

PARTE I

As Finanças Públicas e o Papel do Estado

1 Economia e finanças públicas em democracia

1.1 Economia e finanças públicas: uma abordagem político-económica

Muita da controvérsia que tem animado a agenda política, nacional e internacional, nos últimos anos e, possivelmente num próximo-futuro, tem directamente a ver com finanças públicas: Quem deve suportar o esforço da redução do défice orçamental: os funcionários públicos, os cidadãos em geral, as empresas? Que contributo deverá dar a administração central, a administração regional e a segurança social para este objectivo? Deve privilegiar-se aumentos dos impostos indirectos (IVA, impostos especiais sobre o consumo) ou dos impostos directos (IRS, IRC? Quais as áreas em que se deve cortar a despesa pública? Como combater a evasão fiscal? Que reformas fazer para aumentar a justiça fiscal? Deve o Estado garantir a educação pré-escolar? Qual a participação desejável dos cidadãos nas despesas com a saúde?

Neste campo, Portugal tem, como é sabido, um problema crónico com as suas finanças públicas desde o advento da democracia em 1974; assim, é dos poucos países da União Europeia que nunca registou um excedente orçamental nas últimas décadas. Essa incapacidade de gerar excedentes tem levado a aumentos crónicos da dívida pública, que só têm sido revertidos com medidas extraordinárias de obtenção de receitas, em particular privatizações. Por outro lado, esta má gestão das finanças públicas levou pela terceira vez em democracia à necessidade de recorrer a instâncias internacionais que em troca de concederem financiamento a taxas de juro mais aceitáveis do que aquelas que o país consegue obter nos mercados, impõem um conjunto de condições e medidas que limitam a soberania orçamental nacional.¹ Disso é exemplo recente, a assinatura em 2011 de um Memorando entre o XVIII Governo Constitucional e o Fundo Monetário Internacional, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu, que consubstancia essas condições num período que vai, para já, até 2013.

Olhando cuidadosamente para cada uma das questões identificadas acima, pode-se observar que as respostas concretas envolvem, sobretudo, considerações de natureza económica e política. Política, desde logo, porque todas as decisões orçamentais são opções políticas, e económicas porque, quer no que toca aos cortes orçamentais, quer aos aumentos de impostos, os efeitos económicos e sociais são diferentes e é conveniente antecipar esses efeitos antes das decisões políticas serem tomadas.

¹ Acerca das razões porque se chegou a esta situação e perspectivas para dela sair, ver Pereira, P. T. (2011).

A disciplina de Finanças públicas, ou Economia pública, tem uma natureza interdisciplinar pois situa-se na confluência das abordagens da ciência económica, da ciência política e do direito.² O seu objecto é comum ao da economia na medida em que considera, no âmbito do sector público, as questões económicas fundamentais: O que produzir? Como produzir? E para quem produzir? Isto é, o problema de saber que recursos devem ser utilizados na produção de bens privados e quais deverão ser utilizados na produção de bens públicos, qual a melhor forma de produzir e financiar estes bens e, finalmente, quem deverá beneficiar da sua produção. Contudo, todas estas decisões no sector público são tomadas através do funcionamento de um processo político relativamente complexo. E é neste âmbito que a ciência política é importante pois ajuda a compreender as escolhas colectivas em regimes democráticos.

A resposta que uma sociedade democrática dá aos problemas referidos está, por vezes, imbuída duma racionalidade predominantemente económica, outras vezes uma racionalidade puramente política e frequentemente existe uma mistura de razões de natureza económica e política.

A abordagem político-económica da economia do sector público traduz-se em fundamentar economicamente as políticas financeiras do sector público, tendo em conta as *regras e instituições* que propiciam, ou não, essas políticas. Pelo que, o carácter desejável de uma política tem a ver tanto com a política económica *em si*, como com as instituições e regras que foram desenhadas para a implementar.

Economia e finanças públicas é, pois, a análise normativa e positiva das actividades financeiras, ou não financeiras, das entidades do sector público. O seu estudo deverá atender, em consequência, aos seguintes aspectos:

1. Quais os efeitos da manipulação de certas *variáveis instrumentais* (política orçamental) na prossecução de objectivos?
2. Quais os efeitos de alterações em *variáveis estruturais* (regras e instituições) na implementação das políticas públicas?
3. Qual *deve ser* a intervenção do Estado na economia, nomeadamente na sua vertente financeira (receitas e despesas públicas)?
4. Quais *devem ser* as regras e instituições a operar no sector público de modo a implementar as políticas públicas desejáveis?

² Na literatura anglo-saxónica, assim como neste texto, usa-se indiferentemente os termos “finanças públicas” e “economia pública” ou “economia do sector público” para caracterizar a abordagem político-económica da actividade do sector público. Em Portugal o termo *finanças públicas* tem designado o estudo da actividade financeira das administrações públicas na óptica descritivo-indutiva a partir da abordagem do direito (Cf. Franco (1995) e Ribeiro (1995)), enquanto que a designação *economia pública* tem sido usada para uma abordagem mais analítica e hipotético-dedutiva, que caracteriza o enfoque económico (cf. Barbosa, 1997). A literatura anglo-saxónica usa os dois termos indiferentemente para designar a abordagem económica (cf. Stiglitz (2015), Cullis e Jones (2009), Brown e Jackson (1990) e Rosen (2009)).

Nesta medida, os dois primeiros tipos de problemas prendem-se com a análise positiva da actividade pública, e os dois últimos com a análise normativa.

