

REGENTE: PROF. DOUTOR Eduardo Paz Ferreira

Programa Finanças Públicas

I. Aspectos gerais

1. As Finanças Públicas. Questões de ordem geral
2. Fixação de terminologia (Direito Financeiro, Economia Pública, Economia Financeira, Contabilidade Pública, Políticas Financeiras)
3. A tradição de ensino das finanças públicas. Ideias gerais
4. Questões metodológicas
 - 4.1. As Finanças Públicas na convergência da economia pública e do direito financeiro
 - 4.2. As ciências auxiliares
5. Finanças Públicas e Ética Política

II. As Instituições Financeiras

1. Da noção de instituição financeira
2. Os agentes financeiros
 - 2.1. O Parlamento
 - 2.2. O Governo
 - 2.3. A Administração Pública

2.4. Outros agentes financeiros

2.4.1. Primeira aproximação aos vários subsectores

2.4.1.1. A Administração Autónoma

2.4.1.2. A Segurança Social

2.4.1.3. As Regiões Autónomas

2.4.1.4. As Autarquias Locais

2.4.1.5. O sector empresarial do Estado

3. Os Tribunais financeiros

4. As instituições de enquadramento

4.1. O Orçamento do Estado (remissão)

4.2. O Património do Estado

4.3. O Tesouro

III. O Direito Financeiro

1. Noção de direito financeiro

2. A autonomia do direito financeiro

3. O direito financeiro em perspectiva histórica

4. Divisões do Direito Financeiro

5. Relações com outros ramos do direito

6. Direito Financeiro e Direito Fiscal

7. Os novos rumos do Direito Financeiro

8. A Constituição Financeira Portuguesa

8.1. A Constituição Financeira formal

8.2. A Constituição Financeira material

IV. Introdução à economia pública

1. As origens da expressão economia pública

2. A intervenção do Estado na Economia

2.1. As razões da intervenção do Estado segundo Musgrave

2.1.1. A função de afectação

2.1.2. A função de redistribuição

2.1.3. A função de estabilização económica

2.1.4. Desenvolvimentos e aperfeiçoamentos do esquema tripartido de Musgrave

3. Os bens públicos como centro da atividade económica do Estado

3.1. Características dos bens públicos

3.2. Forma de provisão de bens públicos

3.3. As externalidades

4. A public choice

5. A nova macro-economia clássica

V. Aspectos gerais da decisão financeira

1. Razões da autonomização

2. Os problemas económicos da decisão financeira

2.1. Dimensão do Estado, prioridades de atuação.
Relacionamento com o sector privado

2.2. A tentativa de racionalização da decisão financeira

2.3. A economia do bem-estar

2.4. As aproximações normativas. De Pareto a Rawls e Nozick

3. A decisão financeira como uma decisão colectiva

4. A impossibilidade de encontrar uma solução através dos
mecanismos de voto

4.1. Wicksell e a regra da unanimidade

4.2. A solução Lindhal

4.3. O teorema da impossibilidade de Arrow

5. Problemas da decisão financeira: a public choice

5.1. O papel dos políticos

5.2. O papel dos burocratas

5.3. Os grupos de interesse

6. O constitucionalismo económico

7. Regras escritas versus poder discricionário

VI. O quadro espacial da decisão financeira

1. Desconcentração e Descentralização Financeira

1.1. O Estado agente tradicional da decisão financeira

- 1.2. A emergência de novos agentes de decisão financeira
- 1.3. A descentralização financeira e o fiscal federalismo
 - 1.3.1. Objectivos, modalidades e instrumentos
 - 1.3.2. A experiência portuguesa. Um federalismo financeiro parcial e incompleto
 - 1.3.3. Descentralização da despesa
 - 1.3.4. Descentralização da receita
- 1.4. Os problemas de coordenação dos vários agentes de decisão

2. Finanças Internacionais e Comunitárias

- 2.1. Finanças supranacionais
- 2.2. Os bens públicos globais
- 2.3. As finanças da Comunidade Europeia
- 2.4. Finanças comunitárias e finanças estaduais
- 2.5. O Tratado de Maastricht e o Pacto de Estabilidade
- 2.6. A aplicação do Pacto
- 2.7. A margem de manobra financeira dos Estados

Parte I

As Despesas e as Receitas

Capítulo I

Despesas Públicas

1. Noção de despesa pública
2. Classificação e tipologia das despesas públicas
3. Aspectos políticos da despesa pública
4. Aspectos económicos da despesa pública. Remissão
5. Aspectos jurídicos da despesa pública. Remissão
6. Tendências históricas da despesa pública
 - 6.1. A lei de Wagner
 - 6.2. A contestação da lei de Wagner
 - 6.3. Aumento real e aumento aparente da despesa
7. A Despesa Pública em Portugal
 - 7.1. A estrutura da despesa
 - 7.2. Comparações internacionais

Capítulo II

Receitas Tributárias

Secção I

Impostos e demais figuras tributárias

1. O Estado Fiscal
2. As receitas tributárias e a sua importância no financiamento público
3. Modalidades de receitas tributárias
 - 3.1. Os impostos

- 3.2. As taxas
- 3.3. As contribuições especiais
- 3.4. Dificuldades da construção de um regime jurídico unificado dos tributos
- 4. A problemática atual das taxas
- 5. A influência comunitária na caracterização da taxa
- 6. Classificações de impostos

Secção II

Sistemas Fiscais

- 1. A Noção de Sistema Fiscal e suas diversas acepções
- 2. Tipologia dos sistemas fiscais
- 3. A ideia de Sistema Fiscal Ideal
 - 3.1. Princípios inspiradores do sistema fiscal
 - 3.2. Breve excuroso histórico
 - 3.2.1. Justiça
 - 3.2.2. Eficiência
 - 3.2.3. Transparência
- 4. Do princípio da justiça em especial
 - 4.1. Diferentes concepções de justiça
 - 4.2. O princípio do benefício e o da capacidade contributiva
 - 4.3. A tributação do rendimento

- 4.4. A tributação do consumo
- 4.5. A tributação do património
- 4.6. A generalidade e igualdade
- 4.7. As dificuldades de concretização
- 5. Do princípio da eficiência
 - 5.1. Eficiência na óptica da receita
 - 5.2. Eficiência na óptica económica
 - 5.3. A curva de Laffer
- 6. Eficiência na óptica social
- 7. O Sistema Fiscal Português. Breve análise e remissão

Secção III

A Constituição Fiscal

- 1. A Constituição Fiscal
- 2. Constituição Fiscal na teoria e na prática
- 3. A Constituição formal
 - 3.1. O princípio da legalidade
 - 3.2. Concepção inicial
 - 3.3. Evoluções posteriores

4. Princípio da legalidade e erosão da soberania fiscal. Primeiras noções

5. Os contratos fiscais

6. A irretroatividade fiscal

7. A anualidade

8. Constituição material. Aspectos essenciais

9. Do princípio da igualdade em especial

9.1. Igualdade horizontal e igualdade vertical

9.2. Os benefícios fiscais

9.3. O princípio da justiça

9.4. O princípio da eficiência

10. A tributação do rendimento

11. A tributação do consumo

12. A tributação do património

13. A fiscalidade infra-estadual

14. A fiscalidade local

15. A fiscalidade regional

16. A Constituição Fiscal e a Constituição Fiscal Comunitária

16.1. Harmonização comunitária

16.2. Concorrência fiscal prejudicial

17. Outras condicionantes da Constituição Fiscal

18. Aspectos internacionais da fiscalidade

Capítulo III

Dívida Pública

1. Fixação terminológica e opção pelo conceito de dívida pública
2. Os grandes problemas da dívida pública
3. Efeitos económicos, políticos e sociais da dívida pública
4. A questão do ónus intergeracional em especial
5. Dívida Pública e Redistribuição de Riqueza
6. Dívida Pública e Ilusão Financeira
7. Breve Referência histórica
8. A dívida pública na Constituição de 1976
 - 8.1. Os poderes da Assembleia, do Governo e do Instituto de Gestão do Crédito Público
 - 8.2. A dívida pública na prática
9. O novo regime jurídico da dívida pública
10. Natureza jurídica do contrato de empréstimo público
11. A gestão da dívida pública
 - 11.1. Órgãos
 - 11.2. Princípios
 - 11.3. Do Instituto de Gestão do Crédito Público em especial
12. Modalidades de empréstimos públicos

13. Empréstimos públicos e valores mobiliários
14. A evolução da dívida pública e a União Económica e Monetária
15. O regime de concessão de garantias pessoais pelo Estado

Capítulo IV

Receitas Patrimoniais e outras

1. Breves noções sobre o património do Estado
2. O património do Estado numa perspectiva administrativista e numa financeira
3. O património do Estado e a satisfação de necessidades públicas
4. As receitas patrimoniais. Breve descrição
5. Das receitas das privatizações em especial
 - 5.1. Regime jurídico
 - 5.2. Efeitos
 - 5.3. Modalidades
 - 5.4. Balanço do processo de privatizações
6. Outras receitas
7. Das transferências em especial
 - 7.1. Transferências internas
 - 7.2. Transferências da União Europeia

Parte II

O Orçamento do Estado em Especial

Capítulo I

Noções Introdutórias

1. O Orçamento do Estado
2. Orçamento e figuras afins
3. Aspectos históricos do Orçamento
 - 3.1. A evolução da instituição orçamental em Portugal
 - 3.2. A disciplina jurídica do Orçamento e sua evolução
4. A nova lei de enquadramento orçamental e, em especial, a articulação do Orçamento do Estado com os restantes orçamentos públicos
5. Natureza jurídica do Orçamento

Capítulo II

Das regras orçamentais em especial

1. As regras orçamentais clássicas
2. Regras orçamentais clássicas e finanças neutras
3. A atualidade das regras orçamentais
4. Da regra da plenitude em especial
 - 4.1. Plenitude Versus desorçamentação
 - 4.2. As consequências financeiras da desorçamentação
 - 4.3. O regresso à plenitude orçamental

- 4.4. Orçamento do Estado e orçamentos autónomos
- 4.5. Breve referência aos vários subsectores públicos
- 5. Da regra do equilíbrio orçamental em especial
 - 5.1. Equilíbrio orçamental, equilíbrio financeiro e equilíbrio económico
 - 5.2. A evolução dos critérios de equilíbrio orçamental
 - 5.3. O equilíbrio orçamental numa perspectiva histórica
 - 5.4. Os efeitos do défice orçamental
 - 5.5. Défice orçamental e compromissos externos
- 6. As novas regras de estabilidade orçamental
- 7. A consolidação orçamental

Capítulo III

Conteúdo do Orçamento

- 1. A estrutura formal do Orçamento
 - 1.1. O articulado
 - 1.2. Os mapas
- 2. Problemas do articulado
 - 2.1. Em especial os “cavaleiros orçamentais” e as autorizações ao Governo
 - 2.2. As medidas de política fiscal

Capítulo IV

Preparação e Aprovação do Orçamento

1. A competência para a preparação do Orçamento
2. Critérios de preparação orçamental
3. A integração entre Orçamento e planificação
4. O papel do Ministério das Finanças
5. A informação ao Parlamento
6. A votação do Orçamento
7. Poderes da Assembleia da República e procedimentos de votação
8. O atraso na aprovação do Orçamento
9. As vinculações externas do Orçamento
10. A Lei de Estabilidade Orçamental

Capítulo V

Execução orçamental

1. Aspectos gerais
2. O regime da contabilidade pública
3. Princípios de execução do orçamento de despesas
4. Princípios de execução do orçamento de receitas
5. As alterações orçamentais
6. A Fiscalização da execução orçamental. Remissão

Capítulo VI

Controlo e Responsabilização Financeira

Secção I

Controlo Interno e Controlo Externo

1. Razões da autonomização do capítulo
2. O controlo financeiro como desenvolvimento da tradicional fiscalização financeira
3. As tentativas de integrar o controlo financeiro numa função autónoma do Estado, ou de autonomizar a função de controlo financeiro
4. Sentido e extensão do controlo financeiro
5. A importância das experiências estrangeiras
6. O sistema nacional de controlo financeiro
 - 6.1. Controlo interno. Critérios e órgãos
 - 6.2. O Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno
 - 6.3. O controlo externo
7. Do controlo externo em especial
 - 7.1. Sistemas de controlo externo

Secção II

Do Tribunal de Contas em Especial

1. O Tribunal de Contas. Aspectos gerais
2. Breve resenha histórica
3. O Tribunal de Contas, a Constituição de 1976 e a legislação subsequente
4. A fiscalização prévia
5. A fiscalização concomitante
6. A fiscalização sucessiva
7. O parecer sobre a Conta Geral do Estado em especial
8. Responsabilidade financeira
 - 8.1. Importância e problemas
 - 8.2. Modalidades de responsabilidade financeira
9. Outras formas de responsabilização
10. A criminalização das irregularidades financeiras e a problemática da corrupção

Finanças Públicas

22 de Fevereiro de 2013

Prof. Guilherme de Oliveira Martins

A atividade Financeira do Estado e o conceito de orçamento do estado. O conceito de Orçamento de Estado reporta-se a 3 elementos. O elemento Económico, Político e Jurídico. Sendo que o elemento económico identifica receitas e despesas que são previstas para um determinado período económico que pode coincidir com o ano civil ou não.

Podemos ter um determinado período económico como o que sucede com a França que corresponde ao lémen, neste caso de 2 anos. Em Itália de Treine que corresponde a 3 anos. No caso Português é respeitada o ano, ou seja a anuidade, de acordo com o art. 4º n. 1 da Lei de Enquadramento Orçamental que o ano económico coincide com o ano civil. O ano económico incia-se em 1 de janeiro e termina no dia 31 de dezembro.

Esta situação não é normal, o normal seria que o ano económico se iniciaria em Maio terminaria em Abril porque estaria associado ao ano agrícola, pois só com a recolha do produto agrícola é que o estado e as autoridades públicas teriam receitas suficientes para cobrir as despesas, no pressuposto que o Estado primordialmente é o estado patrimonial e não fiscal, ou seja que arrecada impostos.

O **Elemento Económico** ou contabilístico é o elemento que corresponde á previsão das receitas e das despesas para um período orçamental. Período orçamental que não coincide com o ano económico.

O **Elemento Político** é a necessidade de autorização prévia para cobrança de receitas e realização das despesas. Esta autorização prévia será, na maior parte dos casos, por via do parlamento e da existência de uma assembleia. Que através dos representantes dos contribuintes/administrados emite uma prévia autorização para a cobrança/arrecadação de receita e a realização das despesas. Esta autorização prévia parlamentar denomina-se por Auto-consentimento Parlamentar, que pode ter uma representação na maior parte dos casos fiscal.

Este consentimento surge pela primeira vez, pelo menos do ponto de vista institucional, em 1215 por via da Magna Carta. A Magna Carta identifica uma reivindicação de Barões Ingleses para o Monarca de então “João sem Terra” quanto à exigência de lançamento e cobrança de impostos sem autorização dos próprios proprietários latifundiários que, no caso concreto, não autorizaram. A inexistência dessa autorização veio reclamar um acordo com o Monarca que por sua vez veio criar, entre outras, um princípio que se

denomina por “**No taxation without representation**”, ou seja os contribuintes podem ser tributados mas, antes de serem tributados, têm que dar uma autorização prévia ao executor e que essa receita irá ser arrecadada com prévio conhecimento. Não há tributação sem representação ou sem autorização. Aquilo que nos conhecemos como Auto-consentimento Parlamentar.

A Lei do Orçamento podia estar resumida a um artigo. O orçamento tal como o conhecemos está dividido em **duas partes**. Um articulado e mapas fundamentais contabilísticos (são 21 mapas que vem identificar as receitas e as despesas do Estado). Mas o Orçamento no articulado bastaria ter apenas um artigo, seria o artigo que teria o seguinte conteúdo “**O governo fica autorizado durante o ano económico em curso a cobrar receitas e a realizar despesas**”. No fundo esta é a expressão sacramental que é utilizada no articulado, uma autorização para a cobrança de receitas e para a realização de despesas. Aquilo que nós conhecemos como Auto-consentimento Parlamentar que está na base do **Elemento Político** do conceito de Orçamento.

Vamos tentar dissecar este artigo. Este artigo contém a autorização, a expressão autorizar, contém a expressão cobrar e contém a expressão realizar. Que são expressões técnicas que têm um conteúdo e uma dogmática própria. Autorizar, cobrar e realizar.

Autorizar:

As gèneses encontram-se na Magna Carta, mas a Magna Carta tinha um problema, que aliás foi usado e abusado até ao Séc. 17. A Magna Carta identificando o Principio de “**No taxation without representation**” encerraria o principio lógico de prevê autorização.

Mas o Monarca o Governante utilizaria este Principio a seu favor da seguinte forma: quando precisasse de realizar mais despesa e mais receita convocaria, por sua iniciativa, todos os representantes, através de cortes, nos

momentos que considerasse adequados. Não existindo nenhum período mínimo de reunião. Se olharmos para a história portuguesa na primeira dinastia encontramos a utilização desse instituto por várias vezes.

Sendo que o rei mais rico da primeira Dinastia foi o D. Dinis. Foi quem convocou mais cortes e no intervalo das cortes utilizava um instrumento que estava muito na moda na Europa da altura que era o **Monetagio**, ou seja foi dos primeiros reis da Europa a utilizar aquilo que é feito em Política Monetária, ou pelo menos os primórdios da Política Monetária, que seria no pressuposto que a moeda que estava em circulação tinha metais preciosos e portanto teria um valor intrínseco. D. Dinis recolhia a moeda em circulação, retirava os metais preciosos e voltava a coloca-la em circulação mas com valor mais baixo. D. Dinis fez isto 3 vezes durante o seu reinado, o que significa que conseguiu enriquecer e engrossar o seu património em grande parte. A expressão deste enriquecimento está hoje em dia no pinhal de Leiria, que representa a grandiosidade do seu património.

Este instituto de utilização indiscriminada da Cortes e de Monetagio eram formas de enriquecimento dos governantes, contornando o Princípio de Representação presente na Magna Carta.

O Monetagio não se sente pois a moeda é a mesma, não tendo valor intrínseco. No fundo seria uma forma suave de fazer política monetária.

A utilização da Magna Carta com alguma discricionariedade foi utilizada até ao Séc. 17. A partir do Séc. 17 e da “*Gloria Revolution*” começámos a ter um outro Princípio que aparece no *Bill of Rights* que é o Princípio que o Parlamento reúne, mas reúne periodicamente. Não porque o Monarca ou o Governante quer, mas porque há uma exigência de um período mínimo de reunião.

Na realidade só no *Bill of Rights* é que temos o Parlamento tal como o conhecemos nos dias de hoje. Parlamento que reúne, pelo menos, uma vez por ano e que reúne para decidir sobre assuntos de despesas e receitas do Estado. O Parlamento surge por razões financeiras e não por outras razões.

Nos dias de hoje conhecemos a figura Parlamentar num Estado que funciona como o Rei Midas em que “*tudo o que toca se transforma em ouro*”. Ou seja, neste caso, em Direito, com todos os problemas associados em transformar tudo o que existe em Direito. Se até no Parlamento Europeu nos dias de hoje temos votações sobre o tamanho standard do papel higiénico. Isto é uma demonstração que há uma prenuncia sobre todos os assuntos quotidianos e com o objecto de votação parlamentar.

O Parlamento surge por razões financeiras e a transposição da figura Parlamentar original ficou desfigurada nos dias de hoje.

O Parlamento reúne por direito próprio a partir do *Bill of Rights*. Mas só nas revoluções liberais, nos finais do Séc. 18 é que surge uma outra regra cumulável, que é a exigência das Finanças Públicas transparentes.

Exigência da transparência na divulgação de todas as matérias respeitantes ao Orçamento Público. Até as revoluções Liberais os orçamentos eram secretos, a negociação entre o Parlamento e os Governantes era secreto, não era divulgado e essa inexistência de divulgação veio encerrar o período que termina nas revoluções Liberais das Finanças Secretas.

A partir da revolução liberal encontramos as Finanças Transparentes, em que pela primeira vez no Séc. 19 os orçamentos são publicados e divulgados. O primeiro orçamento português publicado e divulgado é de 1837. A cadeira de Finanças Públicas foi criada em 1851 está portanto associada às Finanças Transparentes.

Estes primeiros orçamentos estão perfeitamente identificados e catalogados no Ministério das Finanças e ao consultarmos verificamos que mesmo que sejam transparentes há montantes, incluindo os montantes da dívida, que contêm pontos de interrogação e incógnitas. Ainda hoje esta situação se mantém.

Finanças Secretas e Finanças Transparentes quanto à componente autorização.

Elemento Cobrança.

A expressão cobrança é utilizada pelos financeiros e significa *fazer pagar*. Corresponde ao conjunto das operações Administrativas que conduzem até ao pagamento do imposto, até ao acto que chega ao particular para pagar. O acto de pagamento tecnicamente chama-se **pagamento**, que se distingue da cobrança. Pagar significa pagar. Cobrar é fazer pagar.

A cobrança é destinta da **liquidação**. Liquidar significa calcular e associada à liquidação temos ainda outra expressão que é **lançar**. O lançamento significa identificação do sujeito ativo e sujeito passivo na relação jurídica.

A Realização de Despesa corresponde a três operações:

- Autorização de Despesa;
- Autorização de Pagamento;
- Pagamento.

Estas operações são apenas realizadas por entidades Públicas. No ponto de vista de execução orçamental, percebemos que estas três operações que encerra a realização de despesa têm que ser realizadas por entidades diferentes, garantido assim, o que está previsto no art. 42/1 da **Lei de Enquadramento Orçamental** que chamamos de Segregação de Funções Orçamental, ou seja Separação de Poderes.

Isto quanto ao Elemento Político que está consagrado nestas três funções Autorizar, cobrar e realizar.

Elemento Jurídico.

O Elemento Jurídico visa representar o limite da intervenção do Estado no âmbito orçamental. Estes limites são consubstanciados no que nós

chamamos de **Responsabilidade Financeira** que está prevista na **Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas** aprovado pela Lei 98/97 de 21 de Agosto. Esta Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas prevê a Responsabilidade Financeira Reintegratória e a Responsabilidade Financeira Sancionatória. Sendo que a Responsabilidade Financeira Reintegratória implica a reposição dos montantes no caso de realização de uma infração financeira. São **quatro os tipos de Responsabilidade Financeira Reintegratória**.

- Alcance;
- Pagamento Indevido;
- Desvio de dinheiro;
- Não arrecadação de receita Tributária.

Se alguém realiza um pagamento contra a lei que não produza Efeitos Financeiros Públicos, mesmo sendo funcionário público ou agente administrativo, terá de devolver/repor o dinheiro que gastou pelo Estado, e terá de repor por conta do seu próprio património.

A **Responsabilidade Financeira Sancionatória** resulta da aplicação de uma Multa. Multa que é distinta de Coima. A Coima pode ser aplicada por agente administrativo e pode ser objecto de recurso para Tribunal mas é paga antes de ser discutida em Tribunal. A Multa deve resultar sempre de uma decisão Judicial ou pode ser paga antecipadamente. Coima é Administrativa a Multa é Judicial ou depende de uma decisão Judicial.

Na **Responsabilidade Financeira Sancionatória** dá lugar à aplicação de uma Multa que resulta de um Julgamento feito por um Tribunal de Contas.

A Multa situa-se entre 15 UC (unidade de conta) e 150 UC. Se a unidade de contas esta a 100 euros a multa situar-se-á entre 1500 euros e 15 000 euros.

Portugal em 2012 **arrecadou de Receitas Tributárias**, que engloba

impostos (IRS, IRC, IVA o Imposto Selo, O Imposto Livre Circulação, Imposto Sobre Veículos, Imposto sobre as Bebidas Alcoólicas, Imposto Sobre o Tabaco, o Imposto Sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos, Imposto de Camionagem e Circulação que está embutido no Imposto de Livre Circulação, pelo menos nas categorias implicadas da Camionagem e da Circulação, Imposto Especial de Jogo, e outras Figuras Tributárias para além das chamadas Receitas Fiscais, como Taxas Várias e também Contribuições Especiais na qual encontramos as Contribuições por Encargos de Mais Valias e as Contribuições por Maior Despesa. Não estamos a falar de Multas nem de Penalidade) O Estado Português vive maioritariamente de Receitas Tributárias e arrecadou no ano de 2012, 32 mil milhões de euros. E prevê arrecadar para 2013, 33 mil milhões de euros já com a subida brutal de impostos.

