

---

**A PROBLEMÁTICA ORÇAMENTAL  
E A DEFESA NACIONAL**

---

---

## A PROBLEMATICA ORÇAMENTAL E A DEFESA NACIONAL

---

### 1. ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO

Em fins de Novembro de 1976 o Governo apresentou, à Assembleia da República, uma proposta de Lei contendo o Plano e Orçamento para 1977.

Essa proposta de Lei foi acompanhada de um extenso relatório constituído por três textos principais:

- O Plano (estratégia e medidas de política económica e síntese dos programas de investimento)
- O Orçamento Geral do Estado (medidas gerais da política financeira)
- As Linhas Gerais do Orçamento da Previdência Social

Juntamente com os documentos referidos foram remetidos, também, três anexos:

Anexo I — Relatório sobre a situação económica e social

Anexo II — Desenvolvimento do programa de investimento do sector público (PIAP)

Anexo III — Desenvolvimento do programa de investimento do sector empresarial do Estado (PISEE)

É evidente que o âmbito da discussão não pôde exceder as linhas gerais da política económica (Plano) e financeira (orçamento) não cabendo à Assembleia da República aprovar a vasta documentação que o Governo apresentou, embora imprescindível para esclarecer as grandes opções.

Dava-se deste modo cumprimento ao estabelecido no artigo 108.º da Constituição da República Portuguesa que determina, no que se refere a Orçamento Geral do Estado (OGE), o seguinte:

- a. A votação anual pela Assembleia da República de uma lei do orçamento contendo:
  - a) a discriminação das receitas e das despesas na parte respeitante às dotações globais correspondentes às funções e aos Ministérios e Secretarias de Estado;
  - b) as linhas fundamentais de organização do orçamento da Segurança Social.

- b. A elaboração do OGE pelo Governo, de harmonia com a lei do orçamento e do Plano e tendo em conta as obrigações decorrentes de lei ou de contrato.
- c. O OGE é unitário e especifica as despesas, de modo a evitar a existência de dotações ou fundos secretos.
- d. O OGE prevê as receitas necessárias para cobrir as despesas.
- e. As regras de elaboração e execução e o período de vigência do OGE foram definidos na lei, bem como as condições de recurso ao crédito público.
- f. A execução do OGE será fiscalizada pelo Tribunal de Contas e pela Assembleia da República.
- g. A apreciação e a aprovação da Conta Geral do Estado, precedida de parecer do Tribunal de Contas, será da competência da Assembleia da República.

Em linguagem muito simples poder-se-á definir orçamento como uma previsão de receitas e de despesas. E assim, deste modo, quer dizer-se a forma como o Estado vai realizar e gastar os seus rendimentos durante um determinado período. Ou qual será a política financeira do Estado nesse período de tempo.

Segundo o Prof. Armindo Monteiro: «Orçamento é uma previsão das necessidades económicas do Estado e do seu modo de satisfação durante um certo período, feita pelos órgãos e pela forma legalmente designada, representando o acto-condição de regularização das competências financeiras e do regular dispêndio e arrecadação das quantias previstas.»

O Prof. Sousa Franco define orçamento como «uma previsão, em regra anual, das despesas a realizar pelo Estado e dos processos de as cobrir, incorporando a autorização concedida à administração para realizar despesas e cobrar receitas e limitando os poderes financeiros da administração em cada ano».

Pode, pois, afirmar-se que o orçamento constitui a pedra fundamental e o quadro básico em que se situa a actividade financeira do Estado.

Mas o orçamento não reflecte apenas o factor meramente financeiro uma vez que, para além de adequada racionalidade económica, terá de garantir a defesa dos direitos individuais, pelo que terão de considerar-se num orçamento os seguinte elementos:

- económico — traduzido na previsão da gestão orçamental
- político — através da autorização política desse processo de gestão
- jurídico — instrumento pelo qual se processa a limitação dos poderes dos órgãos de administração financeira.

Dada a sua transcendente importância, nos países de regime democrático as intenções do Governo traduzidas no OGE são sempre objecto de debate nas respectivas Assembleias, que integrando as correntes políticas representativas podem debater as alternativas de distribuição dos recursos disponíveis.

Quanto maior for o peso do Estado numa economia ou quando se verifique escassez dos recursos disponíveis maior polémica se verificará para impor uma administração que seja capaz de obter a máxima rendibilidade económica e social dos recursos.

O orçamento é uma forma — e das mais perfeitas — que realiza, no plano económico da actividade estadual, o princípio da democracia.

