos arrecadados são utilizados no pagamento de certas despesas fixas, sobre as quais só pode ser exercido pequeno ou nenhum controle administrativo. Os juros e o principal da dívida pública devem ser pagos...

"Depois de deduzir esses itens restará, como foi demonstrado, somente cerca de um bilhão de dólares, do qual devem ser pagas as despesas ordinárias do Governo. É contra esse grupo de despesas que o Governo dirigiu a sua política de economia. Até então, em nossa história financeira, nunca houve, por parte do Executivo e do Congresso, tão severo exame de cada item de despesa para manutenção do Governo. Não somente os Ministérios organizaram repartições para controle das estimativas e execução das despesas, como também o Executivo fez pressão, no sentido de efetuar economias nas operações ordinárias de governo".

O peso da tributação, a que se referiu o Presidente Harding, produziu, sem dúvida, uma brusca alteração na responsabilidade do povo americano. Referiu-se aos impostos relativamente altos da primeira guerra mundial, os quais parecem extremamente baixos, quando comparados com os atuais.

Históricamente, os Estados Unidos têm sido um dos países mais libertos de impostos ("tax free"). Esforços esporádicos para criar o imposto de renda não tiveram sucesso, até que uma emenda constitucional, em 1913, autorizou um imposto de 1 % sobre a renda superior a três mil dólares. A taxa do imposto de renda sobre as pessoas jurídicas era também a mesma. Os dividendos eram isentos do imposto individual.

Essa política continuou através da primeira grande guerra, embora a taxa do imposto de renda individual e das pessoas jurídicas fosse elevada a 12 % nesse período. Durante os primeiros anos após 1920, a taxa do imposto sobre as pessoas jurídicas foi elevada, enquanto que a do imposto de renda individual foi reduzida. Em 1936, quando os dividendos foram considerados sujeitos ao

imposto de renda individual, a relação entre o imposto das pessoas jurídicas e o imposto individual foi quebrada.

Mesmo antes da segunda guerra mundial, a tendência da tributação federal foi sempre baseada sensivelmente em impostos sobre transações, porém, os impostos sobre a renda líquida eram relativamente baixos, e, principalmente, a incidência tributária era restrita. Até 1939, o imposto direto federal era arrecadado de apenas quatro milhões de contribuintes, embora o imposto progressivo fosse sensivelmente alto. Com a nossa entrada na segunda guerra mundial, todas as taxas dos impostos foram abruptamente elevadas, e consideravelmente ampliadas as bases de incidência do imposto.

A par de sua preocupação por impostos pouco elevados, a Mensagem de 1922 do Presidente Harding é também interessante porque revela uma teoria conservadora do orçamento executivo e, simultaneamente, de um mais amplo e mais progressivo conceito público de governo. A reconciliação dessas duas teorias constitui hoje um problema agudo na esfera das despesas governamentais. O Presidente Harding, falando de "atividades estranhas" do Governo, as quais "provêm de leis sancionadas de acordo com a exigência popular", disse:

"Há, contudo, um outro campo de operações governamentais — um campo que rapidamente se amplia nas despesas do governo — o qual deve ser discutido com proveito para todos nós. Refiro-me às despesas que têm sido feitas com dotações para auxílio federal a pesquisas, melhoramentos e desenvolvimentos, as quais, embora não tenham relação direta com as operações dos negócios governamentais, cresceram e tornaram-se uma parte relevante de suas atividades. Não é fácil, entretanto, banir de nossas mentes o fato de que consideráveis somas das verbas concedidas ao Governo são despendidas com coisas que não pertencem às funções ou operações normais. Uma pergunta deve ser feita — até onde o governo deve participar nessas atividades estranhas? Sou franco em dizer que uma resposta à pergunta — se podemos ou não aspirar, no futuro, a uma redução material nas despesas do Governo — depende, em grande parte, de haver ou não uma redução ou expansão dessas atividades, as quais aumentaram sensivelmente as ordens de pagamento contra o Tesouro dos Estados Unidos. Essas atividades estranhas surgiram de leis sancionadas de acordo com a exigência popular, e aproveitamos a oportunidade para referir-me a elas



com o propósito de mostrar que a tributação que necessariamente acarreta o fornecimento de fundos para tais atividades, é um incidente necessário à satisfação daquela exigência”.

O Presidente Coolidge continuou exemplificando a teoria da restrição das atividades governamentais, e o desejo de aliviar o povo do peso da tributação.

Na sua primeira Mensagem ao Congresso (datada de 3 de dezembro de 1923), aderiu às teorias que afirmam que a nossa teoria orçamentária se originou da doutrina do “laissez faire”, de não-interferência do governo na vida econômica da Nação. No trecho transcrito a seguir, o Presidente Coolidge expressou a crença de que o propósito do “programa fiscal” era a redução dos impostos :

“O povo americano deu uma demonstração real e magnífica de paciência e patriotismo, durante os anos em que teve de suportar êsse encargo. Em menos de sete anos, para resumirmos o assunto, tivemos de gastar quarenta bilhões, dos quais 18 bilhões provieram da receita ordinária ou, aproximadamente, quase metade da soma. Certamente a Nação, que pacientemente tem persistido em suportar o enorme peso das despesas governamentais, tem direito, o mais breve possível, ao maior alívio no peso da tributação que possa ser concedido. Estou convencido de que chegou a hora de se conceder êsse alívio através de uma redução substancial da tributação, e está baseado neste propósito o programa fiscal que é cristalizado nas estimativas orçamentárias ora transmitidas ao Congresso...”

Estamos todos familiarizados com o fato de que a maior parte do peso da tributação não provém da exação federal e sim dos custos governamentais dos Estados e Municipalidades... É, portanto, altamente conveniente que um exemplo de determinada e insistente economia deva ser instituído pelo Governo Federal com o objetivo de influenciar todo e qualquer órgão que possua competência para arrecadar impostos. Eu estou firmemente persuadido de que, se o Governo Nacional reduzir suas despesas e seus impostos durante a execução do programa ora apresentado, isto produzirá um efeito altamente salutar, pois induzirá maiores economias em todos os outros setores de tributação pública”.

Nessa mesma Mensagem, Coolidge fez um expressivo apêlo em prol da redução dos impostos, usando as seguintes palavras :

“Não sei de outra coisa que possa dar ao povo desta nação maior certeza de que estamos firmemente dedicados a uma campanha de economia

nas despesas públicas, do que uma redução dos nossos impostos. Este orçamento exclui da esfera dos debates todo e qualquer plano que envolva despesas extravagantes, ou aumento das atividades governamentais que não sejam estritamente necessárias à execução eficiente das funções específicas do Governo...”

As Mensagens para os anos fiscais de 1926 e 1927 levantaram bem alto a flâmula da “Campanha da Economia”, insistindo, uma vez mais, na afirmação de que uma sadia política governamental exige uma limitação das despesas públicas ao essencial e, conseqüentemente, estabelecendo o conceito de que as necessidades sociais poderiam ser mais bem atendidas pela iniciativa privada. O Presidente Coolidge disse (1.º de dezembro de 1924) :

“Estamos, agora, no quarto ano da nossa campanha em prol da redução do custo do Governo. Nosso objetivo é reduzir o peso da tributação. Quanto a isto, temos sido bem sucedidos. Estamos reduzindo, rapidamente, os nossos gastos a um mínimo compatível com a eficiência do serviço. Temos diante de nós um “superavit” previsto de 67 milhões de dólares para o corrente ano fiscal e de 373 milhões para o próximo ano fiscal. Devemos atacar novos projetos que acarretem despesas que impedirão a acumulação desses “superavits” previstos, ou devemos continuar em nossa campanha da economia? Eu sou pela economia. Se continuarmos na campanha da economia, o caminho para posterior redução de impostos será facilitado. Essa redução não pode ser efetuada imediatamente. Antes que a mesma possa ser efetuada, deveríamos saber definitivamente qual seria a arrecadação de acordo com os impostos atuais. No entanto, o conhecimento da receita prevista não nos trará nenhum proveito se iniciarmos um novo e considerável programa de despesa”.

Um novo tópico apareceu na mensagem orçamentária para o ano fiscal de 1927 (datada de 7 de dezembro de 1925). O Presidente Coolidge avisou que os gastos de funcionamento do governo não podiam ser reduzidos ainda mais. Referindo-se à proposta de redução de impostos, que tinha sido preparada pelo “Ways and Means Committee” da Câmara dos Deputados, êle disse :

“Os frutos de nossos trabalhos estão refletidos na vindoura proposta de redução de impostos. Ela representa o resultado, em benefício do povo, dos esforços de seus funcionários e deputados. A organização dessa proposta não foi conseqüência de pressão política partidária.



"Isto leva-nos às estimativas das dotações contidas neste orçamento. Estas estimativas refletem a contínua pressão para economia nas despesas federais. Acercâmo-nos do tempo em que as legítimas atividades governamentais não podem ser desenvolvidas com menores despesas do que aquelas ora solicitadas. Os custos de funcionamento das atividades legítimas do Governo foram reduzidos quase que ao mínimo. A expansão normal dos negócios do governo acompanhando os passos de uma nação que se desenvolve, acarretará novas despesas de ano para ano. O esforço pela economia, contudo, deve continuar..."

Em sua Mensagem de um ano mais tarde (datada de 6 de dezembro de 1926), o Presidente Coolidge alertava o Congresso contra a redução permanente das taxas dos impostos ou abolição de algum outro imposto:

"Cada uma das três reduções nos impostos que foram votadas pelo Congresso, a partir do ano fiscal de 1921, foi baseada na confiança em nossas condições financeiras. Tal segurança não pode ser dada hoje como uma garantia para futura redução permanente dos impostos".

