
O ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO (OGE) COMO DETERMINANTE DA EXISTÊNCIA DO SECTOR PÚBLICO

INÊS DOLCE

RESUMO

O Orçamento Geral do Estado (OGE) é um documento público e legal que indica directa ou indirectamente, o tipo de política sócio-económica do Sector Público (SP), Administração Pública ou Governo, para um determinado ano, de acordo com as principais orientações ao nível constitucional consagradas nas Grandes Opções do Plano (GOP's). A análise das possíveis ligações entre o OGE e as funções do SP é o propósito deste artigo.

ABSTRACT

The Annual Budget (AB) is a public and legal document that indicates direct or indirectly the kind of social and economical policy of the Public Sector (PS), Public Administration or Government for a certain year, accordingly to the main constitutional topics or goals. The analysis of the possible links between the AB and the PS functions is the aim of this paper.

1. Generalidades

No desenvolvimento das tarefas que lhe estão constitucionalmente atribuídas, o Estado ou Sector Público (SP) num sentido amplo, estrutura-se de determinada forma a fim de assegurar plenamente o cumprimento dos objectivos estabelecidos ao nível do programa governamental. Todos os anos, aquando da apresentação da proposta de orçamento, são analisadas as bases sobre as quais assenta a sua elaboração, tidas como normas programáticas nas GOP's a nível constitucional (art.90º da Constituição da República Portuguesa (CRP)).

Sendo o OGE o documento oficial da fundamentação e justificação da actividade económico-financeira do Estado, independentemente da forma que aquele assuma, poderá estabelecer-se uma relação entre este documento e as várias acepções de Finanças Públicas (FP's). De acordo com Franco (1992) poderão ser três os sentidos em que se tomam as FP's:

O ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO...

- Orgânico – incluindo os órgãos estaduais e outros entes públicos, competindo-lhes administrar e afectar os recursos económicos de modo a satisfazer as necessidades públicas, colectivas ou de satisfação passiva, oferecendo-se bens, produtos ou serviços públicos puros, semi-públicos ou mistos.
- Objectivo – efectiva-se na actividade de afectação de bens à satisfação de necessidades colectivas. Trata-se do conjunto de tarefas e atribuições desenvolvidas pelo Estado. É habitualmente designado por sentido material das FP's.
- Subjectivo – atende à ciência que estuda os princípios e regras positivas que disciplinam a actividade do SP tendente à satisfação de necessidades.

Para efectuar-se uma possível relação entre o OGE e o SP é necessário antes de mais, ter presente a noção de FP's, um conjunto de normas e princípios orientadores que regulamentam a existência e o funcionamento (actividade) do Estado e de outros entes públicos menores, visando a satisfação das necessidades da colectividade, com aplicação num espaço territorial e temporalmente definido. Poderão enunciar-se alguns princípios considerados fundamentais a este propósito¹:

- Legalidade – princípio que pode assumir três vertentes. Pela primeira, a lei é o limite primeiro e último de toda a actividade da AP, uma vez que a falta de previsão impede a realização e o desenvolvimento da tarefa. Assim, a CRP é o ponto de partida para tal condicionamento, sendo efectivada através da regulamentação, qualquer que seja a forma que esta assuma. Uma segunda vertente, permite afirmar que a legalidade garante a fundamentação legal de todos os actos administrativos definitivos e executórios praticados pelos diversos departamentos da AP, isto é, da actividade estadual. A terceira, relaciona-se com a fiscalização da legalidade dos actos da AP, seja pela via judicial ou administrativa, *a priori* ou *a posteriori*.
- Tipicidade – consiste na previsão concreta em todos os seus elementos das receitas e despesas (nomeadamente ao nível de impostos e figuras afins, como a taxa ou a tarifa). A capacidade para a criação do tipo legal de receitas é do Governo, mediante autorização legislativa da Assembleia da República, uma vez que se trata de matéria de reserva relativa do Parlamento. Esta ideia de previsão e tipificação

¹ Estes princípios têm consagração indirecta na diversa legislação sobre as FP's, sendo apontados pelos vários autores que se pronunciaram sobre esta área, mormente, Franco (1996), Musgrave (1995), Ribeiro (1995) e Silva (1992).

encontra mais desenvolvimentos nos princípios da universalidade, especificação e classificação das receitas e despesas, em termos de elaboração do OGE.

