

O défice e a dívida pública

JOÃO ANTUNES
Consultor da OTOC



Com as atenções centradas no défice das contas públicas que, em 2009, se fixou em 9,3%, temos constatado que pouco se tem explicado estes conceitos e as suas implicações.

Antes de abordarmos os conceitos de défice e dívida pública, há que analisar o conceito de orçamento. O Orçamento do Estado (OE) é, segundo Sousa Franco (1), "...o quadro geral básico de toda a actividade financeira, na medida em que através dele se procura precisar a utilização que é dada aos dinheiros públicos".

O OE pode ser equiparado aos orçamentos que as famílias elaboram, distinguindo-se, porém, destes, por possuir poder vinculativo de Direito. Tem funções económicas e funções políticas (2). Funções económicas na medida em que permite uma gestão racional dos dinheiros públicos, que é o dinheiro de todos os cidadãos. Funções políticas na medida em que resulta de opções desta natureza no destino a dar aos dinheiros públicos através do mecanismo da autorização política. Quando a Assembleia da República aprova o OE, está a dar uma autorização política para o Governo o executar.

Equilíbrio orçamental

O equilíbrio financeiro é uma regra orçamental clássica incontornável e nele radica o alarme ao tão propalado descontrolo orçamental. Em termos básicos, por equilíbrio deve entender-se como a igualdade entre receitas e despesas. Se as receitas excedem as despesas, falamos

em superavit. É o caso de estados como a Noruega, que apresentam constantes superávits das suas contas públicas. Se as receitas não são suficientes para cobrir as despesas públicas, fala-se em défice.

Outro conceito muito falado nos últimos tempos é do saldo primário do orçamento, que na realidade mais não é do que o saldo orçamental (receitas deduzidas das despesas) sem o serviço da dívida, ou seja, sem os juros e as amortizações dos financiamentos contraídos pelo Estado. O saldo primário é o único que pode ser gerido por parte dos governos, uma vez que o serviço da dívida é para honrar.

Contudo, o OE também pode ser considerado um instrumento para o financiamento da economia, daí medir-se o défice em percentagem do PIB (produto interno bruto), permitindo dar-lhe assim um significado real, corrigindo os efeitos da desvalorização monetária e permitindo melhores comparações no tempo e entre Estados e avaliando o peso do Estado na economia.

Financiamento e combate ao défice

Existindo défice, é possível combatê-lo através da redução das despesas ou do aumento das receitas. Em Portugal, o peso dos salários dos funcionários públicos representa uma percentagem considerável no total das despesas estatais, podendo recorrer-se ao congelamento dos salários, como o previsto no OE para este ano, tendo sido implementadas vá-

rias medidas ao longo dos últimos tempos, nesta categoria de despesa pública. A redução dos salários é também uma medida drástica ao alcance dos Estados, não sendo inédita.

Do lado das receitas, o Estado pode recorrer-se ao aumento dos impostos. Ainda assim subsistindo défice, há que financiá-lo, recorrendo ao crédito público.

Dívida pública

Outro conceito muito falado nos últimos tempos é o da dívida pública. Foi anunciado na apresentação da proposta do OE para 2010 que o peso da dívida pública iria representar este ano 85,4% do PIB. Mas, afinal, o que é a dívida pública?

A dívida pública mais não é do que o acumular do passivo que resulta para o Estado do recurso ao crédito público. Num sentido amplo, inclui não só as dívidas resultantes do recurso a empréstimos públicos, mas igualmente os avales do Estado, os débitos resultantes do crédito administrativo, empresarial ou monetário.

O Estado recorre a empréstimos a curto prazo e a empréstimos de longo prazo. Entre os empréstimos com vencimento certo, destacam-se as obrigações do tesouro e os certificados de aforro.

Este crédito tanto pode ser interno como externo e o nosso recurso ao crédito externo tem subido significativamente, ou seja, grande parte do financiamento dos nossos défices tem sido efectuado

por instituições de crédito e fundos de pensões estrangeiros e a factura a pagar nos próximos anos em juros e amortizações do capital é esmagadora.

Considera-se que défices exagerados são um sorvedouro de recursos da esfera produtiva para o Estado, nomeadamente com o agravamento da carga fiscal junto das famílias e empresas. Num primeiro momento, o recurso ao crédito público interno é meramente uma operação de transferência e redistribuição de recursos: saem prejudicados os contribuintes com o agravamento dos impostos e beneficiam os credores do Estado, através dos juros e renda pagas pelo Estado. No recurso ao crédito público externo, quem sai beneficiado são as entidades credoras estrangeiras.

Contudo, uma elevada pressão da dívida pública sobre a economia é prejudicial, na medida em que absorve demasiados recursos do sector privado, podendo, em casos extremos, levar o Estado ao incumprimento das suas obrigações. De facto, a melhor dívida é a do Estado, desde que dentro de limites aceitáveis. Daí ter sido imposto aos Estados-membros a regra dos 3% para o défice e 60% para a dívida pública que, como é sabido, muitos Estados não estão a conseguir cumprir face à recessão económica, mas que continua sendo um dos objectivos a cumprir, nomeadamente, entre nós, objectivo anunciado a alcançar até 2013.

1 - "Finanças Públicas e o Direito Financeiro", de Sousa Franco.

2 - Também funções jurídicas.