

# Princípios de Finanças Públicas

João Ricardo Catarino

2011

  
ALMEDINA

Consideram-se ordinárias as receitas ou despesas cuja utilidade se esgota num exercício orçamental ou as que se repetem de uma forma regular ao longo dos anos (despesas: pagamento dos vencimentos dos funcionários, juros, receitas, impostos, rendimentos patrimoniais).

Por outro lado, são consideradas receitas ou despesas extraordinárias aquelas cuja utilidade se prolonga para além de um exercício orçamental ou as que não se repetem de forma regular no decurso de vários anos. É o caso, quanto às despesas, da amortização de empréstimos. Quanto às receitas podemos dar como exemplo a contracção de dívida pública ou a venda de património.

D) O *critério do activo patrimonial do Estado* distingue entre receitas e despesas de capital, vistas como as que alteram a situação activa ou passiva do património do Estado e as receitas ou despesas correntes como as que não diminuem nem aumentam o valor do património duradouro do Estado, seguindo a dogmática assente. O equilíbrio dá-se quando as despesas correntes sejam cobertas por receitas correntes e o desequilíbrio ocorre quando as despesas correntes são cobertas por receitas de capital, como é o caso da venda de património. Há défice sempre que para pagar uma despesa corrente tivermos que recorrer a uma receita de capital.

Consideram-se *receitas ou despesas correntes* as operações financeiras que não alteram o activo patrimonial duradouro do Estado, como é o caso das despesas com o pagamento dos vencimentos dos funcionários, dos encargos com juros, e das receitas com impostos ou com rendimentos patrimoniais do Estado (v. g. rendas prediais).

Consideram-se *receitas ou despesas de capital* as operações financeiras que afectam o património duradouro do Estado, como é o caso das despesas relativas a investimentos reprodutivos, à amortização de empréstimos e, quanto às receitas, a contracção de (nova) dívida pública ou a venda de património.

### 3. As regras orçamentais nas finanças activas

As regras orçamentais, criadas embora segundo a dogmática própria do pensamento financeiro clássico, são hoje aplicadas num contexto muito diverso daquele onde foram instituídas. A diversidade de contextos de

aplicação, como lhe chama apropriadamente Paz Ferreira, determina desvios assinaláveis de conteúdo e formas de aplicação.<sup>72</sup>

Depois de termos tratado o modo como as regras orçamentais clássicas foram concebidas e a maneira como elas constituíam um edifício bem estruturado nas finanças neutras, abordaremos neste ponto as questões ligadas à aplicação dessas regras num contexto de finanças públicas ditas activas.

Vejam as novas regras orçamentais.

### 3.1. A equidade intergeracional, a estabilidade, a solidariedade recíproca e a transparência orçamental

Mais recentemente surgiram novos princípios, pelos quais se pretende fazer com que as regras orçamentais acompanhem a realidade financeira pública. Estes tanto chamam a atenção para problemas fundamentais das finanças públicas, como procuram introduzir novos limites e valores estruturantes, verdadeiras balizas à actuação dos poderes públicos.

Mais concretamente, a *equidade intergeracional*, prevista no artigo 10º da LEO, equaciona o problema do esgotamento dos recursos dos povos, a necessidade de conter os défices e a obrigação moral (e legal) de cada geração viver dentro dos seus parâmetros de riqueza. As implicações desta exigência ligam-se directamente a necessidade de equacionar os benefícios e custos da utilização dos recursos presentes e futuros e a necessidade de garantir condições de existência condigna às gerações seguintes.

A equidade intergeracional obriga, pois, a uma ponderação das responsabilidades contratuais plurianuais dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, agrupados por ministérios. Mas requer também uma avaliação e projecção do investimento público, dos encargos com a dívida pública e das necessidades de financiamento do sector empresarial do Estado bem como dos encargos com pensões de reforma ou similares.

A necessidade de introduzir mais rigor nas contas públicas e de dar satisfação aos requisitos de estabilidade financeira e orçamental a médio prazo vieram obrigar a Lei de Estabilidade Orçamental a estabelecer três princípios ou regras estruturantes que são:

<sup>72</sup> Eduardo Paz Ferreira, *Ensinar....*, obra citada, pág. 143.

- a *estabilidade orçamental* exige que do orçamento resulte uma facilidade de leitura, um entendimento e uma coerência percepcionáveis em todos os seus aspectos. Estende-se a todos os momentos, da elaboração e aprovação à execução orçamental, não bastando uma clareza formal, mas uma clarividência substancial, perceptível e não meramente coerente no plano formal. A estabilidade é um requisito que resulta ainda do papel do orçamento na vida dos agentes económicos, do Estado e das suas funções.
- a *solidariedade recíproca* entre todos os subsectores financeiros e níveis de administração pública, que requer um engajamento de todos os departamentos do Estado na procura de maiores níveis de racionalidade e eficiência dos gastos do Estado;
- a *transparência orçamental*, obrigando à melhoria qualitativa e quantitativa da informação prestada pelos serviços públicos, estabelecendo-se como sanção para o seu incumprimento ou cumprimento defeituoso a suspensão das transferências orçamentais. Não se trata tanto de fornecer mais informação mas de melhorar a sua vertente qualitativa, adequando-a às necessidades de gestão públicas.  
 Informação mais rigorosa é uma informação capaz de suportar decisões mais esclarecidas e melhor sintonizadas com as grandes linhas de orientação estratégica dos Estados, quaisquer que elas sejam.

### 3.2. O equilíbrio e a consolidação orçamental

O equilíbrio orçamental é um dos temas mais importantes das finanças públicas da actualidade e um desafio para os Estados nos próximos anos. O peso crescente dos Estados nas economias e a necessidade de intervenção em inúmeros programas e regimes de intervenção fizeram disparar a despesa pública e, conseqüentemente, os défices públicos um pouco por toda a parte.

A consolidação orçamental é fundamental pois ela gera uma situação de equilíbrio orçamental e este é uma condição importante (ainda que não suficiente) para o crescimento económico de um País. Por outro lado, em situação de (maior) equilíbrio orçamental, qualquer país tem tendência a diminuir os valores da sua dívida pública. Bem vistas as coisas, facilmente se compreende que um país excessivamente endividado que fica dependente dos mercados financeiros, dos seus credores e acaba por