De facto se consideramos, por um lado, que as receitas do Estado derivam, na sua grande maioria, dos impostos cobrados aos cidadãos, compreenderemos que não é possível elevar a carga fiscal a níveis excessivamente altos por razões de ordem política e económica. Aliás o artigo 106.º da Constituição determina:

«O sistema fiscal será estruturado por lei, *com vista à repartição igualitária da riqueza e dos rendimentos e à satisfação das necessidades financeiras do Estado.*»

Também, por outro lado, haverá que estruturar por lei o sistema financeiro (artigo 105.º), de forma a garantir a captação e segurança das poupanças, bem como a aplicação de meios financeiros necessários à expansão das forças produtivas, com vista à progressiva e efectiva socialização da economia.

E ter-se-á ainda de considerar o critério a utilizar na aplicação dos impostos (artigo 107.º).

Têm implicações directas na elaboração do OGE todos os aspectos acabados de referir.

O OGE como peça fundamental que é de enquadramento dos factores financeiros e das necessidades de desenvolvimento conómico pode, obviamente, ser apreciado sob dois prismas: o financeiro e o económico.

## 2. BREVE APRECIAÇÃO SOB O ASPECTO FINANCEIRO

Nas chamadas finanças clássicas — fruto da aplicação ao domínio financeiro da filosofia político-económica do liberalismo definida por Adam Smith — o crescimento do sector público encontrava, como limite e resistência, o carácter censitário do sufrágio, o que tornava os representantes parlamentares pouco favoráveis a uma excessiva tributação, que só poderia prejudicar os seus próprios eleitores.

Partindo do postulado da inaptidão do Estado para a actividade económica e desejando-se também a conservação das estruturas sociais, pretendia-se evitar sobretudo alteração «artificial» no nível dos preços, perturbadora do equilíbrio social, advogando-se uma limitação das despesas ao estritamente indispensável, condenando-se o recurso ao empréstimo público, salvo nos casos de aplicação em infra-estruturas ou investimento de grande reprodutividade de que pudessem beneficiar as gerações futuras.

O imposto — fonte principal da receita — deveria obdecêr às regras de justiça, certeza, comodidade e economia.

A «neutralidade» das finanças clássicas tinha como investimento básico de defesa e garantia o equilíbrio anual do orçamento, cuja violação era considerada o «pecado» mais grave da administração.

As críticas que se dirigiram ao sistema político-económico liberal e à teoria clássica inglesa puseram em crise as finanças clássicas e orientaram a actividade financeira no sentido de raiz e objectivos marcadamente sociais.

Os referidos movimentos de opinião viriam a concretizar-se, no plano político, com a passagem do sufrágio censitário para o sufrágio universal, permitindo assim o domínio das assembleias pelas classes mais débeis.

Não admira, pois, como consequência, que se tenham largamente expandido as despesas públicas, principalmente as de carácter social (educação, saúde, assistência). Por outro lado, para realizar um princípio de igualdade de oportunidades, utiliza-se intensamente o imposto sucessório e propugna-se a progressividade tributária, tendente a uma justiça social radicada numa igualdade de sacrifícios.

Do referido resultou uma crescente intervenção do sector público nas estruturas em ordem a corrigir os desequilíbrios que o livre jogo do mercado introduzira na repartição do rendimento nacional. Pratica-se sistemática e deliberadamente a redistribuição de créditos pela via do orçamento.

As finanças modernas — por contraposição às clássicas — assentam, portanto, num intervencionismo deliberado do Estado, com a finalidade de realizar determinados objectivos económicos e sociais.

O sector público deixa de ser considerado «neutro» nas suas relações com a economia geral e passa a conceber-se como um «filtro» que absorve e redistribui, segundo critérios políticos, o rendimento nacional.

As políticas financeiras conjugam-se portanto, com as políticas económicas de diversas natureza (monetária, de salários, de comércio externo, cambial, etc.) em ordem a regularizar objectivos de estabilidade conjuntural ou modificações de estruturas económicas e sociais.

As finanças conjunturais — cujos princípios foram sistematizados cientificamente por Keines — baseiam-se no reconhecimento de que o equilíbrio financeiro é um simples instrumento de promoção do equilíbrio económico geral.

As despesas e as receitas, no seu volume e no seu sector de aplicação ou de obtenção, são escolhidas pelos efeitos compensadores ou neutralizantes da conjuntura.

O défice orçamental, nas fases depressivas, é o instrumento adequado de nivelamento da conjuntura e do progresso económico. Os défices da depressão serão compensados com os excedentes da prosperidade.

Criaram-se os orçamentos flexíveis dotando o sistema financeiro de estabilizadores automáticos (multiplicadores), isto é, tipos de receita e de despesa sensíveis às flutuações conjunturais e que exercem, só por si, uma acção neutralizante.