É possível que o auge da campanha pela economia, por um orçamento equilibrado e pela persistente exigência para que o governo não favoreça o desbaratamento do dinheiro público, tivesse sido atingido quando o Presidente Coolidge apresentou seu orçamento para o ano fiscal de 1929. Nesta Mensagem (5 de dezembro de 1927), ele louvou a "estabilidade financeira" do Governo, a qual atribuiu à "direção científica de nossos negócios". Propôs despesas de 3,3 bilhões de dólares e estimou um excesso de receita sobre as despesas de mais de 252 milhões de dólares.

Na sua última mensagem orçamentária (3 de dezembro de 1928), disse o Presidente Coolidge:

"Estamos irrevogavelmente empenhados em uma política de equilíbrio orçamentário e isto implica em afirmar que, se houver revisão nas nossas leis fiscais, esta será efetuada com o objetivo de redução".

Nestas palavras cheias de colorido, ele solicitou a mais absoluta vigilância sobre as despesas públicas em uma época em que o país se encontrava em franca prosperidade:

"Nosso formidável Tesouro não é uma fonte sem fundo, que se abastece automaticamente de recursos fiscais, e o seu fluxo deve ser continuamente vigiado e cuidadosa e sãbiamente dirigido para os canais próprios".

A renda nacional para o ano de 1929 subiu ao total, jamais alcançado, de 83,3 bilhões de dólares. Diminuiu o desemprego e as cotações nos mercados de títulos atingiram a alturas impressionantes. Então, veio a quebra, com o colapso do mercado de títulos em 4 de setembro de 1929. Do auge da prosperidade o país mergulhou na fase de negócios que o levou à tremenda depressão de 1930.

## II. HOOVER — O ORÇAMENTO NA ADOLESCÊNCIA

As duas primeiras Mensagens Orçamentárias do Presidente Hoover davam o grito inicial de batalha, para realização dos seguintes objetivos:

- 1) equilíbrio orçamentário;
- 2) redução nas despesas governamentais; e
- 3) continuação da política do "laissez faire".

Na sua primeira Mensagem (2 de dezembro de 1929), o Presidente Hoover disse:

"Estamos sãbiamente empenhados em uma política que assegure uma futura redução gradativa da dívida pública... As despesas estimadas para este e o próximo ano estão em relação às receitas previstas. Com a recomendada redução dos impostos, a margem entre as duas será sensivelmente diminuída, porém, não sabemos hoje precisamente em que extensão. Esta situação vem encarecer a necessidade de um cuidadoso exame na proposta de qualquer atividade extra que envolva um aumento substancial nas despesas, a fim de não pôr em perigo o equilíbrio orçamentário ou a continuação dos benefícios provenientes da redução dos impostos..."

Mas os tempos mudaram rapidamente. A produção diminuiu e o desemprego aumentou consideravelmente. Era óbvio que o Governo seria forçado, pela pressão pública, a adotar medidas que aliviassem a situação. Apesar da situação alarmante, os esforços da administração Hoover foram grandemente contraditórios, embora, ainda, limitando a ação do Governo. O imposto de renda foi mais uma vez reduzido e a Tarifa foi revista para alcançar o mais alto grau em sua história. Foi inaugurado um programa de auto-suficiência de serviços públicos e o Sistema de Reserva Federal promoveu empréstimos por meio de uma política de redução das taxas de redesconto e a compra de títulos do governo.

Durante a sua gestão, o Presidente Hoover agiu, cautelosamente, tendo sempre em vista a possibi-



lidade de equilibrar o orçamento dentro de um ou dois anos. O Presidente Roosevelt, ao contrário, esqueceu as precauções e pensou, principalmente, em termos do objetivo imediato de trazer de volta a prosperidade do país, sem olhar o custo para as futuras gerações.

O Presidente Hoover advertiu, em dezembro de 1930, que o aumento do desemprego seria apresentado por certos grupos como justificativa de novas aventuras no campo das despesas governamentais. Mas, declarou êle, "nenhum exame razoável da perspectiva pode assegurar que tais argumentos possam ser usados em relação às despesas do orçamento de 1932".

A marcha dos acontecimentos, no entanto, forçou o Presidente Hoover a fazer novas considerações, na sua Mensagem Orçamentária de 7 de dezembro de 1931. Disse êle:

"Estamos enfrentando uma situação onde por certo tempo as rendas ordinárias do governo, segundo as leis atuais, estão aquém das somas exigidas para fazer face a despesas absolutamente necessárias".

Advertiu êle que nem "a confiança pública, nem a estabilidade do Governo Federal" poderiam ser mantidas "sem se lançar mão do aumento temporário de alguns impostos". Mais tarde, o Presidente declarou ser impossível impor um nível de tributação capaz de equilibrar o orçamento para o ano fiscal corrente. Disse o seguinte:

"Devemos nos esforçar pelo aumento dos impostos e restringir ao máximo as despesas, a fim de equilibrar o orçamento para o próximo ano fiscal, exceto no que diz respeito às somas necessárias às amortizações, previstas em lei, da dívida pública. Deveríamos assegurar seu equilíbrio, incluindo essas amortizações para o ano fiscal seguinte".

O Presidente apresentou "um programa definido" para manter a "integridade financeira do Governo Federal".

Em relação a êste programa, voltemos à sua Mensagem, datada de 7 de dezembro de 1931:

"O bem-estar do país exige que a integridade do Governo Federal seja mantida. Isto constitui fator primordial na reconstrução de uma sólida prosperidade nacional. Êste orçamento, que recomenda redução nas despesas e aumento das rendas, apresenta um programa definido quanto aos seus objetivos, envolvendo os três seguintes itens: primeiro: uma redução substancial no déficit previsto para o corrente ano fiscal; se-

gundo: uma relação entre as receitas e despesas estimadas para o ano fiscal de 1933, que evitará um futuro aumento nos débitos públicos durante aquele ano; e terceiro: um equilíbrio orçamentário para 1934.

"Para continuar êste programa, é importante acentuar o fato de que estamos atravessando um período em que as finanças federais não permitem a aceitação de nenhuma obrigação que resulte em aumento de despesa, a ser satisfeito com a receita ordinária".

Na sua última Mensagem Orçamentária (datada de 5 de dezembro de 1932) e entregue depois da eleição de seu sucessor, o Presidente Hoover fez um apêlo final ao Congresso, no sentido de que o mesmo não votasse despesas adicionais que sobrecarregassem o Tesouro Público. Acreditava que uma política fiscal e uma política orçamentária sadias jamais seriam desastrosas em face do programa das despesas. Ao que parece, não apreendeu a significação das tendências econômicas da Nação ou do colapso de seu sistema econômico de 1929.

Nessa mesma Mensagem (5 de dezembro de 1932) o Presidente Hoover recomendou um corte na estimativa original de 4.403.178.032 para 4.218.808.344 dólares. Êste é o único exemplo, na história do Orçamento, em que um Chefe Executivo solicitou uma redução de suas próprias estimativas orçamentárias. A Mensagem continha a seguinte advertência:

"Não obstante a grande redução das despesas estimadas para o corrente ano fiscal, inferiores àquelas do ano fiscal de 1932, e o previsto aumento das rendas, durante êste ano, em virtude das leis de impostos votadas na última sessão do Congresso, é previsto um grande "déficit" para o corrente ano fiscal com o conseqüente aumento da dívida pública.

"Tal situação não pode continuar sem acarretar um desastre para as finanças federais. As recomendações aqui apresentadas ao Congresso, com o objetivo de futuras reduções drásticas nas despesas e aumento nas rendas, servirão para prevenir, mais tarde, um aumento na dívida pública, durante o ano fiscal de 1934, caso o Congresso se abstenha de gravar o Tesouro Federal com ônus adicionais.

"Não será demasiado dizer que todos os esforços devem ser feitos no sentido de limitar as despesas e evitar compromissos adicionais, visando não somente o interesse do contribuinte, já tão pesadamente sobrecarregado, mas, também, o interesse de toda a integridade das finanças do Governo Federal".



Mas havia passado a época da economia nas despesas governamentais, do governo de não-interferência na vida econômica da nação e do equilíbrio orçamentário. Em 1932, a renda nacional desceu à cifra inacreditável de 40 bilhões de dólares — menos da metade do máximo alcançado em 1929. Em julho de 1932, as ações tinham caído de 83 % em relação à sua cotação máxima de 1929, e o índice dos preços por atacado das utilidades desceu de 100,7, em setembro de 1929, para 63,2 em março de 1933, e o desemprego subira de um milhão em 1929 para 14 milhões em 1933. Durante os dois primeiros meses de 1933, deflagrou o pânico bancário, e, em 4 de março, os bancos da nação se encontravam fechados.

A indústria e o comércio paralisaram as suas atividades, e o povo, chocado pela confusão, clamava pela ajuda do governo naquela crise jamais vista no país. E o Presidente Roosevelt no seu discurso inaugural disse: "Sómente o tolo otimista pode negar as sombrias realidades do momento". Assim, uma nova era se iniciava.

### III. ROOSEVELT — O ORÇAMENTO NA MOCIDADE

#### 1. OS PRIMEIROS ANOS

Nos primeiros momentos da Administração Roosevelt, iniciada em 1933, a Nação estabeleceu uma teoria tradicionalmente negativa de governo e de orçamento público. O Orçamento era olhado, essencialmente, como um instrumento de economia e um meio de controlar a expansão das funções governamentais. O Orçamento, certamente, não era, então, considerado um instrumento para planejar a política fiscal da Nação ou tódia a sua economia.

Como revelaram as Mensagens Orçamentárias presidenciais nos períodos anteriores a 1933, o conceito de orçamento e do papel do governo abrangia os seguintes pontos:

- 1) Os sãos princípios das finanças governamentais clamavam por uma severa restrição nas despesas públicas, no tocante às operações tradicionais do Governo.
- 2) A economia privada deveria sofrer o mínimo de perturbações. As necessidades sociais seriam atendidas mais satisfatoriamente, se as empresas particulares fossem garantidas contra a influência prejudicial

do Governo. Não haveria indicação em nenhuma das Mensagens sobre se as flutuações nos ciclos de negócios poderiam ou deveriam ser compensadas pelo orçamento, ou se era uma função pública normal controlar ou reduzir ao mínimo determinados problemas, tais como desemprego, inflação, etc.