Portugal em 2012 **realizou de Despesa Total** na Administração Central Directa (inclui Amortização de empréstimos, Revolving Financeiro e Juros) o valor de 196 mil milhões de euros. Sendo que 145 mil milhões de euros corresponde a Amortizações de empréstimos e Revolving Financeiro e 17 mil milhões de euros corresponde a juros da Dívida Pública consolidada a 10 anos.

Comparando...

Nos EUA o Défice Orçamental em 2012 (O Orçamento Federal não coincide com o ano económico) foi de 1 Trilião e meio de dólares. A Dívida Pública consolidada a 10 anos é de 15 Triliões de dólares.

O Orçamento dos EUA contempla as **Responsabilidades não Provisionais**, como qualquer Orçamento. Como o orçamento só reflete o ano económico não contemplando montantes dos anos seguintes. Quando o espaço Norte Americano vem criar a Segurança Social ou Planos de Saúde ou Educação está a representar um determinado compromisso de Despesa para além do ano, numa lógica plurianual. Essas responsabilidades que vão para além do ano Orçamental chamam-se **Responsabilidades não Provisionada** porque ainda não foi obtida receita para isso. Será obtida

algures no futuro. As Responsabilidade não Provisionadas nos EUA então computadas em 1096 Triliões de dólares.

O Orçamento não obstante ser uma realidade anual, periódica e delimitada não contempla tudo. Há que olhar para os vários compromissos que foram assumidos. A Lei do Orçamento tem uma particularidade que a distingue de todas as outras. A Lei do Orçamento está submetida a outras Leis, contactos e compromissos.

As fontes de submissão são muito diferentes das que conhecemos. A hierarquia de normas próprias do Direito Financeiro/Orçamental é muito diferente da hierarquia de normas que conhecemos nos outros campos de Direito. Os compromissos assumidos e fundamentalmente a equidade ou Justiça Inter-geracional (equidade na partilha de custos e benefícios entre gerações) vêm representar uma lógica de plurianualidade evidente. Mas reparem quando olhamos formalisticamente para o Orçamento como eu (o professor) o configurei anteriormente, abrindo-vos os olhos sobre números concretos, conseguimos perceber que o Ministro das Finanças português está preocupado, não com a partilha de encargos e benefícios entre gerações, mas sim que tenha receitas suficientes para cobrir as despesas no final do ano, chama-se **lógica de caixa**, em português típico chama-se “salvar a pele”.

Na **lógica de caixa** há uma lógica de Tesouraria, a lógica de obter receitas para cobrir todas as despesas. Esta lógica de arrecadação de receitas para cobrir todas as despesas é muito redutora. Significa que, mesmo que o Estado Português consiga ter as receitas para cobrir todas as despesas num ano, pode não ter no ano seguinte, porque encontra desequilíbrios financeiros que têm que ser cobertos necessariamente através da dívida.

A dívida não é um problema, o problema são os ciclos, os compromissos que são assumidos. Porque a dívida faz parte dos movimentos financeiros. A dívida está canalizada para determinados tipos de bens.

Por exemplo, na justiça entre gerações futuras, quando se prevê que

estes adquirem bens e beneficiam de bens, que foram produzidos no passado. Imaginemos uma ponte que está feita para durar 100 anos. Significa que várias gerações, durante esse tempo, vão beneficiar da construção da mesma. Seria injusto que a geração que construiu a ponte tivesse que suportar o encargo total de caixa, no pagamento da ponte. As gerações subsequentes teriam a usufruir e não teriam de pagar, estariam “à boleia”.

Nesta perspectiva a decisão financeira diz-nos que o empreiteiro vai querer ser pago de imediato (o governo não poderia dizer que pagaria a porte em suaves prestações durante 100 anos). Sendo pago de forma eficiente de 1/100 através de impostos daquele ano e os outros 99/100 serão pagos através da dívida que será paga pelas gerações futuras.

A dívida pode estar afectada a determinado tipo de bens. A dívida só se torna um problema quando começa a pagar salários do ano. Imaginamos que temos uma pessoa que trabalha para nós em casa, que passa a ferro, cozinha. Imaginamos que não temos vencimento para lhe pagar e contraímos um empréstimo. Quem recebe agradece, mas não é sustentável para quem paga. Porque estamos a suportar, com um encargo de longo prazo, um encargo de curto prazo.

No caso da aquisição de um imóvel para a família, podemos querer dilatar o pagamento, fazendo todo o sentido a contração de empréstimo para aquisição desse bem. Há uma lógica de longo prazo.

Os encargos anuais não se podem confundir com encargos plurianuais, que são sujeitos à equidade Inter-geracional. Estes encargos são representados através da chamada **Regra de Ouro das Finanças Públicas**.

A Regra de Ouro das Finanças Públicas diz que é legítimo recorrer à dívida desde que a despesa em causa suportada seja despesa de capital, despesa de investimento de longo prazo.

A Constituição Alemã era a única na Europa que acolhia a chamada Regra de Ouro das Finanças Públicas, através do artigo 109/3. O artigo 109/3

foi revogado em 2007 pela chamada Regra de Défice, que passou a ser apelidada de **Regra de Ouro Europeia** (disto falamos depois...)

Finanças Públicas

27 de Fevereiro de 2013

Prof. Guilherme de Oliveira Martins

Vamos falar dos dois princípios que norteiam a atividade financeira do estado a saber o principio da participação pública e o principio da representação política. Vimos na última aula que o direito financeiro nasce com os estados liberais, já traçamos um pouco a história e que temos dois períodos depois das revoluções liberais, a assinalar: o período do Estado Liberal, período em que a representação seria exercida pelos proprietários, aqueles que pagavam os impostos e que a decisão seria deficitária e o segundo período associado ao que conhecemos por Estado Social e que tem como data âncora 1942.

1942 é a data em que foi produzido o relatório sobre o modelo de segurança social chamado **Relatório de Beveridge**, por uma Comissão decidida por William Beveridge, em que se procede á apreciação da tentativa de instaurar um sistema universal de segurança social.

A segurança social não é invenção do séc. 20, e invenção do séc. 19. Fundamentalmente com a unificação da Alemanha. Em 1889 Otto Bismarck cria o primeiro sistema de segurança social baseado num sistema de capitalização e não de repartição, como hoje conhecemos.

O Sistema de segurança social de capitalização criado em 1889.

O antepassado do sistema de segurança social é francês e remota ao séc. 17. Neste século encontramos contratos de direito privado que vêm representar a tentativa de substituição das impreviões que podem surgir ao logo da vida, nomeadamente a invalidez, as incapacidades, a reforma ou

qualquer outro tipo de imprevisto que possa surgir. Assim, a forma de contrato de Direito Privado seria realizado seria as **Tontinas**.

As **Tontinas** seria basicamente um grupo de pessoas uniam-se durante um determinado período de tempo e durante esse tempo contribuíam com um determinado valor fixo periódico, sendo que esse valor fixo era depositado numa conta e essa conta ou esse depósito ou esse cofre só poderia ser levantado pelo ultimo sobrevivente. Neste tipo de contrato de Direito Privado poderia haver cláusulas de repúdio mas seria sempre muito difícil provar a morte dos interveniente.

Em 1889 Bismarck com o intuito de arrecadar receita cria o primeiro sistema de Segurança Social de Capitalização. Um sistema de Capitalização significa que os depósitos que seriam efectuados pelos contribuintes seriam sujeitos a resgate no momento que fosse necessário, em que vencessem juros. Em 1889, no primeiro sistema de Segurança Social, a idade da reforma era de 65 anos em que a esperança media de vida era de 44 anos. Logo, este sistema era uma boa forma de angariar receita engenhoso e na realidade foi uma fonte de receita importante para o Estado não fosse o sistema ser voluntária e não obrigatória.

O relatório de **Beveridge** em 1942 é idealizado para acesso universal, conceito de necessidade pública. Ao ser criado um sistema público de utilização universal pressupõem que todos, mesmo os sem rendimentos, podem aceder a este sistema nos seus vários subsistemas como o caso do subsistema da reforma.

Temos assim dois sistemas que funcionariam lado a lado, o **Sistema Previdencial**, que é o sistema normal. Previdência significa seguro, logo seriam um sistema de seguro social em que o cidadão teria uma carreira contributiva e com base nessa carreira teria direito a receber algo quando atingisse a idade ou outras vicissitudes que estivessem previstas no contrato. Ao lado do Sistema Previdencial funcionaria o **Sistema de Acção Social** não contributivo em que o acesso seria universal para aqueles que tinham necessidade de aceder a uma retribuição mínima ou a um rendimento de

inserção, que permitam uma vida condigna e a uma sobrevivência com alguma dignidade, pelo estado.

O relatório de **Beveridge** serve de fundamento para a segurança social e para outras áreas de intervenção do estado, nomeadamente a Educação, no qual se propunha o acesso universal e gratuito. O engenho do Sistema de Segurança Social ser Universal não é por ser baseado na obrigatoriedade é por ser de repatriação e não de capitalização. De repartição significa que os contribuintes presentes pagam aos pensionistas presentes. Na realidade os depósitos que eu efetuo não posso reenvindicalos no futuro? Não. Se eu contribuo num valor, determinado de acordo com a base de contribuição em que eu vou pagar aos pensionistas presentes, dai o valor ser consideravelmente mais baixo do que aquele que seria devido num regime de capitalização. Evidentemente que podemos adoptar o modelo de Singapura que é o modelo de poupança de 20 % de todos os rendimentos que auferimos de forma voluntária.

O problema da repartição é a necessidade de sustentação numa pirâmide etária que não seja invertida, cuja base de contribuição seja suficiente larga para pagar aos vários pensionistas. Enquanto a base for larga e o numero de pensionistas for inferior ao numero de contribuintes , os contribuintes conseguem aguentar o problema é quando a população envelhece, problema próprio de Finanças Públicas, e inverte a pirâmide. O que vai acontecer é que, ao ver o mundo ao contrário, seriam os pensionistas que teriam de pagar aos contribuintes, o que não faz sentido.

É próprio dos países desenvolvidos o envelhecimento da população, pois tornamos mais egoístas e temos a tendência para ter menos filhos, pois uma família de dois membros é mais rica que a de cinco. O segredo do desenvolvimento não esta só na educação mas também na natalidade. Até à maioria das crianças estas têm que ser pagas por alguém, é um problema que sai caro.

A Segurança Social serve de base ao que nós conhecemos como estado social e ao que depois serve para a dita Representação Política. Ou seja, as decisões do estado, maior ou menor tal qual como nos conhecemos, têm que passar pelos próprios que são objecto de tributação, **Princípio da Representação Política**. Aqueles que são objecto de tributação têm que participar nas decisões. Sendo um Sistema de Segurança Social de acesso Universal, às várias áreas como segurança social, educação e justiça, a decisão também deveria ser Universal, não apenas pertencente aos tributários como era próprio do estado liberal, mas a todos. Todos teriam direito a tomar parte da decisão, todos vão beneficiar da Representação Política.

Cumulativamente à Representação Política temos a **Participação Pública**. O Direito Financeiro tem uma particularidade que o distingue do Direito Administrativo, enquanto o Direito Administrativo tem como base o Governo, a administração Pública, no Direito Financeiro a base é o Parlamento. A decisão Financeira tem sempre base Parlamentar, não obstante o Governo ser o órgão de execução orçamental exclusivo é o Parlamento a que compete qualquer decisão financeira, é isto que significa a Participação Pública.

Ter um ordenamento com um Parlamento fechado simboliza que o Direito Financeiro não funciona, em que não se garante o **Princípio da Participação Política** (Ex.: no final da primeira república temos quase dois anos de Cortes fechadas com a ditadura de João Franco. Que esta associada à Lei Travão, que proibia o Parlamento de se pronunciar sobre receitas e despesas). Esta situação é a negação do próprio Parlamento. O resultado apareceria em 1908 resultando na morte de um Rei, sendo suficientemente violento o problema do fecho do parlamento.

A lei travão tem uma reminiscência nos dias de hoje no art. 167/2 da CRP, que consagra, não a lei Travão, mas um dispositivo Travão, quanto à ingerência durante o ano Económico. O que é facto é que temos 3 episódios nos últimos 10 anos, em que o próprio Governo nunca invocou a Lei Travão, por ser suficientemente forte e pelo passado violento associado.

Invocar a Lei Travão seria estar a negar a participação da figura Parlamentar. Nos dias de hoje o que sentimos é que, com a inclusão na zona Euro, o cumprimento dos Regulamentos e dos Tratados de funcionamento da União Europeia permite antever que as regras de Défice e da Dívida são um exemplo de negação da decisão Financeira Parlamentar. O Parlamento hoje em dia está muito minorizado na decisão financeira e o Governo está muito fortalecido. As críticas típicas é considerar que os Tratados têm força Supraconstitucional, assim sendo as regras da Dívida e de Défice já constam por via do art. 8º da CRP.

A figura Parlamentar é o cetro da decisão Financeira. A Lei do Orçamento, sendo aprovada pelo Parlamento, contém não só normas de conteúdo financeiro mas também normas que não têm conteúdo financeiro. Outra problemática dos financistas é a proibição ou não de “Cavaleiros Orçamentais”, chamadas normas parasitárias orçamentais. Sabemos que a lei do orçamento é utilizada para alterar o Código Civil ou o código do Processo Civil, códigos que nada tem a ver com as finanças.

Orçamento é típica dos países Latinos vinda do verso “Orçar” que significa fazer a média. Nos países como França e Inglaterra a expressão Orçamento é substituída pela palavra francesa “budget” que significa uma pequena mala vermelha que contém a previsão das receitas e despesas que era levada pelo Primeiro Ministro ao Rei Inglês, com a ideia de o Rei aprovar e remeter a mala ao Parlamento. A mala vermelha contém o símbolo do Ministro das Finanças Inglês. Os Espanhóis chamam ao orçamento “persupuesto” que é uma previsão de receitas e despesas numa perspectiva contabilística.

Constituição Financeira e Fiscal

(art. 101 a 109 da CRP)

Os art. 101 e 102 da CRP vem estruturar o Sistema Financeiro e o Banco de Portugal. Na realidade não é o que esperaríamos em Finanças como Direito bancário, por isso **não vamos estudar**.

Os art. 103 e 104 da CRP representam a **Constituição Fiscal**.

O art. 103 CRP vem identificar o Sistema Fiscal.

Artigo 103.º

(Sistema fiscal)

- 1. O sistema fiscal visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas e uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza.*
- 2. Os impostos são criados por lei, que determina a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes.*

Ninguém pode ser obrigado a pagar impostos que não hajam sido criados nos termos da Constituição, que tenham natureza retroactiva ou cuja liquidação e cobrança se não façam nos termos da lei.

O art. 104 CRP identifica os Impostos.

Artigo 104.º

(Impostos)

- 1. O imposto sobre o rendimento pessoal visa a diminuição das desigualdades e será único e progressivo, tendo em conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar.*
 - 2. A tributação das empresas incide fundamentalmente sobre o seu rendimento real.*
 - 3. A tributação do património deve contribuir para a igualdade entre os cidadãos.*
- A tributação do consumo visa adaptar a estrutura do consumo à evolução das necessidades do desenvolvimento económico e da justiça social, devendo onerar os consumos de luxo.*

Na realidade o Princípio da igualdade tributária que consta do art. 104 da CRP. Estes dois artigos compõem a Constituição Fiscal.

Os artigos 105, 106 e 107 da CRP que representam a **Constituição Financeira**.

O art. 105 da CRP identifica o conceito de orçamento.

Artigo 105.º

(Orçamento)

1. O Orçamento do Estado contém:
 - a) *A discriminação das receitas e despesas do Estado, incluindo as dos fundos e serviços autónomos;*
 - b) *O orçamento da segurança social.*
2. *O Orçamento é elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento e tendo em conta as obrigações decorrentes de lei ou de contrato.*
3. *O Orçamento é unitário e especifica as despesas segundo a respectiva classificação orgânica e funcional, de modo a impedir a existência de dotações e fundos secretos, podendo ainda ser estruturado por programas.*
4. *O Orçamento prevê as receitas necessárias para cobrir as despesas, definindo a lei as regras da sua execução, as condições a que deverá obedecer o recurso ao crédito público e os critérios que deverão presidir às alterações que, durante a execução, poderão ser introduzidas pelo Governo nas rubricas de classificação orgânica no âmbito de cada programa orçamental aprovado pela Assembleia da República, tendo em vista a sua plena realização.*

O art. 106 da CRP identifica o conceito de procedimento Orçamental.

*Artigo 106.º***(Elaboração do Orçamento)**

1. *A lei do Orçamento é elaborada, organizada, votada e executada, anualmente, de acordo com a respectiva lei de enquadramento, que incluirá o regime atinente à elaboração e execução dos orçamentos dos fundos e serviços autónomos.*
2. *A proposta de Orçamento é apresentada e votada nos prazos fixados na lei, a qual prevê os procedimentos a adoptar quando aqueles não puderem ser cumpridos.*
3. *A proposta de Orçamento é acompanhada de relatórios sobre:*
 - a) *A previsão da evolução dos principais agregados macroeconómicos com influência no Orçamento, bem como da evolução da massa monetária e suas contrapartidas;*
 - b) *A justificação das variações de previsões das receitas e despesas relativamente ao Orçamento anterior;*
 - c) *A dívida pública, as operações de tesouraria e as contas do Tesouro;*
 - d) *A situação dos fundos e serviços autónomos;*
 - e) *As transferências de verbas para as regiões autónomas e as autarquias locais;*
 - f) *As transferências financeiras entre Portugal e o exterior com incidência na proposta do Orçamento;*
 - g) *Os benefícios fiscais e a estimativa da receita cessante.*

O art. 107 da CRP identifica o conceito de Fiscalização e Controlo. Que vem identificar a Assembleia da República e o Tribunal de Contas como órgão de fiscalização e Controlo.

*Artigo 107.º***(Fiscalização)**

A execução do Orçamento será fiscalizada pelo Tribunal de Contas e pela Assembleia da República, que, precedendo parecer daquele tribunal,

apreciará e aprovará a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social.

Vamos começar a estudar primeiro a Constituição Financeira e só depois a Fiscal.

O art. 105 da CRP vem identificar o que é Orçamento de Estado no numero 1 o que é orçamento do Estado que contém, de acordo com o numero 1, a discriminação das Receitas das despesas do estado incluindo os Serviços Autónomos. Neste caso concreto referimo-nos aos Serviços Integrados e Serviços e Fundos Autónomos. Os **Serviços Integrados** da Administração Directa e **Serviços e Fundos Autónomos** a Administração Indirecta e Orçamento da **Segurança Social**. Teríamos três subsectores que são objecto de Orçamentação. O art. 105/1 da CRP identifica, em primeiro lugar, a necessidade de discriminação de receitas e despesas (que nós depois estudaremos como sendo a **Regra da Discriminação**).

Para além disso identifica-se ainda no art. 105/1 da CRP a **Regra da Plenitude**. Ou seja, o Orçamento deve ser um só documento e deve conter todas as receitas e todas as despesas dos Serviços Integrados, Serviços e Fundos Autónomos e Segurança Social. Quando se fala em Todas as receitas e todas as Despesas, fala-se em UNIVERSALIDADE. Encontramos, no art. 105/1 da CRP, **Plenitude e Discriminação**, na vertente da UNIDADE e da UNIVERSALIDADE.

O art. 105/2 CRP, está dividido em duas partes. Em primeiro lugar, que o Orçamento é elaborado em harmonia com as grandes opções do **Plano**. Isto era o pressuposto que nós ainda estaríamos numa Economia dirigista, numa Economia Planificada, o que não é o que acontece. O **Plano** é uma reminiscência que ainda não foi retirado da Constituição, na realidade o **Plano** corresponde a um documento que é apresentado pelo Governo à Assembleia da República, no final do ano, e que coincide com o Programa do Governo e que, pode ser revisto anualmente pelo Governo, no final do ano. Esse **Plano** que a Constituição ainda se reporta é apresentado com outro documento, também ele redundante, mas que resulta não da Constituição, mas sim do Tratado de Funcionamento da União Europeia e do Pacto de

Estabilidade e Crescimento, que é o Programa de Estabilidade e Crescimento, o celebre **PEC**. O PEC é também uma forma de Plano do Governo, que o Governo tem que apresentar no final do ano, e que é submetido a apreciação, mas **não** é aprovado ou rejeitado pelo Parlamento.

A segunda parte do art. 105/2, o Orçamento é elaborado tendo em conta as Obrigações decorrentes de Lei ou de contrato. Diríamos temos então que, a Lei do Orçamento está submetida a um contrato. **Mentira**, não é isso que diz. Não obstante o legislador dizer que, se deve ter em conta as obrigações decorrentes de Lei ou de cada contrato, é a Lei Constitucional que diz. Antes de mais a Lei do Orçamento está submetida à Lei e ao que a Lei disser. Não há nenhuma inferiorização de fontes normativas, não obstante da Lei poder vir dizer mais tarde o contrario.

As Obrigações decorrentes de Lei ou de contrato são chamadas de Vinculações Internas Orçamentais, no que identificamos como despesas obrigatórias. Quando a Lei do Orçamento é submetida à apreciação, há uma parte desta Lei que não é submetida a votação, porque são despesas que já correm em compromissos anteriores. São as chamadas **Despesas Obrigatórias**, em que não obstante estarem submetidas a uma aprovação geral e global, não são discutidas (ex: o cumprimento do contrato de emprego publico, a solução de um plano de pagamentos assumido pelo Governo em anos anteriores, o pagamento de dividas ou pagamento de Juros).

Muito interessante é o facto de haver uma proposta de alteração à Lei de Enquadramento Orçamental, no final do ano passado, que vem introduzir o conceito de **Despesa Prioritária** para além da **Despesas Obrigatória**. No fundo vem dizer que toda a poupança que o estado fizer num determinado ano deverá ser consignado a amortização da Dívida. Não serve de nada a distinção entre **Despesa Obrigatória** e **Despesa Prioritária**, quando o legislador esta a dizer “... *deve se ter em conta as obrigações correntes de lei ou contrato.*” Os empréstimos são obtidos por meio de contrato, na realidade os empréstimos e a amortização dos empréstimos já seguem um regime próprio do contrato e já são obrigatórios por força da Lei. A criação de despesas prioritárias só vem criar mais confusão no legislador, que tenta criar uma hierarquia dentro de outra hierarquia. O sistema de vinculação do legislador orçamental é chamado de **Vinculação em Cascata**. Ou seja,

temos em cima o Tratado de Funcionamento da União Europeia, em segundo lugar as Normas Constitucionais, em terceiro as grandes opções do Plano e o Programa de Estabilidade e Crescimento e em último a Lei do Orçamento que ficaria na base do sistema de **Vinculação em Cascata**. Tudo isto encontra-se consagração não só no **art. 105/2 CRP segunda parte**, mas também nos **art. 16 e 17 da Lei de Enquadramento Orçamental**.

Finanças Públicas

01 de Março de 2013

Prof. Guilherme de Oliveira Martins

O **art. 105/3 CRP** divide-se em 4 partes:

- 1 – O Orçamento é unitário;
- 2- Especificação das Despesas seguir a classificação Orgânica e Funcional;
- 3- Proibição dos Fundos Secretos;
- 4- Estruturação por Programas.

(vimos que de acordo com o art. 105/1 que a apresentação do Orçamento de Estado seria aplicado apenas a algumas entidades, que não obstante este facto, teria de prever todas as Despesas e todas as receitas, de todas essas entidades, num só documento (Unidade e Universalidade)).

1 – O Orçamento é unitário

Não obstante o legislador prever a relação entre Unidade e Universalidade, o que é facto é que a doutrina francesa em vez de distinguir entre Unidade e Universalidade, distingue entre Unidade Formal e Unidade Material. Sendo que Unidade Formal é a que corresponde à Unidade e a Unidade Material, quanto as receitas e despesas, corresponde à Universalidade própria do Orçamento português.

A grande questão é que na definição do perímetro do Orçamento do estado. Quando falamos em Orçamento Unitário estaríamos a assumir que todo o sector publico administrativo estaria contemplado no Orçamento do estado, o que não é verdade.

O sector publico administrativo é composto por 7 entidades.

Administração Central:

(A lei de Bases da Contabilidade Publica 8/90 de 20 de Fevereiro distingue os Serviços Integrados dos Serviços e Fundos Autónomos).