1.2 Análise Positiva e Normativa

É importante saber distinguir os dois tipos de análises desenvolvidas no âmbito das *finanças públicas*. Quando se realiza uma *análise positiva* está-se interessado em medir e avaliar as consequências, em certas variáveis-objectivo, de alterações em uma ou mais variáveis instrumentais ou estruturais. Por seu lado, o objecto da *análise normativa* é produzir juízos de valor, quer acerca da situação actual de uma dada sociedade, quer acerca da adopção de uma política pública na sua dupla componente de avaliação dos instrumentos utilizados e da valoração das suas consequências previsíveis.

A análise positiva pretende explicar o que existe ou que se prevê que aconteça, a análise normativa pretende, por seu turno, avaliar as consequências das políticas e fazer recomendações. Considere-se, por exemplo, que o governo pretende aumentar o imposto sobre veículos.³ Um tipo de problema a analisar é tentar prever o que acontecerá à receita fiscal e estimar sobre quem recai efectivamente a carga do imposto (se sobre os consumidores que pagam preços mais elevados pelos veículos ou os produtores ou importadores que vêem reduzidos os seus lucros). Interessará ainda saber em que medida a subida previsível no preço de venda dos veículos irá fazer aumentar a procura pelos transportes públicos em zonas urbanas e quais as consequências que isso terá em termos ambientais (redução da emissão de gases tóxicos para a atmosfera). Estes problemas são do âmbito da análise positiva e a resposta para eles pressupõe a utilização de modelos, mais ou menos complexos, bem como investigação empírica.

Contudo, se a questão for saber, por exemplo, se é desejável o aumento do imposto sobre veículos ou, em contrapartida, o do imposto sobre produtos petrolíferos, está-se perante um problema de natureza completamente diferente, pois o carácter benéfico, ou não, desse aumento exige que se clarifiquem juízos de valor. Desejável em termos de quê? De acordo com que normas ou critérios?

Os economistas consideram usualmente dois critérios normativos: eficiência e equidade; a que se pode adicionar um terceiro: liberdade. Só a partir destes critérios, e da importância relativa dada a cada um deles, é possível dar uma resposta ao carácter desejável dessa medida.

³ O imposto sobre veículos (ISV) veio substituir o antigo imposto automóvel (Lei 22-A/2007, de 29/6).

Para aplicar estes critérios convém lembrar que associado ao uso do automóvel está um conjunto de despesas públicas de âmbito nacional ou regional ⁴, que servem para minorar alguns efeitos indesejáveis dele decorrentes, como é o caso das despesas relacionadas com a manutenção e construção de estradas nacionais, com o seu policiamento, com o tratamento das vítimas de acidentes, com a qualidade ambiental, etc. Na medida em que existem efeitos externos negativos associados ao uso do automóvel, justifica-se, *por razões de eficiência*, que os proprietários sejam obrigados a pagar o dano social correspondente (sob a forma de imposto) de modo a incorporarem esse custo nas suas decisões acerca do uso do automóvel. Uma questão diferente é saber, tendo em conta as despesas públicas que resultam da circulação automóvel, quem as deve financiar? Uma resposta possível é que é *justo* que sejam os que mais contribuem para a degradação ambiental quem mais pague. Ao colocar a questão em termos de justiça está-se a considerar uma óptica diferente que é a perspectiva da *equidade*.⁵

De acordo com os critérios de *eficiência* e *equidade* parece pois justificável a existência da tributação automóvel e, sobretudo, a dos produtos petrolíferos (mais associado ao uso dos veículos).⁶ Contudo, se se pensar na *liberdade* de escolha do consumidor, entendendo por liberdade uma menor interferência do Estado relativamente a outras opções de aquisição, torna-se evidente que o Estado está a incentivar mais uns bens que outros, ou seja está a interferir deliberadamente na liberdade de escolha individual. De facto, os impostos associados ao automóvel são, em termos relativos, muito superiores aos associados à compra e usufruto, por exemplo de uma habitação, de um computador, etc., onde têm existido vários benefícios fiscais. Quem assuma como critério normativo fundamental a liberdade verá nessa interferência algo de indesejável.

Para além de uma visão algo intuitiva da equidade, eficiência e liberdade, analisar-se-á seguidamente com maior profundidade o que se entende por estes critérios normativos.

⁴ Excluíram-se as despesas de âmbito municipal pois existe um outro imposto (imposto único de circulação-IUC) que, em parte, constitui receita municipal, e que pode ser relacionado com o uso feito da rede viária municipal.

⁵ Note-se que esta é apenas uma das formas de encarar o problema da equidade, basicamente em termos do *princípio do benefício*. Este princípio, assim como o da *capacidade contributiva*, serão tratados no Capítulo 7.

⁶ O imposto sobre veículos incide economicamente sobre os produtores, comerciantes e consumidores, mas é liquidado apenas uma vez, no momento da aquisição/matriculação. O imposto sobre produtos petrolíferos incide, sobretudo, nos consumidores dada uma certa rigidez da procura de combustíveis que leva a uma repercussão para a frente deste imposto. Acerca da incidência económica e repercussão dos impostos, ver o Capítulo 7.

1.3 Equidade, eficiência e liberdade

1.3.1 Equidade

Atribui-se ao presidente norte-americano Benjamim Franklin (1706-1790), a frase que diz: "há duas certezas na vida: morrer e pagar impostos". Para além da obrigação de pagar impostos, ao longo da vida todos são constantemente beneficiados com o fruto dessas contribuições. Ao nascer uma criança, os pais podem receber um subsídio de nascimento e durante a juventude um abono de família. Ao frequentar uma escola pública, ao ir a uma urgência num hospital público, ao brincar em jardins municipais, ou apenas circular nas ruas de cidades, vilas ou aldeias todos estão a beneficiar de bens ou serviços que foram financiados basicamente por impostos.

