



DÉFICE ORÇAMENTAL E DESENVOLVIMENTO

COMUNICAÇÃO APRESENTADA NO SEMINÁRIO DE FISCALIDADE “A TRIBUTAÇÃO DAS EMPRESAS”, QUE TEVE LUGAR NA ESGHT EM 13.02.2004.

ADRIANO PIMPÃO

Doutor em Economia

Professor Catedrático e Reitor da Universidade do Algarve
Presidente do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas
reitor@ualg.pt

Queria apresentar aqui a reflexão que foi feita no âmbito do Conselho Económico e Social sobre o parecer acerca da política económica e social no qual se inclui a política fiscal para 2004, que acompanha o orçamento para a Assembleia da República e que tem que obter previamente um parecer do Conselho Económico e Social, do qual fui relator.

Em primeiro lugar a questão central que surge muitas vezes quando se fala de despesa e quando se fala de receitas fiscais é a questão do défice. Como sabem, Portugal está obrigado, devido aos critérios de convergência no âmbito das nossas obrigações por pertencermos à união monetária e por pertencermos a uma área de moeda única, a ter um controle sobre o défice orçamental e sobre a despesa pública em geral. Um dos indicadores é a convergência para uma taxa máxima de défice de três por cento em relação ao produto interno bruto. Existem depois outras obrigações no que diz respeito nomeadamente à taxa de inflação, que não deve ser superior à taxa média de inflação dos países integrantes da moeda única e também a dívida pública, que não deve ultrapassar os sessenta por cento do produto interno bruto.

A abordagem que os parceiros sociais fazem do défice é que ele não deve ser um objectivo estratégico, mas sim um objectivo intermédio. De facto, porque é que o défice é importante e porque é que ele não deve ultrapassar uma determinada medida? Primeiro o aumento da despesa pública trará uma pressão sobre a procura com o aumento da chamada procura agregada e, naturalmente, uma subida ou uma pressão para a subida dos preços e portanto uma subida da taxa de inflação. A subida da despesa pública e a subida da taxa de inflação têm depois uma incidência sobre as taxas de juro.

Não se trabalha com taxas de juro reais negativas, tem que se trabalhar com taxas de juro reais positivas. A taxa real é a relação entre a taxa nominal de juro e a inflação, e nesse sentido temos uma subida inevitável das taxas de juro e naturalmente um

aumento do custo de investimento para as empresas. Mas também o próprio Estado tem que se endividar. E, se aumenta a despesa pública e o endividamento público, há um efeito de retirada de recursos para o endividamento das empresas, aquilo a que os economistas e os textos económicos denominam como efeito de “*Crowding out*”, isto é, o efeito de desvio de recursos do sector privado, para o sector público.

Naturalmente isto faz depois pressão sobre a própria taxa de câmbio do euro, embora Portugal não tenha uma relevância muito grande no que diz respeito ao euro em si e àquilo que pode ser a alteração da taxa de câmbio do euro em relação a terceiros.

Nestes termos o défice não se discute isoladamente, mas principalmente por causa destas incidências, que têm depois a ver com a vida das empresas e com a actividade económica em geral. Naturalmente que se conclui que um país tem que controlar o défice. O problema que se põe em Portugal e que se põe noutros países que estão no chamado contraciclo, ou seja, em recessão, é saber se o efeito da descida da despesa pública tem um efeito positivo ou negativo sobre a outra componente, ou seja, sobre a receita fiscal. E isto para dizer que não se pode separar a despesa pública da própria receita fiscal. Aparentemente não existiria relação, mas na realidade portuguesa essa relação existe e no contexto actual ela pode existir com maior incidência. Isto porquê? Porque em Portugal a actividade económica das principais empresas privadas ainda depende muito da despesa pública. Não só as obras públicas, mas também todas as actividades onde a despesa pública tem incidência. Num momento de contraciclo é natural que ao descer a despesa pública, haja um efeito negativo sobre a actividade das próprias empresas, e havendo um efeito negativo sobre a actividade das empresas a consequência é afectar o nível de actividade económica das empresas e portanto a receita fiscal obtida a partir da componente positiva ou, se quisermos, o excedente ou lucro, independentemente do lucro real ou do lucro tributável (estamos