1 – Serviços Integrados: são dotados de autonomia administrativa. Ou seja, que tem poderes suficientes para a pratica de actos de gestão corrente (Ex. Pagamento de salários), não tendo receitas próprias, sobrevivendo das transferências do Orçamento do estado. Exemplo de Serviços Integrados são os Ministérios e as Direções Gerais, que vivem das receitas gerais do estado e das transferências provenientes do Orçamento do estado.

2- Serviços e Fundos Autónomos: são dotados de autonomia administrativa e financeira. Tem receitas próprias que cobrem pelo menos 2/3 das despesas totais e estão autorizados para a pratica de actos de gestão ordinária e extraordinária, desde que afetem exclusivamente as receitas próprias. Esgotadas as receitas próprias vivem das transferências do Orçamento de estado, entrando no mesmo regime da autonomia administrativa, sendo apenas autorizado para a pratica de actos de gestão corrente. Exemplo deste tipo de serviço é a FDUL, não tendo orçamento próprio pois as despesas e receitas são inscritas no orçamento do estado, tem autorização e poderes para a pratica de actos de gestão ordinária e extraordinária desde que isso signifique a afectação de receitas próprias, que são as propinas. Em principio as receitas próprias devem cobrir pelo menos 2/3 das despesas totais, ou sejam as propinas cobradas pela FDUL devem cumprir 2/3 das despesas totais.

Administração Regional (Açores e Madeira):

3 - Serviços Integrados Regionais

4 - Serviços e Fundos Autónomos Regionais

Seguem o mesmo regime aplicado à Administração Central.

Administração Local ou Autárquica:

5 - Serviços Integrados Locais: também são dotados de autonomia administrativa.

6 - Serviços e Fundos Autónomos Locais: também são dotados de autonomia administrativa e financeira.

Segurança Social:

Não aplicamos a mesma dicotomia dos serviços Centrais, Regionais e Locais, porque a Segurança Social é gerida por um Serviço Integrado da Administração Central que é o Ministério da Solidariedade e da Segurança Social.

Não poderíamos atomizar o serviço Integrado da Segurança Social porque já estaria integrado no Ministério da Solidariedade e da Segurança Social, pois significaria que entrávamos no campo dos serviços autónomos, havendo um Instituto que gere os fundos da Segurança Social que é o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), sendo complementar o Instituto de Gestão dos Fundos de Capitalização da Segurança Social (**agora não vamos estudar este último instituto**).

O IGFSS é um serviço autónomo, dotado de autonomia administrativa e financeira.

Temos então as 7 entidades que compõe o sector Público e Administrativo, sendo que destas 7 entidades apenas 3 constam do Orçamento de estado (**Serviços Integrados da Administração central**,

Serviços e Fundos Autónomos da Administração Central e Serviços de Segurança Social) e outras 4 não constam do Orçamento de estado, têm Orçamento Próprio (**Serviços Integrados da Administração Regional e Local e Serviços e Fundos Autónomos da Administração Regional e Local**) – Instituto que chamamos de INDEPENDÊNCIA ORÇAMENTAL, que é o grau máximo de autonomia.

Temos 3 graus de Autonomia:

- Administrativa;
- Administrativa e Financeira;
- Independência Orçamental.

O grande problema é que o cálculo do défice e da dívida, para efeitos da zona Euro e para efeitos do protocolo relativo aos défices excessivos, é feito por referência a todo o sector público administrativo. Sendo que o Orçamento do estado quando é discutido e aprovado no Parlamento apenas contempla três entidades. O cálculo da administração Local e Regional resulta de uma operação de consolidação que apesar de ter um conteúdo jurídico é essencialmente uma operação Política.

O montante do défice e da dívida é comunicado ao Eurostat (Instituto Europeu de Estatística) duas vezes por ano, em Fevereiro e em Setembro, por via do Ministério das Finanças, mais propriamente através do INE (Instituto Nacional de Estatística). Sendo que no resto do ano, o Ministro das Finanças fica com a capacidade de gerir discricionariamente o montante do défice e da dívida.

O problema não é só a delimitação do perímetro e a política do perímetro, na realidade quando se diz que o Orçamento é Unitário deveria contemplar Administração Local e Regional, e não contempla porque o estatuto Político e Administrativo das Regiões Autónomas vem dizer que não, que há fundamentos políticos e Administrativos para a **Independência Orçamental**. Por outro lado nas Autarquias Locais também há razões administrativas que permitem esta consagração de Independência Orçamental. Ou seja o legislado Interno vem permitir alguma distorção dos

valores dos saldos que o Ministro das Finanças tem que comunicar, duas vezes por ano, quando do reporte do défice e da dívida feito em Fevereiro e Setembro.

Mas o problema não é só este, para além do perímetro estar manipulado, as contas também estão, por um lado por serem apenas comunicadas duas vezes por ano, e por outro pelo sistema de contabilidade interno do país ser diferente. Ou seja, o cálculo do défice e da dívida é feito de acordo com um sistema harmonizado de contas nacionais e regionais. Esse sistema harmonizado chama-se Sistema Europeu de Contas 95, conhecido por SEC 95, que está a ser atualizado numa versão de 2010 e que para 2014 devemos ter aprovado e implementado. Este novo sistema corresponde a um sistema normalizado de contas para efeitos de cálculo do défice e da dívida (é um regulamento com cerca de 1200 páginas que de forma sucinta tenta explicar qual é a composição das carteiras de ativos e passivos do estado para efeitos do cálculo do défice e da dívida entre outros)

O SEC 95 veio substituir o sistema de contas nacionais que estava em vigor desde 1972, que por sua vez veio representar uma harmonização de ativos e passivos que o estado deverá apresentar para efeitos de harmonização de contas. O critério do SEC 95, que ainda está em vigor, e de registo de receitas e despesas para o estado é o critério de compromissos que se chama **Acréscimo**, na expressão Inglesa que se chama **Accrual**. Na realidade as receitas e despesas são registadas no orçamento de acordo com o SEC 95, numa lógica de compromissos, ou seriam... Uma ótica de compromissos significa que as receitas que nasceriam juridicamente num determinado ano teriam de ser registadas nesse ano, independentemente de serem efectuadas noutro ano. O mesmo relativamente às despesas, por exemplo a receita de 2012 do IRS, numa lógica de compromissos, seria registada em 2012. Porque a obrigação jurídica de pagar o imposto do IRS 2012 nasce em 2012. Só que a receita de IRS 2012 só entra nos cofres do estado em 2013, o que significa que só depois da declaração e da liquidação, quase um ano e meio depois, é que é feita a sua contabilização.

Oportunamente temos um sistema interno de contabilidade, tal como a maioria dos estados. Sendo que este sistema interno se baseia na lógica de caixa, ou seja, regista as despesas e receitas com base nas entradas efetivas. Temos assim **dois sistemas** de contabilidade opostos, um sistema de compromissos no qual se baseia o SEC 95 e o qual é reportado o montante do défice e da dívida em Fevereiro e Setembro ao EUROST e outro sistema que é comunicado aos portugueses no âmbito da sua representação ao Parlamento, um sistema de contabilidade pública que esta em vigor desde 1991 e que na realidade ainda estão em falta cerca de 35% de serviços do estado para ser implementado esse sistema de contabilidade.

O facto de termos dois sistemas gere um problema de dupla contabilidade, oportunismo. Contabilidade pública interna e contabilidade nacional que só comunicada em Fevereiro e em Setembro.

Como exemplo de sistema rudimentar temos a entrega de receita do IVA. Alguém que recolha o IVA a 31 de Dezembro de 2012 só tem que entregar em Fevereiro, o que significa que numa ótica de caixa que a receita de Fevereiro seria registada em 2013 na contabilidade pública e numa ótica de compromissos de contas nacionais seria registado em 2012. Para resolver esta situação o governo português acordou com a comissão Europeia, o EUROSTAT, que 75% da receita que é arrecada no dia 15 de fevereiro do ano seguinte vem ser contabilizada no ano anterior e 25% vai ser contabilizada no novo ano. Esta contabilização é totalmente rudimentar, muito grosseira e de falta de transparência.

O resultado de tudo isto é o governo tentar minimizar esta assimetria significativa e fá-lo de duas formas, primeiro ajudou à criação, junto do Parlamento, de uma Unidade Técnica de Apoio Orçamental que se chamou UTAO e que funciona junto do Parlamento, mas que até 2010 não teve nenhum membro. Por outro lado, perante a ausência e passividade dos membros da UTAO, que não existiam, a Lei de Enquadramento Orçamental em 2011 veio criar outro Conselho, o Conselho de Finanças Públicas, de acordo com a experiência de um Professor de Finanças públicas Húngaro chamado **George Kopits**, vogal do executivo do Conselho de Finanças

Publicas português. Este Conselho de Finanças Publicas foi criado e consta da Lei de Enquadramento Orçamental tem como principal intuito a Fiscalização e Monitorização da atividade do Governo e do parlamento em matéria Orçamental. Sendo que o Conselho de Finanças Publicas é uma autoridade Independente, ou seja temos o Governo e o Ministério das Finanças que tem um Gabinete de Estudos (Gabinete de Planeamento Estratégia Avaliação e Relações Internacionais - GPEARI), temos a AR como unidade técnica de apoio Orçamental e o Conselho de Finanças que nasceu com base numa expressão Inglesa “**Watchdog**” que significa “cão de guarda”. Esta expressão foi utilizada pela primeira vez por **George Kopits**, que permitiu a criação de um Conselho de Finanças Públicas Húngaro em 2008 e extinto em 2009, em que o professor **George Kopits** era o presidente. O Conselho foi extinto porque o Governo achou incómodo a sua manutenção e resolveu cortar as verbas. Este organismo fiscalizador não passa de ser um Policia que fiscaliza outro Policia de forma a que todos sejam Fiscalizados e Monitorizados uns pelos outros.

2- Especificação das Despesas seguir a classificação Orgânica e Funcional

O **art. 105/3** CRP diz que as despesas devem ser especificadas de acordo com uma **Classificação Orgânica e Funcional**. O que é facto é que as despesas são Classificadas de acordo com 3 especificações e não 2 que daí resulta.

- **Classificação Orgânica:** significa que as despesas devem ser apresentadas no Orçamento de Estado em Mapa próprio, por Ministério, por Direcção Geral, Mapa 2.
- **Classificação Funcional:** significa que as despesas devem ser apresentadas por funções do Estado. Devemos ter um Mapa que identifica as funções do estado e as despesas. Mais concretamente, dentro dos Serviços Integrados ao Mapa 3.

- **Classificação Económica** (sendo que esta classificação não é obrigatória do ponto de vista Constitucional).

3- Proibição dos Fundos Secretos

De facto a Constituição prevê no art. 105/3 a Proibição de Fundos Secretos. Proibição meramente excepcional porque nós podemos ter, por razões de segurança Nacional, Fundos Secretos, que podem ser aprovados no Parlamento, desde que haja fundamento.

Estruturação por Programas.

O art. 105/3 diz “... *podendo ainda ser estruturado por programas.*”. Isto não é bem assim, o legislador em 2011 alterou o paradigma e veio dizer que temos duas formas de Orçamentação, por **Atividades** e por **Programas**.

A **Orçamentação por Atividades** é aquela que conhecemos e que resulta do Orçamento que está em vigor. Os Mapas são por classificação Orgânica, Funcional e Económica. Ou seja, o Governo apresenta as despesas e executa-as com base nos Órgãos, nas Funções e na Natureza dos Próprios Atos (Classificação Económica).

Mas o que é facto é que há outro paradigma, a **Orçamentação por Programas**.

A **Orçamentação por Programas**. Significa que o programa é o conjunto de medidas e de atividades. Em vez de apresentarmos despesas por Ministério apresentamos programas que poderiam ser seguidos por vários Ministérios: Programa Saúde, Programa Justiça, Programa Defesa, etc. Seguindo o paradigma espanhol que é apresentado por Programas e não por Atividades desde 2011. Em Portugal não existe Orçamentação por Programas. Dos 21 Mapas que estão em vigor e que constam da Lei do Orçamento de estado apenas 1 é um Mapa por Programas (Mapa 15). Até ao

Mapa 14 são Mapas por Atividade, quer isto significar que o paradigma ainda é Mapas por Atividades, com a complementaridade dos Programas. Não obstante a Lei de Enquadramento de Estado dizer que o Paradigma é por Programa, não havendo correspondência na prática.

A Orçamentação por Programas é a única que apresenta uma forma que garante a transparência e clareza financeira.

O art. 105/4 está dividido em 4 partes:

1. O Orçamento prevê as receitas necessárias para cobrir todas as despesas: isto não é um equilíbrio orçamental é um equilíbrio Contabilístico, chamado de equilíbrio Formal. Se o Governo a determinada altura não tem receitas para cobrir as despesas, não se chama déficit Orçamental, chama-se “*Banca rota*” ou “*Default*”. A última “Banca Rota” portuguesa foi em 1891/1892 e ficou resolvida em 2002.
2. O Orçamento deve definir as regras de execução; é ao Governo que compete exclusivamente a execução do Orçamento sem interferência do Parlamento. Há um dispositivo que se chama “**Dispositivo Travão**”, que vem dizer no art. 167/2 da Constituição, que o Parlamento não pode interferir em termos de diminuição de receitas e de aumento de despesas.
3. O Orçamento deve definir as condições que deverá obedecer o recurso ao crédito público; esta a remeter ao art. 161 alínea h) da Constituição, que diz que compete à AR aprovar todas as operações de crédito que estejam para além do ano Orçamental, no que chamamos **Operações de Dívida Pública Flutuante**. O contrário são as **Operações de Dívida Pública Fundada** que tem o impacto no ano subsequente.

O Parlamento tem que aprovar expressamente **Operações de Dívida Pública Fundada** para além do ano, porque a AR só autorizou

o crédito do Orçamento do Estado que esta a aprovar, se o período de amortização cair nos anos subsequentes então terá que ter autorização expressa do Parlamento, porque ainda não há Orçamento de Estado para esse ano.

4. O Orçamento deve definir os critérios que vão presidir às alterações: A lei do Orçamento deve conter e remeter para regras próprias de alteração orçamental. Se ao Governo compete executar exclusivamente o Orçamento, também é ao Governo que compete exclusivamente apresentar propostas de alteração. Se as propostas de alteração tem um conteúdo inovador não podem deixar de passar pelo Parlamento. Ou seja, se o Governo quer aumentar a despesa terá de ouvir e obter uma aprovação do Parlamento. Mas não pode acontecer o contrario, o Parlamento no ano Económico não pode interferir na execução do governo e daí resulta o **dispositivo travão** que consta do art. 167/2 da Constituição e que também está implícito nesta última parte do art. 105/4 da Constituição.

Finanças Públicas

08 de Março de 2013

Prof. Nuno Cunha Rodrigues

Já sabem da existência de uma **Constituição Financeira, Política e Económica** dentro da própria Constituição.

Em fianças interessa-nos a constituição Financeira, em particular os art. 105, 106 e 107 da Constituição. Nesta fazer vamos olhar sobretudo para o Orçamento de Estado e por quem é elaborado, executado e fiscalizado. Vamos analisar a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, **Lei 91/2001** com varias alterações, sendo que a ultima (6ª revisão) introduzida pela **Lei 52/2011**. É à Lei do Enquadramento que se subordina a Lei de

Orçamento de Estado. No artigo 106/1 da Constituição verificamos isso mesmo:

Artigo 106.º

(Elaboração do Orçamento)

1 - A lei do Orçamento é elaborada, organizada, votada e executada, anualmente, de acordo com a respectiva lei de enquadramento, que incluirá o regime atinente à elaboração e execução dos orçamentos dos fundos e serviços autónomos.

A Lei do Orçamento é Elaborado, Organizada, Votada e Executada anualmente de acordo com a respectiva Lei de Enquadramento. A Lei de Enquadramento é uma lei de **valor reforçado** à qual se subordina a elaboração a organização e a execução da Lei do Orçamento, por isso podemos detectar diferentes fases que envolvem o Orçamento de Estado.

Uma **primeira fase** é a que envolve de **preparação** do Orçamento de Estado cuja competência pertence ao Governo e apresenta-lo à Assembleia da República (deve apresentar a proposta de Lei de Orçamento de Estado todos os anos até 15 de Outubro do ano anterior ao do orçamento que respeita).

Na **segunda fase** de **discussão e aprovação** do estado que pode envolver alterações orçamentais cuja competência é da AR. Olhando para o artigo 161 alínea g) da Constituição iremos encontrar esta competência da AR, de aprovar o Orçamento de Estado sob proposta do Governo:

CAPÍTULO II

Competência

Artigo 161.º

(Competência política e legislativa)

Compete à Assembleia da República:

...

g) Aprovar as leis das grandes opções dos planos nacionais e o Orçamento do Estado, sob proposta do Governo;

Temos a **terceira fase** que é a fase de **execução** do Orçamento de Estado (que já foi aprovado). A execução do Orçamento de Estado pertence ao Governo, previsto no art. 199 alínea g) da Constituição:

Artigo 199.º

(Competência administrativa)

Compete ao Governo, no exercício de funções administrativas:

...

b) Fazer executar o Orçamento do Estado;

Durante a **fase de execução** Orçamental podem ser realizadas alterações ao Orçamento. Vimos nos art 52.º e ss de quem é a competência para proceder alterações ao Orçamento. Algumas alterações serão da competência do Governo e outras da competências da AR, sendo que estas últimas deverão ser desencadeadas pelo Governo, nomeadamente face à chamada **Lei Travão**, que determina que durante o Orçamento de Estado nenhum deputado pode apresentar propostas que representem o aumento da despesa ou a diminuição da receita.

Depois temos na **quarta fase a Fiscalização**, em que o Orçamento já foi executado e que dá origem á chamada Conta Geral do Estado, que é o resultado do apuramento à posteriori do que foi a execução de Orçamento de Estado e que essa Conta Geral do Estado deverá ser aprovada pela AR nomeadamente nos termos do art. 107 da Constituição. A Conta Geral do Estado Fiscalizada pela AR e Tribunal de Contas:

Artigo 107.º

(Fiscalização)

A execução do Orçamento será fiscalizada pelo Tribunal de Contas e pela Assembleia da República, que, precedendo parecer daquele tribunal, apreciará e aprovará a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social.

O tribunal de Contas neste caso procede á emissão de um parecer sobre a Conta Geral do Estado. Este parecer apesar de não ser vinculativo é entregue à AR, e a AR, de acordo com o resultado do parecer, aprova ou não a Conta Geral do Estado. Numa **quarta e ultima fase** Orçamental.

Na preparação e elaboração do Orçamento o Governo não pode ter uma atitude discricionária, ou seja, não pode decidir a seu belo prazer o que quer ou não colocar no Orçamento. Desde logo o Governo está subordinado ás vinculações Internas e Externas que resultam do art. 105/2 parte final da Constituição:

Artigo 105.º

(Orçamento)

2. O Orçamento é elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento e **tendo em conta as obrigações decorrentes de lei ou de contrato.**

A elaboração do Orçamento deve ter em conta as obrigações decorrentes de lei ou de contrato. É por isso que os vencimentos dos funcionários públicos devem ser contemplados no Orçamento de Estado (Obrigação decorrente de Lei), pois é uma despesa corrente.

Alguns dos princípios e regras previstos na Constituição Financeira, também se encontra previsto na Lei de Enquadramento Orçamental. Estas obrigações e vinculações Externas e internas, que assume a Constituição, estão também presentes nos artigos 16 e 17 da LEOE (Lei de Enquadramento de Orçamento de Estado). Mas encontramos também outros princípios e regras na Constituição, como por exemplo o **Princípio ou Regra da Anualidade**:

Artigo 106.º

(Elaboração do Orçamento)

1. A lei do Orçamento é elaborada, organizada, votada e executada, **anualmente**, de acordo com a respectiva lei de enquadramento, que incluirá o regime atinente à elaboração e execução dos orçamentos dos fundos e serviços autónomos.

O Orçamento tem uma base e dimensão anual, em que o ano Económico coincide com o ano Civil, começando a 1 de janeiro e terminando a 31 de Dezembro. Há países em que isso não acontece. O facto de ser aprovado anualmente pode pôr alguns entraves ao nível da programação plurianual da despesa, ou seja, o Estado muitas vezes realiza despesa que não se consome num ano mas sim em vários. Como por exemplo a construção de uma ponte. Assim, o Orçamento prevê a necessidade de se antecipar o que venha a ser a despesas futura. A forma como a LEOE tenta resolver o problema é através do art. 14º.

Como sabemos o Estado tem necessidade de obter receitas para fazer face às despesas que tem. É no Orçamento de Estado que vão ser contempladas as receitas e despesas que o Estado pretende efetuar. Note-se que no entanto, as receitas que o Estado obtém não estão directamente ligadas a determinadas despesas, isto resulta do **Princípio ou Regra da Não Consignação**, previsto no artigo 7º da LEOE. Este princípio significa que nenhuma receita pode ser afectada a determinada despesas. Por exemplo o

caso da receita de IRS ser destinada á construção de 10 hospitais, isto não é possível de acordo com a Regra da Não Consignação. Todas as receitas devem servir para cobrir todas as despesas. Como todos os Princípios e Regras Orçamentais também este admite exceções. As exceções ao Princípio da Não Consignação está previsto no artigo 7º/2 da LEOE.

Já vimos as diferentes fases do Orçamento:

- Preparação
- Aprovação
- Execução
- Fiscalização

O artigo 107 refere-se à fiscalização do Orçamento de Estado depois da fase de execução do Orçamento de Estado. O artigo 106 refere as regras a que esta submetido a sua elaboração e execução. O artigo 105 refere-se as vinculações do Orçamento e à forma como ele é organizado.

Não devemos confundir o Orçamento do Estado com o Orçamento de outros entes Públicos intraestaduais, cujas regras não são as mesmas que estão previstas na Constituição. Refiro-me em particular ás Autarquias Locais, Regiões Autónomas e ao Sector Empresarial do Estado. Por exemplo o Município, que faz parte do Estado, tem orçamentos próprios. Estas entidades gozam de independência Orçamental, significa que podem dispor das receitas que por Lei lhes são devidas) ás despesas que entendam efetuar.

O que significa que podem dispor das receitas que **por Lei** lhes são devidas? Significa que as **Autarquias Locais** não têm capacidade de determinar as suas próprias receitas, ou seja não têm poder Tributário Originário, ao contrário do que acontece com o Estado (a AR pode determinar a criação de impostos e sua cobrança, o Estado pode contrair empréstimos e pode vender património). As **Regiões Autónomas** também não têm poder Tributário Originário, tem poder Tributário derivado, ou seja, só podem criar impostos nos termos em que a Lei de Finanças das Regiões

Autónomas assim o prevê. Mas gozam de Independência Orçamental. A Assembleia Regional da Madeira e dos Açores aprova, em cada ano, o Orçamento das Regiões Autónomas com base nas receitas que podem dispor nos termos da lei e afeta-las as despesas que entendam por convenientes, da mesma forma que o Município.

No artigo 105º da CRP há Orçamentos de entes públicos infra-estaduais de base Territorial, exemplo as Autarquias Locais, não estão refletidos no Orçamento de Estado no sentido de se determinar as receitas e as despesas.

O artigo 106/3 alínea e) pode confundir um pouco.

Artigo 106.º

(Elaboração do Orçamento)

...

e) As transferências de verbas para as regiões autónomas e as autarquias locais;

O que acontece é que estes entes públicos (Municípios) não são autossuficientes com as receitas que cobram. Por exemplo ao nível das Taxas. Os Municípios vivem muito das Taxas que cobram, mas essas taxas não são suficientes para os Municípios. Por isso há necessidade de transferir para o Município verbas, que encaixam como receitas, e que depois decidem o que devem fazer com essas receitas, para fazer face às despesas.

Outra entidade que tem Orçamento próprio é a Segurança Social. Encontramos finalidades diversas no seu Orçamento, por exemplo o caso das pensões, do apoio social às crianças, etc. O orçamento da Segurança Social apesar de destinar-se do Orçamento do Estado integra-o (em diferentes Mapas Orçamentais). No artigo 105/1 alínea b) encontramos referência que o Orçamento de Estado contém o Orçamento da Segurança Social.

O Governo é quem prepara o Orçamento de Estado e quando o faz está desde logo subordinado a vinculações referentes de Lei e de contrato como vimos no artigo 105/2 parte final.