As recentes finanças conjunturais prendem-se com objectivos conjunturais e não cíclicos — uma vez que, após a II Guerra Mundial, as flutuações perderam o seu carácter periódico, regular e simétrico — visando o cresci-

mento equilibrado das economias pelo deliberado acréscimo de produtividade.

As políticas financeiras procuram adequar-se às exigências de planificação a médio ou a longo prazo e, ao nível das relações internacionais, sobretudo nos esquemas de integração económica, procura-se uma mais próxima cooperação nas políticas de conjuntura.

A actividade financeira dos nossos tempos visa ainda objectivos estruturais a longo prazo, isto é, desenvolvimento económico, por forma a romper o círculo vicioso em que se encontram economias atrasadas.

Reconhecido, por um lado, que *as despesas se devem concentrar na formação do CAPITAL* (infra-estruturas, equipamento) e, por outro lado, a escassa capacidade de produção e rigidez, quando não diminuição da oferta, o problema centra-se sobretudo na escolha das fontes de financiamento capazes de dinamizar as estruturas sem as sacrificar à inflação.

### 3. ASPECTO ECONÓMICO

Mas podemos ainda observar o OGE pelo prisma «económico» que discute os reflexos económicos e sociais das várias hipóteses quer da obtenção de receitas quer da distribuição das despesas, em que sectores e com que prioridades, tendo em conta os efeitos a obter na economia considerada globalmente.

Segundo Ramires de Oliveira: «A evolução da economia portuguesa nos, últimos dois anos, pode caracterizar-se simplificada do seguinte modo: diminuição do Produto Nacional acompanhado do défice crescente da balança comercial e aparecimento de graves desequilíbrios financeiros, tanto a nível micro como macroeconómico. Em termos reais podemos dizer que houve uma passagem dos recursos destinados, em princípio, a novos investimentos e ao progresso das exportações, para o consumo, tanto público como privado, o qual pode ser satisfeito graças a importante aumento das importações. Esta transferência deu origem a pesado défice externo que tem sido possível financiar recorrendo às reservas.

Podemos compreender melhor o problema se considerarmos a seguinte igualdade da Contabilidade Nacional:

$$\begin{aligned} \text{PRODUTO NACIONAL BRUTO} + (\text{IMPORTAÇÕES} - \text{EXPORTAÇÕES}) \\ = \text{CONSUMO DAS FAMÍLIAS} + \text{GASTOS DO ESTADO} \\ + \text{INVESTIMENTO} \end{aligned}$$

A situação é tal que *o investimento tem sido inferior ao défice da balança comercial* o que significa que *o consumo* (das famílias e do Estado) *tem sido superior ao Produto Nacional*.

O que aconteceu foi que, embora o investimento tenha diminuído, os aumentos de consumo foram de tal modo importantes que implicaram acréscimo do segundo membro da igualdade exposta, o que necessariamente impunha igual aumento para o primeiro membro. Mas neste verifica-se que, tanto o PNB como as exportações diminuíram, o que originou ter sido a *subida das importações* a única solução para o desequilíbrio originado pela expansão descontrolado do consumo (quadro I).

# QUADRO I

## Produto e Despesa Internos 1974-77 (milhões de contos, preços correntes)

| Produto Interno                           |      |      |      |      | Despesa Interna (1) |       |        |       |        |       |        |       |        |  |
|-------------------------------------------|------|------|------|------|---------------------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|--|
|                                           | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 |                     | 1974  |        | 1975  |        | 1976  |        | 1977  |        |  |
|                                           |      |      |      |      |                     | A     | B      | A     | B      | A     | B      | A     | B      |  |
| Produto interno bruto a custo de factores | 308  | 344  | 430  | 519  | Consumo privado     | 270   | 79,8   | 316   | 84,6   | 375   | 79,3   | 440   | 75,9   |  |
|                                           |      |      |      |      | Consumo público     | 49    | 14,5   | 65    | 17,3   | 88    | 18,6   | 102   | 17,6   |  |
| Impostos indirectos menos subsídios ..... | 30   | 30   | 42   | 61   | Investimento .....  | 73    | 21,5   | 38    | 10,2   | 62    | 13,1   | 95    | 16,4   |  |
|                                           |      |      |      |      | Exportações .....   | 85    | 25,2   | 73    | 19,5   | 75    | 15,9   | 92    | 15,8   |  |
|                                           |      |      |      |      | Importações (—)     | — 139 | — 41,0 | — 118 | — 31,6 | — 127 | — 26,8 | — 149 | — 25,7 |  |
| Produto interno bruto a preços constantes | 338  | 374  | 473  | 580  | Despesa interna ... | 338   | 100    | 374   | 100    | 473   | 100    | 580   | 100    |  |

Fonte: Previsão do D. C. P.