- Publicidade – visa permitir a tomada de conhecimento por todo e qualquer interessado da actividade da AP. Assim, certos documentos legais são obrigatoriamente publicados em Diário da República (DR) e sujeitos aos mecanismos de ratificação e promulgação (art.119º da CRP). Um dos casos mais relevantes a este propósito, é a publicação do OGE em DR, permitindo aos cidadãos a sua livre consulta e análise, verificando a atribuição das dotações orçamentais aos diferentes serviços administrativos avaliando, simultaneamente, as orientações político-governamentais em termos de concretização das GOP's e da efectivação da actividade financeira do Estado.
- Anualidade – apesar da AP desenvolver uma actividade de forma contínua e por tempo indeterminado (continuidade – *ad infinitum*) há determinados actos de carácter anual, ainda que os seus efeitos possam prolongar-se por mais do que um exercício. O horizonte temporal aqui considerado é o ano civil (1 de Janeiro a 31 de Dezembro), que coincide com o ano económico. Exemplos destes actos plurianuais são as despesas cuja realização se repercute em vários orçamentos. Todavia, a anualidade também se relaciona com a cobrança (mais precisamente com a anualidade da cobrança, prevista no art.103º da CRP) dos impostos, a principal fonte de receitas para o Estado, acabando por determinar ele próprio a anualidade do OGE. A anualidade da cobrança não se confunde com periodicidade de pagamentos.

A propósito de princípios orientadores, deve referir-se que o OGE se orienta na sua elaboração e execução por princípios como a universalidade (conter todas as receitas e todas as despesas, incluindo as da Segurança Social), unidade (todas as previsões constam de um único documento, apesar de existirem mapas e anexos informativos). Estes dois princípios acabam por se consubstanciar na regra da plenitude. Outros princípios a considerar serão os da não consignação de receitas (nenhuma receita pode ser destinada a cobrir certa despesa, salvo previsão legal em contrário), orçamento bruto (as receitas e as despesas devem ser previstas sem qualquer tipo de desconto ou compensação), especificação (as previsões devem ser feitas com certo grau de pormenor ou rigor) e, equilíbrio (as receitas efectivas devem pelo menos ser iguais às despesas efectivas). Todos estes princípios se encontram desenvolvidos e previstos legalmente na Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado (LEOGE). Ainda com determinadas adaptações, se podem aplicar os princípios de clareza, simplicidade e exactidão na formulação do OGE, princípios que valem igualmente para a Conta Geral do Estado.

O SP apresenta então a seguinte estrutura:

318

i) Sector Público Administrativo (SPA) – do qual fazem parte várias segmentações. A primeira, compreende a Administração Central Directa (Governo e suas ramificações, desde os Ministérios às Direcções-Gerais, arts.182º a 201º da CRP) e Indirecta (Fundos e Serviços Autónomos, Fundações Públicas e Empresas públicas). A segunda, abrange a Administração Local (da qual fazem parte as Autarquias Locais, que no Continente são as Freguesias, os Municípios e as Regiões Administrativas e, nas Ilhas, as Freguesias e os Municípios, pois as Regiões autónomas constituem elas próprias uma Região Administrativa, (arts.235º a 262º da CRP). Por último, uma terceira segmentação, que coincide com a Administração Regional (Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, arts.225º a 234º da CRP).