O artigo 105/2 relaciona-se com o que está previsto na Constituição nos artigos 90º e 91º. Sendo a Constituição de 76 marcada por uma transição para o período Socialista, e apesar de cada vez mais se afastar de uma constituição típica de Economia em Transição para uma Economia Socialista, o Estado continua a ter anualmente a Lei das Grandes Opções de Plano, onde o estado define aquilo que são as grandes opções em termos Económicos, ainda que bastante limitadas ao sector publico e a atividade do estado, não se refletindo na atividade privada.

Por isso, o Orçamento de Estado e a Lei das Grandes Opções de Plano estão previstos nos artigos 90º e 91º da CRP. O Orçamento de Estado é uma espécie de expressão financeira da Lei das Grandes Opções de Plano, que encontramos no artigo 105/2 da CRP. Não com o peso que teve na CRP de 76 e anos seguintes, mas ainda assim, encontramos esta subordinação do Orçamento á Lei das Grandes Opções de Plano do artigo 105/2 da CRP.

O Estado através do Orçamento prevê receitas que vão determinar a possibilidade do Estado realizar despesas cumprindo o que está na CRP, na Lei das Grandes Opções de Plano e de alguma forma o Programa do Governo.

O Governo através do Orçamento de Estado executa, em termos financeiros, o que se propôs realizar no seu Programa.

A proposta de Orçamento de Estado pode não ser aprovada pela AR, principalmente em Governos Minoritários. Naturalmente num Governo maioritário é mais difícil de acontecer. Perante esta situação o Governo deverá apresentar nova proposta e enquanto a proposta não for aprovado o país vive no chamado no Regime de Duodécimos., podendo determinar a demissão do governo, não por estar previsto na lei, mas porque o Governo, no fundo, através da não aprovação do Orçamento pela AR isso apresentará um voto de desconfiança da AR em relação ao Governo. Isto advém da importância e do significado político que o Orçamento tem enquanto

expressão da vontade do Governo, da execução das suas opções Políticas, que foram apresentadas no seu programa. Logo, a discussão e aprovação do Orçamento é de máxima importância para a permanência de um Governo. Tem um significado Político.

A proposta de Orçamento envolve a obtenção de receitas para fazer face às despesas que o estado tem para que no final haja um equilíbrio orçamental.

No artigo 105/4 encontramos o **Princípio de Equilíbrio Orçamental**, ainda que nesta fase ainda em sentido Formal.

Artigo 105.º

(Orçamento)

...

4. **O Orçamento prevê as receitas necessárias para cobrir as despesas**, definindo a lei as regras da sua execução, as condições a que deverá obedecer o recurso ao crédito público e os critérios que deverão presidir às alterações que, durante a execução, poderão ser introduzidas pelo Governo nas rubricas de classificação orgânica no âmbito de cada programa orçamental aprovado pela Assembleia da República, tendo em vista a sua plena realização.

As receitas devem ser iguais às despesas. Acontece muitas vezes no final do ano que esse facto não se verifica porque as receitas são inferiores às despesas, temos uma situação de défice orçamental, porque as receitas não foram suficientes para as despesas. Ou porque as despesas foram maiores ou porque as receitas não atingiu o que estava previsto. Nestas situações o montante é elevado a **Divida Publica** de forma a corrigir o défice orçamental.

Para efeitos Europeus o valor da Divida do Estado não é o valor nominal da Divida, o que interessa é apurar o valor da divida relativo ao PIB.

Por isso é que n'os temos neste momento um valor de dívida de 120% do PIB, para um valor nominal de 1000 milhões. Se o PIB não crescer, por outro lado se diminuir, os mesmos 1000 milhões que representam 120% da Dívida podem passar a representar 130% da dívida. O valor aumentou 0 em termos nominais mas como o PIB não cresceu a % aumenta automaticamente. É necessário fazer crescer o PIB para que haja crescimento Económico, mas numa época de Recessão não há crescimento Económico, portanto mesmo que se consiga travar o crescimento da dívida em termos nominais, não se conseguindo aumentar o PIB (crescimento Económico) o valor da Dívida aumenta automaticamente.

Não basta reduzir a dívida. É necessário fazer com que o PIB cresça.

A Lei de Orçamento e a Constituição prevê que no **Equilíbrio Orçamental** que o montante das despesas seja igual ao das receitas, art. 105/4 parte inicial.

O Estado obtém receitas por via dos impostos e face a uma situação de recessão as pessoas consomem menos e a tributação de impostos indiretos (consumo) é menor.

O art.105/1 alínea a) parte inicial, diz-nos que o Estado deve discriminar as receitas que obtém.

Tipos de Receitas:

- Tributárias
- Creditícias
- Patrimoniais

Receitas Creditícias : são as que resultam do endividamento do estado.

A propósito de Dívida Pública e Dívida Fundada, vamos ver que na Lei Quadro da Dívida Pública, se o estado se quer endividar a médio longo prazo estamos a endividar a nossa geração e a geração futura. John Rawls no livro Teoria da Justiça falava do problema do encargo de transmissão de ónus para as gerações futuras. O problema de saber até que ponto a geração presente se pode ou não endividar e fazer transmitir

esse encargo para as gerações futuras. John Rawls dizia que a geração deveria colocar uma espécie de “véu de ignorância” no presente e tentar perceber se as gerações futuras também iriam beneficiar do encargo assumida pela geração presente. Ex. Na construção de uma ponte é justo a transmissão de ónus dos encargos para as gerações futuras.

A Lei de bases proíbe a contração de empréstimos para pagamento de subsídios ou salários justamente porque não vai beneficiar as gerações futuras. Trata-se do **Princípio da Solidariedade intergeracional**.

Relativamente à dívida para ser paga em vários anos, o órgão competente para contrair essa dívida é a AR. Se olharmos para o artigo 161 alínea a) da CRP vimos que, compete à AR autorizar o Governo a contrair empréstimos, desde que não sejam de dívida flutuante.

Dívida Flutuante: Dívida que é contraída e amortizada no mesmo período Orçamental, ou seja que é feita em Fevereiro e amortizada em Novembro. Dívida que serve para gerir a tesouraria (liquidez) do Estado. A AR não é considerada na contração desta dívida.

Receitas Patrimoniais: resultam da alienação ou do encaixe do mobiliário ou imobiliário do estado. Exemplo patrimoniais os dividendos de uma empresa. Diriam que as empresas de estado não dão lucro, mas não é bem assim, a CGD até à bem pouco tempo dava lucro, portanto o estado encaixava dinheiro de dividendos da CGD. Esses dividendos não tem que estar definidos. O Orçamento de Estado faz uma previsão das receitas patrimoniais do estado mas se os dividendos forem maiores, o estado encaixa na mesma. Da mesma forma que se a meio do Orçamento o Estado quiser alienar património imobiliário, vender prédios, pode fazê-lo, mesmo que não esteja previsto no Orçamento de Estado a venda do prédio X no sítio Y, e encaixar essa receita como receita patrimonial sem prejuízo do Orçamento de Estado fazer uma estimativa da receita patrimonial que vai obter, sem que se saiba de onde virá essa receita. Porque neste caso não há qualquer ónus para os

cidadãos tanto em termos fiscais e de endividamento para as gerações futuras.

Receitas Tributárias: Podem ser divididas em Impostos e Taxas. Envolvem uma prestação patrimonial a favor de entidades que exercem tarefas da função pública definitiva, determinada de forma coativa e que não tem natureza sancionatória.

Impostos: a prestação é unilateral e não envolve qualquer contraprestação. É fixada por lei. Os impostos são unilaterais coactivamente determinados, que significa que nenhum cidadão que esteja abrangido por normas de incidência material de uma lei tributaria se pode eximir ao pagamento dos impostos. O que significa que os impostos devem ser pagos por todos aqueles que se encontram circunscritos pelas normas de incidência material determinadas nos impostos. Nem todos temos que pagar impostos, só os pagamos se estivermos subordinados as normas de incidência desse imposto. Se não tivermos rendimentos não temos que pagar IRS. Só temos que pagar imposto se obtivermos rendimentos durante o período de formação do imposto, isto é, o imposto que se forma em 1 de janeiro, se obtivermos rendimentos até 31 de dezembro teremos que pagar imposto. Chama-se ao IRS um **Imposto de Formação Sucessiva**. Sendo que o IVA é um **Imposto de Formação Instantânea**, ou seja, que tem de ser pago imediatamente no seu surgimento. Todos os cidadão devem consentir no pagamento do imposto. Esse auto-consentimento advém da AR.

É a AR que tem o Poder Tributário Originário porque é o órgão representativo de todos nós (**artigo 165 alínea i) da CRP**). É por isso que o Município não tem este poder originário porque não estamos todos representados em todos os municípios.

Artigo 165.º

(Reserva relativa de competência legislativa)

i) Criação de impostos e sistema fiscal e **regime geral** das taxas e demais contribuições financeiras a favor das entidades públicas;

Taxas: há uma relação sinalagmática e bilateral que envolve uma prestação e uma contraprestação. Não é fixada por lei. A AR não precisa de se pronunciar sobre a criação de uma Taxa Específica.

O estado socorre-se de Taxas para se financiar cobrando pelos serviços que presta em detrimento da obtenção de impostos, nos impostos não há uma relação bilateral. Por vezes podem existir problemas na fronteira entre a Taxa e os impostos. Há por vezes Taxas que são verdadeiramente impostos e como tal têm que ser aprovados pela AR e não pela entidade que os cria (entidade reguladora). Caso das taxas que um Município cobra para colocação de anúncios num prédio. Essa Taxa pode ser uma taxa desmesurada para aquele que é o retorno do anúncio publicitário, não há uma relação bilateral, logo, não é uma taxa mas sim um imposto cobrado pelo Município. Logo a taxa é inconstitucional porque viola a **Reserva Relativa da AR** no artigo **165 alínea i) da CRP**.

No Orçamento de Estado encontramos receitas que vem da cobrança de impostos. Mas o estado através da cobrança de impostos não visa apenas obter receita, a sua finalidade não é apenas a obtenção de receita é também a **redistribuição da riqueza** ao nível do imposto sobre o rendimento singular (IRS) presente no artigo 104/1 CRP:

Artigo 104.º

(Impostos)

O imposto sobre o rendimento pessoal visa a diminuição das desigualdades e será único e progressivo, tendo em conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar.

É um imposto progressivo porque os que menos auferem pagam menos impostos e os que mais auferem pagam mais. Por isso temos escalões de IRS. No IRC (tributação das empresas) não há escalões de acordo com o artigo 104/2 da CRP “*A tributação das empresas incide fundamentalmente sobre o seu rendimento real.*” Por isso a taxa é única. Quanto mais lucros mais paga, não é progressiva.

Ao nível do rendimento pessoal, artigo 104/1 deve-se também ter em consideração, na parte final, as necessidades e rendimentos do agregado familiar. É por isso que o número de filhos é considerado no cálculo do rendimento, no sentido de quem tem mais filhos tem uma dedução fiscal maior. Ou até nas **Deduções à Colecta**, o agregado familiar nas despesas com a Educação, Saúde, etc. são consideradas.

Também os benefícios fiscais que são concedidos e que se traduzem na chamada **Despesa Fiscal**, o benefício fiscal deduz-se na receita cessante do Estado, se o Estado prevê arrecadar X no IRS, mas por meio dos benefícios fiscais que concede arrecada menos, há uma redução de receita de Estado, há receita cessante, esta receita chamamos- despesa fiscal. Não é verdadeiramente uma despesa, pois não sai dinheiro do estado é uma receita que não chega a entrar. O Orçamento de Estado deve prever a receita Cessante para esse ano de acordo com o no **artigo 106 alínea g) da CRP** “ Os benefícios fiscais e a estimativa da receita cessante.”

Finanças Públicas

13 de Março de 2013

Prof. Nuno Cunha Rodrigues

Na última aula estivemos a falar das receitas tributárias e ficamos na análise do **art. 104º CRP**.

Artigo 104.º

(Impostos)

1. O imposto sobre o rendimento pessoal visa a diminuição das desigualdades e será único e progressivo, tendo em conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar.
2. A tributação das empresas incide fundamentalmente sobre o seu rendimento real.
3. A tributação do património deve contribuir para a igualdade entre os cidadãos.
4. A tributação do consumo visa adaptar a estrutura do consumo à evolução das necessidades do desenvolvimento económico e da justiça social, devendo onerar os consumos de luxo.

Relativamente à constituição financeira e ao problema das receitas tributárias. A função da arrecadação de receitas por parte do Estado através do recurso a receitas tributárias, visa não apenas a satisfação das receitas financeiras do Estado e a obtenção de recursos financeiro por parte do estado mas pode também ter uma função de retribuição de riqueza que está nomeadamente subjacente à tributação das pessoas singulares a propósito do **artigo 104 /1 da CRP**, este seria um dos pontos que concluímos na última aula. O imposto sobre o rendimento pessoal (**art. 104/1 CRP**) visa a diminuição das desigualdades e portanto a arrecadação das receitas com o IRS tem também uma função de retribuição da riqueza e não apenas na obtenção de receita por parte do estado.

De forma idêntica é a que se verifica na tributação do consumo no **artigo 104/4 da CRP**, que visa adaptar a estrutura do consumo à evolução das necessidades de desenvolvimento económico e de justiça social (**art. 104/4 CRP**). É por isso que temos taxas reduzidas, intermedias e normais de IVA, ainda que os produtos que estão sujeitos à taxa reduzida, a verdade é

que essa taxa incide sobre bens essenciais cujo consumo é necessário a todos.

Sendo o nosso estado o estado fiscal, ou seja, esteja alicerçado na obtenção de receitas tributárias, porque não temos ainda os custos do petróleo dos Emiratos Árabes Unidos que nos permite alimentar orçamento de estado, nesses países quase não se fala em direito fiscal e receitas tributárias. É nas receitas tributárias que o estado vai buscar grande parte das suas receitas.

Esta matéria está no âmbito da AR, chamada matéria da reserva relativa da AR, nos termos do **art. 165/1 alínea i)**. O que significa que sendo a matéria da reserva relativa à AR pode ser concedida uma autorização legislativa ao Governo em matéria tributária e pode aliás a Lei do Orçamento de Estado prever autorizações Legislativas ao Governo em matéria tributária, no entanto relativamente a essas autorizações legislativas a duração das mesmas vigora apenas durante o período que vigora a lei do orçamento, ou seja, durante o ano económico para o qual vigora o Orçamento, nos termos do **art. 165/5 da CRP**,

Artigo 165.º

(Reserva relativa de competência legislativa)

É da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre as seguintes matérias, salvo autorização ao Governo:

...

5. As autorizações concedidas ao Governo na lei do Orçamento observam o disposto no presente artigo e, quando incidam sobre matéria fiscal, só caducam no termo do ano económico a que respeitam.

há uma especificidade relativamente às autorizações legislativas de matéria fiscal, caducam no termo do ano económico a que respeitam. Por último relativamente a matéria fiscal assinalar que existe uma proibição de referendo nos termos do **art. 115/4 alínea b) da CRP** “São **excluídas do**

âmbito do referendo: b) As questões e os actos de conteúdo orçamental, tributário ou financeiro”; , justamente porque as matérias de natureza financeira e orçamental interferem com os irredutíveis da soberania do Estado, ou seja, esta em causa a soberania do Estado, por outro lado as matérias de natureza tributaria são aptas a alguma demagogia política (exemplo da Dinamarca em 1989 em que surgiu um partido que só tinha a medida de acabar com os impostos e tiveram 30% de votos na primeira eleição e não conseguindo acabar com os impostos foram extintos na segunda eleição). A constituição proibiu referendos em matéria fiscal, financeira e orçamental.

O orçamento de estado à luz da constituição subordina-se à regra da unidade orçamental, só há um único orçamento de estado, **art. 105/3 CRP**. Podemos afirmar a existência de uma regra que engloba esta sub-regra da unidade que é a regra da Plenitude Orçamental:

Artigo 105.º

(Orçamento)

...

3. O Orçamento é unitário e especifica as despesas segundo a respectiva classificação orgânica e funcional, de modo a impedir a existência de dotações e fundos secretos, podendo ainda ser estruturado por programas.

e que consta do **art 5/1 da LEO**. Este **artigo 5/1 da LEO** consagra novamente a regra da unidade que se encontrava presente no **art. 105/3 da CRP** e que nos diz que o orçamento é unitário, sendo que o art. 5/1 reitera a ideia de unidade orçamental.

Artigo 5.º

Unidade e universalidade

1 — O Orçamento do Estado é unitário e compreende todas as receitas e despesas dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e do sistema de segurança social.

A Universalidade do Orçamento de Estado que significa que o Orçamento de estado deve englobar todas as receitas e todas as despesas do orçamento de estado, no seguimento do que está no art. **105/1 alínea a) CRP**. Temos uma ideia de Plenitude Orçamental, um único orçamento para todas as receitas e todas as despesas do Estado.

Artigo 105.º

(Orçamento)

1. O Orçamento do Estado contém:

- a) A discriminação das receitas e despesas do Estado, incluindo as dos fundos e serviços autónomos;

Os **artigos 227/1 alínea i) e j)** relativamente à capacidade das Regiões Autónomas disporem de orçamentos próprios e poderem dispor das matérias que a lei concede em termos fiscais, da capacidade de dispor de receitas tributárias

Artigo 227.º

(Poderes das regiões autónomas)

1. As regiões autónomas são pessoas colectivas territoriais e têm os seguintes poderes, a definir nos respectivos estatutos:

- i) Exercer poder tributário próprio, nos termos da lei, bem como adaptar o sistema fiscal nacional às especificidades regionais, nos termos de lei-quadro da Assembleia da República;

- j) Dispor, nos termos dos estatutos e da lei de finanças das regiões autónomas, das receitas fiscais nelas cobradas ou geradas, bem como

de uma participação nas receitas tributárias do Estado, estabelecida de acordo com um princípio que assegure a efectiva solidariedade nacional, e de outras receitas que lhes sejam atribuídas e afectá-las às suas despesas;

e por outro lado o **art. 238 da CRP** relativamente à possibilidade das Autarquias Locais terem património e finanças próprias. Refiro apenas nesta fase, porque vamos falar mais adiante sobre finanças locais e regionais, mas estamos aqui a tratar da panorâmica da constituição financeira. O que nos leva aqui para outro ponto que se relaciona com a lei de enquadramento, como saber quais são os organismos que são subordinados ao orçamento de Estado.

Artigo 238.º

(Património e finanças locais)

1. As autarquias locais têm património e finanças próprios.
2. O regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau.
3. As receitas próprias das autarquias locais incluem obrigatoriamente as provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços.
4. As autarquias locais podem dispor de poderes tributários, nos casos e nos termos previstos na lei.

As regiões Autónomas gozam de independência Orçamental, ou seja podem dispor das recitas que por lei lhes estão afectas às despesas que entendam por conveniente e as autarquias locais também podem das receitas que por lei estão afectas às despesas que entendam por convenientes, gozam de independência orçamental, não estado os

orçamentos destas entidades incluídos no orçamento de Estado (**art. 5/2 da LEO**).

Artigo 5.º

Unidade e universalidade

2 — Os orçamentos das regiões autónomas e das autarquias locais são independentes do Orçamento do Estado e compreendem todas as receitas e despesas das administrações, regional e local, incluindo as de todos os seus serviços e fundos autónomos.

Quanto ao Orçamento da Segurança Social, o **art. 105/1 alínea b) da CRP** determina que o orçamento da Segurança Social faça parte do Orçamento do Estado, ainda que se distinga dentro do Orçamento de Estado o Orçamento da Segurança Social, porque há um subsector da Segurança Social que envolve diferentes subsistemas que determinam que existam **receitas próprias** desse subsector da Segurança Social face á necessidade de afectar, a estas, receitas próprias (pensemos nos **modelos de capitalização** a propósito da segurança social, ou seja, os modelos nos quais descontamos para a reforma que vamos ter, numa óptica de capitalização, ou seja, para que os descontos que estamos a fazer revertam integralmente a nosso benefício no momento da reforma, ou em **modelos de repartição** em que os descontos que estamos a fazer servem para sustentar as reformas que tem que ser pagas no imediato, numa lógica de solidariedade).

No caso da Segurança Social a obtenção de receitas tem uma finalidade distinta da que se verifica no Orçamento de Estado, daí que o orçamento da Segurança Social seja também ele distinto do Orçamento de Estado, ainda que dele faça parte integrante. É isto que nos diz o **art. 2/4 da LEO**, dentro do sector publico Administrativo encontramos o subsector da Segurança Social constituído pelo conjunto dos subsistemas definidos na respectiva Lei de Bases que integra o Orçamento do Estado.

Artigo 2.º

Âmbito

4 — Dentro do sector público administrativo, entende-se por «subsector da segurança social» o sistema de solidariedade e segurança social, constituído pelo conjunto dos subsistemas definidos na respectiva lei de bases, as respectivas fontes de financiamento e os organismos responsáveis pela sua gestão.

Temos ainda um **terceiro conjunto de entidades** que não fazem parte, ou seja que não integram o orçamento de estado, apesar de serem entidades publicas, que são as Entidades que integram o chamado **Sector Empresarial do Estado**, empresas publicas, fundações publicas e associações publicas não fazem parte do orçamento de Estado, têm orçamentos próprios. Há empresas publicas que recebem dinheiro do Orçamento de Estado, são empresas que integram o chamado interesse económico geral e que pela circunstância de seguirem serviços que são de interesse publico, devem receber uma determinada verba por parte do estado, que são as chamadas **indemnizações compensatórias** que vimos muitas vezes a propósito da Carris, da Transtejo, Metropolitano de Lisboa, são receitas que estas empresas encaixam que são transferidas do Estado devido ao cumprimento das obrigações de serviço publico, por via dos serviços de interesses económicos geral prosseguem.

Estas empresas também não estão no perímetro orçamental da Lei do Orçamento de Estado, têm **Independência Orçamental** sem prejuízo de também elas receberem verbas do Orçamento de Estado de forma semelhante á que se verifica para as Regiões Autónomas ou para as Autarquias Locais, o que nos leva **ao Perímetro do Orçamento de estado ser menor que a definição de Estado** onde incluímos as Regiões Autónomas e as Autarquias Locais. O Perímetro de Orçamento de estado inclui portanto o orçamento da Segurança Social e o chamado **Sector Publico Administrativo (SPA)**.

Artigo 2.º

Âmbito

1 — A presente lei aplica-se ao Orçamento do Estado, que abrange, dentro do sector público administrativo, os orçamentos do subsector da administração central, incluindo os serviços e organismos que não dispõem de autonomia administrativa e financeira, os serviços e fundos autónomos e a segurança social, bem como às correspondentes contas.

O **SPA** encontrou no **art. 2/1 LEO**, a lógica de que a Lei do Enquadramento se pode aplicar ao Orçamento de Estado, e que abrange, dentro do sector Público Administrativo, os Orçamentos do subsector da Administração Local. Sendo que no **Sector Público Administrativo** devemos fazer a seguinte distinção entre Serviços Integrados e os Fundos e Serviços Autónomos.

Se olharmos para o **art. 2/2 da LEO e 2/3 da LEO**, vamos perceber que é crucial esta distinção. Temos por um lado, os **Serviços Integrados (art. 2/2 da LEO)** que serão os serviços de estado que não disponham de autonomia administrativa e financeira, sendo que por outro lado os **Fundos e Serviços Autónomos** são aqueles que têm autonomia Administrativa e Financeira. Sabendo que **ambos** se incluem no SPA e portanto estão sujeitos à Lei do Orçamento Estado.

A distinção é relevante quanto a possibilidade de, os Fundos e Serviços Autónomos disporem de receitas próprias o que não acontece com os Serviços Integrado que só dispõe de autonomia administrativa.

A noção de **Fundo e Serviço Autónomo** é nos dado pelo **art. 2/3 da LEO**,

Artigo 2.º

Âmbito

3 — São serviços e fundos autónomos os que satisfaçam, cumulativamente, os seguintes requisitos:

- a) Não tenham natureza e forma de empresa, fundação ou associação públicas, mesmo se submetidos ao regime de qualquer destas por outro diploma;
- b) Tenham autonomia administrativa e financeira;
- c) Disponham de receitas próprias para cobertura das suas despesas, nos termos da lei.

onde se verifica que o Sector Empresarial do Estado é composto pelas **Empresas Públicas**, empresas onde o Estado tem a maioria do capital social, mais de 50% ou a possibilidade de designar a maioria dos membros dos órgãos de fiscalização ou Administração, esta noção de empresa pública é dada pelo **DL 558/99**.

Quando estamos perante uma **Empresa Pública** essa empresa **integra o Sector Empresarial do Estado**, portanto escapa ao regime da Lei de Orçamento de Estado, logo esse Fundo e Serviço Autónomo não terá de ter uma Natureza e Forma de Empresa.