Em Portugal um número significativo de empresas não paga impostos sobre o rendimento (IRC) e, na medida em que, para certos indivíduos, a única fonte de rendimento deriva da sua actividade empresarial pode-se dizer que a frase só se aplica parcialmente, pois certos indivíduos pagam impostos sobre o rendimento e outros não.⁷ Esta realidade merece a desaprovação de todos os que tiverem uma noção mínima de justiça social. Não parece justo que alguns cidadãos sejam obrigados a contribuir para os encargos do Estado com uma parcela do seu rendimento, enquanto que outros, beneficiando da mesma maneira das estradas, dos hospitais públicos, das escolas primárias, etc., possam aligeirar essa contribuição pois não pagam impostos sobre o rendimento, mas apenas sobre a despesa e, eventualmente, sobre o património.

No entanto, é muito mais fácil identificar uma situação injusta do que clarificar uma situação justa. O que é um sistema fiscal justo? É justa a distribuição de rendimento e riqueza entre os indivíduos, resultante do livre funcionamento do mercado? Como se verá não há respostas simples nem únicas para estes problemas.

Neste contexto, a análise da *equidade* visa determinar os efeitos da distribuição da carga fiscal e dos benefícios da despesa pública no bem-estar social. Embora não haja uma concepção única do que constitui o bem-estar de uma sociedade, isso não significa que não seja possível analisar de forma objectiva as opções que se colocam ao equacionar a questão da justiça social.

1.3.2 Eficiência

Outra questão importante é a de saber qual a proporção do produto criado num país que deve ser gasta (em consumo ou investimento) pelo sector privado e qual a proporção que deverá ser canalizada para o sector público, neste caso para ser

⁷ Para o ano 2012 (últimos dados disponíveis), num total de 421.430 declarações de IRC (Modelo 22), mais de metade (58%) apresentaram resultados do exercício negativos ou nulos – ver Capítulo 9.

despendida em bens públicos ou em transferências para os mais carenciados. Algumas pessoas gostam de pão, manteiga e lagosta, mas também gostam de respirar ar puro, sentir segurança no dia a dia, e sentir que há justiça social, onde os que se dedicam a actividades ilícitas são julgados imparcialmente. Coloca-se, pois, uma opção importante entre um primeiro tipo de bens que pode ser obtido de forma privada, voluntária e independente de outros indivíduos, e um segundo tipo de serviços, que envolvem decisões políticas ou públicas, que só podem ser alcançadas através de escolhas colectivas, e que pressupõem coordenação e concertação entre muitos indivíduos. Ora, quando se coloca a opção entre bens públicos e bens privados em termos das preferências dos cidadãos, está-se a colocar o problema da afectação eficiente de recursos escassos.

Eficiência, no seu sentido económico mais simples, significa afectar os recursos económicos de forma óptima, no sentido de que não é possível melhorar o bem-estar de um agente económico sem que seja através da diminuição do bem-estar de outro.⁸ Isso passará, necessariamente, por dar às pessoas aquilo que elas pretendem, quando defrontam os custos privados e sociais das várias opções que têm à sua disposição. Problema complicado, a ser analisado nos Capítulos 3 e 4, é o de conhecer aquilo que as pessoas desejam em termos de bens públicos. A dimensão ideal do sector público em relação ao sector privado, na óptica da afectação eficiente de recursos, dependerá pois da importância relativa dada aos bens públicos em relação aos privados, na certeza de que, dadas as restrições de recursos materiais e tecnológicos, a maior produção de uns andarás associada a uma menor produção de outros. Eficiência é pois o segundo grande critério para avaliar os problemas que se colocam no sector público.

1.3.3 *Liberdade (negativa)*

Em relação aos cidadãos que quase não pagam impostos embora devessem e os que aparentando evidentes sinais exteriores de riqueza, ela não é consistente com os seus rendimentos (o que indicia corrupção), o problema que se coloca é o de saber que tipo de medidas poderão ser tomadas para a isso obviar. Recentemente esteve em discussão, em Portugal e na União Europeia, e manter-se-á concertada num futuro próximo, a problemática do levantamento, em certas condições, do sigilo bancário para efeitos fiscais. Foram também aprovadas proposta de lei no sentido da criminalização do enriquecimento ilícito.⁹ As posições dividem-se entre aqueles que consideram

⁸ Este é o conceito de eficiência de acordo com Vilfredo Pareto, o mais usualmente utilizado em economia. Para uma clarificação deste e de outros conceitos afins, ver os Capítulos 3 e 6.

⁹ As leis no sentido de uma maior facilitação do levantamento do sigilo bancário foram as Leis 36/2010 e Lei 37/2010 de 2 de Setembro. As propostas de lei para a criminalização do enriquecimento ilícito foram

indispensável essas medidas como forma de combate à evasão fiscal e à corrupção, e aqueles que criticam este levantamento.¹⁰ De entre estes últimos, também se podem distinguir dois grupos: o daqueles que fogem ao fisco ou estão entregues a actividades ilícitas, e que logicamente se opõem a esta medida na base dos interesses, e o dos que a ela se opõem baseando-se num critério de liberdade.

