

O CONTROLO ORÇAMENTAL E O PAPEL DO ESTADO

Teodora Cardoso¹

Um controlo orçamental eficaz deve assegurar uma diversidade de objetivos. O primeiro respeita ao controlo em sentido estrito e consiste em garantir que os dinheiros públicos são efetivamente utilizados para os fins a que foram destinados no orçamento. Trata-se aqui fundamentalmente de um problema de fiscalização do cumprimento das leis aprovadas pelo Parlamento, assegurando que não se observam desvios no montante ou no destino dos gastos públicos, na liquidação e cobrança de impostos e, de um modo geral, nos preceitos legais que regulam a atividade financeira das administrações públicas. Este é um alicerce essencial da política orçamental, cuja ausência leva ao colapso do próprio Estado.

Verificar que, em cada momento, os preceitos orçamentais são cumpridos não é, todavia, suficiente para assegurar um controlo orçamental entendido como o conjunto de regras e práticas destinadas a garantir o cumprimento dos compromissos assumidos em cada Orçamento do Estado. Para tal, o controlo deve incidir sobre todas as transações que envolvam dinheiros públicos, mesmo aquelas cujo impacto se faça sentir para além do horizonte anual coberto por esse documento.

Esse impacto reveste diferentes naturezas. A primeira pode designar-se de contabilística e decorre da consideração dos compromissos fixados contratualmente cuja liquidação deverá ter lugar em períodos posteriores. Pagamentos diferidos a fornecedores e a maior parte das despesas de investimento são exemplos desta categoria e devem ser objeto de registo segundo as normas da contabilidade de acréscimo, permitindo tê-los em conta no momento em que os compromissos são assumidos e garantir a respetiva liquidação. Desse modo, ao contrário do que sucede com a orçamentação em base de caixa, viabiliza-se a avaliação do espaço orçamental usado pelo orçamento.

Uma parte substancial dos compromissos legalmente assumidos não se presta, contudo, a um tratamento tão linear. É o que sucede com as despesas com pensões e com a concessão de direitos em geral, ou com os benefícios fiscais. Nesses casos, o montante a orçamentar em cada ano resulta não só dos benefícios legalmente definidos (não necessariamente em sede orçamental), mas também do número de beneficiários e dos valores efetivamente exigíveis. Além disso, o Estado pode, em qualquer momento, alterar os termos dos benefícios que concede, embora o custo político da sua redução seja elevado, simetricamente ao benefício

¹ Texto a publicar em *O Economista* 2015.

da sua elevação, que tem a vantagem de um proveito político imediato, com um custo financeiro diferido.

As implicações, não só orçamentais, mas também sociais, políticas e económicas de tais alterações são, contudo, enormes. A concessão de direitos ou de benefícios fiscais pelo Estado tem implicações de longo prazo sobre as decisões de poupança e de investimento das famílias e das empresas que, por seu turno, afetam a economia e o seu financiamento. A isenção de um imposto influencia o “timing” e a estrutura do consumo e do investimento. A expectativa de uma pensão que substitui integralmente o salário aquando da aposentação, ou de cuidados de saúde gratuitos, dispensa a acumulação de poupança ao longo da vida ativa e, desse modo, estimula o consumo e as receitas públicas. O Estado deverá, assim, reservar o espaço orçamental (que inclui a capacidade de endividamento sustentável) necessário para financiar a quebra de receita ou o valor dos direitos quando eles são invocados. Tal supõe um planeamento orçamental a médio e longo prazo, assim como uma definição de direitos que tenha em conta a evolução demográfica e uma previsão prudente sobre o crescimento da economia.

O “simples” recurso à redução de benefícios para ocorrer à incapacidade orçamental de os financiar, mesmo que legalmente possível, tem implicações fortemente adversas sobre a economia. O choque sobre as decisões de consumo, de investimento e de poupança tem um pesado impacto recessivo e, no imediato, agrava ainda mais o problema orçamental. Quando tal acontece, impõem-se, por isso, alterações profundas na condução da política económica e orçamental, por forma a estimular fontes alternativas de crescimento económico e a corrigir o choque negativo sobre as expectativas dos agentes económicos.