Em **primeiro lugar** a Lei Quadro dos Institutos Públicos tem Natureza administrativa não tem Natureza Empresarial. Um Instituto Público pode ser um exemplo de Fundo e Serviços Autónomos, não tem Natureza de Empresa, cumprindo o **artigo 2/3 alínea a) da LEO**.

Em **segundo lugar** (**artigo 2/3 alínea b)** o serviço autónomo deve ter uma autonomia administrativa e financeira. Relativamente a esta autonomia devemos observar o seguinte:

A circunstância de ser concedida **Autonomia Administrativa e Financeira** a um serviço, depende da análise conjunta de dois regimes jurídicos, **por um lado** da **Lei de Bases da Contabilidade Pública** (Lei 8/90

de 20 de fevereiro), que prevê no **art. 6 e seguintes** o regime da autónoma administrativa e financeira. Este regime só pode ser concedido a serviços que atinjam pelo menos **2/3** das despesas realizadas com receitas próprias desse serviço. Se isto se verificar pode ser concedido a chamada Autonomia Financeira ao serviço.

Nota: Os **Serviços Integrados** gozam do regime Regra, em termos financeiros, da **Autonomia Administrativa**. Podem realizar as despesas que entendam por convenientes ao serviço e que estejam previstas no Orçamento desse serviço (autonomia administrativa). Os **Fundos e Serviços Autónomos** gozam do regime excepcional que é a concepção de **Autonomia Administrativa e Financeira**, na medida em que esses serviços podem dispor de receitas próprias, o que não acontece com os **Serviços Integrados**, que não gozam de autonomia financeira, não podendo dispor de receitas próprias. Por conseguinte, a concepção da **Autonomia Administrativa e Financeira** representa um regime excepcional no contexto das finanças públicas. Que é, o que afirma a Lei de Bases de Contabilidade Pública (8/90 de 20 de fevereiro). Concede **Autónima Administrativa e Financeira** a título excepcional desde que os Serviços que tenham receitas próprias.

Por outro lado, terá que ser verificada a circunstância anteriormente descrita e se durante mais que dois anos consecutivos se verificar circunstâncias de o serviço dispor de mais de 2/3 de receitas próprias para cobrir as suas despesas, caso contrario cessará o regime de **Autonomia Administrativa e Financeira**, deixando o serviço de ter Natureza de **Fundo e Serviço Autónomo** e passa a ter Natureza de **Serviço Integrado**.

Observação: Por vezes é a própria Lei que concede a Natureza de Fundo e Serviço Autónomo a determinado serviço. No passado, a Presidência da República, nos termos do artigo 164/alínea v) CRP, foi concedida pela AR, a gozar de **Autonomia Administrativa e Financeira** (capacidade de dispor de receitas próprias e afecta-las às despesas que entenda ,dentro do seu orçamento próprio) aos serviços de apoio do

Presidente da República, apesar da Presidência da República não cumprir com o requisito de ter 2/3 de receitas próprias. Entendeu-se que, atendendo à especificidade daquele serviço, era importante que dispusesse de Autonomia Financeira, coisa que não acontecia até à revisão constitucional de 1989.

Pode acontecer que, a concessão da Autonomia Administrativa e Financeira, seja feita por outras razões, que não de mera existência de receitas próprias que sirvam para cobrir 2/3 das receitas próprias, mas tem que ser concedida por Lei (**artigo 6/4 da lei de Bases da Contabilidade Pública**). Para além desta regra geral, se um serviço tiver receitas próprias para cobertura dessas receitas pode existir razões ponderosas que sejam definidas por lei. E por isso que o artigo 2/3 alínea c) se refere á circunstância, de os Fundos e Serviços Autónomos, terem de dispor de receitas próprias para cobrir todas as suas despesas, justamente tem que se fazer a ligação com o **artigo 6 da Lei de Bases da Contabilidade Pública (8/90 de 20 de fevereiro)** na parte onde menciona “*nos termos da Lei*”.

O regime excepcional da **Autonomia Administrativa e Financeira** é depois desenvolvido pelo **Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE)**. O RAFE é definido pelo **DL 155/92 de 28 de Julho** e aprovou o regime da Administração Financeira do Estado. Este regime traduz-se, quer no que é a **Autonomia Administrativa (serviços Integrados)** nos **artigos 2 e seguintes do RAFE**, quer no que se traduz pelo regime excepcional da **Autonomia Administrativa e Financeira artigos 43 e seguintes do RAFE**.

Os **Serviços e Fundos Autónomos** têm orçamentos próprios e estão inscritos dentro do Orçamento de Estado, porque têm receitas próprias e têm a possibilidade de anexar as receitas próprias ás despesas próprias nesses mesmos serviços. Por isso, os **Fundos e Serviços Autónomos** estão previstos na Lei do Orçamento de Estado mas têm contas próprias, chamadas as **Contas de Ordem**, onde estão registadas as suas receitas e as suas despesas. Com isto temos circunscrito o Perímetro Orçamental que engloba o **SPA**, os **Serviços Integrados** (que não dispõem de Autonomia Administrativa e Financeira, que até são a maior parte dos serviços públicos.

Ex. Ministério, Secretaria de Estado, Direcção Geral) e os **Fundos e Serviços Autónomos** (Instituto Publico de Natureza Administrativa). Desde que se verifique as condições cumulativas previstas no **artigo 2/3 da LEO**, estará previsto no Orçamento de Estado.

Temos então delimitado o **Perímetro Orçamental** e sabemos que as **Finanças Locais e Regionais** não integram o Orçamento de Estado, o **Sector Empresarial do Estado** não integra o Orçamento de Estado. Quanto ao sector **Publico Administrativo** há uma coincidência com entidades que estão sujeitas á Lei do Orçamento de Estado.

A Lei do Orçamento de Estado à luz da Constituição é de vigência anual sendo que o ano económico coincide com o ano civil nos termos do **artigo 4/4 da LEO**.

Artigo 4.o

Anualidade e plurianualidade

...

4 — O ano económico coincide com o ano civil.

O orçamento é anual sem prejuízo da elaboração dos orçamentos ter que ser enquadrada num quadro plurianual de programação orçamental. Isto significa que o Orçamento é elaborado numa optica anual, em que vamos inscrever todas as receitas que o estado efetivamente arrecada naquele ano e todas as despesas que o estado efetivamente executa naquele ano económico.

Acontece que o decisor orçamental, quem prepara o Orçamento, isto é o Governo, necessita fazer uma previsão orçamental tendo em conta as obrigações decorrentes de Lei e de Contrato, **artigo 105/2 parte final CRP**,

Artigo 105.º

(Orçamento)

O Orçamento é elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento e **tendo em conta as obrigações decorrentes de lei ou de contrato.**

e tendo em conta as vinculações externas do Orçamento como esta previsto no artigo 17 da LEO.

Artigo 17.º

Vinculações externas

Os orçamentos que integram o Orçamento do Estado são elaborados, aprovados e executados por forma que:

- a) Contenham as dotações necessárias para a realização das despesas obrigatórias a que se refere o artigo anterior;
- b) Respeitem as obrigações decorrentes do Tratado da União Europeia;
- c) Tenham em conta as grandes opções em matéria de planeamento e a programação financeira plurianual elaborada pelo Governo.

Isso exige que se faça uma programação orçamental a medio longo prazo, no sentido de antecipar as despesas que vão surgir daqui a 2/3 anos, para que no momento da elaboração do orçamento essas despesas sejam refletidas na Lei de Orçamento de Estado. Por isso é que, sem prejuízo do orçamento ter uma dimensão anual, **artigo 4/1 da LEO**, o **artigo 4/2 e 4/3** faz referencia a esta lógica de se fazer uma programação plurianual do orçamento e de se prever em relatórios aquilo que será preciso executar a dois ou três anos.

Artigo 4.º

Anualidade e plurianualidade

1 — Os orçamentos dos organismos do sector público administrativo são anuais.

2 — A elaboração dos orçamentos é enquadrada num quadro plurianual de programação orçamental, que tem em conta os princípios estabelecidos na presente lei e as obrigações referidas no artigo 17.º

3 — Os orçamentos integram os programas, medidas e projectos ou actividades que implicam encargos plurianuais, os quais evidenciam a despesa total prevista para cada um, as parcelas desses encargos relativas ao ano em causa e, com carácter indicativo, a, pelo menos, cada um dos três anos seguintes.

O que está no artigo 4/2 e 4/3 refere-se no artigo 12/D da LEO, todos os anos o Governo deve apresentar uma proposta de Lei com o quadro plurianual de programação orçamental, definindo o que vai ser a despesa em termos orçamentais para os 4 anos seguintes.

Artigo 12.º-D

Quadro plurianual de programação orçamental

1 — O Governo apresenta à Assembleia da República, de harmonia com as Grandes Opções do Plano, uma proposta de lei com o quadro plurianual de programação orçamental.

2 — A proposta referida no número anterior deve ser apresentada e debatida simultaneamente com a primeira proposta de lei do Orçamento do Estado apresentada após tomada de posse do Governo.

3 — O quadro plurianual de programação orçamental é actualizado anualmente, para os quatro anos seguintes, na lei do Orçamento do Estado, em consonância com os objectivos estabelecidos no Programa de Estabilidade e Crescimento a que se refere o artigo 12.º-B.

4 — O quadro plurianual de programação orçamen- tal define os limites da despesa da administração central financiada por receitas gerais, em consonância com os objectivos estabelecidos no Programa de Estabilidade e Crescimento.

5 — O quadro plurianual de programação orçamental define ainda os limites de despesa para cada programa orçamental, para cada agrupamento de programas e para o conjunto de todos os programas, os quais são vinculativos,

respectivamente, para o primeiro, para o segundo e para os terceiro e quarto anos económicos seguintes.

6 — As leis de programação financeira e as transfe- rências efectuadas no âmbito da lei de financiamento da segurança social ficam sujeitas aos limites resultantes da aplicação dos n.os 4 e 5.

7 — As despesas relativas a transferências resultantes da aplicação das leis de financiamento das regiões autóno- mas e das autarquias locais, as transferências para a União Europeia e os encargos com a dívida pública estão apenas sujeitos aos limites que resultam da aplicação do n.º 4.

8 — Os saldos apurados em cada ano nos programas orçamentais e o respectivo financiamento, nomeadamente as autorizações de endividamento, podem transitar para os anos seguintes, de acordo com regras a definir pelo Governo.

9 — A dotação provisional prevista no n.º 5 do artigo 8.º concorre para os limites a que se refere o n.º 4 e pode destinar-se a despesas de qualquer programa.

A autorização que a AR concede é anual, não se pense que está neste caso a autorizar o Governo a realizar despesa aqui a 3 ou 4 anos, mas há aqui um certo ajustamento e planeamento Macroeconómico que é feito, não apenas numa optica anual mas também numa optica plurianual, até por

vinculações externas que decorrem da vinculação de Portugal à União Europeia e com a necessidade de apresentar um **Programa de Estabilidade e Crescimento**, feito pela AR (**art. 12/B da LEO**). O **Programa de Estabilidade e Crescimento** também reflete a programação orçamental plurianual nos termos do **art. 12/B/3 da LEO**.

Artigo 12.o-B

Programa de Estabilidade e Crescimento

...

3 — A revisão anual do Programa de Estabilidade e Crescimento inclui um projecto de actualização do quadro plurianual de programação orçamental, a que se refere o artigo 12.º-D, para os quatro anos seguintes.

O **art. 4/3 na parte final da LEO**, refere-se justamente a estes encargos com **carácter indicativo** a pelo menos cada 1 dos 3 anos seguintes. Com carácter indicativo porque no momento em que a lei de Orçamento de Estado é aprovada não se está a aprovar despesa para daqui a 2 ou 3 anos, está-se a aprovar despesa para o ano económico seguinte. A execução das despesas será feita numa optica anual, bem como a autorização da AR para a realização dessas despesas é também numa optica anual.

Artigo 4.o

Anualidade e plurianualidade

3 — Os orçamentos integram os programas, medidas e projectos ou actividades que implicam encargos plurianuais, os quais evidenciam a despesa total prevista para cada um, as parcelas desses encargos relativas ao ano em causa e, **com carácter indicativo, a, pelo menos, cada um dos três anos seguintes.**

Mas há necessidade de aflorar o **Princípio da Dimensão Plurianual do Orçamento**.

Há três princípios essenciais no contexto do Orçamento:

1º artigo 6 da LEO, Princípio ou Regra da Não Compensação (Princípio ou Regra do Orçamento Bruto) significa o que está no artigo 6/3 da LEO, todas as despesas são inscritas pela sua importância integral sem dedução de qualquer espécie .

Artigo 6.o

Não compensação

3 — Todas as **despesas** são inscritas pela sua importância integral, sem dedução de qualquer espécie.

Igualmente também se aplica as receitas, como decorre do **art. 6/1 da LEO**.

Artigo 6.o

Não compensação

1 — Todas as **receitas** são previstas pela importância integral em que foram avaliadas, sem dedução alguma para encargos de cobrança ou de qualquer outra natureza.

O Orçamento prevê a totalidade das despesas e das receitas que o Estado irá efetuar e arrecadar.

Poder-se-ia verificar a circunstância de, por exemplo, nas receitas tributárias, nas receitas que o Estado obtém de impostos, ser deduzido o montante que o Estado despende com a arrecadação daqueles impostos. Vamos supor que para 1000 milhões de IRS o estado gasta na sua

arrecadação 50 milhões, podia haver a tentação de inscrever não 1000 milhões mas sim 950 milhões, retirando logo a despesa que o estado tem com a sua arrecadação. Ora, o **Princípio ou Regra da Não Compensação**, não compensar despesas com receitas ou de o **Orçamento Bruto**, de inscrever tudo o que são receitas e tudo o que são despesas, determina que se o Estado arrecada 1000 milhões terá que inscrever de um lado 1000 milhões e do outro a despesa de 50 milhões que tenha tido.

Princípio ou Regra da Não Compensação relaciona-se com o **Princípio ou Regra da Não Consignação**, significa que nenhuma receita do estado pode servir para compensar determinada despesa, todas as receitas devem servir para cobrir todas as despesas, **art. 7/1 da LEO**.

Artigo 7.º

Não consignação

1 — Não pode afectar-se o produto de quaisquer receitas à cobertura de determinadas despesas.

Esta Regra permite ser excepcionada de acordo com o art. **293/1 alínea b) CRP**, a propósito das reprivatizações.

Artigo 293.º

(Reprivatização de bens nacionalizados depois de 25 de Abril de 1974)

1. Lei-quadro, aprovada por maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções, regula a reprivatização da titularidade ou do direito de exploração de meios de produção e outros bens nacionalizados depois de 25 de Abril de 1974, observando os seguintes princípios fundamentais:

a) A reprivatização da titularidade ou do direito de exploração de meios de produção e outros bens nacionalizados depois do 25 de Abril de 1974 realizar-se-á, em regra e preferencialmente, através de concurso público, oferta na bolsa de valores ou subscrição pública;

b) As receitas obtidas com as reprivatizações serão utilizadas

apenas para amortização da dívida pública e do sector empresarial do Estado, para o serviço da dívida resultante de nacionalizações ou para novas aplicações de capital no sector produtivo;

c) Os trabalhadores das empresas objecto de reprivatização manterão no processo de reprivatização da respectiva empresa todos os direitos e obrigações de que forem titulares;

d) Os trabalhadores das empresas objecto de reprivatização adquirirão o direito à subscrição preferencial de uma percentagem do respectivo capital social;

e) Proceder-se-á à avaliação prévia dos meios de produção e outros bens a reprivatizar, por intermédio de mais de uma entidade independente.

Para evitar que as receitas que o estado obteve com as reprivatizações fossem afectas ao pagamento a funcionários, ou a determinado tipo de despesas correntes que não teriam qualquer benefício futuro, a própria Constituição prevê que as receitas de reprivatizações devem servir para **Amortização da Dívida Pública** ou para **novas Aplicações no Sector Produtivo** ou no **Sector Empresarial do Estado**.

Este é um exemplo ao **Princípio ou Regra da Não Consignação**. Mas há mais, o **art. 7/2 da LEO**, procede a um elenco vasto de exceções.

Artigo 7.º

Não consignação

2 — Exceptuam-se do disposto no número anterior:

a) As receitas das reprivatizações;

b) As receitas relativas aos recursos próprios comunitários tradicionais;

c) As receitas afectas ao financiamento da segurança social e dos seus

diferentes subsistemas, nos termos legais;

d) As receitas que correspondam a transferências provenientes da União Europeia, de organizações internacionais ou de orçamentos de outras instituições do sector público administrativo que se destinem a financiar, total ou parcialmente, determinadas despesas;

e) As receitas que correspondam a subsídios, donativos ou legados de particulares, que, por vontade destes, devam ser afectados à cobertura de determinadas despesas;

f) As receitas que sejam, por razão especial, afectadas a determinadas despesas por expressa estatuição legal ou contratual;

Determinando no **art. 7/3 da LEO** que possam existir **outras** exceções ao **Princípio ou Regra da Não Consignação** quando por razão especial seja necessário afectar despesas por expressa estatuição legal ou contratual. **Este artigo 7/3 da LEO na parte final** diz que essa exceção será definida em legislação complementar, até hoje nunca foi determinada qualquer legislação complementar. Isto relaciona-se com o problema do Cabimento Orçamental.

Artigo 7.º

Não consignação

...

3 — As normas que, nos termos da alínea f) do número anterior, consignem receitas a determinadas despesas têm carácter excepcional e temporário, **em termos a definir em legislação complementar.**

Cabimento Orçamental significa que a realização de determinada despesa só pode ser efectuada desde que ela caiba na respectiva **Dedução Orçamental**. Se temos previsto uma despesa de 100, a realização daquela despesa só pode ser efectuada até 100, porque é só até aí que cabe na dotação orçamental (**art. 42/6 alínea b da LEO**).

CAPÍTULO I

Execução orçamental

Artigo 42.º

Princípios

6 — Nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que, cumulativamente:

b) A despesa em causa disponha de inscrição orçamental, tenha cabimento na correspondente dotação, esteja adequadamente classificada e obedeça ao princípio da execução do orçamento por duodécimos, salvas, nesta última matéria, as excepções previstas na lei;

Já anteriormente falamos quando referimos o **Princípio da Tipicidade Quantitativa** a propósito da realização de **despesas** e da **Tipicidade Qualitativa** para as **receitas**. Este artigo 42 LEO refere-se a estes dois princípios.

1 — As operações de execução do orçamento das receitas e das despesas obedecem ao princípio da segregação das funções de liquidação e de cobrança, quanto às primeiras, e de autorização da despesa, de autorização de pagamento e de pagamento, quanto às segundas.

2 — A segregação de funções a que se refere o número anterior pode estabelecer-se entre diferentes serviços ou entre diferentes agentes do mesmo serviço.

3 — Nenhuma receita pode ser liquidada ou cobrada, mesmo que seja legal, sem que, cumulativamente:

a) Tenha sido objecto de correcta inscrição orçamental;

b) Esteja adequadamente classificada.

4 — A liquidação e a cobrança podem, todavia, ser efectuadas para além dos valores previstos na respectiva inscrição orçamental.

5 — As dotações constantes do orçamento das despesas constituem o limite máximo a utilizar na realização destas.

6 — Nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que, cumulativamente:

a) O facto gerador da obrigação de despesa respeite as normas legais aplicáveis;

b) A despesa em causa disponha de inscrição orçamental, tenha cabimento na correspondente dotação, esteja adequadamente classificada e obedeça ao princípio da execução do orçamento por duodécimos, salvo, nesta última matéria, as excepções previstas na lei;

c) A despesa em causa satisfaça o princípio da economia, eficiência e eficácia.

7 — Salvo disposição legal em contrário, o cabimento a que se refere a alínea b) do número anterior afere-se pelas rubricas do nível mais desagregado da classificação económica e respeitando, se aplicável, o cabimento no programa, projecto ou actividade.

8 — O respeito pelos princípios da economia, eficiência e eficácia, a que se refere a alínea c) do n.º 6, deverá ser verificado, em particular, em relação às despesas que, pelo seu elevado montante, pela sua continuidade no tempo, uma vez iniciadas, ou por qualquer outro motivo envolvam um dispêndio significativo de dinheiros públicos.

9 — Para além dos requisitos exigíveis, a realização de qualquer despesa à qual esteja consignada determinada receita fica também condicionada à cobrança desta receita em igual montante.

O **artigo 42/6 alínea b) LEO** diz-nos que a despesas, para que seja autorizadas e pagas, têm que ter cabimento orçamental, ou seja, tem que caber no montante que está previsto em Dotação Orçamental.

Falamos de **Cabimento Orçamental** a propósito da **Regra da Não Consignação**, porque no caso em que a receita esteja consignada, a realização da despesa à qual a receita esta consignada só pode ser efectuada desde que ela caiba na Dotação Orçamental.

As exclusões prevista no **art. 7/2 da LEO**, que podem existir à **Regra da Não Consignação**, terão que considerar o chamado **Duplo Cabimento Orçamenta**. A despesa que vai ser efectuada tem que caber na Dotação Orçamental e depender da obtenção de correspondente receita, à qual está consignada (**art. 42/9 da LEO**).

9 — Para além dos requisitos exigíveis, a realização de qualquer despesa à qual esteja consignada determinada receita fica também condicionada à cobrança desta receita em igual montante.

Há **3 condições** que decorrem do **art. 42/6 da LEO**.

6 — Nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que, cumulativamente:

a) O facto gerador da obrigação de despesa respeite as normas legais aplicáveis;

b) A despesa em causa disponha de inscrição orçamen- tal, tenha cabimento na correspondente dotação, esteja adequadamente classificada e obedeça ao princípio da execução do orçamento

por duodécimos, salvas, nesta última matéria, as excepções previstas na lei;

c) A despesa em causa satisfaça o princípio da economia, eficiência e eficácia.

O **Duplo Cabimento Orçamental** verifica-se, por conseguinte, relativamente às receitas que sejam consignadas a despesas como excepção ao art. 7/1 da LEO “**Não pode afectar-se o produto de quaisquer receitas à cobertura de determinadas despesas.**”

Como excepção, pode decorrer que, do **art. 7/2**

(Encontramos aqui o **art. 7/2 LEO** exemplos de receitas que estão consignadas a despesas. Na **alínea a)** encontramos as receitas das reprivatizações.)

Artigo 7.º

Não consignação

2 — Exceptuam-se do disposto no número anterior:

- a) As receitas das reprivatizações;
- b) As receitas relativas aos recursos próprios comunitários tradicionais;
- c) As receitas afectas ao financiamento da segurança social e dos seus diferentes subsistemas, nos termos legais;
- d) As receitas que correspondam a transferências provenientes da União Europeia, de organizações internacionais ou de orçamentos de outras instituições do sector público administrativo que se destinem a financiar, total ou parcialmente, determinadas despesas;

e) As receitas que correspondam a subsídios, donativos ou legados de particulares, que, por vontade destes, devam ser afectados à cobertura de determinadas despesas;

f) As receitas que sejam, por razão especial, afectadas a determinadas despesas por expressa estatuição legal ou contratual;

quer do **7/3 da LEO “As normas que, nos termos da alínea f) do número anterior, consignem receitas a determinadas despesas têm carácter excepcional e temporário, em termos a definir em legislação complementar.”**, se o próprio legislador orçamental decidir criar receitas que fiquem consignadas a determinadas despesas.

Igualmente consta do art. **293/1 alínea b) e c) CRP** como exemplo de uma receita consignada.

Artigo 293.º

(Reprivatização de bens nacionalizados depois de 25 de Abril de 1974)

1. Lei-quadro, aprovada por maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções, regula a reprivatização da titularidade ou do direito de exploração de meios de produção e outros bens nacionalizados depois de 25 de Abril de 1974, observando os seguintes princípios fundamentais:

...

b) As receitas obtidas com as reprivatizações serão utilizadas apenas para amortização da dívida pública e do sector empresarial do Estado, para o serviço da dívida resultante de nacionalizações ou para novas aplicações de capital no sector produtivo;

c) Os trabalhadores das empresas objecto de reprivatização manterão no processo de reprivatização da respectiva empresa todos os direitos e obrigações de que forem titulares;

Estes são casos que pela natureza das receitas e das despesas que lhes estão afectas é necessário que haja **consignação a Receita**, como o caso das **Receitas da Segurança Social** estarem consignada às despesas com o pagamento das reformas.