- 3) Os impostos deveriam ser mantidos nos limites mínimos compatíveis com o equilíbrio orçamentário. Na realidade, "impostos baixos" e "equilíbrio orçamentário" constituíam assuntos sobre os quais, estávamos "irremediavelmente comprometidos".

Franklin Delano Roosevelt, na sua primeira Mensagem Orçamentária, datada de 3 de janeiro de 1934, continuava a refletir a teoria tradicional. O Presidente repetia a promessa de equilibrar o orçamento, mas declarava também que as necessidades dos problemas que se apresentavam, oriundos de depressão, "acarretaram ao governo despesas superiores à renda governamental". Como meio de contornar a sua apreensão, declarou que "devemos traçar um plano, a fim de se conseguir, definitivamente, um orçamento equilibrado para o terceiro ano de recuperação e, daí por diante, continuar com a política de reduzir o débito nacional."

Na mesma Mensagem, o Presidente justificou o excesso das despesas sobre a receita (cerca de sete bilhões de dólares) com as seguintes palavras:

"Os resultados das despesas já estão traduzidos de forma concreta, em melhores preços para produtos agrícolas, na atividade comercial renovada, no aumento de empregos, na reiniciada e restaurada confiança nos bancos, e no auxílio bem orientado".

O Presidente acentuou o caráter de emergência de novas despesas, ao mesmo tempo que continuou a solicitar um equilíbrio orçamentário. Realmente, nesta Mensagem, declarou que, em exceção da amortização da dívida, as estimativas orçamentárias apresentadas para o ano fiscal de 1935 "mostrariam um pequeno superavit", mas "que este superavit" não incluiria nenhuma despesa adicional para fins extraordinários de recuperação". Obviamente, o "orçamento equilibrado" não era completo e a existência do chamado "orçamento extraordinário" foi publicamente criticada.



Na Mensagem de 3 de janeiro de 1935, vemos uma interessante tentativa por parte do Presidente Roosevelt no sentido de reconciliar a noção popular de orçamento equilibrado, dívida reduzida e crédito público, com a sua crescente convicção de que o Governo deve tornar mais positivas suas funções de auxílio na adversidade econômica e social. Depois de uma minuciosa revista das melhorias verificadas na situação econômica, declarou:

"Na Mensagem Orçamentária do ano passado, eu disse, falando do ano fiscal de 1936, que devíamos planejar para conseguir um orçamento definitivamente equilibrado para o terceiro ano de recuperação e, daí, procurar uma redução contínua do débito nacional.

"Apesar do muito que se conseguiu para o objetivo de recuperação, desde que aquela declaração foi feita, o desemprego ainda é grande. As unidades estaduais e locais fornecem agora uma cota de auxílio proporcionalmente inferior à concedida há um ano atrás e o governo é, portanto, obrigado a prestar ajuda nesta obra de grande utilidade.

"Por esta razão, é evidente o motivo por que ainda não alcançamos uma situação capaz de proporcionar um completo equilíbrio do orçamento. Estou, entretanto, submetendo ao Congresso um Orçamento para o ano fiscal de 1936, que seria equilibrado se fossem excluídas as despesas com o desemprego."

O Presidente declarou que, "com a única exceção deste item" (despesas de auxílio), o país podia ter certeza de que "todas as despesas correntes, de qualquer natureza, serão completamente cobertas pelas nossas estimativas de receitas ordinárias".

Nessa ocasião, o Governo tinha, com referência ao setor de auxílios, assumido compromissos consideráveis. O Presidente Roosevelt estava convencido de que o Governo não podia mais se satisfazer com uma política financeira negativa ou mesmo passiva, enquanto esperava que o país voltasse à normalidade. Ele dirigira com segurança, através do Congresso, medidas de auxílio e recuperação, auxílios aos desamparados e desempregados, estendera a ajuda financeira e o crédito às instituições econômicas, encorajara as construções de casas e estimulara o poder de compra e o emprego, através da Administração de Recuperação Nacional (*National Recovery Administration*). Grandes dotações foram conseguidas para programas de obras públicas e pagamentos de

benefícios à agricultura. Portanto, enquanto se procurava acentuar publicamente o caráter de emergência das novas despesas e assegurar a promessa de um equilíbrio orçamentário, o Presidente aceitou uma nova concepção do papel do orçamento, como sendo um instrumento capaz de planejamento e direção. Aceitou a transição da função governamental da concepção do "laissez-faire" para aquela capaz de estabilizar a economia privada e auxiliar uma rápida recuperação econômica através de fortes e positivos programas financeiros. A tradição de uma nação cedida terreno, em face das necessidades econômicas de seu povo.

Nessa época, o Presidente Roosevelt apresentou a sua Mensagem Orçamentária de 3 de janeiro de 1936 e justificou o gasto de grandes somas de dinheiro, obtidas mediante empréstimo, como sendo inversões de capital capazes de promover a recuperação econômica do país. Ele podia ufanar-se da impressionante organização do conjunto das repartições públicas recentemente criadas. As medidas de auxílio social, como estavam sendo administradas por seu Governo, constituíam um corajoso e revolucionário afastamento da política do passado. O "direito ao trabalho" tornou-se uma diretriz governamental. O Governo conseguiu trabalho através do "Civilian Conservation Corps", da "Public Works Administration" e da "Works Progress Administration". Segundo estimativa, no princípio de 1930 cerca de 4.000.000 de pessoas dependiam, para sua subsistência, de empregos criados pelo Governo. Nesse mesmo período, fazendeiros que estavam sobrecarregados de dívidas em virtude da desastrosa queda nos preços dos produtos agrícolas, ao passo que o valor do equipamento agrário permanecia relativamente alto, foram auxiliados pela "Agricultural Adjustment Administration", e pela "Federal Farm Mortgage Corporation". Em 1935, o "Social Security Act" foi assinado. Através desta Lei, o Governo estabeleceu um sistema de pensão à velhice e os Estados foram estimulados e auxiliados no sentido de prover seguro contra o desemprego. O progresso do movimento trabalhista foi estimulado e, por meio da promulgação da Lei Wagner, em 1935, os direitos de organização e de contratos coletivos de trabalho foram reafirmados, o que produziu, conseqüentemente, enorme aumento no total de membros dos sindicatos. Em 1934, o "Securities and Exchange Act" foi assinado, o que veio regularizar as operações no mercado de Câ-



bio, evitando, dêsse modo, a especulação. O controle monetário se estendeu aos bancos e ficou centralizado no "Board of Governors of the Federal Reserve System".

Coletivamente, essas medidas representavam um desenvolvimento da consciência social e responsabilidade por parte do Governo. Uma após outras, elas alcançaram um grau de controle governamental, em relação à vida econômica da nação, jamais conhecido em tempo de paz. Na sua Mensagem Orçamentária o Presidente apresentou um quadro otimista dos resultados do seu programa fiscal dos dois anos anteriores, frisando a já melhorada situação econômica e a solidez do crédito do Governo.

O ano de 1936 foi o da eleição presidencial. Impostos reduzidos e um orçamento equilibrado eram, ainda, conceitos caros ao eleitorado. O Presidente declarou que não estava incluindo estimativas exatas para auxílio social, mas que sem esse item — "o orçamento estaria equilibrado". Continuou:

"O estado da recuperação nacional é tal que as receitas das atuais fontes de impostos, na base das taxas em vigor, parecem ser adequadas para financiar as operações ordinárias do Governo em 1937, incluindo o serviço da dívida pública; nenhum imposto novo ou adicional será proposto".

Na sua primeira Mensagem Orçamentária do seu segundo mandato presidencial (5 de janeiro de 1937), o Presidente Roosevelt resumiu a sua política financeira dos quatro anos precedentes com as seguintes palavras:

"Os programas inaugurados durante os últimos quatro anos, para combater a depressão e iniciar muitas reformas necessárias, obrigou-nos a despendar grandes somas de dinheiro, mas os benefícios provenientes dessas despesas são inestimáveis. Cedo estaremos colhendo os benefícios destes programas e teremos, ao mesmo tempo, um orçamento equilibrado que também incluirá recursos para a redução da dívida pública".

"Os planos fiscais do Governo Federal para esses quatro anos foram elaborados com dois objetivos: primeiro, restaurar a vida econômica do país, melhorando as condições de emprego e o poder aquisitivo do povo, estimulando o uso mais equilibrado da nossa capacidade produtiva e aumentando a renda nacional e distribuindo-a sobre uma base maior de propriedade; segundo, conseguir novos progressos de valor duradouro para o povo americano. Ambos os objetivos poderiam ser atingidos sob uma firme política financeira".

Referindo-se aos aspectos específicos do programa fiscal e a repercussão desse programa sobre a economia nacional, o Presidente Roosevelt declarou:

"Seguindo esta política, o povo americano está obtendo constantes benefícios. A proteção econômica à velhice e à incapacidade física está sendo assegurada através das operações do "Social Security Act". Foram aperfeiçoados os meios para o fazendeiro conseguir um bem-estar mais constante, pela promulgação de leis especialmente elaboradas para esse fim. O proprietário foi beneficiado através do financiamento de hipotecas a taxas razoáveis de juros. Aos capitalistas que investem em títulos de crédito têm sido dadas maiores medidas de proteção pelo "Securities and Exchange Act". O mercado de ações foi restaurado e a indústria está em condições de atender suas amortizações a longo prazo sobre uma base favorável. O direito ao trabalho está sendo substancialmente desenvolvido por meio das operações do "National Labor Relations Act".

Deve-se notar que nessa Mensagem o Presidente antecipou que, para 1939, seria possível ter "um completo equilíbrio orçamentário, com provisão suficiente para atender aos requisitos legais para redução da dívida". Mas seu "programa fiscal" não recomendava tributação adicional.