Também conhecida como *liberdade* (negativa), tal significa que o indivíduo deve reter uma esfera de autonomia imune à intervenção coerciva do Estado, ou seja, que deve haver limites às possibilidades de intervenção deste.¹¹ Isto aplica-se a domínios muito diversos, sobretudo naquilo que se costuma designar por actos privados. Uma aplicação deste critério é defender, por exemplo, que a forma das relações sexuais de mútuo consentimento entre cidadãos não menores em locais privados deve ser apenas decisão desses indivíduos e não regulada pelo Estado. Há, por outro lado, quem defenda o contrário, como acontece em certos Estados dos EUA, onde certos tipos de relações de mútuo consentimento entre adultos são proibidas por lei. A tradição britânica, muito ciosa das liberdades individuais, vai por exemplo ao ponto dos cidadãos não terem bilhete de identidade para que o Estado não tenha “demasiada” informação acerca dos “súbditos da coroa”. Neste âmbito, é pois possível argumentar que facilitar o acesso público (ainda que limitado) às contas bancárias individuais é outro caso de violação do critério da liberdade (negativa).

Eficiência, equidade e liberdade são critérios normativos aos quais os cientistas sociais dão uma importância diferente. Os juristas, ao tratarem do fenómeno financeiro, dão primazia clara ao conceito de justiça (ou equidade) em detrimento da eficiência e liberdade.¹² Os economistas dividem-se nas suas opiniões: há os que dão primazia aos critérios de eficiência e liberdade, e há os que dão maior importância ao critério de equidade e justiça social. Esta diferente hierarquização dos critérios normativos, assim como a percepção do eventual conflito entre eles é, pois, uma das fontes de divergência entre economistas.

aprovadas na generalidade a 23 de Setembro de 2011 estando ainda, à hora de fecho desta edição, o processo legislativo em curso.

¹⁰ Na literatura anglo-saxónica (ver por exemplo Cullis e Jones (2009)) distingue-se *tax evasion* (em sentido estrito) de *tax avoidance*: a primeira é ilegal (por exemplo não declaração de rendimentos), a segunda é legal (por exemplo, utilização de benefícios fiscais ou de lacunas existentes nas leis). Há ainda zonas de fronteira onde os limites da legalidade e da ilegalidade se confundem. Aqui está-se a utilizar o conceito no sentido de actividades ilegais.

¹¹ A distinção entre liberdades negativas e positivas foi desenvolvida em célebre artigo de Berlin (1958).

¹² Cf. Franco (1995).

1.4 Divergências entre economistas

Há alguns anos atrás assistiu-se, em Portugal, a uma controvérsia acerca da introdução de taxas moderadoras nos serviços de urgência hospitalar. Estava-se numa situação em que o acesso às urgências dos hospitais era gratuito e equacionava-se a possibilidade (que veio a concretizar-se) de exigir o pagamento de uma taxa pela utilização das mesmas, taxa essa que, devido ao seu reduzido montante e aos objectivos com que foi criada, se designou por taxa moderadora, pois pretendia moderar a utilização das urgências sobretudo por parte dos que não tinham urgência efectiva de cuidados hospitalares.

Nesta situação, importa distinguir duas fontes distintas de divergência. A primeira reside em desacordos quanto à *análise positiva*, nomeadamente quanto à resposta à seguinte questão: vai a introdução de uma pequena taxa diminuir efectivamente a utilização das urgências? A segunda questão assenta em divergências quanto à *análise normativa*. Aqui o problema é outro: deve ser dada prioridade à eficiência ou à equidade, admitindo que há conflito entre ambos os critérios?

A resposta à primeira questão depende da forma como se considera a procura de urgências hospitalares, sendo que a Figura 1.1 permite clarificar esta problemática.

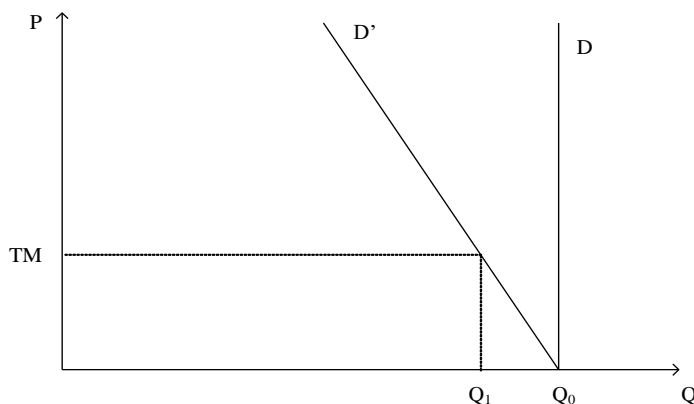


Figura 1.1 - A procura de urgências hospitalares

Se a *forma* da função procura de urgências hospitalares for completamente rígida, como indicado pela recta *D*, então a introdução da taxa moderadora *TM*, em nada irá alterar a utilização das urgências.¹³ Obviamente que se chega a uma conclusão diferente

¹³ A elasticidade da procura (*ea*) é a variação percentual da quantidade procurada face a uma variação percentual no preço.

caso a procura tenha elasticidade negativa, como indicado por D' . Neste caso, a introdução da taxa irá “moderar” a utilização diminuindo-a de Q_o para Q_1 . A forma assumida pela função procura é então fundamental para se perceber a consequência da introdução da taxa. Contudo, caso todas as urgências sejam efectivamente necessárias e graves (no sentido que o indivíduo irá ao hospital independentemente do preço a pagar) então a procura seria completamente rígida, pelo que, em tal situação, a taxa não “modera” o consumo. Assim, só estudos empíricos poderão clarificar esta questão, ou seja saber qual a consequência efectiva de se introduzirem as taxas.