No caso das transferências das verbas que vêm da União Europeia, que se destinam-se a projetos específicos, no contexto da UE vigora o **Princípio da Adicionalidade**, que significa que a aplicação de dinheiro comunitário a projetos específicos nunca é financiado a 100%, implicando que o estado membro ponha algum do seu dinheiro além do dinheiro comunitário. Vimos muitas vezes em projetos frases como “ *Obra financiada pela UE em 70% e por fundos nacionais em 30%*”, logo esta exigência de existência de fundos nacionais, determina que, por vezes tenha que haver **Consignação da Receita** para aqueles projetos específicos e daí a exceção previstas no **art. 7/2 da LEO**.

A Regra da Especificação do artigo 8 da LEO

Artigo 8.º

Especificação

1 — As receitas previstas devem ser suficientemente especificadas de acordo com uma classificação económica.

2 — As despesas são fixadas de acordo com uma classificação orgânica, económica e funcional, podendo os níveis mais desagregados de especificação constar apenas dos desenvolvimentos, nos termos da presente lei.

3 — As despesas são ainda estruturadas por programas.

4 — A especificação das receitas cessantes em virtude de benefícios fiscais é efectuada de acordo com os códigos de classificação económica das receitas.

5 — No orçamento do Ministério das Finanças será inscrita uma dotação provisional destinada a fazer face a despesas não previsíveis e inadiáveis.

6 — São nulos os créditos orçamentais que possibilitem a existência de dotações para utilização confidencial ou para fundos secretos, sem prejuízo dos regimes especiais legalmente previstos de utilização de verbas que excepcionalmente se justifiquem por razões de segurança nacional, autorizados pela Assembleia da República, sob proposta do Governo.

7 — A estrutura dos códigos da classificação económica das receitas e das classificações económica e funcional das despesas é definida por decreto-lei, podendo a especificação desagregada do terceiro nível de detalhe ser definida por portaria do membro do Governo responsável pela área das finanças.

e art. 105/3 da CRP

Artigo 105.º

(Orçamento)

...

3. O Orçamento é unitário e especifica as despesas segundo a respectiva classificação orgânica e funcional, de modo a impedir a existência de dotações e fundos secretos, podendo ainda ser estruturado por programas.

que determina que as despesas sejam efectuadas de acordo com uma **Classificação Orgânica e Funcional**, quer depois no **art. 8 da LEO** que acrescenta uma exigência de **Classificação Económica**.

As despesas são classificadas de **três formas diferentes**, orgânica, funcional e económica.

A **Classificação Organica** compreende os diferentes tipos de órgãos do estado feito com harmonia dos Ministérios, Secretarias de Estado e Direcções Gerais. O **mapa 2** do Orçamento de Estado contempla a despesa de acordo com a **Classificação Orgânica**, na **Classificação Funcional** funções sociais e económicas do Estado e na **Classificação Económica** as despesas correntes e despesas de capital.

Encontramos Mapas Orçamentais para esta classificação (em todos eles a despesa é a mesma, por exemplo, 1000 milhões, a forma como ela é classificada é que é diferente) o que nos permite perceber quanto é que o Ministério x vai gastar ou quanto é estado vai gastar em funções sociais ou quais são as despesas correntes ou despesas de capital do estado.

Fiquem com a ideia que há despesas que não estão inscritas no orçamento de estado porque é impossível prever essas despesas, as chamadas **Despesas Imprevisíveis e Inadiáveis** que podem ser utilizadas com base na chamada **Dotação Provisional do Orçamento do Estado art. 8/5 da LEO**.

Artigo 8.º

Especificação

5 — No orçamento do Ministério das Finanças será inscrita uma dotação provisional destinada a fazer face a despesas não previsíveis e inadiáveis.

Finanças Públicas

04 de Abril de 2013

Prof. Nuno Cunha Rodrigues

Finanças Regionais e Finanças Locais

Já falamos da LEO, vimos alguns princípios que regem a LEO, falamos sobre a fase de discussão do Orçamento ainda nos falta analisar a

fase da execução e fiscalização. Esta ultima trabalharemos mais adiante quando formos do Tribunal de Contas.

Hoje vamos falar sobre finanças descentralizadas e em particular sobre finanças regionais (regiões autónomas) e fiaças locais (autarquias locais). Já falamos a propósito da LEO do **art. 2/2 da LEO** e da nução de Perímetro Orçamental, querendo com isso abranger as entidades que estão sujeitas à LEO e que portanto encontram no OE a previsão das suas receitas e despesas.

Falamos disso a propósito das distinções entre os Serviços Integrados e Fundos e Serviços Autónomos, estes últimos com autonomia financeira e os primeiros apenas com autonomia administrativa (esta matéria esta prevista no **art. 2 da LEO**. Paralelamente também já falamos no Principio da Plenitude Orçamental que se desdobra da regra da **unidade** e da **universalidade**, **art. 5 da LEO**.

Mas depois encontra uma espécie de exceção no **art. 5 da LEO**, na medida em que ai se refere que as regiões autónomas e as autarquias locais têm independência orçamental.

Já falamos que no caso destes entes públicos infraestatudais a noção de independência orçamental não se confunde cm a independência financeira, alguns autores referem que eles têm independência financeira, mas verdadeiramente eles **não** têm independência financeira no sentido de poderem dispor das receitas que entendem por convenientes pois essas recitas estão previstas nas respectivas leis financeira, Lei de Finanças das Regiões Autónomas, Lei de Finanças das Autarquias Locali, que diz que gozam de independência orçamental na medida em que podem dispor do seus orçamentos próprios.

Vamos concentrar nas **Regiões Autónomas** para depois falarmos nas finanças locais.

Finanças nas Regiões Autónomas

Foi consagrada autonomia Político-legislativa das Regiões Autónomas em 1976 (a primeira versão da constituição), no entanto muitos afirmam que

verdadeiramente a autonomia das Regiões autónomas não se concretiza sem uma efetiva autonomia financeira (Prof. Sousa Franco). No entanto não existia um regime que legisse a autonomia das regiões autónomas. É apenas em 1998, na sequência da revisão constitucional de 1976 que vem a ser aprovada a primeira Lei de Finanças das regiões autónomas. Na decorrência da revisão constitucional de 1976 passa-se a consagrar como sendo de matéria absoluta da AR, no **art. 164/1 alínea t) CRP**, o regime de finanças das regiões autónomas “. A Lei aprovada em 1998 vem a ser revogada pela **Lei Orgânica 1/2007 de 19 de Fevereiro**, que foi entretanto alterada pela **Lei Orgânica nº1/2010 de 29 de Março** (esta que vamos analisar). A lei de finanças autónomas, atualmente em vigor é a Lei Orgânica **Lei Organica1/2007 de 19 de Fevereiro** introduzida pela **Lei Organica nº1/2010 de 29 de Março** que em anexo república a Lei das Finanças.

A autonomia das regiões autónomas está consagrada na própria constituição, o **art. 227º**, refere-se aos poderes das regiões autónomas constitucionalmente consagrados. Entre estes poderes destacasse no **art. 227/1 alínea p) da CRP** “*Aprovar o plano de desenvolvimento económico e social, o orçamento regional e as contas da região e participar na elaboração dos planos nacionais;*” encontramos aqui a **independência orçamental** que já encontrávamos na LEO, prevista no próprio texto da constituição que confere as regiões autónomas competência para aprovar o orçamento regional.

Da mesma forma as regiões autónomas dispõe de autonomia patrimonial, no **art. 227/1 alínea h) da CRP** “*Administrar e dispor do seu património e celebrar os actos e contratos em que tenham interesse;*” o que se traduz a nível das receitas patrimoniais. Conhecem a classificação **tripartida das receitas**, tributárias creditícias e patrimoniais.

Relativamente às receitas patrimoniais, as regiões autónomas como **podem** dispor do seu património, podem dispor das receitas patrimoniais. Mas, como já sabem, as receitas patrimoniais não representam a parte mais significativa das receitas de qualquer entidade pública, o orçamento de

estado suporta grande parte das receitas tributárias e parte das receitas creditícias.

Relativamente às **receitas tributárias**, as regiões autónomas não dispõem de um poder tributário próprio, mas dispõe do poder tributário que lhes é concedido, nos termos da Lei. Se olharmos para o **art. 227/1 alínea i) da CRP**, “*Exercer poder tributário próprio, nos termos da lei, bem como adaptar o sistema fiscal nacional às especificidades regionais, nos termos de lei-quadro da Assembleia da República*”; justamente refere que as regiões autónomas podem exercer poder tributário próprio, nos termos da Lei. Bem como adaptar o sistema fiscal nacional às necessidades regionais, nos termos da Lei Quadro da AR, **art. 227/1 alínea i)**.

Como já estudamos o poder tributário repousa no lema “**No taxation without representation**”, e por isso a constituição confere à AR o poder **tributário próprio** para poder definir e criar impostos que está previsto no **art. 265 alínea i) da CRP**.

Artigo 165.º

(Reserva relativa de competência legislativa)

1. É da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre as seguintes matérias, salvo autorização ao Governo:

...

i) Criação de impostos e sistema fiscal e regime geral das taxas e demais contribuições financeiras a favor das entidades públicas;

Por contraposição há a ideia de um poder **tributário derivado**, pois a constituição no **art. 227/1 alínea i)** refere-se as regiões autónomas como dispendo de poder tributário próprio, nos termos da lei. Podemos considerar, que em rigor, a CRP neste artigo **não** se refere a um sentido puro de poder **tributário próprio**, mas sim ao conceito de poder **tributário derivado**. Isto quer dizer que as regiões autónomas **não podem verdadeiramente criar impostos de forma discricionária, podem exercer poder tributário**

próprio, o que significa poder de criar impostos nos termos que estão definidos legalmente e por isso se fala de poder tributário derivado e não poder tributário próprio, para além disso, **art. 227/1 alínea i)** “ *Exercer poder tributário próprio, nos termos da lei, bem como adaptar o sistema fiscal nacional às especificidades regionais, nos termos de lei-quadro da Assembleia da República;*”.

Sobre isto uma breve observação, é que podemos ter por um lado o regime das finanças das regiões autónomas no **art. 164/1 alínea t)** “*Regime de finanças das regiões autónomas*” e por outro lado temos a definição desse poder tributário no **art. 227/1 alínea i)** *Exercer poder tributário próprio, nos termos da lei, bem como adaptar o sistema fiscal nacional às especificidades regionais, nos termos de lei-quadro da Assembleia da República.*

Aparentemente tratam-se de duas leis diferentes o **Regime das Finanças das Regiões Autónomas no art. 164/1 alínea t)** e **Lei-Quadro em material fiscal no art. 227/1 alínea i)**, mas no fundo fundem-se na mesma Lei, que é a **Lei de Finanças das Regiões Autónomas**. Esta Lei é simultaneamente a lei que disciplina o relacionamento financeiro das regiões autónomas e a Lei-Quadro que define em material fiscal as finanças das regiões autónomas.

Temos então que relativamente a **receitas patrimoniais** as regiões autónomas dispõem da possibilidade de administrar o seu património.

Relativamente a **receitas tributarias**, as regiões autónomas dispõe do poder que lhes é conferido por meio da AR e por isso podemos falar em rigor em poder tributário derivado, porque esse poder é definido pela AR, ainda que se traduza na possibilidade de criação de impostos que esta definida na Lei de Finanças de Regiões Autónomas.

Por isso, em rigor, devíamos falar em **poder tributário derivado** **contrario a alguns autores que defendem que as regiões autónomas possuem poder tributário originário, de facto é o que esta na constituição no art. 227/1, mas em rigor esse poder tributário próprio**

decorre do poder que é conferido pela AR e por isso não é verdadeiramente próprio mas sim derivado.

Quanto às **receitas creditícias** as RA (Regiões Autónomas) estão limitadas pela LEO, já mencionado quando falamos da Lei de Estabilidade Orçamental (cap. V da LEO) ao referimos ao **art. 12A** na sequencia dos **art. 10A, B e C da LEO**.

Se recordarem o **art. 12A da LEO**, todos os anos a LEO fixa os limites de endividamento das RA, podendo, se não forem respeitados o limite de endividamento, serem reduzidas transferências para as RA em anos subsequentes. O conceito de Estado, determina que para efeitos de apuramento do limite endividamento total do estado, o endividamento das RA e Autarquias Locais também seja considerado para esse efeito.

Nesta medida as RA não dispõe de liberdade de determinar as receitas creditícias, estando condicionadas pela LEO, logo não dispõem de independência financeiras, estando limitadas ao nível das receitas tributarias e creditícias.

Tem independência orçamental, art. 227/1 alínea t), poder de elaborar os seus próprios orçamentos, mas estão condicionadas pelas anteriores mencionadas circunstâncias.

Lei Orgânica Nº1/2007 de 19 de Fevereiro – Lei de Fincas das regiões Autónomas.

Lei das finanças que decorre do disposto do art. 164 alínea t) mas também do art 227/1 alínea i) da CRP relativamente à adaptação do sistema fiscal nacional e ao poder tributário próprio das RA.

As RA no seu relacionamento financeiro com o Estado e vice versa, subordina-se a um conjunto de princípios que estão previstos no art. 3º da LFRA (Lei Finanças das Regiões Autónomas):

Artigo 3.º

Princípios

A autonomia financeira das Regiões Autónomas desenvolve-se no respeito pelos seguintes princípios:

- a) Princípio da legalidade;
- b) Princípio da autonomia financeira regional;
- c) Princípio da estabilidade das relações financeiras;
- d) Princípio da estabilidade orçamental;
- e) Princípio da solidariedade nacional;
- f) Princípio da continuidade territorial;
- g) Princípio da regionalização de serviços;
- h) Princípio da coordenação;
- i) Princípio da transparência;
- j) Princípio do controlo.

Tudo isto são princípios enumerados e descritos nos **art. 4º e ss da LFRA**.

Artigo 4.º

Princípio da legalidade

A autonomia financeira das Regiões Autónomas exerce-se no quadro da Constituição, dos respectivos Estatutos Político-Administrativos, da presente lei e demais legislação complementar.

Artigo 5.º

Princípio da autonomia financeira regional

1 — A autonomia financeira das Regiões Autónomas traduz-se na existência de património e finanças próprios e reflecte-se na autonomia patrimonial, orçamental e de tesouraria.

2 — A autonomia financeira visa garantir aos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas os meios necessários à prossecução das suas atribuições, bem como a disponibilidade dos instrumentos adequados à promoção do desenvolvimento económico e social e do bem-estar e da qualidade de vida das populações, à eliminação das desigualdades resultantes da situação de insularidade e de ultraperiferia e à realização da convergência económica com o restante território nacional e com a União Europeia.

Artigo 6.º

Princípio da estabilidade das relações financeiras

A autonomia financeira regional desenvolve-se no respeito pelo princípio da estabilidade das relações financeiras entre o Estado e as Regiões Autónomas, o qual visa garantir aos órgãos de governo das Regiões Autónomas a previsibilidade dos meios necessários à prossecução das suas atribuições.

Artigo 7.º

Princípio da estabilidade orçamental

1 — A autonomia financeira regional desenvolve-se no quadro do princípio da estabilidade orçamental, que pressupõe, no médio prazo, uma situação próxima do equilíbrio orçamental.

2 — Tanto o Estado como as Regiões Autónomas contribuem reciprocamente entre si para a realização dos seus objectivos financeiros, no quadro do princípio da estabilidade dos respectivos orçamentos.

Artigo 8.º

Princípio da solidariedade nacional

1 — O princípio da solidariedade nacional é recíproco e abrange o todo nacional e cada uma das suas parcelas, devendo assegurar um nível adequado de serviços públicos e de actividades privadas, sem sacrifícios desigualitários.

2 — O princípio da solidariedade nacional é compatível com a autonomia financeira e com a obrigação de as Regiões Autónomas contribuírem para o equilibrado desenvolvimento do País e para o cumprimento dos objectivos de política económica a que o Estado Português esteja vinculado por força de tratados ou acordos internacionais, nomeadamente os que decorrem de políticas comuns ou coordenadas de crescimento, emprego e estabilidade e de política monetária comum da União Europeia.

3 — O princípio da solidariedade nacional visa promover a eliminação das desigualdades resultantes da situação de insularidade e de ultraperifecidade e a realização da convergência económica das Regiões Autónomas com o restante território nacional e com a União Europeia.

4 — O Estado e as Regiões Autónomas contribuem reciprocamente para a realização dos seus objectivos financeiros, no quadro do princípio da estabilidade dos respectivos Orçamentos.

5 — A solidariedade nacional para com as Regiões Autónomas traduz-se nas transferências do Orçamento do Estado previstas nos artigos 42.o e 43.o

6 — A solidariedade vincula também o Estado para com as Regiões Autónomas nas situações a que se referem os artigos 44.o a 48.o

Artigo 9.º

Princípio da continuidade territorial

O princípio da continuidade territorial assenta na necessidade de corrigir as desigualdades estruturais, originadas pelo afastamento e pela insularidade, e visa a plena consagração dos direitos de cidadania das populações insulares, vinculando, designadamente, o Estado ao seu cumprimento, de acordo com as suas obrigações constitucionais.

Artigo 10.º

Princípio da regionalização de serviços

A regionalização de serviços e a transferência de poderes prosseguem de acordo com a Constituição e com a lei, devendo ser sempre acompanhadas dos correspondentes meios financeiros para fazer face aos respectivos encargos, nos termos do artigo 49.º

Artigo 11.º

Princípio da coordenação

As Regiões Autónomas exercem a sua autonomia financeira coordenando as suas políticas financeiras com as do Estado de modo a assegurar:

- a) O desenvolvimento equilibrado do todo nacional;
- b) A concretização dos objectivos orçamentais a que Portugal se tenha obrigado, designadamente no âmbito da União Europeia;
- c) A realização do princípio da estabilidade orçamental, de modo a evitar situações de desigualdade.

Artigo 12.º

Princípio da transparência

1 — O Estado e as Regiões Autónomas prestam mutuamente toda a informação em matéria económica e financeira necessária à cabal prossecução das respectivas políticas financeiras.

2 — A informação a que se refere o número anterior deve ser completa, clara e objectiva e ser prestada em tempo oportuno.

Artigo 13.º

Princípio do controlo

A autonomia financeira das Regiões Autónomas está sujeita aos controlos

administrativo, jurisdicional e político, nos termos da Constituição e do Estatuto Político-Administrativo de cada uma das Regiões Autónomas.

A assinalar dois ou três princípios que importa reter. **Princípio da estabilidade orçamental**, que visa assegurar o quadro orçamental das RA de equilíbrio orçamental, a regra do equilíbrio também se aplica as regiões autónomas sem prejuízo das regiões autónomas disporem de Leis de enquadramento próprias, ou seja, as leis de enquadramento á aprovação de orçamentos são leis próprias de cada região autónoma aprovadas pela AR, mas procura se assegurar um quadro de estabilidade orçamental, na medida em que essa estabilidade também se repercute perante o estado.

Princípio da transparência, previsto no **art 12º da LEO** e que já falamos a propósito do **Capítulo V. da LEO** (Lei de Estabilidade Orçamental), que determina que se não existir transmissão de informação fidedigna e transparente sobre dados orçamentais o **Ministro das Finanças** pode determinar a suspensão das transferências orçamentais para as regiões autónomas, daí a necessidade e importância desta transparência.

Artigo 12.o

Publicidade

1 — O Governo assegura a publicação de todos os documentos que se revelem necessários para assegurar a adequada divulgação e transparência do Orçamento do Estado e da sua execução, recorrendo, sempre que possível, aos mais avançados meios de comunicação existentes em cada momento.

2 — A obrigação prevista no número anterior é assegurada nas regiões autónomas e nas autarquias locais pelos respectivos governos regionais e câmaras municipais.

As RA, sem prejuízo de disporem das receitas Tributárias, Creditícias e Patrimoniais e sabendo que estão limitadas pela LFRA, não são com estas receitas autossuficientes para as despesas que têm. Ou seja, não suficientes as receitas para as necessidades financeiras para as RA. Daí que, todos os anos, para além destas receitas, sejam transferidas verbas do Orçamento de Estado para o Orçamento das Regiões, como forma de compensar por um lado a insularidade destas regiões e por outro garantir o equilíbrio das RA. Por conseguinte todos os anos são realizadas transferências orçamentais de acordo com o referido na **CRP no art. 106º/3 alínea g)**, bem como os **Mapas Orçamentais previstos no art. 37 da LEO**, que prevê a necessidade de se definirem transferências para as RA.

A questão que se pode colocar é saber **como é calculado esse valor** (centenas de milhões de euros) transferir do orçamento de estado para cada uma das RA.

Até 1998 (primeira versão da lei de finanças (esse valor era obtido através de uma negociação política anual entre os presidentes dos governos dos Açores e da Madeira com o Governo da República no sentido de definir esse valor, havendo uma espécie de discricionariedade na definição do valor. Podia ser o valor anterior ligeiramente corrigido de acordo com a inflação, mas esta forma de calculo criava insegurança e instabilidade quer para as próprias regiões quer para o Estado. Esta indefinição, objecto de negociação política, estava dependente dos bons e maus humores das entidades politicas envolvidas. Por isso a partir de 1998 é definida uma forma de calculo. Essa forma de calculo foi-se transformando à medida que a lei sofria alterações, mas hoje em dia encontramos essa formula no **art. 42 na LFRA**.

SECÇÃO IV

Transferências do Estado

Artigo 42.º

Transferências orçamentais

1 — Em cumprimento do princípio da solidariedade consagrado na Constituição, nos Estatutos Político-Administrativos e na presente lei, a lei do Orçamento do Estado de cada ano inclui verbas a transferir para cada uma das Regiões Autónomas.

2 — O montante anual das verbas a inscrever no Orçamento do Estado para o ano t é igual às verbas inscritas no Orçamento do Estado para o ano $t-1$, actualizadas de acordo com a taxa de actualização definida nos termos dos números seguintes.

3 — A taxa de actualização é igual à taxa de variação, no ano $t-2$, da despesa corrente do Estado, excluindo a transferência do Estado para a segurança social e a contribuição do Estado para a Caixa Geral de Aposentações, de acordo com a Conta Geral do Estado.

4 — Caso a taxa resultante do número anterior seja inferior à taxa de actualização salarial da função pública nesse mesmo ano aplica-se esta última taxa.

5 — No ano de entrada em vigor da presente lei, o montante das verbas a inscrever no Orçamento do Estado para o ano t é igual a 355 800 000 euros.

6 — A repartição deste montante pelas Regiões Autónomas, que tem em conta as respectivas características estruturais, é feita de acordo com a seguinte fórmula:

$$TR,t = TRA,t \cdot 0,725 \cdot PR,t-2^{+0,05} \cdot P65RA,t-2^{+0,05} \cdot P14RA,t-2^{+0,125} \cdot IUR^{+0,05} \cdot R,t-4$$

$$PRA,t-2 \cdot P65RA,t-2 \cdot P14RA,t-2 \cdot IURA \cdot EFRA,t-4$$

sendo:

TR,t = transferência para a Região Autónoma no ano t ;

TRA,t = transferência para as Regiões Autónomas no ano t , calculado de acordo com o disposto no n.º 2 deste artigo;

$PR,t-2$ = população da Região Autónoma no ano $t-2$, segundo os últimos

dados divulgados pelo INE à data do cálculo;

$PRA,t - 2$ = soma da população das Regiões Autónomas no ano $t-2$;

$P65R,t - 2$ = população da Região Autónoma no ano $t-2$ com 65 ou mais anos de idade segundo os últimos dados divulgados pelo INE à data do cálculo;

$P65RA,t - 2$ = soma da população das Regiões Autónomas com 65 ou mais anos de idade no ano $t-2$;

$P14R,t - 2$ = população da Região Autónoma no ano $t-2$ com 14 ou menos anos de idade, segundo os últimos dados divulgados pelo INE à data do cálculo;

$P14RA,t - 2$ = soma da população das Regiões Autónomas no ano $t-1$ com 14 ou menos anos de idade;

$$IU = 0,7 \times DLR + 0,3 \times n^{\circ} \text{ ilhasR}$$

R

DLRA n° ilhasRA

$IURA$ = soma dos índices de ultraperiferia;

DLR = distância entre a capital do País e o ponto habitado mais distante das Regiões Autónomas;

$DLRA$ = soma das distâncias entre os pontos habitados mais distantes das Regiões Autónomas e a capital do País;

$n^{\circ} \text{ ilhasR}$ = número de ilhas com população residente na Região Autónoma;

$n^{\circ} \text{ ilhasRA}$ = número total de ilhas com população residente nas Regiões Autónomas;

$EFR,t - 4$ = rácio entre receitas fiscais da Região Autónoma, líquidas do efeito correctivo do IVA, decorrente do n.º 3 e seguintes do artigo 22.º desta

lei, e produto interno bruto a preços de mercado, preços correntes, no ano $t-4$;

$EFRA, t - 4$ = soma dos indicadores de esforço fiscal.