Na Mensagem Orçamentária datada de 3 de janeiro de 1938, o Presidente esboçou, com alguma minúcia, o processo formal da apresentação e elaboração do orçamento. Definiu ele, então, o orçamento nestas palavras:

"As propostas orçamentárias são os planos fiscais da administração; e na forma adotada pelo Congresso durante o inverno e a primavera, torna-se praticamente um programa fixado de despesas, o qual não pode ser modificado durante muitos meses, embora as condições econômicas alterem radicalmente a receita estimada".

Segundo este conceito, o Presidente classificou as despesas públicas dentro de quatro categorias:

- 1) Despesas fixas, que não podem ser reduzidas pela ação do Executivo, incluindo serviço da dívida pública, pensões, aposentadorias etc.
- 2) Gastos diários normais com o funcionamento do Governo.
- 3) Pagamentos "para prestar auxílio à segurança econômica de um grande grupo de cidadãos em tôdas as partes do país, que,



por muitas razões, exigem, categoricamente, alguma forma de assistência por parte do Governo.

#### 4) Inversões em obras públicas.

Observe-se como nesta classificação se evidencia o rompimento com a política do "laissez-faire". Mas, é notório o fato de que nessa mesma Mensagem se estimava em 38,5 bilhões de dólares o total da dívida pública em 31 de junho de 1939. O Governo financiou a quase totalidade do "deficit" do exercício por empréstimos tomados de bancos, companhias de seguros e firmas industriais, através da venda de seus bônus e títulos a curto prazo. Parte do "deficit", entretanto, foi financiado por meio do aumento das receitas provenientes dos impostos. Para o ano fiscal de 1937-38 a receita proveniente dos impostos montou a 5,7 bilhões de dólares, o máximo na história do país. Para 1938-39 as receitas oriundas dos impostos foram de 5,2 bilhões de dólares. Mas, ainda, não se havia proposto um programa tributário completo, capaz de atender aos problemas oriundos da sempre crescente dívida pública.

## 2. APARECIMENTO DE UM NOVO CONCEITO DE ORÇAMENTO

A Mensagem Orçamentária de 3 de janeiro de 1939 foi um documento progressista. Convencionou-se a idéia de que a Administração tinha aceito o ponto de vista de que o equilíbrio orçamentário está sujeito ao volume da renda nacional. O Presidente apresentou diversos níveis de renda nacional e os totais de receita que seriam obtidos de cada um por meio do sistema tributário. O seguinte excerto, e todo o texto da Mensagem, indica que o Governo deveria interessar-se mais com a elevação de renda nacional a um total apropriado, do que com o equilíbrio orçamentário, porque, presumivelmente, este surgiria automaticamente do alto nível daquela. Vejamos o trecho da Mensagem:

"Não podemos, por um simples ato legislativo, aumentar o nível da renda nacional, mas nessa experiência nos últimos anos tem amplamente demonstrado que, por meio de inteligente política fiscal e outros atos de governo, podemos fazer muito para estimulá-la".

O Presidente relatou que, durante os últimos nove exercícios fiscais, "um período que viu a renda nacional cair de um montante de 81 bilhões de dólares no ano civil de 1929 para cerca de 40

bilhões de dólares em 1932 e subir de novo para cerca de 70 bilhões de dólares em 1937", a receita federal, apesar do aumento dos impostos, jamais cobriu inteiramente as despesas. Portanto, êle aconselhou:

"Precisamos levar a efeito um estudo contínuo:

1) das rendas necessárias ao prosseguimento das funções normais do Governo Federal, e 2) do papel que a política federal teria na estabilização da economia nacional.

"O estudo inclui considerações sobre: a) a praticabilidade da reclassificação das despesas em uma base funcional e métodos mais apropriados de financiar as diferentes classificações; b) o problema da segurança social que inclui auxílio e respectivos custos; c) a correlação entre a renda nacional e as receitas e despesas governamentais".

Estas são palavras de grande significação. Elas indicam um arrojado abandono da era "Hoover-Coolidge". Aqui está um apêlo para correlacionar as receitas com as despesas — elaborar um completo plano financeiro. Eis o reconhecimento positivo de que o *Governo tem um papel na estabilização da economia nacional* e da responsabilidade do Estado administrativo em estabelecer um mínimo social. Foi nesta Mensagem que o Presidente distinguiu, profundamente, as despesas "ordinárias" das "extraordinárias". Além do mais, êle apresentou uma nova forma de orçamento, porém, não muito pormenorizada, mas o suficiente para, publicamente, afirmar sua preferência por orçamentos paralelos destinados a atender a projetos públicos auto-suficientes. Consultemos a Mensagem

"As despesas constantes de um orçamento podem ser divididas em duas grandes classes chamadas — *ordinária*, que inclui as despesas com as operações normais e a continuidade das funções governamentais, e *extraordinária*, que inclui aquelas despesas para fazer face a gastos governamentais que não sejam, ou de seu funcionamento, ou de caráter eventual".

A segunda classe de despesas, a extraordinária — afirmou o Presidente — "diz respeito mais particularmente às relações entre a política fiscal e o bem-estar econômico do país". Tais despesas referir-se-iam aos empréstimos governamentais, inversão de capitais e auxílio aos necessitados. Segundo o Presidente:

"As despesas extraordinárias são de uma natureza tão flexível que permitem, ao contraí-las



ou expandí-las, uma compensação parcial para o aumento ou diminuição da renda nacional”.

Nesta significativa Mensagem, o Presidente solicitou aprovação para incluir uma espécie de orçamento de inversões no documento orçamentário. Disse:

“O público tem mostrado um crescente interesse na adoção, por parte do Governo, de uma forma de orçamento que se assemelharia mais à prática seguida nos meios comerciais. Tem sido alvo de crítica a prática do Governo, de incluir em suas despesas orçamentárias as somas desembolsadas para empréstimos, ou para os projetos auto-suficientes ou para outras inversões extraordinárias de capital que aumentam a riqueza nacional”.

O Presidente continuou a declarar que reconhecia o mérito de tais sugestões e por isso tinha sugerido ao Congresso, na sua Mensagem anterior, uma modificação no método de financiar os pedidos do “Commodity Credit Corporation” (\*) E declarou:

“Embora eu não seja defensor da idéia de que o Governo deva empregar todas as suas despesas em melhoramentos físicos, parece-me que as dotações para o custeio dos projetos públicos auto-suficientes deveriam ocupar uma categoria à parte nos documentos orçamentários. Nossos documentos financeiros, naturalmente, devem refletir, claramente, em classificações apropriadas, a soma que o Governo investe em melhoramentos físicos não auto-suficientes. Devemos levar em conta a necessidade de fazer estas e outras modificações, que permitam a apresentação ao Congresso e ao público de documentos mais precisos e inteligíveis das operações financeiras do Governo”.

A Mensagem Orçamentária de 3 de janeiro de 1940 continha uma nova definição do Orçamento. O Presidente Roosevelt declarou ser o Orçamento “um documento que exprime, em termos de dinheiro, o que o Governo faz para o povo e o com que o povo contribui para o Governo”. Mais especificamente, reconhecendo a atitude do povo, com referência ao papel sempre em mutação do Governo em uma democracia, disse o Presidente:

“Nestas cifras, estão espelhadas, durante o curso de alguns anos, as mudanças de atitude por parte do povo, em relação às crescentes necessidades, cuja satisfação ele espera de seu Governo.

(\*) Uma agência do Governo, organizada com o propósito de estabilizar os preços e a produção agrícola.

O nível relativamente baixo e constante das despesas durante a década iniciada em 1920, refletiu precisamente o papel relativamente insignificante desempenhado pelo Governo, durante aqueles anos. O sensível aumento na década passada é um reflexo do grau em que o país — em consequência de mutações econômicas, e de mudanças nas condições e atitudes internacionais — tem apelado para o Governo, no sentido de solucionar as necessidades sociais, reconhecidas pela coletividade. Em nenhum outro lugar, nossos processos democráticos foram tão fielmente retratados.

Tendo assim assinalado um papel positivo do Estado, o Presidente Roosevelt condenou a política fiscal do Governo anterior a 1933, como “excessivamente simples na teoria e extraordinariamente desastrosa na prática”. Disse ele:

“Consistia em tentar conservar as despesas tão baixas quanto possível, em virtude da redução da renda nacional. A persistência nessa tentativa quase levou o povo e o nosso Governo à bancarrota”.

Desde 1933, o Presidente adaptou nossa política fiscal às necessidades do povo, de um modo mais realista. Ousadamente, reconheceu o programa financeiro do Governo como um instrumento para controlar a economia nacional. Que contraste, com as Mensagens cautelosas do decênio de 1920, encontramos nestas palavras:

“O uso deliberado dos fundos e créditos do Governo, com o propósito de incentivar o empreendimento particular — colocar o poder aquisitivo nas mãos daqueles que urgentemente dele necessitavam e criar uma procura dos produtos manufaturados e agrícolas — teve um efeito profundo no Governo e nas rendas particulares. A renda nacional em quatro anos subiu de 69%, ou seja de 42 bilhões de dólares em 1933 para 72 bilhões de dólares em 1937, o maior aumento absoluto em qualquer quadriênio de nossa história, mesmo levando em conta o aumento durante a Grande Guerra. As receitas de impostos subiram de 2 bilhões de dólares, no ano fiscal de 1933, para cerca de 5 bilhões de dólares no ano fiscal de 1937, principalmente porque o povo tinha mais renda com que podia pagar impostos. O povo pagou mais de 3 bilhões de dólares em impostos, mas tinha dez vezes mais do que isto, ou seja 30 bilhões de dólares, para gastar com outras coisas. Esta declaração merece um cabeçalho nos jornais”.