(1) A — valor;

B — Estrutura em percentagem.

E com base nesta breve análise da conjuntura nacional o autor define quais as características mais importantes que o OGE poderá ter para influenciar favoravelmente a nossa conjuntura:

### *1. Compressão das despesas correntes*

- Necessidade urgente de limitar este tipo de gastos em virtude de:
  - existir uma tensão da procura sobre a oferta
  - ausência de resposta da oferta em alguns sectores
  - falta da capacidade produtiva noutros
 A não diminuição deste tipo de gastos provocará efeitos inflacionários descontrolados.
- *só a limitação de despesas correntes permitirá libertar recursos para o investimento.*

### *2. Aumento dos investimentos públicos*

- O acréscimo de investimentos é fundamental para o arranque económico visto que provocarão o aumento do PNB.
- Nos próximos anos, será ainda de admitir a persistência de défices orçamentais já que as necessidades de investimento absorverão qualquer possível decréscimo das despesas correntes que seja possível obter. Os desequilíbrios só poderão ser vencidos à medida que o crescimento económico provocar o acréscimo das receitas e permitir a diminuição de certos gastos.

## **4 A DEFESA NACIONAL PERANTE A CONJUNTURA**

De tudo o que foi referido podemos concluir, de um modo geral, da necessidade de uma diminuição das despesas correntes ou não produtivas para aumentar a capacidade de investimento — despesas reprodutivas.

As despesas com a defesa nacional encontram-se situadas no sector das despesas correntes e daí as críticas que surgem quanto aos quantitativos despendidos pelas Forças Armadas, em geral.

Nos termos da alínea 1) do artigo 167.º da Constituição é da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre a organização da defesa nacional e definição dos deveres desta decorrentes, o que não foi ainda possível executar.

A Nação e as Forças Armadas carecem pois de uma definição que permita a estas uma reestruturação de acordo com objectivos aí definidos. Só assim o País poderá ter as Forças Armadas adequadas à realidade do que somos e podemos.

Nesta fase — que não pode deixar de considerar-se como transitória — as Forças Armadas, perfeitamente conscientes das dificuldades financeiras e da necessidade inadiável de relançar a economia, têm procurado reduzir as respectivas despesas, o que bem pode ser comprovado pela evolução das despesas orçamentais relativas à defesa nacional.

**QUADRO II**  
**Orçamento da Defesa Nacional**

| Anos | Valor absoluto<br>(em contos) | Percentagem<br>em relação<br>ao OGE | Percentagem<br>em relação<br>ao PNB c. f. | Valor a preços<br>constantes de 1977<br>(em milhões de contos) |
|------|-------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| 1974 | 19 541 400                    | 30,8                                | 6,5                                       | 19,5                                                           |
| 1975 | 17 320 570                    | 23,0                                | 5,05                                      | 15                                                             |
| 1976 | 16 684 000                    | 12,1                                | 3,87                                      | 12,5                                                           |
| 1977 | 17 864 000                    | 10,9                                | 3,45                                      | 11,2                                                           |

Da observação dos quadros II e III pode concluir-se que o peso relativo das despesas com a defesa nacional no OGE tem diminuído sistematicamente, aproximando-se já de valores de difícil redução futura, a não ser por profunda reestruturação nas Forças Armadas.

Esta evidente melhoria nas despesas com a defesa nacional permite, igualmente, concluir que o País beneficia do desvio, para fins económico-sociais, de verbas que anteriormente eram afectadas a necessidades de defesa nacional (quadro IV).

## QUADRO III

Despesas com a Defesa Nacional relativamente ao PNBcf



| Anos | %    |
|------|------|
| 1964 | 7,3  |
| 1965 | 6,8  |
| 1966 | 6,9  |
| 1967 | 8,0  |
| 1968 | 8,2  |
| 1969 | 7,6  |
| 1970 | 7,9  |
| 1971 | 8,3  |
| 1972 | 8,4  |
| 1973 | 7,5  |
| 1974 | 6,5  |
| 1975 | 5,0  |
| 1976 | 3,9  |
| 1977 | 3,45 |