7 — A partir do ano $t+1$, da repartição resultante da aplicação dos critérios previstos no n.º 6 não pode, em caso algum, resultar um montante para cada Região Autónoma inferior ao montante recebido no ano anterior, fazendo-se as necessárias compensações por dedução dos montantes da Região Autónoma que tenha um crescimento superior ao definido no n.º 2.

8 — As transferências do Orçamento do Estado processam-se em prestações trimestrais, a efectuar nos cinco primeiros dias de cada trimestre.

Encontramos uma equação financeira bastante complexa no **art. 42/6 na LFRA** que atende nomeadamente aos índices de periferia, à população, ao numero de ilhas, às receitas fiscais arrecadadas no ano anterior, ao produto interno bruto, atende a estas diferentes variáveis para determinar no final o montante a transferir para cada uma das RA.

O que leva, em termos práticos a determinar que a Região Autónoma dos Açores receba mais que a Madeira, porque tem mais ilhas, porque tem um PIB inferior, a expressão numérica desta equação desde 2007, leva a esta diferenciação entre os Açores e a Madeira.

São justamente estas transferências que serão reduzidas caso se verifique ultrapassagem de limites de endividamento previsto no **art. 12^A da LEO**.

Quando a lei fala, quer no art. 12^A da LEO quer na Lei de Estabilidade Orçamental nos art. 84 e ss da LEO, á possibilidade de serem reduzidas ou suspensas as transferências para as RA, a Lei está a referir-se aos montantes das transferências orçamentais previstas no art. 42 da LFRA.

Artigo 12.º-A

Endividamento das regiões autónomas e das autarquias locais

1 — As regiões autónomas não podem endividar-se para além dos valores

inscritos no Orçamento do Estado, nos termos das respectivas leis de financiamento, sem prejuízo do disposto no artigo 87.º

2 — As autarquias locais só podem endividar-se nos termos das suas leis de financiamento, sem prejuízo do disposto no artigo 87.º

3 — O aumento do endividamento em violação dos números anteriores origina uma redução das transferências do Orçamento do Estado devidas nos anos subsequentes, de acordo com os critérios estabelecidos nas respectivas leis de financiamento.

No entanto, não são estas as únicas transferências que o orçamento de estado procede para as RA, os **art. 43, 44 45 da LFRA**, refere-se à possibilidade de existir outro tipo de apoios financeiros às RA, nomeadamente no **art. 43 da LFRA** quando se refere ao Fundo de Coesão para as Regiões Ultraperiféricas. Este fundo de coesão previsto no art. 43 da LFRA não se confunde com o Fundo de coesão da União Europeia que se destina a atenuar as assimetrias económicas dentro da UE.

O Fundo de coesão do art. 43 é de âmbito nacional, foi criado pelo legislador nacional, e destina-se a apoiar exclusivamente programas e projetos de investimento constantes nos programas anuais de investimento das RA (**art. 43/1 da LFRA**). São apoios a programas específicos e concretos ao contrario das transferências provenientes do orçamento de estado para as RA, pois neste caso é transferido um bolo financeiro para cada uma das RA e depois cada uma dessas RA afecta esse montante da forma que entenda, quando aprova o seu orçamento.

Artigo 43.º

Fundo de Coesão para as regiões ultraperiféricas

1 — O Fundo de Coesão destina-se a apoiar exclusivamente programas e projectos de investimentos constantes dos planos anuais de investimento das Regiões Autónomas, tendo em conta o preceituado na alínea g) do artigo 9.o e na alínea j) do n.o 1 do artigo 227.º da Constituição, e visa assegurar a

convergência económica com o restante território nacional.

2 — O Fundo de Coesão dispõe em cada ano de verbas do Orçamento do Estado, a transferir para os Orçamentos Regionais, para financiar os programas e projectos de investimento, previamente identificados, que preencham os requisitos do número anterior e é igual a 35 % das transferências orçamentais para cada Região Autónoma definidas nos termos do artigo 42.º

3 — As transferências previstas neste artigo processam- -se em prestações trimestrais, a efectuar nos cinco primeiros dias de cada trimestre.

As transferências do orçamento de estado para as RA não se qualificam como receitas tributárias, creditícias ou patrimoniais. Também os municípios e as juntas de freguesia recebem transferências do orçamento de estado já que não conseguem viver só com as suas receitas próprias previstas na lei (receitas tributárias ou receitas provenientes de taxas municipais).

Quanto às **Receitas Tributárias das RA** devemos distinguir consoante os impostos que estão em causa. Podem estar em causa **impostos de âmbito Regional ou de âmbito Nacional.**

- **Impostos de âmbito Regional:**

As Regiões Autónomas podem criar impostos nos termos da lei. **O art. 53/2 alínea a) da LFRA** confere às RA o poder de criar e regular impostos vigentes apenas nas RA.

Artigo 53.º

Competências tributárias

...

2 — A competência legislativa regional, em matéria fiscal, é exercida pelas Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas, mediante decreto legislativo, e compreende os seguintes poderes:

a) O poder de criar e regular impostos, vigentes apenas nas Regiões Autónomas respectivas, definindo a respectiva incidência, a taxa, a liquidação, a cobrança, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes, nos termos da presente lei;

O **art. 54º da LFRA** desenvolve a forma como podem ser criados esses impostos.

Artigo 54.o

Impostos vigentes apenas nas Regiões Autónomas

1 — As Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas, mediante decreto legislativo regional, podem criar impostos vigentes apenas na respectiva Região Autónoma desde que os mesmos observem os princípios consagrados na presente lei, não incidam sobre matéria objecto da incidência prevista para qualquer dos impostos de âmbito nacional, ainda que isenta ou não sujeita, ou, nela não constando, possa ser susceptível de integrar essa incidência e da sua aplicação não resultem entraves à troca de bens e serviços entre os diferentes pontos do território nacional.

2 — Os impostos referidos no número anterior caducam no caso de serem posteriormente criados outros semelhantes de âmbito nacional.

3 — A competência a que se refere o n.º 1 compreende, entre outros, o poder de criar e regular contribuições de melhoria vigentes apenas nas Regiões Autónomas, para tributar aumentos de valor dos imóveis decorrentes de obras e de investimentos públicos regionais e, bem assim, criar e regular outras contribuições especiais tendentes a compensar as maiores despesas regionais decorrentes de actividades privadas desgastantes ou agressoras dos bens públicos ou do ambiente regional.

Reparem, é a **Lei de Finanças das Regiões Autónomas** na medida em que também é a **Lei-Quadro em Matéria Fiscal** que define e atribui a competência às RA para criarem os seus próprios impostos e é nessa medida que nós não falamos no poder **Tributário Próprio**, apesar da constituição o entender assim, mas digamos que a própria constituição utiliza um conceito pouco correto porque podia referir-se a poder **Tributário Derivado**.

A verdade é que até hoje não foram criados impostos de âmbito regional, trata-se portanto de uma faculdade que as RA podem utilizar, com isto poderiam obter alguma receita, mas nunca foi utilizado este poder de âmbito regional, impostos que estariam circunscritos apenas às Regiões Autónomas da Madeira ou dos Açores.

- **Impostos de âmbito Nacional:**

Neste caso, relativamente á recita das RA funciona o **Princípio da Reversão Total** dos impostos gerados ou arrecadados das RA. Significa que a LFRA define que tipo de impostos constitui receita de cada uma das RA. Esses impostos são aqueles que protelam o **IRS (art. 19)**, **IRC (art. 20)**, **IVA (art. 22)**, **IESC – Impostos especiais sobre o consumo (impostos do pecado, álcool, tabaco e jogo) (art. 23)** e **imposto de selo (art. 24)**, todos os artigos presentes na **LFRA**.

Todos os impostos que provenham de actos de liquidação verificados nas RA revertem para as RA. Se um determinado sujeito passivo for considerado residente nas RA e aí auferir rendimentos dado que aí é o seu domicílio fiscal, o IRS que esse indivíduo devesse pagar reverte para a respectiva RA, constituindo **receita própria** dessa RA. Por conseguinte não há qualquer entre ao estado, entendido como estado central, destas receitas de cada uma das RA. Sem prejuízo, no caso de IRS, IRC e IVA, serem impostos definidos por lei da AR.

Por facto de serem **Receitas Próprias** é que distinguem circunscrições territoriais para efeito da distribuição das receitas fiscais. Em harmonia com o **art.17 da LFRA**, que distingue o território nacional entre

circunscrição que abrange o território do continente e circunscrição entendido como território de região autónoma.

Artigo 17.º

Conceitos

Para efeitos de concretização da distribuição de receitas fiscais entre o Estado e as Regiões Autónomas, considera-se que:

- a) «Território nacional» é o território português tal como definido no artigo 5.º da Constituição;
- b) «Circunscrição» é o território do continente ou de uma Região Autónoma, consoante o caso;
- c) «Região Autónoma» é o território correspondente aos arquipélagos dos Açores e da Madeira.

A questão da distinção da-se porque, se alguém tem domínio fiscal numa determinada RA, a receita de impostos constitui receita própria para a receita dessa RA. As RA têm poder de adaptação do sistema fiscal nacional às suas regiões, como vimos a propósito do **art. 227/1 alínea i) da CRP**.

Artigo 227.º

(Poderes das regiões autónomas)

1. As regiões autónomas são pessoas colectivas territoriais e têm os seguintes poderes, a definir nos respectivos estatutos:

...

- i) Exercer poder tributário próprio, nos termos da lei, bem como **adaptar o sistema fiscal nacional às especificidades regionais**, nos termos de lei-quadro da Assembleia da República;

Esse poder de **adaptação** traduz-se nas possibilidades presentes no **art. 56 da LFRA**. Existe assim a possibilidade de haver uma redução de IRS,

IRC ou IVA de 30% das Taxas Normais pagas. O que significa que um habitante de uma RA pode pagar menos 30% de IRS que alguém que viva no continente. Mas atenção ao conceito de domicílio fiscal (residir de forma seguida ou interpolada 183 dias/ano), apenas estes têm essa possibilidade.

Relativamente às taxas de IRS na Madeira, essa diminuição, face a um cidadão do continente, foi eliminada dado ao contexto do Programa de Ajustamento Financeiro em vigor na Região Autónoma da Madeira. As taxas de IRS aí praticadas são equivalentes às taxas de IRS praticadas no continente.

No caso dos Açores as taxas são ainda inferiores porque decorrem das circunstâncias de os habitantes da Região Autónoma dos Açores terem custos de insularidade, transporte, etc., entender-se daí que será devida uma redução fiscal fruto da redução da taxa praticada de impostos de IRS que pode ser utilizada para compensar os custos de insularidade, transporte de bens, que os tornam mais caros e mais onerosos.

Artigo 56.º

Adaptação do sistema fiscal nacional às especificidades regionais

1 — Sem prejuízo do disposto em legislação fiscal nacional para vigorar apenas nas Regiões Autónomas, a adaptação do sistema fiscal nacional às especificidades regionais observa o disposto na presente lei e respectiva legislação complementar.

2 — As Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas podem ainda, nos termos da lei, diminuir as taxas nacionais dos impostos sobre o rendimento (IRS e IRC) e do imposto sobre o valor acrescentado, até ao limite de 30 %, e dos impostos especiais de consumo, de acordo com a legislação em vigor.

3 — As Assembleias Legislativas podem também determinar a aplicação nas Regiões Autónomas das taxas reduzidas do IRC definidas em legislação nacional, nos termos e condições que vierem a ser fixados em decreto

legislativo regional.

4 — As Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas podem conceder deduções à colecta relativas aos lucros comerciais, industriais e agrícolas reinvestidos pelos sujeitos passivos.

5 — As Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas podem conceder majorações nas percentagens e limites dos encargos dedutíveis à colecta do IRS, nos termos do Código do IRS, relativas a encargos com equipamentos ambientais, com habitação própria e permanente e com a saúde, apoio à terceira idade e educação.

6 — As Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas podem, ainda, conceder deduções à colecta do IRS, definindo os seus limites, de despesas suportadas com a saúde, apoio à terceira idade, educação, deslocações de avião no território nacional para os doentes e eventual acompanhante e para os estudantes das Regiões Autónomas deslocados em outras ilhas ou no continente.

7 — As Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas podem autorizar os Governos Regionais a conceder benefícios fiscais temporários e condicionados relativos a impostos de âmbito nacional e regional, em regime contratual, aplicáveis a projectos de investimentos significativos, nos termos do artigo 39.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais e legislação complementar em vigor, com as necessárias adaptações.

8 — As Assembleias Legislativas podem aumentar ainda, até 30 %, os limites dos benefícios fiscais relativos à criação de emprego, previstos no Estatuto dos Benefícios Fiscais.

9 — O regime jurídico do Centro Internacional de Negócios da Madeira e da Zona Franca de Santa Maria regula-se pelo disposto no Estatuto dos Benefícios Fiscais e legislação complementar.

As RA têm receitas dos impostos que são aí gerados ou cobrados – Princípio da Reversão Total – de todas aquelas receitas, IRS, IRC e IVA.

Relativamente ao IVA com algumas especificidades na forma de cálculo previstas no **art. 22 da LFRA**, pois coloca-se problemas ao nível do seu apuramento. Nomeadamente a nível da sua capitalização, sendo primeiro necessário somar o “bolo” todo do IVA a nível nacional, depois haver uma divisão *per capita* para depois o afetarem às RA. Ao contrário do IRS e do IRC em que consegue perceber quais são as pessoas singulares ou colectivas residentes, para efeitos fiscais, nas RA, portanto que têm que pagar impostos nessas regiões e cujos impostos revertem directamente para as respectivas RA, no caso do IVA é mais complicado de calcular.

Além disso, as RA têm o poder de adaptação do sistema fiscal nacional às especificidades regionais nos termos do **art. 56 da LFRA**. Não se trata do poder de criar impostos que também existe como vimos, mas sim do poder de adaptar o sistema fiscal nacional às necessidades regionais. Este poder de adaptação é de alguma forma limitado, porque limita-se no fundo à possibilidade de existirem redução de taxas nacionais (que neste momento só se verifica nos Açores) e também à possibilidade de existirem benefícios fiscais nos termos do art. 56/3 e ss da LFRA relativamente a alguns tipos de impostos. Notem que há uma espécie de “pau de dois bicos”, porque as RA podem conceder benefícios fiscais em sede de IRS e IRC, podem também reduzir as taxas de IRS e IRC, mas por outro lado obtêm menos receita, já que esta receita é receita própria. Foi aliás por isso que, na Madeira foi determinado, neste programa de ajustamento financeiro, que devia estabelecer taxas equivalentes às praticadas no continente de modo a obter mais receita para essa mesma região.

Temos uma distinção entre o poder de criar impostos, impostos vigentes apenas nas RA e o poder de adaptar o sistema fiscal nacional às especificidades regionais que, no fundo, se circunscreve ao poder de definir alguns benefícios fiscais nos termos do **art. 56 da LFRA**.

Para além disto, as RA dispõem ainda de competências administrativas em matéria tributária. Uma especial atenção para o **art. 58/1 alínea a) e art. 58/2 da LFRA**.

SECÇÃO III

Competências administrativas regionais

Artigo 58.º

Competências administrativas regionais

1 — As competências administrativas regionais, em matéria fiscal, a exercer pelos Governos e administrações regionais respectivas compreendem:

a) A capacidade fiscal de as Regiões Autónomas serem sujeitos activos dos impostos nelas cobrados, quer de âmbito regional quer de âmbito nacional, nos termos do n.º 2;

O que nos diz o **art. 58/1 alínea a)** é que as RA têm a capacidade fiscal de serem sujeitos ativos dos impostos por elas cobrados, ou seja, numa relação tributária à um sujeito ativo e um sujeito passivo. O sujeito passivo é o contribuinte que paga impostos e que está abrangido pela normas de incidência material objectiva e subjetiva do imposto em causa. E o sujeito ativo que é o estado. No caso dos impostos cobrados nas RA, o sujeito ativo são as próprias RA. O que tem como consequência a possibilidade prevista na lei de serem criados serviços tributários próprios das RA, ou seja as repartições de finanças serem regionalizadas. O que acontece na Madeira que dispõem de serviços fiscais regionalizados mas não acontece no caso dos Açores em que os serviços fiscais continuam a ser do estado central. A circunstância de ser o estado a fazer a cobrança dos impostos nos Açores pode determinar o pagamento de uma compensação nos termos do **art. 58/2 alínea c) da LFRA** por parte da RA ao estado.

Artigo 58.º

Competências administrativas regionais

...

2 — A capacidade de as Regiões Autónomas serem sujeitos activos dos impostos nelas cobrados compreende:

...

c) O poder de as Regiões Autónomas utilizarem os serviços fiscais do Estado sediados nas Regiões Autónomas, **mediante o pagamento de uma compensação, acordada entre o Estado e as Regiões Autónomas, relativa ao serviço por aquele prestado, em sua representação legal.**

“**sua representação legal**” porque as RA são o sujeito ativo da relação tributaria e como são o sujeito ativo da relação tributaria os serviços do estado ao cobrarem impostos nos Açores estão a atuar em sua representação legal. O custo do serviço determina que seja paga uma compensação pela RA ao estado. Até hoje nunca foi paga nenhuma compensação.

Ainda relativamente às finanças das RA, estas não se confundem com as finanças das autarquias locais localizadas nas regiões autónomas. O regime de finanças das Autarquias Locais (AL) localizadas nas RA são independentes das finanças das RA. É o que nos diz o **art. 62 da LFRA** e que decorre da própria constituição.

Artigo 62.º

Finanças das autarquias locais

1 — As finanças das autarquias locais situadas nas Regiões Autónomas e as das Regiões Autónomas são independentes.

2 — O disposto na presente lei não prejudica o regime financeiro das autarquias locais.

3 — As receitas fiscais pertencentes às Regiões Autónomas nos termos da Constituição, dos Estatutos Político-Administrativos e da presente lei não podem ser afectas às autarquias locais sediadas nas Regiões Autónomas, no

âmbito do regime financeiro estabelecido para aquelas.

O regime financeiro das AL localizado nas RA subordina-se à lei de finanças locais e não à lei de finanças regionais, são independentes.

(Parte das receitas dos municípios consiste num montante que pode ir até 5% de IRS cobrado aos munícipes. E pode entender prescindir desse montante não tendo um desconto de 5% no IRS do município). Vamos ver quando estudarmos as finanças locais.

Sabendo que as RA recebem 100% das receitas aí geradas ou cobradas, o que significa que recebem 100% do IRS, saber quem é que teria que pagar os 5% dos municípios?

Seria o estado a transferir ou as RA?

Houve várias posições, podemos dizer que teoricamente não deveriam ser as RA a suportar, porque se trata da separação de “águas” entre as Finanças Regionais e as Finanças Locais, portanto se a lei diz que as RA recebem IRS, esse IRS não deve ser confundido com o IRS dos municípios. Mas, por outro lado, também se poderia alegar que, nesse caso, o estado deveria transferir mais 5% de IRS para os municípios, quando 100% desse IRS já está na esfera das RA. O Tribunal Constitucional concluiu, com uma argumentação um pouco enfiada, que dos 100% de IRS entregues às RA, 5% tem que ser entregue aos municípios e portanto as RA verdadeiramente só têm direito a 95% das receitas do seu IRS. Sendo que esses 5% estão na esfera do municípios que podem ou não ficar com eles, consoante o entendam. Procurava-se com esses 5% estimular a concorrência fiscal entre municípios em Portugal, mas depois temos os problemas de mobilidade territorial que afasta essa possibilidade. Logo as pessoas não mudam de município só pela diferença de 5% de IRS.

Sobre as receitas creditícias **art. 12^A da LEO**, a lei de finanças autónomas consagra nos **art. 31 a 41 da LFRA** o regime da dívida pública regional, não apenas no que se refere à fixação dos limites de endividamento como também, retomando o que está previsto na lei de enquadramento, a

sanção por violação dos limites de endividamento nos termos do **art. 36 da LFRA**.

Artigo 36.º

Sanção por violação dos limites ao endividamento

1 — A violação dos limites de endividamento, por uma Região Autónoma, dá lugar à retenção, nas transferências do Estado que lhe sejam devidas no ano subsequente, de valor igual ao excesso de endividamento, face ao limite máximo determinado nos termos do artigo anterior.

2 — A retenção prevista no número anterior processa-se proporcionalmente nas prestações a transferir trimestralmente e é afectada, de imediato, à amortização da dívida da respectiva Região, em conformidade com a indicação dada pelo competente Governo Regional.

3 — Em caso de serem excedidos os limites de endividamento em determinado exercício orçamental, opera-se a automática redução, em igual montante, dos limites de endividamento do exercício seguinte.

4 — Cessa, de imediato, e deixa de ter qualquer aplicação, para todos os efeitos, o regime sancionatório anterior, aplicando-se o regime estabelecido nos números anteriores a partir do exercício orçamental de 2010.

Uma das questões que se podia colocar é o problema da hierarquia das leis, o problema da relação da LEO com a LFRA com a LFAL. A LFRA é uma lei orgânica poderia colocar-se o problema de saber se prevalece ou não sobre a lei de enquadramento, apesar da lei de enquadramento dizer expressamente que a lei prevalece sobre todas e quaisquer normas financeiras previstas noutra legislação. Por isso o legislador veio repetir normas nestas leis todas para que não se coloque o problema de hierarquia de normas que se podia colocar em abstrato. E por isso no art. 36 da LFAR encontramos novamente uma norma semelhante á do art. 12^A da LEO. Quer relativo á fixação dos limites de endividamento quer quanto á possibilidade de

redução de transferências orçamentais caso esses limites não sejam respeitados.

Quanto á dívida flutuante, cujo o valor poderia não ser fixado no orçamento de estado, dado que **o orçamento de estado se refere á dívida fundada**, a LFRA veio estabelecer limites, na medida em que a dívida flutuante (aquela que se contrai e amortiza no mesmo período orçamental) não pode ultrapassar 35% das receitas correntes cobradas no exercício anterior.

Por ultimo, existe ainda a possibilidade do estado conceder avales ás RA, prevista no **art. 40 da LFRA**.

Artigo 40.º

Garantia do Estado

Os empréstimos a emitir pelas Regiões Autónomas podem beneficiar de garantia pessoal do Estado, nos termos da respectiva lei.

Quer a LFRA quer a LFAL estão neste momento a ser discutidas em sede de AR para alteração.

O art. 40 poderá ser um dos revistos uma vez que não há liquidez no mercado se considera que as RA no conseguem cumprir com o pagamento de qualquer aval concedido. E o estado não se pode substituir no pagamento.

Finanças Públicas

05 de Abril de 2013

Prof. Nuno Cunha Rodrigues

Vamos recomeçar as finanças publicas descentralizadas em que procuramos analisar as finanças regionais ou seja, o regime aplicado as finanças regionais. Na ultima aula tivemos a analisar a Lei das Finanças Regionais e a Constituição. Distinguindo a Lei de Finanças das Regiões Autónomas como lei decorrente do estabelecimento do regime financeiro

entre o estado e as regiões autónomas (RA) em harmonia com o **art 164 alínea q) da CRP** e também a lei de finanças que adapta o sistema fiscal nacional às necessidades regionais, conferidos-lhe o poder de criar impostos e de adaptar o sistema fiscal nacional às suas necessidades.

Artigo 165.º

(Reserva relativa de competência legislativa)

É da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre as seguintes matérias, salvo autorização ao Governo:

...

q) Estatuto das autarquias locais, incluindo o regime das finanças locais;

Finanças das Autarquias Locais (AL)

Aqui também se consagra a independência orçamental das AL, art. 237/2 da CRP se refere que compete á assembleia da autarquia local (municípios e freguesias) o exercício dos poderes atribuídos por lei incluindo aprovar as opções do plano e o orçamento (independência orçamental).

Artigo 237.º

(Descentralização administrativa)

...

2. Compete à assembleia da autarquia local o exercício dos poderes atribuídos pela lei, incluindo aprovar as opções do plano e o orçamento.

