



RICARDO RIBEIRO

consultor da Ordem dos
Contabilistas Certificados (OCC)
comunicacao@occ.pt

O Orçamento do Estado enquanto instrumento de política fiscal

Chegados a outubro, reina no ambiente político nacional o habitual burburinho subjacente à discussão do Orçamento do Estado, cuja proposta deverá ter sido entregue, na Assembleia da República, na véspera da publicação deste artigo. As propostas e contrapropostas, bem como a troca pública de galhardetes, entre Governo e oposição, vão-se sabendo pelos meios de comunicação social, enquanto as reuniões, essas, se mantêm à porta fechada.

Adicionalmente, também os contribuintes, as empresas e os contabilistas certificados, precipitadamente, sofrem por antecipação, à medida que as propostas são escrutinadas pela comunicação social.

No entanto, mais importante do que a especulação que ronda a sua discussão, o Orçamento do Estado é um instrumento de política fiscal do Estado. E é esse o tema que nos move hoje: o Orçamento do Estado enquanto instrumento de política fiscal.

Recursos arrecadados com o sistema fiscal Richard Musgrave, também conhecido como o pai das finanças públicas modernas, elencou três funções basilares de um Estado (as três funções musgravianas do Estado), sendo elas: i) a afetação de recursos; ii) a redistribuição; e, iii) a estabilização económica.

E, para a prossecução das suas funções basilares, o Estado tem ao seu dispor diversos instrumentos, sendo um deles, a política fiscal, materializada, essencialmente, no Orçamento do Estado.

Constitucionalmente, “o sistema fiscal visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas e uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza”. Contudo, e cada vez mais, são atribuídas outras funções extrafiscais à política fiscal, desde logo, de carácter económico, social e, com maior ênfase mais recentemente, ambiental.

Assim, adotando medidas mais liberais (ou neoliberais), ou medidas mais keynesianas, cada Orçamento do Estado, seja ele, em consequência, mais ou menos intervencionista, reflete os objetivos económicos e sociais que um determinado Governo se propõe a prosseguir, observando sempre aquelas que são as funções primordiais do Estado.

A política fiscal, vertida neste documento, é exatamente a forma como o Estado aplica os recursos arrecadados com o sistema fiscal, de modo a obter um equilíbrio orçamental e, ao mesmo tempo, cumprir as suas missões e compromissos assumidos, como poderá ser o caso, daqueles firmados no Conselho Económico e Social, com os parceiros sociais (governo, patrões e sindicatos).

Para a proposta do orçamento estão sempre subjacentes estimativas, desde logo, para a expectativa de crescimento do PIB, relativamente ao ano que se está a orçamentar.

Essa estimativa do PIB, já influenciada pelo conjunto de medidas constantes do próprio orçamento, resultam naquela que é a receita esperada, proveniente, quer dos impostos, quer do setor empresarial do Estado.

À luz daquela que é a teoria da restrição orçamental, que fomenta o balanceamento, por um lado, da despesa, incluindo o pagamento de juros, e do outro, a receita pública e as necessidades de financiamento, o Estado procede à alocação da receita esperada, naquele que é o seu plano em sede de gastos administrativos e investimento público.

Respeito por regras e princípios

A Constituição da República Portuguesa exige que o Orçamento do Estado espelhe aquelas que são as grandes opções em matéria de planeamento, tendo em conta as obrigações decorrentes de lei ou de contrato.

Resultará sempre que estas medidas terão reflexo na sociedade: pelo aumento ou diminuição de impostos; pelo aumento ou diminuição do investimento público; e pelo aumento ou diminuição de políticas de carácter social – isto, respeitando sempre, aquelas que são as garantias prestadas ao cidadão na própria lei fundamental. E o respeito por estas regras e princípios deve ser sempre salvaguardado, independentemente da cor política do Governo em funções, sendo que, cada um irá propor a afetação de recursos conforme aqueles que serão os seus objetivos, ideias e causas. Daí que este documento seja, por um lado, tão fundamental para o bom funcionamento da democracia, como, por outro, tão disputado politicamente, com cada partido a acenar com as suas bandeiras.

À volta desta disputa, e principalmente quando este documento é proposto por um Governo sem maioria de base parlamentar, adivinham-se, imediatamente, diversos cenários: desde uma crise política, que provoca eleições antecipadas, aos tão falados, e tão pouco conhecidos, duodécimos.

A denominada governação por duodécimos consiste num regime transitório de execução orçamental, previsto na Lei de Enquadramento Orçamental, que implica a prorrogação da vigência do Orçamento do Estado do ano anterior, estando a execução mensal dos programas em curso limitada ao duodécimo da despesa total da missão de base orgânica, sendo aplicável sempre que se verificarem determinados fatores, desde logo, a não aprovação da proposta do Orçamento do Estado.

Ou seja, na prática, um Governo vê-se obrigado a conduzir a nação com base no orçamento do ano anterior, dividido por 12, sendo a sua execução efetuada mês a mês. Sem prejuízo, existem matérias fundamentais que a Lei salvaguardou quanto à sua execução, como sejam, as que têm implicações em matéria de “prestações sociais devidas a beneficiários dos sistemas de proteção social, a direitos dos trabalhadores, a aplicações financeiras e encargos da dívida, a despesas associadas à execução de fundos europeus, bem como a despesas destinadas ao pagamento de compromissos já assumidos e autorizados relativos a projetos de investimento não cofinanciados ou a despesas associadas a outros compromissos assumidos cujo perfil de pagamento não seja compatível com o regime duodecimal.” E, até que seja aprovado um novo Orçamento do Estado, vigorará este regime transitório.

Ao dia em que sai este artigo, já terá sido apresentada na Assembleia da República a proposta de Orçamento do Estado para 2025 e, talvez já se possa, ainda que com incertezas, vislumbrar a sua aprovação, eventualmente sujeita a descaracterização em sede de votação na especialidade, ou a sua rejeição total.