

# Princípios de Finanças Públicas

João Ricardo Catarino

2011



- 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

pagar mais pelos empréstimos que necessita contrair, perdendo capacidade de negociação face aos investidores internacionais.

No âmbito da União Europeia registou-se, numa primeira fase, uma evolução sensível com a introdução da moeda única em resultado da união económica e monetária. Nesta, os Estados-membros passaram a estar sujeitos a uma maior disciplina orçamental, monetária e financeira nos termos do artigo 104.º do Tratado da União Europeia, do próprio Pacto de Estabilidade e Crescimento e das orientações da política europeia, e no domínio das finanças públicas, em especial no quadro da União Monetária.

No nosso caso específico, tendo em conta o *défice global e estrutural do SPA – sector público administrativo*, Portugal conseguiu qualificar-se para integrar o bloco dos *países fundadores da moeda única*. Mas, como se tem visto, tal adesão traz consigo responsabilidades acrescidas em matéria de *défice público*.

Assim:

- Os Estados membros obrigaram-se a *evitar défices orçamentais excessivos*, entendendo-se, como tal o conjunto do SPA em geral, isto é, o *Governo Central, o Governo Regional ou Local e os fundos de Segurança Social*, com exclusão das operações comerciais, tal como definidas no Sistema Europeu de Contas Económicas Integradas;
- O valor de referência para avaliar os défices excessivos é o de 3% para a *relação entre o défice orçamental programado ou verificado e o produto interno bruto (PIB) a preços de mercado*;
- Conforme definido, considera-se excessivo o défice que ultrapasse 3% do PIB.

O que fazer nos casos em que qualquer país ultrapasse os limites? O Tratado e o Protocolo fixaram um procedimento muito minucioso a adoptar pelas instituições comunitárias, nos termos do qual:

- Passou a competir à Comissão Europeia o acompanhamento da evolução da situação orçamental nos Estados membros;
- Estes devem informar sobre os seus défices, em termos de planeamento e de execução (programados e verificados);
- Nos casos em que qualquer Estado ultrapasse o critério do défice, compete à Comissão elaborar um relatório sobre o qual o Comité Económico e Financeiro produz um parecer;

- Estes documentos são remetidos ao Conselho ECOFIN (Conselho económico e financeiro composto pelos Ministros dos Estados-membros), para tomar a *decisão formal*, por maioria qualificada de votos e sob proposta da Comissão, sobre se existe ou não défice excessivo;
- Nos casos em que o défice excessivo seja reconhecido, o Tratado prevê que o Conselho Europeu possa tomar, por maioria de dois terços, um conjunto de acções, progressivamente mais severas, destinadas à correcção do défice.

O Pacto de Estabilidade e Crescimento veio a impor aos Estados-membros que aderiram à moeda única o dever de apresentar às instituições comunitárias programas de estabilidade plurianuais indicando as medidas necessárias para alcançar, pelo menos, a médio prazo, o equilíbrio orçamental.

Os Estados que integram a moeda única ficaram obrigados a apresentar à UE, programas de estabilidade por períodos de três anos, no prazo máximo de dois meses após a entrega, pelos Governos nacionais, da sua proposta de orçamento, sendo sujeitos a cuidadoso exame de acompanhamento pela Comissão.

É nesse sentido que se inscreve o Regulamento CE nº 1466/97, do Conselho, de 7 de Julho,<sup>73</sup> com as alterações introduzidas pelo Regulamento CE nº 1055/2005, de 27 de Julho,<sup>74</sup> ao determinar no seu artigo 2º que “*considerar-se-á que o carácter excessivo do défice orçamental em relação ao valor de referência é excepcional e temporário, na acepção do nº 2 alínea a), segundo travessão, do artigo 104º, quando resulte de uma circunstância excepcional não controlável pelo Estado-membro em causa e que tenha um impacto significativo na situação das finanças públicas, ou quando resulte de uma recessão económica grave*”.

*Além disso, considera-se temporário o carácter excessivo do défice em relação ao valor de referência se as previsões orçamentais fornecidas pela Comissão indicarem que o défice se situará abaixo do valor de referência, uma vez cessada a circunstância excepcional ou a recessão económica grave.*”

<sup>73</sup> Relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas. JOL nº 209 de 2 de Agosto de 1997. Ver também o Regulamento CE nº 1467/97, do Conselho, de 7 de Julho, relativo à aceleração e classificação do procedimento sobre défices excessivos.

<sup>74</sup> JOL nº 174, de 7 de Julho de 2005.

O Regulamento defere à Comissão e o Conselho Europeu a competência para apreciar e decidir sobre a existência de um défice excessivo, e o poder de considerarem que o excesso em relação ao valor de referência resultante de uma recessão económica grave tem um carácter excepcional, quando resultar de uma taxa de crescimento anual negativa do volume do PIB, de uma perda acumulada do produto durante um período prolongado, ou do crescimento anual muito reduzido do volume do PIB relativamente ao seu crescimento potencial.

Independentemente, porém, das condicionantes e obrigações que emergem das imposições comunitárias, o equilíbrio orçamental tem inúmeras vantagens pois reflecte-se na sanidade das contas públicas e permite alcançar melhores níveis de consolidação das mesmas. Assim, em primeiro lugar, a adopção de um critério mais rígido em matéria de equilíbrio orçamental permite eliminar ou reduzir para níveis baixos o défice público, permitindo que a política financeira seguida pelo Estado contribua para o reforço da segurança dos agentes económicos, reforçando as expectativas de estabilidade essenciais para garantir um crescimento sustentável e a criação de emprego.

Por outro lado, uma situação financeira equilibrada contribui para um melhor desempenho da política monetária a cargo do Banco Central Europeu (BCE). Um equilíbrio orçamental mais rigoroso permite ainda uma redução mais rápida do peso da dívida pública sobre a economia, contribui para a redução das pressões que o financiamento dessa dívida exerce sobre as taxas de juro e amplia o espaço para a iniciativa privada e o financiamento do sector privado.

Do ponto de vista estritamente orçamental, a redução da dívida supõe uma redução do peso dos encargos correntes da dívida, permitindo libertar recursos orçamentais para outras despesas (capital, mas não só), com maior impacto na economia. Finalmente, o equilíbrio orçamental facilitará a concretização de uma política de rigor na execução da despesa pública, ampliando a margem de manobra, por exemplo, no plano da política fiscal, permitindo a redução de impostos, a constituição de novos incentivos à poupança, proporcionando um maior desenvolvimento empresarial, a criação de mais emprego, dando um impulso decisivo para a actividade económica.