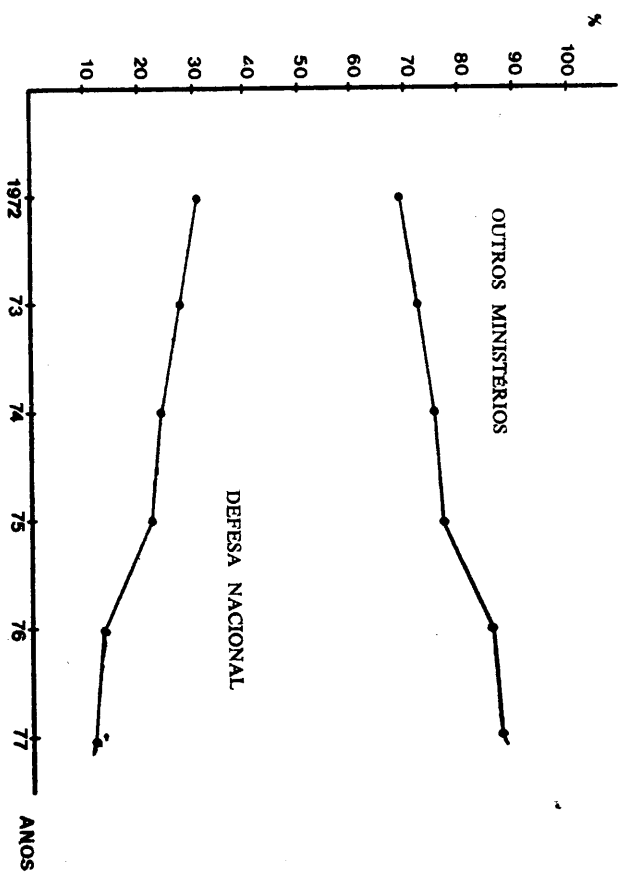
# QUADRO IV

Gráfico comparativo das despesas com a Defesa Nacional e outros Ministérios de 1972-77

| Anos | DN (%)      | Outros Ministérios (%) |
|------|-------------|------------------------|
| 1972 | (a)<br>31,0 | 69,0                   |
| 1973 | (a)<br>27,1 | 72,9                   |
| 1974 | (a)<br>24,5 | 75,5                   |
| 1975 | 22,7        | 77,3                   |
| 1976 | 13,4        | 86,6                   |
| 1977 | (b)<br>12,2 | (b)<br>87,8            |

Nota: Estas percentagens não incluem os reforços ou transferências de verbas.

(a) Estas percentagens não incluem as «despesas comuns» relativas à DN do capítulo Encargos Gerais da Nação. (b) Valores previstos.



## QUADRO V

**Comparação das despesas de Defesa Nacional relativamente  
ao PNB c. f. em vários países (em percentagem)**

| Países                          | 1964 | 1968 | 1972 | Média<br>70-75 (a) |
|---------------------------------|------|------|------|--------------------|
| Bélgica .....                   | 3,8  | 3,5  | 3,2  | 3,1                |
| Dinamarca .....                 | 3,2  | 3,3  | 2,8  | 2,7                |
| Estados Unidos da América ..... | 8,8  | 10,1 | 7,3  | 7,2                |
| França .....                    | 6,3  | 5,5  | 4,2  | 4,3                |
| Inglaterra .....                | 6,8  | 6,3  | 6,2  | 5,7                |
| Itália .....                    | 3,7  | 3,3  | 3,5  | 3,4                |
| Noruega .....                   | 3,9  | 4,0  | 3,7  | 3,8                |
| Portugal .....                  | 7,3  | 8,2  | 8,4  | 7,2 (b)            |
| República Federal da Alemanha   | 5,9  | 5,7  | 4,8  | 4,8                |

(a) Estimativa.

(b) Em 1976 — 3,9 por cento;  
Em 1977 — 3,45 por cento.

O artigo 275.<sup>a</sup> da Constituição consagra a função militar como um serviço nacional ao afirmar que as FA estão ao serviço do povo português e não de qualquer partido ou organização, sendo rigorosamente apartidárias.

A ética das Forças Armadas exige que a função militar se traduza em altos padrões de eficiência como se verifica noutros países.

E, por isso se apresenta o quadro V comparativo das despesas de defesa nacional noutros países.

É, portanto, evidente que se torna indispensável definir às FA missões e objectivos que as possam orientar na sua reestruturação. É possível que o escasso valor actual de dispêndios na aquisição de material e equipamento tenha de ser aumentado perante as futuras missões que lhes venham a ser atribuídas. Mas é igualmente possível que da reestruturação resultem diminuições apreciáveis de encargos por necessidade de menores efectivos.

Nestes termos não é possível fazer conjecturas sobre o futuro, salvo se considerarmos que a evolução de contracção de despesas verificadas no passado pode constituir garantia do futuro.

Confiamos nessa «certeza».

*Mário Jorge Vergas Rocha*

Brigadeiro