ii) Sector Público Empresarial (SPE) – as Empresas Públicas (EP's) pela sua dimensão e importância constituem por si só um sector dentro do SP. Formam o sector produtivo, desenvolvendo uma actividade inserida na função afectação dos recursos económicos e promoção do bem estar social. O seu objectivo não é a maximização do lucro, tal como sucede com as empresas privadas, mas antes a promoção do bem estar social através da oferta de bens públicos. Obviamente que não visando o lucro como objectivo primordial, as EP's nem por isso deixam (ou deviam deixar) de actuar com eficiência, economia e eficácia no desenvolvimento da sua actividade. Aliás, a própria execução do OGE pressupõe o cumprimento de critérios de eficácia, economia, eficiência e racionalidade (arts. 16º e 18 da LEOGE). As EP's ainda existentes funcionam a coberto de monopólios estaduais e/ou legais, ocupando áreas ou sectores de actividade relevantes para a economia do país (é o caso da CP, CTT e RTP).

iii) Segurança Social – é a vertente socializante do Estado e da economia em geral. É através dos seus mecanismos que o SP procede à concretização das funções promoção do bem estar social e redistribuição dos rendimentos, assegurando tanto quanto possível, o cumprimento dos princípios da igualdade, correcção de assimetrias e equidade. Assegurar-se-á também, a concretização das GOP's e dos direitos sociais constitucionalmente assumidos.

2. O Orçamento Geral do Estado (OGE)

Da conjugação das noções de orçamento apresentadas por diversos autores² pode dizer-se que o OGE é um documento formal (apresentado sob a forma de proposta de lei e com determinada estrutura), único (apesar de poder conter mapas e anexos informativos, bem como os orçamentos dos serviços

² Franco (1996), Ribeiro (1995) Caupers (1994) e Carvalho (1996).

e fundos autónomos e Segurança Social), público (sendo publicado no DR e passível de consulta por todo e qualquer interessado), elaborado, preparado e executado pelo Governo, e fiscalizado pela Assembleia da República (AR) e Tribunal de Contas (TC). A fiscalização poderá assim ser de tripla natureza:

- Administrativa – pelos próprios serviços administrativos que tenham na sua hierarquia capacidade legal e estrutural para tal;
- Jurisdicional – pelo TC;
- Parlamentar – pela AR.

As propostas de orçamento dos serviços públicos devem ser entregues no Ministério das Finanças até 30 de Junho de cada ano, permitindo assim que o projecto de orçamento global seja analisado e aprovado em Conselho de Ministros. O projecto de lei de orçamento será entregue na AR até 15 de Outubro, para ser sujeito a discussão, votação (na generalidade e na especialidade) e aprovação (global) (ou não) até 31 de Dezembro, a fim de entrar em vigor no dia 1 de Janeiro do ano seguinte.

Mas o OGE é mais do que um conjunto de previsões ou estimativas (de receitas e despesas) para um determinado período de tempo. Trata-se de um sistema de afectação de recursos, distribuindo verbas ou dotações orçamentais pelos diversos departamentos estaduais, contabilizando valores e permitindo determinar as responsabilidades em termos de execução de programas. Ao quantificar na totalidade receitas e despesas, sob pena de não poderem ser realizadas se não estiverem previstas, cumprem-se os princípios da legalidade, tipicidade e publicidade.

O OGE assume o Estado como um todo, uma vez que este documento tem aplicação sobre todos os serviços e fundos autónomos, outros entes públicos e Segurança Social, exceptuando-se apenas da sua abrangência em termos de construção e execução os orçamentos das Autarquias Locais, Regiões Autónomas e Empresas Públicas, que têm capacidade para elaborar e executarem os seus próprios orçamentos. Esta vertente de autonomia financeira na vertente orçamental, não prejudica a transferência de verbas do OGE para tais entidades ao abrigo, nomeadamente, do princípio da subsidiariedade. O OGE permite ainda determinar as tendências político partidárias e económico-financeiras do Executivo, dando uma orientação em termos de seguimento e acolhimento das GOP's e, do cumprimento de certos compromissos externos (critérios de convergência nominal), os objectivos a concretizar e meios ou instrumentos para o conseguir.