Proclamando ainda mais a efetividade de uma política fiscal relacionada com as necessidades econômicas, o Presidente Roosevelt explicou como o



Governo poderia manipular esse importante instrumento no processo orçamentário, a fim de reduzir ao mínimo os extremos das flutuações do ciclo de negócios. Disse :

“O sábio exercício de tal política fiscal impõe uma grave responsabilidade sobre o Governo. O Governo deve ter prudência para usar o seu crédito, a fim de sustentar as atividades econômicas nos períodos de depressão, e a coragem de retê-lo e resgatar a dívida nos períodos de prosperidade econômica. Não esqueçamos de que a retenção dos créditos governamentais em períodos de necessidade, com o propósito de usufruir vantagens de natureza política, não é menos reprovável do que o seu esbanjamento em qualquer época”.

Em contraste com as Mensagens Orçamentárias do decênio de 1920, o Presidente Roosevelt dedicou considerável atenção à parte relativa à receita orçamentária, — “O outro lado do Orçamento”, como ele a chamava. Esta foi a primeira vez, na história do Orçamento, em que um plano fiscal foi apresentado ao Congresso e completamente aprovado, não só quanto à despesa, mas também quanto à receita. Ao recomendar que se promulgasse uma legislação específica para financiar as despesas de emergência com a defesa nacional, expressou o Presidente a esperança de que:

“O Congresso seguirá o princípio aceito em boa tributação, de taxar de acordo com a capacidade de pagamento, e evitará impostos que diminuam o poder aquisitivo do consumidor”.

Esta frase é significativa no sentido em que desencorajou o lançamento do imposto geral sobre vendas (*sales taxes*) ou o aumento nos impostos indiretos. Esse foi o tipo de imposto seriamente proposto, quando a inflação ameaçou o país.

Mr. Roosevelt deve ter tido uma invulgar coragem política para, no ano de eleição presidencial, quando um terceiro mandato era previsto, anunciar sua política fiscal nestas palavras:

“Eu proponho que no campo da política fiscal adotemos o seguinte curso: Devemos contar com um aumento natural nas receitas dos impostos e uma diminuição nas despesas de emergência; devemos compensar o aumento inevitável nas despesas para a defesa nacional, incluindo impostos especiais na receita, e ter esperança de conseguir em linhas gerais uma gradativa redução e não um rápido desaparecimento do “deficit”.

E, acentuando a correlação entre o equilíbrio orçamentário, em longo prazo, e a obtenção de uma renda nacional suficientemente elevada, juntamente com o programa de ação positiva para satisfazer às necessidades sociais fundamentais, o Presidente acrescentou:

“Na proposta orçamentária tentei interpretar os desejos de nosso povo. O povo quer fortalecer a defesa nacional e está preparado para pagar mais impostos para este fim. Deseja conseguir, se possível, uma diminuição total nas despesas. Gostaria de ver uma redução no deficit, mas não de tal magnitude que pusesse em perigo o programa de recuperação”.

Concluindo esta Mensagem revolucionária, o Presidente introduziu um novo conceito do Executivo a respeito da dívida pública, que, por essa época, andava por cerca de 42 bilhões.

Declarou que o montante absoluto da dívida pública não era tão significativo quanto o montante relativo e explicou as razões do seu aumento. Incluiu itens que poderiam ser considerados para compensar o débito, tais como a soma de ouro suficiente para o resgate da dívida, o capital das empresas pertencentes ao governo e outros “valores ativos construídos ou adquiridos pelo governo, que constituem uma real compensação para a dívida, embora jamais incluídos como tais”. Disse também: “O crédito do Governo jamais foi tão alto”, e explicou que o aumento do débito, era, de certo modo, devido ao auxílio federal a Estados e Municípios. O peso da depressão sobre as finanças dos governos estaduais e municipais tornou imperativo o auxílio por parte do Governo Federal, para restabelecer o crédito e diminuir a dívida acumulada. Ao todo, o Governo Federal despendeu 17 bilhões de dólares, entre junho de 1933 e junho de 1940, para auxílio local, auxílio ao trabalho e obras públicas locais.

Assim o Presidente tentou conceituar dívida pública, relacionando-a às despesas e receitas governamentais. Disse êle:

“O débito, quer seja individual, de empresa ou governamental, não pode ser julgado isoladamente; deve ser considerado à luz dos ganhos, bens ativos e obrigações a pagar. Quando o aumento na dívida nacional é examinado em relação àquilo que foi realizado em consequência do aumento físico de valores ativos e do poder aquisitivo nacional e pelo fortalecimento do crédito e a moral da nação, não há motivo, com



fundo econômico, para ansiedade, no que se relaciona com a dívida nacional ou o futuro do país. Se os nossos cidadãos se compenetrarem de que a capacidade possuída pela Nação, para produzir uma renda nacional, é cada vez maior, e agirem conseqüentemente, com tôda a fé e energia possíveis, eles estarão em condições de tornar viáveis orçamentos equilibrados, sem que haja necessidade de reduzir programas sociais fundamentais”.

Na época em que esta Mensagem Orçamentária foi transmitida, a guerra na Europa foi declarada. Os Estados Unidos tinham começado a preparar a defesa nacional. Entretanto, a própria Mensagem Orçamentária não indicava o novo papel das despesas governamentais em face da situação. De um modo claro, nesta última Mensagem Orçamentária do tempo de paz, a administração Roosevelt tinha aceitado o deficit como um instrumento para efetivar a recuperação e a estabilização econômica. Da mesma forma, o Orçamento tinha sido aceito como um instrumento pelo qual a política fiscal do Governo podia ser correlacionada com a prevalecente economia privada, a fim de assegurar uma economia nacional totalmente coordenada.

O papel do Governo na democracia foi aceito como sendo o de definir as necessidades e objetivos sociais e traduzir tais objetivos em programas de ação. O Governo “negativo” abriu caminho para o Governo “positivo”. O Estado administrativo foi aceito, de um modo geral, pelo público americano.

### 3. OS ORÇAMENTOS DE GUERRA

Quando o Presidente submeteu seu Orçamento ao Congresso, em 3 de janeiro de 1941, nós fazíamos parte de um “mundo em guerra”. O Sr. Roosevelt havia se tornado o primeiro a ocupar a Presidência da Nação por três períodos. Seu prestígio político era alto. Em termos incisivos, sua curta Mensagem Orçamentária expôs os objetivos duais da Nação e o implmento necessário para alcançá-los. O Presidente disse:

“Sendo portador do mandato do povo, o Governo viu-se a braços com um programa de defesa total de nossa democracia. Isto significa navios de guerra, navios mercantes, tanques, aviões e armas, que nos protejam da agressão; e empregos, saúde e segurança, para fortalecer os baluartes da democracia. Nosso problema, no ano vin-

douro, é combinar êstes dois objetivos, assim como proteger nossa democracia contra pressão externa e a fraqueza interna”.

Definindo o significado de “defesa total”, o Presidente continuou:

“Defesa total tem um significado mais amplo do que armamentos. Significa uma capacidade industrial destinada a produzir todo o material para defesa, com a maior rapidez possível... Significa um sistema social e econômico funcionando sem atritos e entrosado para produzir, o mais breve possível, os melhores resultados. O orçamento de defesa, portanto, deve ir além das necessidades do Exército e da Marinha.

“...Foi desafiada a capacidade das democracias em empregar seus recursos abundantes em mão de obra, técnica e fabricação. Nós enfrentamos êste desafio apoiados pela máxima utilização fabril, de mão de obra, e pela manutenção de serviços governamentais, segurança e auxílio social aos necessitados. Sômente pela manutenção destas atividades pode nos ser assegurado o uso efetivo de recursos, os quais esperamos sejam concedidos pelo nosso sistema democrático e assim justificar as despesas necessárias para sua defesa”.

Esta primeira Mensagem de Guerra solicitou autorização para um programa de despesas fiscais, para 1942, orçado em 17,5 bilhões de dólares. Para o mesmo período, o Presidente antecipou “a renda nacional de maior vulto da nação, em conjunto, e também as maiores receitas tributárias”. Referindo-se às dotações e “autorizações” votadas para a defesa nacional desde junho de 1940 até a data de sua mensagem, mais as recomendações para créditos suplementares e “autorizações” para 1941 e as recomendações contidas no Orçamento de 1942, o Presidente declarou: “Nós temos um programa de 28 bilhões de dólares”. “Esta é uma enorme soma”, disse êle, “difícil de ser encarada em termos de trabalho ainda a ser feito”. Se pudermos provar que somos capazes de organizar e executar um programa tão gigantesco de modo democrático, teremos dado uma contribuição positiva a um mundo em que a praticabilidade de um governo democrático está posta à prova”.

Sessenta e dois por cento do total da despesa eram para a defesa nacional e o Presidente chamava a atenção para que: “Ninguém pode predizer o custo final de um programa que está ainda em desenvolvimento, pois não nos é possível determinar o futuro”. A soma total do pro-



grama de defesa proposto, disse o Sr. Roosevelt, "deve estar associada à capacidade produtiva desta Nação, expandida ao máximo".

Em termos específicos, o Presidente relatou o programa de despesas proposto para a receita prevista. Ele previu um "deficit" de 9 bilhões de dólares para o ano fiscal de 1942, e aconselhou que uma parte substancial do programa total de defesa fôsse financiada por meio de empréstimos. "Tais empréstimos", disse ele, "não são tão arriscados, desde que sejam acompanhados por medidas tributárias que assegurem um suficiente rendimento fiscal no futuro".

Com referência à tributação, expôs a seguinte política:

"Não existe concordância de opiniões a respeito de quanto um tão extraordinário programa de defesa deveria ser financiado sobre uma base de pagamentos à vista, com recursos obtidos através de tributação (*pay-as-you-go*), e de quanto seria por meio de empréstimos. Só uma tributação restritiva e muito drástica, que corta rente o consumo, poderia financiar inteiramente a defesa sob uma base de "*pay-as-you-go*". Eu receio que tal tributação iria interferir no emprêgo completo de nossa capacidade produtiva. Podemos escolher entre medidas tributárias restritivas aplicadas à atual renda nacional e uma arrecadação de impostos mais alta, em consequência da renda nacional crescente sob menos taxas restritivas de tributação. Sugiro, portanto, uma política financeira dirigida no sentido de arrecadar impostos oriundos de um mais alto nível da renda nacional. Sou contrário a uma política tributária que restrinja o consumo geral, enquanto houver capacidade de trabalho disponível e possibilidade de empregar os desocupados".