O custo de um tal choque no curto/médio prazo é, todavia, inevitável e por isso aconselha a especial atenção do sistema de controlo orçamental a este tipo de operações. Do lado das receitas, aconselha a explicitação das despesas fiscais em vez da dedução implícita à previsão de cobrança. No caso das despesas, a classificação das despesas correntes em compulsórias e não compulsórias é um instrumento frequentemente usado nos países desenvolvidos e constitui uma base importante da decisão e do controlo orçamental nesta aceção mais alargada. Neste sentido, as despesas compulsórias são as que decorrem dos direitos definidos, o que não é equivalente à classificação em despesas sociais e outras, na medida em que as despesas sociais incluem outras componentes, discricionárias ou de natureza administrativa, e excluem despesas de investimento.

Princípios de controlo orçamental eficazes têm, assim, não só de assentar numa contabilidade de acréscimo, rigorosa e abrangente do conjunto das administrações públicas, mas também de tratar de forma específica diferentes tipos de operações. Em particular, as despesas fiscais, as despesas de investimento e as despesas compulsórias requerem, no sistema de controlo orçamental português, um tratamento muito mais cuidado que o observado no passado.

Como sempre, o problema começa na qualidade da informação. Até agora, a legislação entre nós preocupou-se com a exigência de inclusão no Orçamento do Estado de um volume intratável de informação granular, geralmente em base de caixa, condensado em quadros sintéticos insuficientes para a análise do impacto das diversas receitas e despesas. A revisão da Lei de Enquadramento Orçamental recentemente aprovada² introduz alterações importantes nesse sistema, mas a análise necessária à tomada de decisão nas áreas já referidas exige trabalho e informação adicional.

A literatura internacional nestas matérias é vastíssima e há não só que estudá-la, mas que elaborar análises de fundo adequadas ao caso português, que possam servir de base objetiva ao debate de medidas concretas. Assim poderão os economistas contribuir para eliminar o que alguns autores designaram de “dinâmica faustiana das políticas e do poder político”³, que pode definir-se assim: se o responsável político atual optar pela política preferida, sacrifica o poder político futuro; mas, se quiser preservar o poder futuro, terá que prescindir dos objetivos políticos presentes.

Como é óbvio, o dilema não respeita apenas aos políticos, mas é crucial para o desenvolvimento da economia e do bem-estar social. Reconhecê-lo e procurar definir regras que reduzam a discricionariedade política no curto prazo, tendo em vista eliminar os seus efeitos perversos no futuro, não constitui um risco para a democracia, nem implica reduzir o papel do Estado. Pelo contrário, é a miopia das decisões políticas que gera um risco para a democracia, assim como é a instabilidade orçamental que impede o Estado de exercer o papel que os políticos desejem atribuir-lhe. Na verdade, uma opção de forte intervenção do Estado, seja em matéria de políticas sociais ou nas áreas do investimento e da inovação, é a mais exigente com respeito à manutenção de espaço orçamental que permita levar a cabo tal intervenção.

O problema não se reduz, porém, à legislação e à definição de regras. Inclui também a qualidade da própria legislação e dos processos de tomada de decisão, sendo na realidade uma questão de governança, entendida como o modo como o poder é exercido na gestão dos recursos económicos e sociais do país e o processo pelo qual as decisões são (ou não são) postas em prática. Tudo isto excede o controlo orçamental em sentido estrito, mas é indispensável para que ele tenha sentido para além da pura burocracia.

Agosto 2015

² DECRETO N.º 435/XII de 22 de Julho de 2015, disponível em <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d526c59334a6c6447397a4c31684a5353396b5a574d304d7a557457456c4a4c6d527659773d3d&fich=dec435-XII.doc&Inline=true>

³ Bai, J.H. e Roger Lagunof (2010), “On the Faustian Dynamics of Policy and Political Power”, *Review of Economic Studies* 78 (1). Disponível em <http://faculty.georgetown.edu/lagunof/dynam-inconsist7.pdf>.