A segunda fonte de controvérsia tem a ver, sobretudo, com a prioridade dada aos critérios *normativos* acima referidos. Admita-se que se conhece que a procura de urgências não é completamente rígida (é dada por D') pelo que a introdução de uma taxa irá moderar a utilização e, com isso, diminuir o congestionamento dos serviços. Que se pode concluir quanto ao carácter desejável desta política? A diminuição do congestionamento pela exclusão de “não urgências” leva a que, do ponto de vista da eficiência, seja claramente defensável esta política. Já do ponto de vista da equidade é possível argumentar que, sendo a saúde um direito constitucionalmente garantido, de provisão tendencialmente “gratuita” (isto é financiado pelos impostos e não pelos utentes no acto de utilização), a introdução da taxa irá obstar a que pessoas de muito poucos recursos possam beneficiar desse serviço. Neste caso, como ponderar o ganho de eficiência obtido com a introdução da taxa face à redução da equidade derivada da exclusão dos que têm poucos recursos?¹⁴

Os economistas que dão prioridade ao critério de eficiência são claramente favoráveis à introdução da taxa moderadora. Os que dão prioridade ao critério de equidade, poderão ser contra essa introdução, mesmo ainda quando a taxa for de montante reduzido, se pensarem que a mesma irá excluir um número significativo de indivíduos por não terem capacidade de pagar. Neste caso, as divergências entre os economistas têm a ver sobretudo com uma postura normativa distinta.

Esclarecidas as divergências, convém realçar que na prática é possível, por vezes, respeitar, em algum grau, os dois critérios. No caso português, por exemplo, tentou-se conciliar a eficiência (através da introdução das taxas moderadoras) com a equidade (através de isenções ao seu pagamento por parte de idosos, desempregados e beneficiários do rendimento social de inserção).

¹⁴ Note-se que este conflito só existe se houver efectivamente pessoas excluídas por razões económicas, ou seja se não houver isenções.

1.5 As funções do sector público: afectação, distribuição e estabilização

Embora os economistas estejam muitas vezes em desacordo acerca de questões de índole normativa, estão no essencial de acordo acerca das grandes funções que o sector público deve desempenhar, e que podem ser agrupadas em três categorias designadas usualmente por: funções afectação, distribuição e estabilização.¹⁵

Por *função afectação* entende-se a actividade do sector público com o objectivo de contribuir para uma afectação *eficiente* de recursos na economia, com o sentido que anteriormente se deu a este conceito.

Uma primeira área de intervenção do sector público é a da provisão de bens ou serviços públicos que, sendo desejados pelos cidadãos, não encontram satisfação através do funcionamento dos mercados.

Uma segunda área de intervenção relacionada com a afectação eficiente de recursos prende-se com os efeitos externos na produção ou no consumo de bens mercantis. É que para certos bens, os preços a que são transaccionados reflectem os custos privados necessários à sua produção, mas não o custo global que a sociedade tem que suportar com a sua produção. Neste caso, está-se na presença de uma *externalidade*. Isto acontece, por exemplo, quando existe poluição associada à produção de aço ou de pasta de papel ou ao consumo de produtos petrolíferos. Na ausência da intervenção pública, o preço do aço, da pasta de papel ou dos combustíveis, seriam mais baixos e as quantidades consumidas mais elevadas do que deveriam ser caso as empresas produtoras e os consumidores suportassem a totalidade dos custos sociais associados à sua produção/utilização. Há pois lugar a intervenção pública que poderá passar por tributar as empresas poluidoras (aço, pasta de papel) ou os consumidores (combustíveis) de modo a que os agentes económicos incorporem esses efeitos externos nas suas decisões.

Um terceiro tipo de intervenção pública no âmbito da função afectação diz respeito à regulação. É condição necessária (mas não suficiente) para uma afectação eficiente de recursos que os mercados sejam competitivos. Na realidade, muitos mercados funcionam de forma não competitiva (em oligopólio ou monopólio) o que requer a intervenção pública com vista à sua regulação para corrigir restrições à concorrência. Um dos objectivos da regulação é, portanto, evitar que as empresas pratiquem preços de monopólio.

Deste modo, pode-se resumir o âmbito da intervenção pública no campo da função afectação como sendo a provisão de bens e serviços públicos, a correcção do comportamento dos agentes económicos através de impostos ou subsídios para que

¹⁵ Esta distinção foi introduzida por Musgrave e tem sido abundantemente utilizada na literatura de finanças públicas e economia pública.

incorporem os efeitos externos das suas actividades e, finalmente, a regulação de certas actividades produtivas.¹⁶

Uma outra função do sector público é a *função distribuição*. Como se reconhece, a distribuição de rendimento e riqueza numa dada sociedade é, em grande parte, uma herança do passado, na medida em que determina a distribuição de direitos de propriedade entre os agentes económicos, sendo que algumas pessoas detêm terras, activos financeiros, etc., outras apenas a sua força de trabalho, os seus talentos e capacidades.

As diferentes dotações de factores produtivos e o seu respectivo valor de mercado (o seu preço) determinam a distribuição de rendimento e riqueza num dado momento histórico, numa dada sociedade. Essa distribuição poderá ser considerada “justa”, e nesse caso não haverá razões para que o governo intervenha por motivos de distribuição de rendimento. É, contudo, geralmente reconhecido que certas correcções à distribuição do rendimento gerada pelo livre funcionamento das forças do mercado são desejáveis por motivos de justiça distributiva.