a considerar aqui o lucro tributável como aquele que efectivamente é utilizado para a incidência dos impostos). É por isso que muitas vezes se diz que pode haver um efeito de arraste ao contrário, isto é, ao querermos combater o défice através da diminuição muito acentuada da despesa pode haver um efeito negativo do lado das receitas, em que pode aumentar o défice em vez de diminuir. Não vamos falar de um outro assunto que também tem sido referido, que é o do ambiente económico, mesmo em textos comunitários, o qual se for negativo, no âmbito da gestão das expectativas, tem um efeito negativo nas actividades económicas.

Temos também consequências para as receitas fiscais que não têm a ver com a economia em si, mas sim com a incidência fiscal. Podemos ter receitas fiscais a baixar devido à tão falada evasão ou o que é menos falado, a menor eficácia na cobrança fiscal.

Há quem fale em 2% do PIB em evasão e ineficácia na cobrança fiscal. Ora se isto fosse assim, praticamente tínhamos o problema do défice resolvido se passasse a haver maior eficácia fiscal. Parece-me haver aqui algum exagero, embora alguns números tenham fonte oficial.

Dever-se-á ainda fazer uma referência à composição da despesa pública. Nem toda a despesa deve ser analisada economicamente da mesma forma.

No caso do investimento público não é a sua descida que é importante, mas a selectividade nesse investimento público.

Por outro lado, no quadro duma política de rendimento dever-se-á ainda ponderar a relação da subida dos salários face à subida da produtividade, mas também entrar em linha de conta com aquilo que é o aumento do poder de compra, que tem um efeito positivo sobre a actividade das empresas.

Por outro lado deve haver também selectividade nos incentivos fiscais. Quanto à descida do IRC, podemos teoricamente considerar que é uma boa medida. A diminuição dos custos fiscais cria alguma perspectiva optimista real e potencial em relação às perspectivas de desenvolvimento das empresas. Mas, mais uma vez, uma descida generalizada do IRC pode não ter os efeitos desejados. Primeiro, porque efectivamente a descida do IRC pode ser abaixo do nível médio de tributação que já se pode considerar baixo em termos efectivos. Segunda é que talvez o País ganhasse mais se houvesse também selectividade na descida do IRC em

relação a certos investimentos, em vez de uma descida generalizada. Por exemplo considerando a exportação, sabemos que a exportação portuguesa se não houver uma modificação no tipo de investimento e no tipo de actividade ligada a uma maior inovação, poderá continuar a perder quota de mercado. É, assim, necessário fazer muita reconversão e muita inovação, pois não podemos apenas apostar nos mercados em que os baixos custos salariais são um factor de competitividade, pois isso já não é sustentável a prazo.

Finalmente referir que existem três situações que poderão ter importância numa política fiscal e nomeadamente numa política fiscal que tem não só que se preocupar com questões de sustentabilidade do défice, mas também em termos económicos e sociais. Uma é a que se pode designar por simplicidade, estabilidade e transparência na legislação fiscal. Este é um ponto muito focado pelos empresários. Em segundo lugar a questão da fiscalidade e da família. Não podemos esquecer a componente social, que acaba por ter incidências no resto da actividade, que é a consideração da situação das famílias em relação à fiscalidade. Diz-se que há mais incentivos à compra de um modém do que ao nascimento de um filho. Portanto, por mais incentivos que se tenha que dar às novas tecnologias, parece-me que também o País não se desenvolve se não se renovar as gerações.

Finalmente a questão do sigilo bancário, que é sempre falada com muita dificuldade e que eu pessoalmente estou convencido que é um importante elemento para a melhoria da situação fiscal em termos de justiça relativa. Só com regras que permitam uma igualdade no tratamento fiscal, através do rigor e da transparência, é possível atingir outro objectivo da fiscalidade que é a função de redistribuição do rendimento.

Esperemos que a política económica contemple uma política orçamental e fiscal nesta perspectiva sócio-económica mais ampla.

Muito obrigado!