Havendo reconhecido que era impossível, neste ponto, conceber um programa tributário tão extensivo, como o de resgatar todo o programa de emergência, o Presidente recomendou, enérgicamente, que "deveriam ser tomadas imediatas providências no sentido de satisfazer uma percentagem maior de pagamentos destinados à defesa nacional, com as receitas ordinárias de impostos". Ele acrescentou:

"As medidas tributárias adicionais deveriam ser baseadas no princípio da capacidade de pagar. Porque, sendo política estabelecida pelo Governo que nenhum cidadão deve tirar da defesa nacional qualquer lucro líquido irregular, eu não estou convencido de que sejam adequadas as leis existentes neste sentido.

"Espero que sejam tomadas providências nesta sessão do Congresso.

.....  
"Nós devemos encarar o fato de que a manutenção contínua de um Exército e Marinha que tornam cada vez maiores o juro de nossa dívida de defesa, necessitará de enormes gastos federais nos anos vindouros. Nosso sistema tributário deve estar pronto a satisfazer tais necessidades".

O Presidente expressou maior interesse sobre um futuro sistema tributário aperfeiçoado, do que sobre a necessidade imediata de financiamento do programa de defesa. Ele insistia em uma perfeita investigação das possibilidades de uma reforma tributária generalizada, a qual ele não acreditava pudesse ser levada a cabo sem reajustar inteiramente as relações fiscais federais — estaduais — locais.

Ainda que o Presidente se abstivesse de fazer recomendações específicas sobre o financiamento do programa proposto, esta Mensagem representa o pensamento mais progressista, do ponto de vista da receita, que jamais haja sido expresso nas Mensagens Orçamentárias.

Explicando sua teoria da crescente dívida pública, o Presidente afirmou que

"o principal programa fiscal não é elevar a dívida e sim elevar os encargos da dívida em relação ao desenvolvimento de nossos recursos".

Até mesmo se êsses encargos aumentassem, ele percebia que raramente representariam um sério problema fiscal, enquanto pudesse ser mantido um alto nível da renda nacional. A mensagem concluía com uma nova definição de Orçamento, a qual reconhecia, claramente, ser êste qualquer coisa mais do que um registro ou um inventário. O Presidente Roosevelt disse:

"O Orçamento dos Estados Unidos representa nosso programa nacional. Ele é uma previsão de nosso plano de trabalho, uma antecipação do futuro. Ele traça o curso da Nação".

A 5 de janeiro de 1942, o Presidente Roosevelt, submetendo o Orçamento de 1943 ao Congresso, referiu-se ao Orçamento como "um instrumento de transformação de uma economia de paz em uma economia de guerra". No verdadeiro sentido, era "o Orçamento de uma nação em guerra num mundo em guerra". Sem entrar em minúcias sobre as dotações de guerra, o Presidente



apresentou ponderações práticas do orçamento, nestas palavras:

“Em termos práticos, o Orçamento aceita o desafio das potências do Eixo. Devemos prover os fundos para armar e equipar as nossas forças combatentes. Devemos prover os fundos para continuarmos o nosso papel de Arsenal da Democracia”.

O Presidente explicou a utilização de uma política fiscal nacional como segue:

“A política fiscal do último ano foi usada para acelerar o desenvolvimento econômico. Hoje ela é um instrumento de transformação da nossa economia de paz em economia de guerra. Esta transformação deve ser completada com o mínimo atrito e a máxima velocidade. As medidas fiscais, que delineio nesta Mensagem, são elementos essenciais no programa de guerra da Nação”.

A Mensagem revelou que durante os 12 meses precedentes, as estimativas orçamentárias originais tinham sido acrescidas de 46 bilhões de dólares. O Presidente fez um pedido inicial para uma dotação de guerra de 13,6 bilhões de dólares para o ano fiscal de 1943. Ele advertiu entretanto, que seriam feitos pedidos suplementares à medida que a nação se aproximasse da utilização máxima da sua capacidade produtiva. Em virtude da mudança da situação da guerra, não podiam ser feitos prognósticos dos custos definitivos. (Em janeiro seguinte, o Presidente informou que a despesa total de guerra, no ano anterior, atingira o montante de 77 bilhões de dólares). Incluindo no quadro do esforço de guerra as atividades de outras unidades do Governo, o Presidente reconheceu que, se o país tinha que executar uma política fiscal coerente, os programas dos Estados e Municípios deveriam estar coordenados com o programa do Governo Federal. Em referência à coordenação dos programas fiscais, ele declarou:

“A política fiscal do Governo Federal, especialmente com respeito aos trabalhos públicos, está sendo reforçada pela dos governos estaduais e locais. Comissões executivas do Conselho de Governadores Estaduais e a Conferência dos Governadores têm emitido excelentes sugestões para harmonizar vários aspectos da política fiscal, local e estadual, com objetivos nacionais. Estes governos estão reajustando muitos de seus serviços a fim de acelerar o programa de guerra”.

Destemidamente, o Sr. Roosevelt recomendava medidas tributárias adicionais como a mais importante fonte de receita adicional. Reconhecendo o aumento das receitas dos dois anos anteriores, insistia êle:

“Creio que 7 bilhões de dólares em impostos adicionais devem ser arrecadados durante o ano fiscal de 1943. Sob nova legislação proposta mais adiante, nesta Mensagem, os fundos para manutenção do seguro social aumentarão de 2 bilhões de dólares. Assim, novos meios de financiamento iriam perfazer um total de 9 bilhões de dólares no ano fiscal de 1943”.

Mais especificamente, o Presidente destacou vários aspectos do seu programa tributário. Encareceu a necessidade de continuar a vigorar o princípio dos impostos progressivos, por uma questão de equidade, e solicitou com insistência que o Congresso considerasse a conveniência de uma legislação tributária que assegurasse flexibilidade e tornasse possíveis rápidos ajustamentos nas épocas de arrecadação das receitas.

Suas sugestões mais importantes, contudo, foram no campo das medidas anti-inflacionistas. O Presidente salientou que um programa tributário bem equilibrado devia incluir medidas que combatesssem a inflação, tais como impostos de renda arrecadados na fonte, impostos sobre vencimentos (*pay-roll taxes*) e impostos de consumo. O Presidente julgava que qualquer imposto era melhor do que uma alta descontrolada de preços, muito embora estivesse ainda convencido de que os impostos de consumo e de venda (*excises and sales taxes*) não ocupavam lugar no sistema tributário federal. Propôs, também, que fossem elevadas as contribuições para seguros sociais, de velhice e de sobrevivência, pois as contribuições aumentadas resultariam em reservas de alguns bilhões de dólares para contingências de após-guerra, e o acúmulo de tais reservas absorveria o excesso de poder aquisitivo. Recomendava, outrossim, a distribuição racional de materiais para manufatores e industriais, e um racionamento selecionado ao nível do consumidor, como medida suplementar ao programa anti-inflacionista. O Presidente resumiu suas recomendações com segue:

“Um programa integral incluindo controle direto de preços, uma política tributária flexível, distribuição de materiais, racionamento e con-



trôle de créditos, e, ao mesmo tempo, a cooperação de produtores e consumidores, nos tornará aptos a financiar o esforço de guerra sem perigo de inflação. Esta é uma difícil tarefa, mas que deve e pode ser feita”.

Na época em que a Mensagem do Presidente foi recebida pelo Congresso (5 de janeiro de 1942), os salários, os preços de gêneros alimentícios e serviços tinham começado a subir vertiginosamente. Em 30 de janeiro de 1942, o Congresso aprovou a Lei de Emergência para Contrôle de Preços, a qual criou o Departamento de Administração de Preços (*Office of Price Administration*). Em maio, o Administrador de Preços expediu ordens de congelamento de preços para cerca de 50% de todas as comodidades. Em outubro de 1942, o Congresso deu ao Presidente uma autorização com plenos poderes para cessar a espiral ascendente do custo de vida. Dentro de 14 horas, o Presidente expediu uma ordem executiva autorizando o congelamento de mais de 90% de todos os preços, inclusive quase todos os salários, rendas e alimentos, utilizando os preços do dia 15 de setembro como preços-teto para a maioria das comodidades. O programa de racionamento da alimentação foi estabelecido pelo Departamento de Administração de Preços. Além do mais, a Lei da Receita Federal, de 1942, aumentou, aproximadamente, para 40 milhões, o número de contribuintes do imposto de renda individual. Em conjunto, todos esses fatores contribuíram para pôr em movimento o programa de estabilização do Presidente, antes que sua próxima Mensagem Orçamentária fosse apresentada ao Congresso.

Em janeiro de 1943, o Presidente enviou ao Congresso um orçamento de guerra, cujas despesas excediam de 100 bilhões de dólares, para o ano fiscal começando em 1.º de julho de 1943. Um ano antes, o Presidente se referira ao Orçamento de 1943 como “um instrumento para transformar uma economia de paz em uma economia de guerra”. Em sua Mensagem datada de 6 de janeiro de 1943, declarou que o orçamento de 1944 “apresenta o programa máximo de custeio da guerra”. O Presidente explicou que as despesas mensais excediam de 6 bilhões de dólares e antecipou que, em 1944, deveriam chegar a 8 bilhões de dólares, mensalmente. Parecia um programa fantástico. O Presidente omitiu, novamente, os

detalhes das dotações de guerra e indicou que o programa proposto era muito rigoroso. Disse:

“Mas, um programa de despesas de 100 bilhões de dólares reflete um esforço nacional de gigantesca magnitude. Exige visão por parte daqueles que são encarregados da produção de guerra, grande capacidade de direção, e proficiência, devoção e tenacidade por parte dos que labutam nos campos e nas fábricas. Possibilita a expansão necessária às nossas forças armadas para as operações de ofensiva, a produção de aviões e munições que nos dará superioridade inconteste, e a construção de navios que nos permitirão atacar o inimigo onde quer que esteja”.