A elaboração do OGE pressupõe o cumprimento de um conjunto de regras e/ou princípios previstos fundamentalmente na LEOGE (Lei nº 6/91 de 20 de

Fevereiro). Trata-se de normas orientadoras que de algum modo completam as consagradas a nível constitucional como normas programáticas (arts. 105º, 106º, 107º, 168º e 214º da CRP). Toda a matéria orçamental é complementada com diversa legislação avulsa que de forma directa ou indirecta, poderá contribuir para clarificar alguns conceitos.

3. As funções do SP

Apesar de poderem enunciar-se várias e distintas funções atribuídas ao SP³, consideram-se como fundamentais, quatro, que de uma forma directa ou indirecta encontram previsão constitucional e concretização orçamental.

320

i) Função afectação dos recursos económicos e promoção do bem estar social

Trata-se de duas funções que estão intimamente ligadas e que se complementam. A primeira consiste na canalização dos vários factores produtivos (inputs) para um resultado final (outputs), permitindo a sua conjugação de um modo eficiente e eficaz de molde a transformar bens menos úteis em bens mais úteis. Trata-se de dar execução a um processo produtivo (ao conjunto de etapas que combina esses factores para obter um produto final) onde se remuneram os recursos económicos ao fazê-los participar na produção. Estes factores são terra ou natureza, mão-de-obra, capital, função empresarial e tecnologia. Ao participarem na produção são remunerados (primeira distribuição de rendimentos) passando a renda, salário, juro, lucro e amortização. Relativamente à tecnologia, não se trata verdadeiramente de uma remuneração, mas de uma contabilização do desgaste suportado. Além disso, ao empresário, seja ele estadual ou privado, não interessa utilizar uma tecnologia qualquer, mas a melhor de todas as disponíveis, ou seja, a tecnologia vigente.

Esta função é primordialmente desenvolvida pelo SPE, cujo objectivo é produzir bens/produtos ou serviços que oferece ou vende à colectividade (sendo esta a segunda função, a de promoção do bem estar social, arts. 9º, 81º e 82º da CRP). Neste sentido, e como já anteriormente foi referido, a EP distingue-se da empresa privada, uma vez que não visa a maximização do lucro através da oferta de bens ou serviços a um dado preço superior ao seu custo de produção, assegurando assim uma margem, mas antes a maximização do bem estar social. Daí dizer-se que os bens oferecidos pela iniciativa pública são bens públicos puros e/ou mistos, satisfazendo necessidades públicas, colectivas ou de satisfação passiva. Porem, não interessa uma produção qualquer, mas sim uma produção eficiente. Isto é o

³ Silva (1992), Musgrave (1995), Ribeiro (1995), Carvalho (1996) e Franco (1996).

mesmo que dizer dispendendo o mínimo de factores para obter o máximo resultado, assegurando uma rentabilização na utilização de todos eles⁴.

Os bens públicos puros (como é o caso da Defesa Nacional) tendo um preço muito baixo ou podendo mesmo ser gratuitos, são oferecidos em quantidades mais ou menos ilimitadas, pelo que o consumo e benefícios que um indivíduo deles retira, não esgota a utilização e benefícios que outros possam igualmente retirar. Neste sentido, o consumo é não rival, pelo que os indivíduos não terão que disputar entre si a quantidade e o acesso ao bem. Pelo facto dos indivíduos voluntariamente não participarem no financiamento do bem, não são por tal facto, afastados dos benefícios que os mesmos proporcionam ou, de outra forma, não são excluídos dos resultados produzidos. A tal característica chama-se não exclusão. Em relação aos bens públicos, coloca-se assim o problema do *free rider*. Os indivíduos neste caso, em lugar de participarem no financiamento de um bem do qual vão retirar benefícios e, simultaneamente, manifestar as suas preferências, apercebem-se que a sua participação é insignificante, aproveitando então a contribuição dos demais. Este problema será tão mais frequente, quanto maior a dimensão do grupo que beneficiará do bem público⁵.