Certos bens e serviços, embora de natureza essencialmente privada, são designados por *bens de mérito* (Musgrave) ou *bens primários* (Rawls), como é o caso de níveis de instrução básica ou de cuidados primários de saúde.¹⁷ Uma sociedade justa baseia-se no princípio de igualdade de oportunidades para todos os cidadãos o que pressupõe, entre outras coisas, uma igualdade de acesso a esses bens primários e de mérito. Esta igualdade de acesso implica que o Estado intervenha ao nível do ensino básico obrigatório, ao nível de campanhas de vacinação gratuitas e noutros sectores. Está-se, neste caso, na presença de uma provisão a todos os cidadãos de certos bens e serviços directamente “em espécie”. É nestes dois sentidos que se pode falar numa *função distribuição* com o duplo objectivo de intervir, quer na distribuição de rendimento e riqueza com vista a adequá-la a uma norma distributiva considerada mais desejável, quer na provisão em espécie de certos bens/serviços com vista a contribuir para uma maior igualdade de oportunidades.

Finalmente, o sector público deverá ter também uma *função de estabilização económica*, função essa que se coloca sobretudo ao nível macroeconómico, contribuindo para um crescimento sustentado da economia, para níveis de emprego elevados, para a estabilidade de preços e para o equilíbrio das contas externas. É sabido, quer teórica quer empiricamente, que o livre funcionamento dos mercados não leva necessariamente a

¹⁶ A regulação é por vezes tratada à parte (ver Brown e Jackson (1990)) ou considerada como um pouco fora do âmbito das finanças públicas, visto não ser um problema prioritário da política orçamental (Musgrave e Musgrave (1989, pag. 6)). Na realidade, a regulação tem sido tratada mais no âmbito da economia industrial. Contudo, o seu carácter complementar em relação à política orçamental, nomeadamente o facto da tributação poder ser uma alternativa à regulação, leva a incluí-la na função afectação, embora reconhecendo que ocupa um papel secundário no estudo da economia pública.

¹⁷ Estes conceitos serão clarificados no Capítulo 2.

situações de pleno emprego (ou de taxa “natural” de desemprego) e que a intervenção da política orçamental poderá ter um papel importante na manutenção de níveis mais desejados de crescimento económico e de emprego. É também adquirido, qualquer que seja a escola de pensamento económico a que se pertença, que níveis de despesa pública elevados, não acompanhados das respectivas receitas fiscais, tendem a gerar pressões inflacionistas, devido à pressão sobre as taxas de juro das acrescidas necessidades de financiamento do Estado, e que mesmo aumentos de despesa em orçamentos equilibrados têm efeitos expansionistas¹⁸. A utilização da política orçamental com vista a alcançar certos objectivos de natureza macroeconómica está precisamente relacionada com a função de estabilização do sector público.

1.6 Governo democrático, Estado e sociedade

1.6.1 *O que é um governo democrático?*

As democracias liberais dos países mais desenvolvidos assentam numa separação de poderes entre o poder executivo (do governo), o legislativo (da assembleia legislativa) e o poder judicial (dos tribunais). No caso de alguns países, como Portugal, esta separação é imperfeita pois o governo também tem poderes legislativos (ainda que delegados por autorização parlamentar). De qualquer modo importa clarificar o conceito de governo e, sobretudo, aquilo que o distingue de outras instituições.

Um *governo democrático* é uma instituição dotada de poderes especiais delimitados por lei, composta por uma equipa de pessoas com um líder cuja legitimidade lhe advém de um certo sucesso na competição política pelo voto popular.

São precisamente esses poderes especiais que distinguem o governo como instituição de outras instituições privadas. No mercado as transacções são voluntárias enquanto que no sector público elas poderão ser involuntárias. Os governos têm capacidade de coerção sobre os indivíduos, ou seja capacidade de lhes impor acções que eles voluntariamente não realizariam. O primeiro exemplo é o do pagamento de impostos: Não é de excluir que, se o financiamento das despesas públicas fosse originado por uma subscrição pública *voluntária* junto dos cidadãos, houvesse muitos indivíduos que dessem a sua contribuição. Contudo, a teoria económica sugere duas coisas: que essa subscrição privada seria insuficiente e que, à medida que o tempo fosse passando, o montante de contribuições iria decaindo de forma a que não seria possível financiar a despesa pública desejável. Em resumo, na medida em que se queira que haja despesa pública é necessário que exista uma instituição – o governo – com poderes tributários. Outro exemplo de acção

¹⁸ Um resultado derivado por Haavelmo, no que é conhecido por Teorema de Haavelmo (ver Capítulo 13). A política orçamental será abordada em particular nos Capítulos 13, 14 e 15.

não voluntária é o das expropriações por utilidade pública: Se um governo necessita de um terreno privado, para nele instalar algo que tenha a ver com o interesse público (uma estrada, por exemplo) ele tem o poder de expropriar esse indivíduo dando-lhe uma compensação justa (em termos pecuniários ou através de permuta de terrenos). O indivíduo pode não querer vender, mas tem de o fazer. Note-se que esses poderes não são discricionários, mas antes encontram-se enquadrados, isto é, limitados pela lei.