O Presidente advertiu novamente a Nação do perigo de elevar os preços. Advogou o uso efetivo de todas as medidas de contrôle a fim de proporcionar estabilização econômica a todos os grupos. Fêz sentir a necessidade de usar medidas fiscais governamentais para controlar a economia nacional. Disse o Sr. Roosevelt:

“A estabilização ultrapassa o contrôle efetivo dos preços. Infelizmente, sob condições de guerra, um aumento nos lucros, salários e rendas agrícolas, não aumenta o suprimento de mercadorias para o povo, apenas convida a uma competição de preços de mercadorias escassas. A estabilização de rendas e a absorção do excesso de poder aquisitivo, por medidas fiscais, são essenciais ao sucesso do programa de estabilização. Espero que o Congresso apóie este programa com uma legislação adequada, aumentando os impostos, as economias, ou ambos”.

Para apoiar as despesas de guerra e o programa de estabilização, o Presidente afirmou acreditar que o Governo devia fazer o possível por obter nada menos que 16 bilhões de dólares de fundos adicionais por meio de impostos, economias, ou ambos, durante o ano fiscal de 1944. Esta foi uma recomendação sem precedentes. Mas o Presidente relatou que nas bases da legislação vigente somente cerca de um terço das despesas federais propostas poderia ser obtido por meio de impostos durante o ano fiscal de 1944. Descrevendo seus planos financeiros com maior detalhe, disse:

“Financiar uma guerra total envolve dois principais problemas fiscais. Um problema é suprir os fundos continuamente requisitados para atender às despesas da guerra e conservar o aumento da dívida pública dentro dos limites. O segundo problema é causado pela distribuição de 100 bilhões de dólares por ano, aos contratantes, trabalhadores de guerra, fazendeiros, soldados e suas



famílias, assim adicionando muitos bilhões ao poder aquisitivo do povo, numa época em que a quantidade de mercadorias a ser comprada está decrescendo consideravelmente. Uma grande parte desse poder aquisitivo em excesso deve ser recuperada pelo Tesouro, para evitar que este excedente seja usado para aumentar o preço de mercadorias escassas e arruinando, dessa forma, pela quebra dos preços-teto, o programa de estabilização, criando mercados negros e aumentando o custo de vida.

“Não podemos esperar aumentar a arrecadação de impostos tão rapidamente quanto efetuamos as despesas de guerra ou absorver, somente com medidas fiscais, todo excesso de poder aquisitivo criado por estas despesas. Devemos, portanto, prover uma porção substancial dos fundos necessários recorrendo a empréstimos, e devemos, também, usar controles diretos, como preços-teto e racionamento para proteção do consumidor. Não obstante, quanto mais rapidamente o aumento nas despesas for seguido de aumento da receita, tanto melhor salvaguardamos nossa integridade financeira e mais fácil será a administração do controle de preços e racionamento. Todas estas medidas estão relacionadas entre si. Cada aumento nos impostos e cada aumento no total de economias diminuirá a pressão para alta dos preços, e reduzirá a quantidade de racionamento e outros controles diretos que necessitemos”.

Nestes parágrafos, o Presidente propôs o programa público mais progressista da história deste país. Seus pontos principais eram:

- 1) aumento de impostos;
- 2) empréstimos adicionais;
- 3) aumento de economias; e
- 4) controles diretos, tais como o tabelamento de preços e o racionamento de mercadorias.

Os objetivos do programa eram duplos: o bem sucedido prosseguimento da guerra e a estabilização da economia nacional.

O Presidente estimou que pelo fim do ano fiscal o débito público atingiria um total de 135 bilhões de dólares e que, em 30 de junho de 1944, alcançaria 210 bilhões de dólares. Isto excederia o limite legal da dívida sob a legislação vigente. O Presidente antecipou que solicitaria ao Congresso a extensão desse limite, nestas palavras:

“Antes que o atual limite da dívida, de 125 bilhões de dólares, seja alcançado, o Congresso será solicitado a elevar esse limite. Isto pode ser

feito com segurança, pois tal dívida pode ser e será indenizada. A Nação é perfeitamente solvável”.

O impacto da primeira guerra mundial, depois a enorme depressão nacional e agora a segunda guerra mundial tinham-se tornado fatores preponderantes no desenvolvimento de uma nova teoria do Governo e do orçamento e finanças públicas. Os “slogans” tradicionais das administrações de Harding e Coolidge — “um orçamento equilibrado”, “atividades governamentais restritas” e “impostos reduzidos” deram lugar à “utilização máxima de recursos”, a “um programa de estabilização econômica” e a “reconstrução de após-guerra”. A administração de Roosevelt aceitara o “deficit-spending”, controles governamentais extensivos, impostos adicionais, empréstimos, economias compulsórias e aumento moderado de preços, como essenciais a um gigantesco esforço de guerra. O Presidente tinha aceito a responsabilidade direta do Governo, em promover estabilidade econômica, segurança social e êxito militar. Ele passou a encarar o instrumento orçamentário como um dos mais agudos de que podia dispor para um planejamento social bem sucedido e para a execução desses planos e políticas.

#### 4) O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO DECORRER DA GUERRA

Quando o Presidente Roosevelt enviou sua Proposta Orçamentária ao Congresso, em 10 de janeiro de 1944, referiu-se ao Orçamento como o plano de trabalho do governo para o período a terminar em 30 de junho de 1945. Era um plano difícil de imaginar. Abrangia necessariamente três objetivos não coerentes entre si. O planejamento simultâneo para todos os três propósitos proporcionava um legítimo teste para a flexibilidade e estabilidade do Orçamento, como instrumento de gerência pública. Os três objetivos eram:

- 1) Planejar uma contínua e completa derrota militar do inimigo, para todo o período fiscal, se necessário.
- 2) Planejar o ajustamento da produção e das despesas de guerra no caso da vitória ser alcançada em uma das principais frentes durante o período; e



- 3) Planejar os programas de reajustamento e de reconversão para a paz, tanto para os negócios internos como para os internacionais.

Para o ano fiscal de 1945, o Presidente estimou o total das despesas federais em 100 bilhões de dólares (Contas dos Fundos Geral e Especiais, saldos líquidos de caixa das empresas do Governo, excluindo amortização da dívida). Salientou o caráter de tentativa de suas estimativas para as despesas de guerra, nestas palavras:

"Saliento, todavia, que esta estimativa é uma tentativa; é baseada na suposição de que a guerra continuará por todo o ano fiscal de 1945. Nosso planejamento militar, financeiro e de produção, não pode ser baseado em esperanças de uma vitória próxima. Devemos estar preparados para a eventualidade da guerra continuar, em todas as frentes, por todo o ano de 1945 ou mais. Se uma reviravolta desfavorável nos acontecimentos militares der em resultado um aumento da necessidade de munições, devemos, com as facilidades existentes, produzir mesmo mais munição do que a calculada, e as despesas serão maiores. Se, por outro lado, a vitória for alcançada, em uma das principais frentes, mais cedo do que se espera, asseguro ao Congresso e à Nação que a produção de guerra será prontamente ajustada às modificações requeridas e as despesas de guerra, no ano fiscal de 1945, talvez sejam menores do que as estimadas atualmente. Qualquer que seja a redução do programa de guerra, os pagamentos em dinheiro serão necessariamente maiores em virtude das despesas com pagamento de pessoal desmobilizado e outras decorrentes da terminação da guerra".

O Presidente manifestou a esperança de que a importância estimada para o programa total de guerra nunca seria inteiramente empenhada e gasta. Mas disse que era necessária a aprovação do Congresso para a importância global, "a fim de permitir aos nossos líderes militares e às nossas repartições compradoras a flexibilidade que precisam ter no planejamento e na execução do trabalho que se lhes depara".

Passando para o assunto dos ajustamentos de após-guerra, o Presidente explicou que, se as hostilidades terminassem em uma das principais frentes antes de terminar em outras, seriam necessários ajustamentos para desmobilização em grande escala, enquanto o país estaria, ainda,

empenhado numa guerra de grandes proporções. Disse:

"Os problemas de ajustamento cobrem uma grande área de terminação de contratos, reconversão de fábricas de guerra, venda de propriedades do Governo, movimentação dos homens para empregos de paz e muitos outros. Nosso modo de encarar estes problemas deve ser positivo, não negativo. Nosso objetivo deve ser um padrão de vida permanentemente alto".

A esse respeito, o Presidente afirmou que era imperativo desenvolver um programa unificado que cuidasse desses problemas inter-relacionados. Na frente internacional, afirmou que estavam sendo feitos planos para estabilizar as moedas, promover comércio internacional e desenvolver os meios de investimento a longo prazo. "Mais e mais", disse o Presidente, "nossa prosperidade e a prosperidade mundial se tornam interdependentes".

A Mensagem continha outro apelo vigoroso para a aprovação de legislação fiscal adicional. Apesar do aumento da arrecadação de receita resultante da Lei de Receita de 1942 e do "Current Tax Payment Act" de 1943, o Presidente estimou que o total de despesas para o ano fiscal de 1945 excederia o líquido das receitas em cerca de 59 bilhões de dólares. Referindo-se ao seu pedido de receita adicional, feito três meses antes, o Presidente disse:

"Em outubro de 1943, a administração apresentou um programa adicional de impostos de guerra, na importância de 10,5 bilhões de dólares. Aquelas recomendações estão ainda sendo consideradas pelo Congresso e desejo, presentemente, acentuar a necessidade de impostos adicionais de guerra, pelo menos na importância solicitada em outubro.

