

Consolidação Orçamental – Equilíbrio Orçamental

José Correia ¹

Resumo

Quando os Governos preconizam a intenção de efectuar uma consolidação orçamental nas contas públicas, mencionam o equilíbrio orçamental como condição impreterível na solução a aplicar à saúde das finanças públicas.

Procura-se neste documento, transmitir algumas ideias essenciais que conduzem à consolidação orçamental, os compromissos a estabelecer e os efeitos que proporcionam para o futuro dos países.

Palavras-chave: Consolidação Orçamental, Equilíbrio Orçamental, Finanças Públicas, Política Monetária, Défice.

¹ **Autor:** José Alfredo Henriques Correia, Doutorando em Economia, Mestre em Economia Monetária e Financeira, Licenciado em Gestão de Empresas.

1-Introdução

O equilíbrio orçamental, enquanto “regra de ouro” para a consolidação orçamental das contas públicas, tem sido alvo, em grande medida, de um debate ideológico fundamental, desde o liberalismo oitocentista até aos nossos dias, tendo sofrido várias concretizações diferenciadas.

Assumido no início como dogma inquestionável de validade universal, foi visto, depois, como mito a precisar de ser amparado, ainda que por meio deste ou daquele artifício. Chegou mesmo a ser reconhecida a queda do mito, até ao seu restabelecimento inevitável no quadro de funcionamento das economias actuais.

2- A noção de equilíbrio orçamental, o equilíbrio do Orçamento de Estado

A teoria económica em geral, procura justificar a necessidade de equilíbrio orçamental, como condição necessária da estabilidade dos preços e, por consequência, do funcionamento “equilibrado” dos mercados e da economia de um dado país (seja a nível interno, seja a nível das relações comerciais externas que mantém). O equilíbrio orçamental é, pois, imprescindível, já que é instrumental para o equilíbrio da própria economia (Gaudemet, 1977, p.285).

Na verdade, existem excelentes argumentos para a defesa da necessidade do equilíbrio orçamental. Em primeiro lugar, com a eliminação definitiva do défice público, a política financeira contribui para o reforço da certeza dos agentes económicos e para as expectativas de estabilidade que são essenciais para garantir um crescimento sustentável e a criação de emprego. Em segundo lugar – e no contexto do euro, no qual hoje nos situamos – uma situação financeira equilibrada contribui para um melhor desempenho da política monetária a cargo do Banco Central Europeu (BCE). Em terceiro lugar, o equilíbrio orçamental permite uma redução mais rápida do peso da dívida pública sobre a economia, o que contribuirá para a redução das pressões que o financiamento dessa dívida exerce sobre as taxas de juro, ampliando, desta forma, o espaço para a iniciativa privada e financiamento do sector privado. Ainda e do ponto de vista estritamente orçamental, a redução da dívida suporá uma redução

do peso dos encargos correntes da mesma, o que permitirá a liberação de 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, o que ampliará 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 (López, 2001, p.135).

A noção de equilíbrio orçamental, abrange diferentes sentidos. Em sentido formal, pensa-se na existência de uma situação contabilística de igualdade entre receitas e despesas, exigência que é bastante fácil de satisfazer desde que não se faça qualquer discriminação quanto ao tipo de receitas. No plano substancial, o equilíbrio refere-se a um aspecto mais complexo, na medida em que se trata de determinar uma relação homogénea e concreta entre certo tipo de receitas e certo tipo de despesas. Deve-se ter em conta se existe a utilização e/ou aplicação de uma cobertura ortodoxa ou não dos gastos financeiros. É através deste segundo sentido, que é possível apurar se um determinado orçamento é equilibrado ou excedentário, ou se, pelo contrário, ele apresenta um défice. A relação em causa (entre um determinado tipo de receitas e um determinado tipo de despesas) é, para este efeito, a relação entre o recurso a receitas creditícias e as despesas gerais de cada Estado. O equilíbrio do sentido substancial traduz, desta forma, o grau maior ou menor de permissividade ou de exigência relativamente ao recurso ao crédito no sentido de fazer frente às despesas dos Estados e, permite, por isso, aferir da margem de liberdade que os Estados gozarão por verem aumentados os seus níveis de endividamento.

3 – O Caso da Suécia

No período de 1995-1999, a Suécia apresentava um défice orçamental de 17 por cento do Produto Interno Bruto (PIB). Actualmente, não existe défice, as contas públicas suecas devido às políticas implementadas pelo social-democrata Jens Henriksson, passaram de um défice quase crónico para um excedente.

É importante retirar algumas lições sobre o trabalho de Jens Henriksson, com o objectivo de conhecermos alguns dos compromissos implementados pela Suécia, que proporcionaram resultados muito vantajosos ao nível do equilíbrio orçamental e da consolidação orçamental das contas públicas suecas.

Há algumas ideias que são imprescindíveis, segundo Jens Henriksson, para a obtenção de uma consolidação orçamental duradoura e sem défices orçamentais.

Primeira ideia: Deve passar uma imagem para o público em geral, de que as contas públicas devem estar sempre equilibradas, porque o equilíbrio orçamental é uma condição necessária (mas não suficiente) para o crescimento económico de um País.