As necessidades de satisfação passiva são preenchidas independentemente de uma procura individual ou solicitação dos indivíduos relativamente a alguém. Elas são satisfeitas a partir do momento em que os indivíduos sabem que o bem existe e está à sua disposição, independentemente da procura que façam dele. Inversamente as de satisfação activa pressupõem sempre uma conduta activa dos indivíduos, pois é em função dela que o bem é oferecido. Estas necessidades são satisfeitas com bens privados, oferecidos pelas empresas privadas. Os bens privados têm um consumo rival e aplica-se-lhes o princípio da exclusão. Todavia, o SP pode também produzir bens mistos ou semi-públicos ao lado das empresas privadas. Trata-se de bens que possuem algumas características de bens privados e outras de bens públicos. É o caso da educação, da saúde, da habitação, dos transportes e vias de acesso.

⁴ Subentende-se a presença e concretização de conceitos como os de curva da eficiência, ótimo e ótimo de Pareto.

⁵ Exemplo: um grupo de dez indivíduos decide construir um muro para travar o avanço dos animais da propriedade vizinha. O custo total do bem (CT) é de 15000 euros e o benefício colectivo (BC) é avaliado em 50000 euros. Assim, tem-se:

CT=10000; custo individual=15000/10=1500 euros

BC=50000; benefício individual=50000/10=5000 euros

Como o CT é inferior ao VC pode suceder que um indivíduo não pretenda cofinanciar a construção do bem, pois sabe á partida que os restantes membros o construirão, uma vez que o benefício supera o custo. Aquele indivíduo beneficiará assim, do financiamento colectivo (*free rider*).

Torna-se então essencial definir o que são bens privados e quais as suas características. Distinguem-se dos públicos pois são oferecidos pelas empresas privadas e vendidos a um preço sempre superior ao seu custo de produção. Assim sendo, quando o empresário não assegura a margem, poderá condicionar a quantidade de bem disponível bem como fazer oscilar o respectivo preço para atingir o seu intuito lucrativo. Nesta medida, são bens que têm um consumo rival (as quantidades são limitadas bem como os benefícios que se retiram da utilização, pelo que o consumo que uns fazem do bem afasta outros) e onde se aplica sempre a exclusão no seu consumo por quem não pague o preço respectivo. Tem-se como exemplos, a alimentação e o vestuário.

322

ii) Função estabilização da economia

Trata-se de uma função mais generalista, dando cumprimento às GOP's, aos critérios de convergência nominal e às orientações orçamentais. As políticas de desenvolvimento e crescimento, estão condicionadas por orientações europeias especialmente na vertente financeira e/ou monetária, onde as recomendações, comunicados e avisos do Banco Central Europeu são de primordial importância. Pretende-se que de forma sustentável o Estado português mantenha uma política adequada de crescimento de salários e poder de compra, elevados níveis de desenvolvimento técnico e tecnológico, educacional, melhores e mais vastas condições de acesso à saúde e educação, para mencionar apenas alguns desses itens.

iii) Função redistribuição de rendimentos

É uma função estadual que se encontra associada directamente à Segurança Social e à fiscalidade e impostos. O intuito é o de (re)estabelecer um equilíbrio nos rendimentos e na (re)distribuição da riqueza, assegurando o cumprimento da equidade e justiça social. Pode dizer-se que ao canalizar receitas para certas áreas e atribuindo as respectivas dotações orçamentais, o OGE cumpre esta função.

4. Conclusões

Poderá dizer-se que o OGE é o documento que determina a actividade das FP's, funcionando como limite legal e formal à gestão pública e estadual, sendo actualmente o único instrumento de gestão financeira autónomo no que respeita aos limites impostos pela política europeia. A previsão de receitas e despesas permitirá ao Estado dar cumprimento às suas funções, legitimadas pelo OGE.