Os poderes atribuídos aos governos não são comuns às instituições privadas, pois que estas não podem obrigar a que particulares façam contribuições (o que constituiria extorsão), nem os podem forçar a alienar património. Em sociedades democráticas, esses poderes excepcionais que as instituições governamentais possuem, são legitimados politicamente a dois níveis: Em primeiro lugar, pretende-se que a competição política, para aceder a cargos governamentais, seja justa, no sentido de que todo e qualquer indivíduo pode aceder a esses cargos e que as regras de competição sejam transparentes e imparciais. Por outro lado, os que podem ocupar esses cargos governativos foram escolhidos num processo de selecção em que o factor determinante para a selecção é o número de votos conseguido em eleições justas. Na realidade, é apenas o líder da equipa governativa (o primeiro-ministro) que é “eleito”, ainda que indirectamente, sendo os restantes elementos nomeados por este.¹⁹

Se se aplicar a noção de governo às instituições portuguesas pode-se, com propriedade, falar de governo da República, governos regionais (dos Açores e da Madeira) e governos locais²⁰. Cada governo é o topo de um corpo de funcionários integrados em organismos por ele tutelados, que geralmente se designa por administração. Nos múltiplos organismos da administração pública os cargos dirigentes são, em geral, de nomeação política, isto é, são nomeados pelos membros do governo. Não se pode dizer que têm uma legitimidade democrática directa, como o chefe do governo, mas têm uma legitimidade indirecta, pois são nomeados, directa ou indirectamente, por alguém que foi eleito. Quando se fala em governo, em sentido estrito, está-se a referir apenas a equipa que exerce funções executivas, enquanto que, em sentido lato, governo inclui também a administração pública.

Na prática, são os governos os grandes responsáveis pelas orientações de política orçamental, pela concepção dos orçamentos e a sua execução, muito embora seja atribuído a assembleias representativas (assembleia da república, assembleias regionais e assembleias municipais) um papel de aprovação e de fiscalização da acção dos respectivos executivos.

¹⁹ Em regimes parlamentares, tipicamente é o líder do partido (ou coligação) mais votado que é convidado a formar governo.

²⁰ Na tradição anglo-saxónica as instituições locais com poderes executivos sempre foram consideradas *local governments* (governos locais). A tradição na Europa continental, em particular francesa e portuguesa, tem preferido a designação de administração local. Usar-se-á habitualmente a designação anglo-saxónica.

1.6.2 *Que atitude ter perante o governo, o Estado, a sociedade?*

Os governos existem para realizar tarefas que os mercados são incapazes de realizar; no essencial servir o interesse público através das funções afectação, redistribuição e estabilização acima referidas. Mas o que é o interesse público? Quais os bens públicos que devem ser fornecidos? Quais as políticas redistributivas que deverão ser prosseguidas? Poder-se-á confiar que os governos são capazes e irão tentar levar a cabo as políticas desejáveis para melhorar o bem-estar social?

A resposta a este último problema depende do posicionamento de cada um em relação ao papel do Estado numa sociedade democrática. Duas respostas distintas estão consubstanciadas nas duas principais tradições do estudo das finanças públicas no século XX, que podem de certo modo ser personificadas em dois economistas proeminentes, que marcaram e continuam a influenciar o estudo das finanças públicas: Richard Musgrave e James Buchanan.²¹

Musgrave adoptou sempre uma postura essencialmente normativa acerca do papel que o Estado *deve ter*, baseado na consideração do governo como um ditador benevolente, isto é, uma instituição com poder de decisão e exclusivamente preocupada com o bem-estar social. Para ele o Estado *é* aquilo que *deve ser*, havendo uma clara identificação em Musgrave entre a análise positiva e normativa. O papel do economista *é* para ele essencialmente o de aconselhar o político, em quem confia, de modo a que este atenda às suas recomendações. O seu pensamento desenvolveu-se em paralelo e em consonância com a *economia do bem-estar*, um ramo da ciência económica que pretende clarificar, antes do mais, o que se entende por bem-estar de uma sociedade e quais as políticas óptimas para alcançá-lo.

Buchanan, pelo contrário, sempre teve uma atitude mais céptica em relação ao que o Estado pode fazer tendo em conta as regras e instituições políticas através das quais, em democracia, se tomam decisões colectivas. O seu ponto de partida *é*, de certo modo, diametralmente oposto do anterior, pois desconfia dos políticos no aparelho de Estado e desenvolve sobretudo uma análise supostamente positiva. Considera que o Estado deveria ser entendido como se resultasse de um hipotético contrato em que os cidadãos voluntariamente abdicam de alguns direitos (fazer justiça pelas próprias mãos, por exemplo), em troca de certos bens e serviços (segurança, por exemplo), mas que na realidade não *é* isso que acontece. A sua atitude céptica leva-o a preocupar-se com mecanismos institucionais e regras de decisão que limitem a actuação discricionária dos governos.²²

A abordagem político-económica da economia e das finanças públicas, que se irá desenvolver, situa-se na confluência destas duas tradições e correntes de pensamento

²¹ Para um interessante confronto entre os dois autores, ver Buchanan e Musgrave (1999).

²² Esta temática será desenvolvida no próximo capítulo.

económico.²³ Parece tão criticável adoptar unicamente a perspectiva de que o governo é movido exclusivamente pela procura da satisfação do interesse público, que o faz de uma forma eficiente e que actua sem restrições políticas, como adoptar a perspectiva contrária de que políticos ou funcionários públicos (ou burocratas como são designados) só pretendem servir os seus interesses pessoais e são sempre ineficientes. Assim, encarado de um ponto de vista normativo, o estudo da economia do sector público deverá permitir clarificar o que *deve ser* a actividade do Estado e outros entes públicos numa economia mista, de acordo com os critérios de eficiência, equidade e liberdade. Essa norma, que resulta da análise económica, deve ser integrada com uma análise político e jurídico-institucional que tenha em consideração a motivação dos agentes no processo político e as eventuais restrições à sua acção. Trata-se, no fundo, de encarar a economia e finanças públicas numa perspectiva simultaneamente económica, política e jurídica.