Segunda ideia: Com um equilíbrio orçamental, um país tem tendência a diminuir a dívida pública. Um país endividado não é um país livre, é um país que fica dependente dos mercados financeiros, dos credores, paga mais pelos empréstimos que se vê forçado a contrair e perde capacidade de negociação face aos investidores internacionais. Portanto, quando existe um excedente orçamental, ele deve ser canalizado em primeiro lugar para o pagamento da dívida pública.

Terceira ideia: Para estabelecer uma política de consolidação orçamental, com as restrições que são necessárias introduzir, os objectivos devem ser definidos e quantificados para que os resultados sejam avaliados. O primeiro-ministro e o ministro das finanças, devem ser capazes de colocar os lugares em risco, caso não atinjam os resultados pretendidos, só desta forma a sociedade poderá acreditar que o compromisso é sério e firme, passando a classe política a ser mais respeitada, sendo o respeito um activo raro actualmente.

Quarta ideia: É fundamental que a Comissão Europeia, aprove o respectivo programa de estabilização, devido à credibilidade que isso implica. Com esta decisão da Comissão Europeia, existe uma clara margem de manobra para a possibilidade de um Governo ter credibilidade no sentido de aumentar impostos e de efectuar “verdadeiros cortes” na despesa pública, desta forma o compromisso passará a ser cada vez mais respeitado e sério.

Quinta ideia: O programa de estabilização deve ser um documento coerente, completo e equilibrado nas medidas a implementar. Não devem existir interesses particulares nem nenhum lobby específico que tenha força para alterar o rumo da medida preconizada no programa de estabilização. A credibilidade é fundamental, é sobretudo no lado da despesa que tem de ser efectuados “cortes”, somente nos primeiros meses devem ser aumentados os impostos, com o decorrer do tempo, os impostos devem ser novamente reduzidos para não afectar a actividade económica e a competitividade da economia em relação a outros países.

Os “cortes” na despesa podem ser horizontais ou verticais, ambos são necessários para termos uma consolidação orçamental eficaz. Por “cortes” horizontais entendemos, “cortes” para todos, por exemplo, “corte” de 10 por cento nas despesas de investimento em todas as áreas da função pública. Por “cortes” verticais, entende-se “cortes” na despesa numa determinada área, por exemplo, fecho de um organismo em que a despesa nessa área passa a ser zero.

Sexta ideia: A honestidade em todo o processo de consolidação orçamental, é fundamental, por exemplo, nunca se deve dizer que não existe razão para as pessoas e os agentes económicos se queixarem, porque uma consolidação orçamental envolve um grande espírito de sacrifício por parte de todos os intervenientes, a lisura de processos é imprescindível, a honestidade é não só uma virtude em si como é essencial à credibilidade.

Sétima ideia: Todos os números têm que ser bem explicados, e é fundamental, o ministro das finanças não ser demasiado optimista nas previsões. Um ministro das finanças com demasiado optimismo, pode perder a credibilidade quando os resultados divergem de forma acentuada, um ministro das finanças que seja prudente nas expectativas sobre o futuro, tem geralmente surpresas positivas, apesar de por vezes, mesmo assim, o futuro poder pregar algumas partidas.

Oitava ideia: Quando a meio do período da consolidação orçamental, os resultados são francamente animadores, não é aconselhável anunciarmos essa novidade, porque o público pode ficar confundido com mensagens contraditórias e com algumas más notícias que não podem ser escamoteadas.

Nona ideia: Não é correcto aumentar a despesa de forma pouco significativa em alguns sectores de actividade, isto implica que os beneficiários desses aumentos, continuem a criticar porque os aumentos são reduzidos, e pior, os sectores de actividade que não tem qualquer aumento, passam a criticar ainda mais o Governo, cria-se uma situação insustentável e injusta.

Décima ideia: Quando o programa de consolidação orçamental estiver concluído, as contas estiverem equilibradas, os “cortes” na despesa realizados e se tivermos a possibilidade de reduzir os impostos, devemos congratularmo-nos com isso, no entanto, não devemos ser

excessivos nos festejos e voltarmos a descuidar o controlo da despesa, porque não podemos voltar a ter os mesmos problemas que tínhamos, caso isso acontecesse, as dificuldades aumentariam substancialmente ao iniciarmos um novo processo de consolidação orçamental.

4 – Conclusão

Reconhecida a necessidade do equilíbrio orçamental – a que atrás fizemos alusão -, para a consolidação orçamental, muito do que ele signifique depende, sobretudo, do critério, mais ou menos exigente, que uma dada legislação adopte num dado momento. Não há dúvida de que a tendência seguida nas últimas décadas, nos Estados da Europa, tal como nos Estados Unidos da América, aponta para o “endurecimento” das exigências em matéria de equilíbrio orçamental, o que terá levado mesmo alguns países – como Portugal – a substituírem critérios putativamente mais lenientes (de raiz keynesiana) quanto ao recurso ao crédito, por outros de matriz neoclássica, enfeudados na ortodoxia financeira liberal, logo mais restritiva por natureza.

5 - Bibliografia

Gaudemet, Paul Marie, «Finances Publiques – Politique Financière, Budget et Trésor», 3.^a ed., 1977, p.285 e seguintes;

Henriksson, Jens, «Ten Lessons about Budget Consolidation», 2007, p.1-42;

López, Maria Jesús, «Los Presupuestos Generales del Estado para el 2001 y el Gasto Social, in Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales», 2001, p.135.