"Os desenvolvimentos do ano passado não diminuíram as necessidades de renda adicional e até agora nada ocorreu que indicasse que o programa apresentado pela Administração continha mais do que um mínimo. Certamente, a necessidade de uma renda adicional torna-se ainda mais aguda, à medida que a guerra continua. A dívida atingiu a uma cifra sem precedentes e espera-se nos meses vindouros um acréscimo contínuo com pequena ou nenhuma diminuição. Devemos encarar o fato de que a falta de aprovação, até o presente momento, de um adequado programa fiscal, agravou as dificuldades de manutenção da estabilidade econômica. Aumentos nas rendas deviam ser limitados a razoáveis recompensas para o esforço adicional. Uma política de im-



postos de guerra visando êste objetivo constitui uma base necessária para estabilização de preços e salários. E', além disso, uma importante contribuição para o plano fiscal de após-guerra.

"Agora é a época de lançar impostos altos, pois as rendas são altas e as mercadorias escassas. Nesta situação, se não pagarmos agora em impostos tudo que pudermos, estaremos tratando injustamente aqueles que devem enfrentar a conta acumulada depois da guerra. Após o pagamento de todos os impostos, federais, estaduais e locais, a renda individual será aproximadamente 40% mais alta no ano civil de 1944 do que em 1941. Os lucros das empresas depois do pagamento dos impostos são, ainda, maiores do que em qualquer tempo. A época para abrandar alguns impostos de guerra virá quando as mercadorias forem novamente abundantes, depois da reconversão da indústria para uma produção de tempo de paz".

Novamente, o Presidente afirmou que breve seria necessário solicitar legislação autorizando ainda outro aumento no limite legal do débito, de 210 bilhões de dólares. Afirmou que em 30 de junho de 1944 a dívida pública alcançaria, provavelmente, 190 bilhões de dólares e um ano mais tarde 258 bilhões de dólares. Tal dívida produziria um pagamento de juros de 5 bilhões de dólares, mantidas as atuais taxas. Mas, disse o Presidente:

"Com uma renda nacional de 125 bilhões de dólares ou mais, êstes pagamentos não serão, necessariamente, opressivos. Confio em que possamos conceber uma estrutura tributária e outras medidas econômicas apropriadas que permitirão ambos os pagamentos, tanto dos juros, como a gradual amortização do principal, durante os anos de prosperidade, sem prejudicar a estabilidade e crescimento da renda nacional".

A última mensagem orçamentária de Franklin D. Roosevelt, datada de 3 de janeiro de 1945, é um dos trabalhos mais significativos do Presidente. Suas características especiais são as seguintes:

- 1) A revelação de solenes objetivos do Governo que abrangem planos econômicos e sociais para as gerações futuras;
- 2) A revelação de que, de um ponto de vista econômico, o orçamento de uma nação pode representar uma força determinante, potencialmente estabilizadora, numa economia flutuante; e

- 3) A premissa de que as economias privada e pública, os ativos e passivos de produtores e consumidores estejam todos contidos dentro de um orçamento nacional total, e de que as relações selecionadas de tôdas essas unidades econômicas constituem "o orçamento da nação".

Pela primeira vez a Mensagem do Presidente incluiu um orçamento focalizando a receita e despesa dos Estados Unidos como um todo econômico. A essência do novo conceito consistia em que as receitas e despesas totais dos grupos econômicos dentro da nação deviam equilibrar-se. Êsses totais foram designados como o "Gross National Product". Os grupos econômicos foram classificados como:

- 1) consumidores;
- 2) negócios;
- 3) Governos estaduais e locais; e
- 4) Governo Federal.

Se qualquer desses setores da economia recebesse mais do que gastasse, obter-se-ia um orçamento equilibrado se, em outros setores, as despesas fôsem maiores do que as receitas. Mas, uma vez que o total de pagamentos e recebimentos destes grupos sejam iguais, não haverá "deficit". Que revolução na liderança governamental desde os primeiros anos da administração de Roosevelt!

A natureza da Mensagem Orçamentária resultou em parte dos objetivos que propôs para o governo. Não devíamos apoiar apenas o esforço militar com o máximo de produção interna, mas devíamos atirar a massa de nosso poder militar na campanha contra o Japão, logo que a guerra na Europa fôsse vencida. Também dizia a Mensagem: "Devemos iniciar planos para transformar uma total economia de guerra em uma economia de "full-employment" de paz, assim que a desmobilização se torne possível. Os programas para êsses acontecimentos devem ser incluídos no plano orçamentário para um período que vai além de 18 meses". Eram objetivos desafiadores.

Para apoiar o plano proposto, o Presidente recomendou um programa de despesas, para o ano fiscal de 1946, no total de 83 bilhões de dólares. Ele estimou que, ao aproximar-se o fim daquêle



ano fiscal (30 de junho de 1941), a dívida federal alcançaria 292 bilhões de dólares. Nesse meio tempo, o limite da dívida, de 280 bilhões de dólares, deveria ser aumentado. O Presidente estimou que o custo total do programa de guerra para os anos fiscais de 1941 a 1946, seria de 450 bilhões de dólares. Que cifras astronômicas!

Mas, a despeito do aumento brusco nas despesas previstas, o Presidente não propôs mudanças substanciais na legislação tributária. Deve-se levar em consideração que na data desta mensagem já se verificava a existência de pressão no sentido de serem levadas a efeito reduções nos impostos. O Presidente fez advertências contrárias a tais reduções, enquanto fôssem necessárias despesas de guerra em grande escala. Mesmo sem reduzir os impostos, seria necessário, para o Governo, tomar emprestado de indivíduos e instituições cerca de 40 bilhões de dólares durante o ano fiscal de 1946. A administração da dívida pública tinha certamente se tornado uma das principais operações financeiras do Governo. Além disso, tinha uma influência direta em toda a economia nacional. Em relação a este assunto, o Presidente disse:

"A administração da dívida pública está destinada por muito tempo, a ter uma influência profunda na economia. A retenção de altos impostos sobre os consumidores, com o objetivo de redução geral da dívida a favor de instituições financeiras, pode destruir o poder aquisitivo e criar o problema do desemprego. Mas o uso de impostos progressivos, com o fito de resgatar os títulos em poder de milhões de indivíduos, pode ter uma influência estabilizadora nas rendas e empregos. Eu sou a favor de uma política de redução ordenada, porém firme, da dívida pública, compatível com os objetivos de política econômica duradoura. Não devem ser repetidos os erros de gestão da dívida e de política tributária verificados depois da última guerra".

A Mensagem, em seu conjunto, foi mais dedicada a uma análise de responsabilidades específicas do governo do que a uma construtiva política tributária. Entre as responsabilidades examinadas, muitas das quais teriam projeção muito além do período de guerra, estavam as seguintes:

- 1) Continuação dos subsídios pagos pelos fundos da "Reconstruction Finance Corporation" para assegurar a produção de guerra e estabilizar o custo de vida.

- 2) Continuação e extensão dos auxílios à agricultura, atendidos com fundos providos por empréstimos e subsídios aos programas para eliminar a deficiência de nutrição e pobreza rural.
- 3) Responsabilidades grandemente ampliadas nos campos do seguro social e educação — especialmente para os veteranos de guerra.
- 4) Maiores responsabilidades com os veteranos da presente guerra, que constituem cerca de um décimo da população e quase um quarto da força de trabalho. Estas responsabilidades incluem empregos, educação, cuidados médicos e assistência financeira.
- 5) Aceitação de uma parte conveniente nas responsabilidades de administração de territórios ocupados e de socorro e reabilitação nas áreas libertadas.
- 6) Elaboração de um programa internacional para cooperação monetária e financeira, incluindo empréstimos, investimentos e estímulos ao comércio.
- 7) Estímulo da economia privada, através da continuação do programa de estabilização e da garantia de mercados sustentados, e promoção de investimentos comerciais.
- 8) Boas oportunidades de emprego após-guerra, para um mercado de trabalho com o potencial de 60 milhões de homens e mulheres.

O parágrafo final da Mensagem revela um conceito quase paternal das responsabilidades e funções do Governo. Reza:

"Devemos desenvolver os padrões humanos e recursos materiais da Nação, o que, por sua vez, tenderá a aumentar nossa produtividade e apoiar mais efetivamente a expansão dos negócios e dos empregos. Nosso programa deve incluir providências para um mais amplo seguro social, inclusive cuidados médicos; para uma melhor educação, saúde pública e nutrição; para o melhoramento de nossos lares, cidades e fazendas; e para o desenvolvimento das facilidades de transporte e dos vales dos rios. Devemos planejar agora de tal modo que estes programas possam tornar-se efetivos, quando a mão de obra e o material forem disponíveis".

A literatura no campo da administração financeira não contém definição de orçamento que seja adequada a um tão avassalante e compreensivo conceito da função do governo. Certamente o orçamento é um plano de trabalho financeiro.



Certamente é um instrumento de administração. Mas, potencialmente, de acôrdo com esta última Mensagem de Franklin Delano Roosevelt, é muito mais do que isso. O orçamento como um instrumento nas mãos do Chefe Executivo, secundado este, como é, por toda a experiência e sabedoria de seus técnicos de administração que despenderam anos nos laboratórios de negócios públicos, encerra enormes potencialidades. O orçamento torna-se um instrumento, não somente para determinação da política fiscal do Governo, mas da Nação; não somente para influenciar a economia do país, mas para determinar a verdadeira natureza dessa economia, e assim, o bem-estar do povo.

Poderoso nos negócios internacionais, como se tem tornado nosso país, nosso orçamento influenciará o curso do mundo inteiro. Não somente influenciará a solução de problemas do mundo de amanhã. Através de sua análise antecipada e de sábio planejamento, é possível que alguns dos problemas de amanhã nunca cheguem a materializar-se.

Se nossa doutrina de Governo chegou ao ponto de abranger mesmo as linhas gerais dos princípios expostos nas Mensagens discutidas acima, talvez o nosso problema mais crítico será o de lotar as repartições responsáveis com as mais esclarecidas mentalidades que os recursos humanos de nosso país possam vir a produzir.