Apesar das divergências de opinião em relação às potencialidades da intervenção pública, aqueles autores, assim como a grande maioria dos economistas, adoptam a mesma postura metodológica acerca da forma como deve ser entendido o Estado. Ambos rejeitam uma *concepção orgânica* da sociedade e do Estado. Esta traduz-se em considerar a sociedade como um organismo, independente dos indivíduos que o compõem e de certo modo acima desses indivíduos, com interesses próprios a satisfazer. Historicamente, os regimes totalitários (fascistas ou comunistas) ou os autoritários de partido quase único (vários regimes africanos), partilharam e partilham concepções orgânicas do Estado em que o suposto interesse da Nação, ou do partido, estava acima e era irredutível aos interesses individuais.²⁴ A “razão de Estado” sobrepunha-se às razões individuais. O Estado é considerado neste tipo de regimes como uma entidade à parte dos indivíduos, com necessidades próprias a satisfazer. É claro que há um problema teórico, para além de prático, com esta concepção de Estado: Nestas situações, por que processo são revelados os interesses do Estado? Como se sabe qual a vontade desse corpo colectivo que é a sociedade? Na realidade, não há resposta teórica e lógica para este problema, mas há uma resposta prática que é a de que o “interesse do Estado”, *na concepção orgânica*, acaba por ser “interpretado” pelo indivíduo que detém o poder mais ou menos absoluto – o ditador.

²³ A teoria da escolha pública (cf. Pereira (1997)), de que Buchanan foi pioneiro, tem-se debruçado precisamente sobre a influência que certas regras e processos institucionais de tomada de decisão colectiva têm na contenção das políticas públicas discricionárias, assumindo que os agentes no processo político podem pretender prosseguir interesses pessoais não coincidentes com o interesse público.

²⁴ A chamada “primavera árabe”, uma sucessão de manifestações, comícios e insurreições em diversos países do Norte de África e médio oriente no final de 2010 e 2011, depôs um conjunto de líderes autoritários que permaneciam no poder há décadas. Decerto que estes líderes tinham uma concepção orgânica da sociedade e do Estado, que mais não era do que a forma deles e das suas famílias enriquecerem e se perpetuarem no poder.

Em oposição à concepção orgânica de Estado, existe uma concepção que se pode designar por *concepção humanista* da sociedade e do Estado, que tem sido perfilhada no ensino da economia e das finanças públicas.²⁵ Nesta abordagem não existe uma razão de Estado acima e independente dos indivíduos. Em boa verdade, só os indivíduos têm emoções, preferências, necessidades. Aquilo que se pode designar por necessidades colectivas ou sociais (como a paz social), não são necessidades abstractas de uma entidade supra-individual designada por Estado, governo ou sociedade, mas antes necessidades que são sentidas pela totalidade ou, pelo menos, pela grande maioria dos cidadãos. Quando se diz que só os indivíduos têm interesses, isto não significa que esses interesses sejam egoístas, no sentido de defesa do seu bem-estar individual. Seguramente alguns interesses serão egoístas, mas outros serão altruístas – os indivíduos, em geral, preocupam-se com o bem-estar dos seus concidadãos – aquilo que Adam Smith designava pelo termo de “simpatia” e que resulta de processos de empatia com os seus semelhantes.²⁶ Neste sentido o Estado, em geral, e o governo em particular, podem ser entendidos, numa concepção humanista, como instituições criadas pelos cidadãos para prosseguir os seus interesses colectivos que não podem ser alcançados através do mercado.

É através do processo político democrático que se revelam e formam as preferências dos cidadãos e é através dele que se pretende alcançar o interesse público. A capacidade de o alcançar depende em parte da qualidade das instituições políticas, mas também das qualidades humanas dos que servem a administração e participam na actividade política. Na realidade, estas devem promover a deliberação pública, que envolve transparência nas propostas de políticas públicas por parte dos governos (seja na fundamentação dos grandes projectos de investimento, na reforma da segurança social, ou na intervenção nos mercados financeiros em tempos de crise), e espaços públicos abertos à contra-argumentação por parte de cidadãos e instituições da sociedade civil (grupos de interesse). A capacidade de *justificação pública* das políticas públicas num *fórum aberto*, mais do que um mero enunciar do “interesse público” das medidas particulares tomadas pelos governos, é o melhor garante que as decisões políticas servem o bem-estar *social* e não interesses privados.²⁷

²⁵ Esta concepção é designada por Rosen (2009) como concepção *meanicista*, que se opõe à concepção orgânica. Outros designam-na por concepção *individualista*.

²⁶ Desenvolvido, sobretudo, na sua *Teoria dos Sentimentos Morais* publicado (1ª edição) em 1759.

²⁷ Aquilo que distingue a abordagem efectuada neste livro da perspectiva meramente normativa de Musgrave, é que aqui é dado mais relevo ao papel das instituições. Aquilo que o distingue da perspectiva da *public choice*, é que esta tem por detrás a concepção elitista de democracia (de Schumpeter-Downs) e o modelo de *homo oeconomicus* como adequado para explicar o comportamento humano em todos os contextos institucionais, enquanto que aqui é dado relevo à concepção deliberativa de democracia (ver capítulo 4 e ainda Pereira (2008b)).

Conceitos chave

Análise normativa

Análise positiva

Concepção humanista do Estado

Concepção orgânica do Estado

Economia e Finanças públicas

Eficiência, Equidade e Liberdade (negativa)

Função afectação

Função distribuição

Função estabilização

Governo Democrático

Interesse Público