Como primeira ilação, o OGE parece existir por causa das FP's e da concretização das funções do SP, assumindo uma forma concreta de

regulamentação da actividade estadual. Deste modo, pressupõe um conjunto de tarefas já desenvolvidas, aparecendo o OGE como fundamentação legal e previsional. Contudo, o OGE é elaborado e executado pelo SP na sua vertente Administração Central (leia-se Governo) existindo em primeiro lugar o SP e respectiva estrutura com legislação própria e, em segundo lugar, uma autoregulamentação deste SP do ponto de vista financeiro, através do OGE (art.105º CRP).

Existindo uma população com necessidades a serem satisfeitas pela concretização de tarefas estaduais, mediante a oferta de bens, produtos ou serviços, tem de haver conseqüentemente uma estrutura legal e organizativa que suporte toda esta actividade de satisfação de exigências. Os meios financeiros ao dispor do SP provêm do erário público recolhido junto daquela mesma população, primordialmente através dos impostos e do desenvolvimento da função redistribuição de rendimentos. Tal actividade financeira de canalização de fundos para ser válida e eficaz terá de ser prevista e é-o no OGE.

Em suma, existe OGE porque existe uma população com necessidades preenchidas pelo Estado em que se insere, através do desenvolvimento de funções que permitem a oferta de bens que preencham tais necessidades. A produção desses bens é financiada através da angariação de receitas e realização de despesas, previstas no OGE, documento comprovativo da utilidade, eficiência e eficácia da actividade económico-financeira do Estado. Estas três últimas ideias, são o corolário da racionalidade na utilização dos dinheiros públicos aquando da execução orçamental.

A concretização das funções do SP pressupõe antes demais, a sua previsão legal e uma orientação financeira. Isto implica, conseqüentemente, a existência de um documento geral, legal, amplo e suficientemente pormenorizado, onde tais funções passem do plano qualitativo ou teórico, para o plano quantitativo ou pragmático. Tal documento será o OGE, que ao delimitar os valores da acção governativa em termos de dotações orçamentais a distribuir pela estrutura do SP, justifica e fundamenta mesmo constitucionalmente a actuação e funções desse SP.

Parece assim, que o OGE seria uma espécie de garantia *a posteriori* do bom cumprimento das funções do SP, ou seja, o OGE existiria, porque existe um SP com uma estrutura, que desenvolve um conjunto de funções para as quais necessita de angariar receitas e realizar despesas, previstas num documento (arts. 105º e 106º da CRP). Porém, pode também questionar-se se não será por causa de um documento com as características do OGE e da sua execução, que existe esta estrutura de SP com as atribuições que a lei lhe reconhece. A relação do OGE com as funções do OGE é por demais evidente, mas insuficiente para determinar a predominância de um face ao outro.

De facto, no limite, seria a existência de um Estado e das suas componentes (povo, território e soberania) a justificar a estrutura e a existência do SP com tarefas a desenvolver, visando a concretização de objectivos justificados financeiramente num documento, o OGE. De um ponto de vista estritamente pessoal, parece ser esta última ideia – um Estado e seus elementos – a fundamentar e a exigir um SP com uma estrutura e com funções que exigem a disponibilização de recursos financeiros documentados no OGE.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 324** Carvalho, Joaquim dos Santos. (1996). *O Processo Orçamental das Autarquias Locais*, Edições Almedina.
- Caupers, João. (1994). *A Administração Periférica do Estado*, Estudo da Ciência da Administração, Aequitas, Editorial Notícias.
- Franco, A. L. De Sousa. (1996). *Direito Financeiro e Finanças Públicas*, Vols. I e II, Edições Almedina, 4ª Edição (reimp.).
- Musgrave e Musgrave. (1992). *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill International Editions, 5ª Edit.
- Ribeiro, J. J. Teixeira. (1995). *Lições de Finanças Públicas*, Coimbra Editora, 5ª Edição, (reimp.).
- Silva, A. A. Cavaco Silva e Neves, João Luís César das Neves (1992). *Finanças Públicas e Política Macroeconómica*, Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Economia, Nova Edição.