Trata-se novamente aqui de algo que esta previsto no **art. 5/2 da LEO** que se refere ao principio/regra da unidade e da universidades e que consagra a independência orçamental quer das AL quer das RA.

Artigo 5.º

Unidade e universalidade

2 — Os orçamentos das regiões autónomas e das autarquias locais são

independentes do Orçamento do Estado e compreendem todas as receitas e despesas das administrações, regional e local, incluindo as de todos os seus serviços e fundos autónomos.

As finanças das AL são reguladas pela atual **Lei 2/2007 de 15 de Janeiro** que aprovou o regime das finanças locais, revogando a **Lei 42/98 de 6 de Agosto**. Está em aprovação uma nova lei das finanças locais. Na sequência das mudanças por imposição da Troika que implica a reorganização do mapa administrativo a nível das freguesias, com a extinção de algumas destas.

As AL consagram o seu próprio orçamento o que está consagrado na LFL (Lei das Finanças Locais) e na LEO.

As regras/princípios orçamentais que são aplicáveis às AL estão previstas no **art. 4/1 da LFL**. Os município e freguesias estão sujeitos às normas consagradas na LEO. Pode parecer um paradoxo mas não é, no fundo o regime de aprovação dos orçamentos geral das AL é o que está previsto na LFL que remete para os princípios/regras orçamentais previstos na LEO.

Artigo 4.º

Princípios e regras orçamentais

1 — Os municípios e as freguesias estão sujeitos às normas consagradas na Lei de Enquadramento Orçamental e aos princípios e regras orçamentais e de estabilidade orçamental.

Princípio a anualidade, não consignação, plenitude orçamental, tudo isto são princípios aplicados as AL por via da LFL. Deve-se referir que alguns destes princípios estão especificados na LFL, o que faz presumir que estas normas especiais aplicadas a alguns destes princípios/regras orçamentais encontram, relativamente às finanças locais, especificidades. Refiro-me ao princípio da **Não Consignação do art. 7 da LEO** e que no **art. 4/2 da LFL**

são acrescentadas exceções que determina a possibilidade de serem consignadas outras receitas que não apenas as que estão no **art. 7/2 da LEO**.

Artigo 4.º LFL

Princípios e regras orçamentais

2 — O princípio da não consignação não se aplica às receitas provenientes de fundos comunitários e do fundo social municipal, previsto nos artigos 24.o e 28.o, às receitas dos preços referidos no n.o 3 do artigo 16.o, às receitas provenientes dos empréstimos a médio e longo prazos para aplicação em investimentos, bem como às provenientes da cooperação técnica e financeira e outras previstas na lei.

Artigo 7.º LEO

Não consignação

2 — Exceptuam-se do disposto no número anterior:

- a) As receitas das reprivatizações;
- b) As receitas relativas aos recursos próprios comunitários tradicionais;
- c) As receitas afectas ao financiamento da segurança social e dos seus diferentes subsistemas, nos termos legais; d) As receitas que correspondam a transferências provenientes da União Europeia, de organizações internacionais ou de orçamentos de outras instituições do sector público administrativo que se destinem a financiar, total ou parcialmente, determinadas despesas; e) As receitas que correspondam a subsídios, donativos ou legados de particulares, que, por vontade destes, devam ser afectados à cobertura de determinadas despesas;
- f) As receitas que sejam, por razão especial, afectadas a determinadas despesas por expressa estatuição legal ou contratual;
- g) *(Revogada)*.

Por outro lado, o **Princípio da Equidade Intergeracional** do **art. 10 da LEO** é desenvolvido na **LFL no art. 4/3**. Mas, fundamentalmente os princípio/regras são os mesmos salvo algumas especificidades.

Artigo 4.º

Princípios e regras orçamentais

3 — O princípio da equidade intergeracional, relativo à distribuição de benefícios e custos entre gerações, implica a apreciação nesse plano da incidência orçamental:

- a) Das medidas e acções incluídas no plano plurianual de investimentos;
- b) Do investimento em capacitação humana co-financiado pela autarquia local;
- c) Dos encargos com os passivos financeiros da autarquia local;
- d) Das necessidades de financiamento do sector empresarial local, bem como das associações de municípios;
- e) Dos encargos vencidos e não liquidados a fornecedores;
- f) Dos encargos explícitos e implícitos em parcerias público-privadas, concessões e demais compromissos financeiros de carácter plurianual.

Artigo 10.º

Equidade intergeracional

1 — O Orçamento do Estado subordina-se ao princípio da equidade na distribuição de benefícios e custos entre gerações.

2 — A apreciação da equidade intergeracional incluirá necessariamente a incidência orçamental:

- a) Das medidas e acções incluídas no mapa XVII;
- b) Do investimento público;
- c) Do investimento em capacitação humana, co-financiado pelo Estado;
- d) Dos encargos com a dívida pública;
- e) Das necessidades de financiamento do sector empresarial do Estado;
- f) Das pensões de reforma ou de outro tipo.

A constituição determina como se deve proceder ao fincamento das AL. Quais são as receitas e qual o seu regime financeiro. O **art. 238/2 da CRP** determina que o regime das FL deverá ser estabelecido por lei da AR. *“visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau.”* Aqui podemos falar em duas formas de equilíbrio financeiro previsto na constituição.

Equilíbrio Financeiro Vertical

Incluído na 1ª parte do **art. 238/2 da CRP** que determina *que as finanças locais visaram “a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias”* ou seja, procura-se adequar os recursos de cada nível da administração (estado, autarquias locais) as respectivas atribuições e competências, ou seja, quanto maior forem as competências conferidas às AL maior será o financiamento necessário para essas AL. Isto é tanto maior mais importante quando recentemente se tem vindo a assistir á transferência de algumas competências do estado para as AL ao nível da educação. Existe o movimento de transferência de atribuição de competências do estado para as AL e também por isso consequentemente é necessário reforçar o financiamento para as AL para que estas possam prestar esses serviços que são transferidos ao nível da educação. Essa transferência de atribuições e competências esta prevista no art. 52 a 54 da LFL e é materializado através

do Fundo Social Municipal. Tudo isto refere-se ao **Equilíbrio Financeiro Vertical** ou seja na relação do estado com as AL e face às competências e atribuições que são atribuídos a uma destas entidades o financiamento também deve refletir a necessidade de se adequar às competências que são conferidas.

Equilíbrio Financeiro Horizontal,

Neste caso procura-se que o estado através do financiamento proceda á correção de desigualdades entre Autarquias do mesmo grau. Atenuar as situação em que autarquias com população idêntica e dimensão de território idêntico tenham financiamento diferente, receitas diversas. Procura-se corrigir situações de desigualdade entre autarquias.

No **art. 238/2 parte final da CRP** encontra-se essa necessidade consagrada, pois refere que o regime das finanças locais visará **“a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau”** vamos ver mais adiante que estas desigualdades vão ser corrigidas pelo chamado **Fundo de Equilíbrio Financeiro** e em particular através do **Fundo Geral Municipal** e do **Fundo de Coesão Municipal**.

Com isto temos o **art. 238 da CRP** e o **art. 254 da CRP** o qual prevê, em particular, que os municípios participam, por direito próprio, nos termos definidos na lei, nas receitas provenientes dos impostos diretos e que os munícipes dispõem no **art. 254/2 da CRP** de receitas **Tributárias Próprias**.

O que significa que de acordo com o **art. 254/1 da CRP** confere aos municípios o direito a receberem parte das receitas provenientes dos impostos diretos (**impostos sobre os rendimentos**), ao contrario do o IVA (imposto sobre o consumo) e o IRS (imposto rendimento singular) e o IRC (imposto sobre as pessoas colectivas).

Artigo 238.º

(Património e finanças locais)

3. As autarquias locais têm património e finanças próprios.
4. O regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau.
5. As receitas próprias das autarquias locais incluem obrigatoriamente as provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços.

As autarquias locais podem dispor de poderes tributários, nos casos e nos termos previstos na lei.

Artigo 254.º

(Participação nas receitas dos impostos directos)

1. Os municípios participam, por direito próprio e nos termos definidos pela lei, nas receitas provenientes dos impostos directos.
2. Os municípios dispõem de receitas tributárias próprias, nos termos da lei.

Nos art. **104/1 e 2 da CRP**, onde estão consagrados o IRS e o IRC, a receita de IRS e IRC em parte tem que ser afectada aos municípios, em harmonia com o art. 254/1 da CRP.

Artigo 104.º

(Impostos)

1. O imposto sobre o rendimento pessoal visa a diminuição das desigualdades e será único e progressivo, tendo em conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar.
2. A tributação das empresas incide fundamentalmente sobre o seu

rendimento real.

Por outro lado também se diz que os municípios dispõem de **Receitas Tributárias Próprias** nos termos da lei. Dispõem de receitas provenientes de impostos que revertem para os municípios definidos nos termos da lei. **Não significa que os municípios tenham Poder Tributário Próprio.** Esses impostos são o IMI ou o IMT (antiga SISA – imposto instantâneo, pago uma única vez) são receitas que revertem para as AL.

A propósito do IMI o código do IMI, aprovado pela AR, estabelecem as taxas de IMI que incidem sobre o valor patrimonial do imóvel e podem ir de 0,2% a 0,4% do valor patrimonial ou se a avaliação tiver sido feita antes de 2003 de 0,4% a 0,8% do valor do imóvel. Esta percentagem é definida pelo município. Logicamente que há municípios a cobrar mais obtendo mais receitas, mas os municípios poderão não gostar. Por outro lado há municípios a criar menos taxa, logo obtendo menos receitas, mas obviamente os municípios ficaram mais satisfeitos.

O IMI é definido por lei de AR apesar desta receita ser própria do município de acordo com o art. **Os municípios estão limitados às receitas previstas na LFL.** Alguns autores falam em autonomia financeira das RA e AL mas verdadeiramente não se pode falar em independência financeira porque estas entidades não dispõem de receitas suficientes para prover as suas despesas como não podem livremente definir todas e quaisquer receitas. Receitas tributárias e creditícias estão limitadas.

O **art. 10 da LFL** procede ao elenco das Receitas dos Municípios, depois a lei desdobra as AL entre Municípios e Freguesias (as áreas metropolitanas têm um regime especial que não vai ser considerado nas aulas). Este artigo refere-se às receitas municipais.

Artigo 10.º

Receitas municipais

Constituem receitas dos municípios:

- a) **O produto da cobrança dos impostos municipais a cuja receita têm direito**, designadamente o imposto municipal sobre imóveis (IMI), o imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis (IMT) e o imposto municipal sobre veículos (IMV), sem prejuízo do disposto na alínea a) do artigo 17.º da presente lei;
- b) O produto da cobrança de derramas* lançadas nos termos do artigo 14.º;
- c) O produto da cobrança de taxas** e preços resultantes da concessão de licenças e da prestação de serviços pelo município, de acordo com o disposto nos artigos 15.º e 16.º;
- d) O produto da participação nos recursos públicos determinada nos termos do disposto nos artigos 19.º e seguintes;***
- e) O produto da cobrança de encargos de mais-valias destinados por lei ao município;
- f) O produto de multas e coimas fixadas por lei, regulamento ou postura que caibam ao município;
- g) O rendimento de bens próprios, móveis ou imóveis, por eles administrados, dados em concessão ou cedidos para exploração;
- h) A participação nos lucros de sociedades e nos resultados de outras entidades em que o município tome parte;
- i) O produto de heranças, legados, doações e outras liberalidades a favor do município;
- j) O produto da alienação de bens próprios, móveis ou imóveis;
- l) O produto de empréstimos, incluindo os resultantes da emissão de obrigações municipais;

m) Outras receitas estabelecidas por lei ou regulamento a favor dos municípios.

* **derrama** é um adicional a um imposto sobre as pessoas colectivas cobradas pelos municípios. Uma empresa pagará 25% de IRC, mas uma empresa localizada no interior que empregue muitas pessoas pode beneficiar de uma taxa de 15%. Um município pode adicionalmente fixar uma derrama nos termos do art. 14 da LFL.

** O **município que cria uma taxa** que é formalmente mas que não substancialmente e formalmente válida estará perante uma inconstitucionalidade, porque essa taxa é um verdadeiro imposto e consequentemente teria de ser aprovada pela AR.

NOTA: A LFL faz uma curiosa distinção, que alguma doutrina também faz, entre taxas onde tem que existir uma equivalência e preços, sendo que nos preços o valor a pagar nunca pode ser inferior ao custo direto e indiretamente suportado com o pagamento desses serviços. Ou seja o valor que é pago no preço (art. 16º) tem que ser pelo menos equivalente ao custo que o município tem que suportar. Isto quer dizer que o preço presente no art. 16 da LFL é no fundo uma taxa que no entanto o valor a pagar tem que ser igual ao custo e em alguns casos o valor a pagar numa taxa pode ser inferior ao custo (ex. As taxas moderadoras dos hospitais, visão reduzir a afluência às urgências, mas que não representam o custo efetivo suportado pelo SNS com aquele paciente. Outro exemplo são as propinas. Não há nestes casos uma equivalência proporcional no preço e terá que se verificar essa equivalência). O preço, de acordo com o art. 16 da LFL, é também no entanto uma taxa.

*** decorre do que esta na Constituição, do orçamento de estado e dos mapas orçamentais, no que se consagram as transferências para as AL.

Artigo 19.º

Repartição de recursos públicos entre o Estado e os municípios

1 — A repartição dos recursos públicos entre o Estado e os municípios, tendo em vista atingir os objectivos de equilíbrio financeiro horizontal e vertical, é

obtida através das seguintes formas de participação:

- a) Uma subvenção geral determinada a partir do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) cujo valor é igual a **25,3%** da média aritmética simples da receita proveniente dos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS), IRC e sobre o valor acrescentado (IVA);
- b) Uma subvenção específica determinada a partir do Fundo Social Municipal (FSM) cujo valor corresponde às despesas relativas às atribuições e competências transferidas da administração central para os municípios;
- c) Uma participação variável de 5% no IRS, determinada nos termos do artigo 20.º, dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respectiva circunscrição territorial, calculada sobre a respectiva colecta líquida das deduções previstas no n.º 1 do artigo 78.º do Código do IRS.

Os **25,3 % das receitas que o estado arrecade proveniente de IRS, IRC e IVA** destina-se aos municípios. O calculo dessa receita é efectuado nos termos do art. 19/2 da LFL.

2 — A receita dos impostos a que se refere a alínea a) do número anterior é a que corresponde à **receita líquida destes impostos no penúltimo ano relativamente àquele a que o Orçamento do Estado** se refere, excluindo *:

- a) A participação referida na alínea c) do número anterior;
- b) No que respeita ao IVA, a receita consignada, de carácter excepcional ou temporário, a outros sub-sectores das administrações públicas.

* Penúltimo ano, porque no ultimo ano tem que se preparar e entregar o orçamento, o orçamento ainda está a ser executado e por conseguinte temos que fazer a referencia de calculo destes valores ao penúltimo ano, o que significa que se estamos a prepara o orçamento para 2013 em 2012 temos

que calcular com base em 2011. Se estamos a fazer o orçamento para 2014 em 2013 tem que ser com base no orçamento de 2012.

O fundo de equilíbrio financeiro(FEF) desdobra-se em dois fundos:

- Fundo Geral Municipal;
- Fundo de Coesão Municipal

(em harmonia com o art. 21 da LFL, sendo que o art. 22 se refere ao Fundo Geral Municipal e o art. 23 ao Fundo de Coesão Municipal)

Artigo 21.º

Fundo de Equilíbrio Financeiro

1 — O FEF é repartido da seguinte forma:

- a) 50 % como Fundo Geral Municipal (FGM);
- b) 50 % como Fundo de Coesão Municipal (FCM).

Artigo 22.º

Fundo Geral Municipal

O FGM corresponde a uma transferência financeira do Estado que visa dotar os municípios de condições financeiras adequadas ao desempenho das suas atribuições, em função dos respectivos níveis de funcionamento e investimento.

Artigo 23.º

Fundo de Coesão Municipal

1 — O FCM visa reforçar a coesão municipal, fomentando a correcção de assimetrias, em benefício dos municípios menos desenvolvidos, onde existam situações de desigualdade relativamente às correspondentes médias nacionais, e corresponde à soma da compensação fiscal (CF) e da

compensação da desigualdade de oportunidades (CDO) baseada no índice de desigualdade de oportunidades (IDO).

2 — A compensação por desigualdade de oportunidades visa compensar, para certos municípios, a diferença de oportunidades decorrente da desigualdade de acesso a condições necessárias para poderem ter uma vida mais longa, com melhores níveis de saúde, de conforto, de saneamento básico e de aquisição de conhecimentos.

Porque temos dois fundos diferentes que decorrem do mesmo fundo comum?

O FEF (Fundo Equilíbrio Financeiros) que se desdobra entre:

- FCM (Fundo Coesão Municipal)
- FGM (Fundo Geral Municipal – **Equilíbrio Financeiro Vertical**, **art. 22 da LFL**, “*para adequar ao desempenho das atribuições do Município em função do respectivo níveis de funcionamento e investimento*”). Municípios maiores terão direito a mais dinheiro. A forma de calculo do Fundo Geral Municipal atende também á população (**art. 26 da LFL**):

Artigo 26.º

Distribuição do FGM

1 — A distribuição do FGM pelos municípios obedece aos seguintes critérios:

- a) 5 % igualmente por todos os municípios;
- b) 65% na razão directa da população, ponderada nos termos do n.o 2, e da média diária de dormidas em estabelecimentos hoteleiros e parques de campismo, sendo a população residente das Regiões Autónomas ponderada pelo factor 1,3;

c) 25% na razão directa da área ponderada por um factor de amplitude altimétrica do município e 5% na razão directa da área afectada à Rede Natura 2000 e da área protegida; ou

d) 20% na razão directa da área ponderada por um factor de amplitude altimétrica do município e 10% na razão directa da área afectada à Rede Natura 2000 e da área protegida, nos municípios com mais de 70% do seu território afectado à Rede Natura 2000 e de área protegida.

2 — Para efeitos do disposto na alínea b) do número anterior a população de cada município é ponderada de acordo com os seguintes ponderadores marginais:

a) Os primeiros 5000 habitantes — 3; b) De 5001 a 10 000 habitantes — 1; c) De 10 001 a 20 000 habitantes — 0,25; d) De 20 001 a 40 000 habitantes — 0,5; e) De 40 001 a 80 000 habitantes — 0,75; f) Mais de 80 000 habitantes — 1.

3 — Os elementos e os indicadores para aplicação dos critérios referidos nos números anteriores devem ser comunicados, de forma discriminada, à Assembleia da República, juntamente com a proposta de Lei do Orçamento do Estado.

O **art. 26 da LFL** visa refletir a maior ou menor dimensão do município para permitir prover os recursos financeiros para as atribuições que o prosseguem.

O FCM **art. 23/1 da LFL** “*visa reforçar a coesão municipal, fomentando a correcção de assimetrias, em benefício dos municípios menos desenvolvidos, onde existam situações de desigualdade relativamente às correspondentes médias nacionais, e corresponde à soma da compensação fiscal (CF) e da compensação da desigualdade de oportunidades (CDO) baseada no índice de desigualdade de oportunidades (IDO).*” Aqui verifica-se o **Equilíbrio Financeiro Horizontal que vimos a propósito do art. 238/2 parte final.**

A formula de calculo estão previstas no art. 27 da LFL, o que está em causa não é a dimensão do município e a população mas sim os índices económicos daquele Município, para permitirem compensar os municípios mais desfavorecidos economicamente corrigindo essas assimetrias.

Estes dois fundos que decorrem do mesmo Fundo de Equilíbrio Financeiro que visão concretizar o que vimos na constituição. É através destes dois fundos que se materializa os Princípios previstos quer **no art. 238** quer **do art. 254 da CRP**.

Fundo Social Municipal (art. 19/1 alínea b):

Artigo 19.º

Repartição de recursos públicos entre o Estado e os municípios

1 — A repartição dos recursos públicos entre o Estado e os municípios, tendo em vista atingir os objectivos de equilíbrio financeiro horizontal e vertical, é obtida através das seguintes formas de participação:

...

b) Uma subvenção específica determinada a partir do Fundo Social Municipal (FSM) cujo valor corresponde às despesas relativas às atribuições e competências transferidas da administração central para os municípios;

Neste fundo não está em causa a repartição de impostos e a correção de desigualdades entre o estado e as AL, está em causa as transferências de competências que terão sido feitas do estado para os municípios, com base nos **art. 52 a 54 da LFL** e por conseguinte, a compensação do estado para as AL em resultado dessa transferências e que se relaciona em particular com funções sociais na área da saúde, educação ou de acção social como já é dito pelo **art. 24 da LAL** (quando descreve o Fundo Social Municipal).

Não há aqui um valor exato que possa ser apurado, a repartição do FSM é realizada anualmente de harmonia com o **art. 28 da LAL** que atende

ao numero de crianças que frequentam o ensino pré-escolar publico do município, que frequentem o primeiro ciclo do ensino básico, numero de utentes inscritos na rede de saúde municipal e, a propósito da proteção social, o numero de utentes beneficiários de redes municipais de creches, jardins de infância, lares, centros de dia e programas de acção social. Tudo isto consta do **art. 28/1 alíneas a), b) e c) da LFL**.

Temos aqui uma distinção entre FEF (Fundo Equilíbrio Financeiro) - FCM (Fundo Coesão Municipal) e FGM (Fundo Geral Municipal) e FSM (Fundo Social Municipal) que tem subjacente valores diferentes de calculo mas que estão inscritos nas transferências no orçamento de estado.

O que significa que, a propósito do endividamento, se os Municípios (**art. 12^A da LEO**) não respeitarem os limites de endividamento pode-se deduzir as transferências orçamentais para as AL no FEF e FSM. É por que no **Mapa 19 presente no art. 37 da LEO** encontramos dentro das transferências o FEF e o FSM para cada município.

Artigo 12.º-A

Endividamento das regiões autónomas e das autarquias locais

1 — As regiões autónomas não podem endividar-se para além dos valores inscritos no Orçamento do Estado, nos termos das respectivas leis de financiamento, sem prejuízo do disposto no artigo 87.o

2 — As autarquias locais só podem endividar-se nos termos das suas leis de financiamento, sem prejuízo do disposto no artigo 87.o

3 — O aumento do endividamento em violação dos números anteriores origina uma redução das transferências do Orçamento do Estado devidas nos anos subsequentes, de acordo com os critérios estabelecidos nas respectivas leis de financiamento.

Adicionalmente (novidade na atual LFL) os municípios têm direito a uma participação variável até 5% do IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respectiva circunscrição, previsto no **art. 20 da LFL**. Podem no entanto prescindir de parte ou da totalidade dos 5%.

O que acontece é que a parte que prescindam beneficiam os munícipes desse município, mas estão a perder receita. Os que não prescindam estão a ganhar receita, mas estão a tornar mais infeliz os munícipes ou não no caso desse valor beneficiar os munícipes na construção de mais uma estrada. Há uma ponderação política que o legislador propositadamente deixou aos municípios. Por exemplo se querem cobrar mais ou menos EMI, se querem criar mais ou menos taxas e qual o valor dessas taxas e também ao nível do IRS, como acabamos de ver.

Procurou-se com isto gerar uma forma de concorrência fiscal entre os municípios e a mobilidade geográfica. No caso português e mesmo na europa isso é irrelevante. A maior parte dos municípios não abdicam da receita variável e recebem os 5%.

A maior parte das receitas dos municípios provem da repartição de recursos públicos com o estado FEF e FSM e da participação de 5% do IRS.

Na relação dos munícipes com o estado funciona o **Princípio da Proibição de Compensações Financeiras** ou de subsídios entre o estado e as AL. O estado esta proibido de conceder subvenções financeiras a municípios que não sejam as que estão previstas na lei, evitando situações de beneficio político, **art. 8/1 da LFL**.

Artigo 8.º

Cooperação técnica e financeira

1 — Não são permitidas quais quer formas de subsídios ou comparticipações financeiras aos municípios e freguesias por parte do Estado, dos institutos públicos ou dos fundos autónomos.

Mas há exceções que podem determinar transferências do orçamento de estado, por exemplo a presente no **art. 8/3 da LFL**.

Artigo 8.º

Cooperação técnica e financeira

...

3—O Governo e os Governos Regionais podem ainda tomar providências orçamentais necessárias à concessão de auxílios financeiros às autarquias locais, nas seguintes situações:

- a) Calamidade pública;
- b) Municípios negativamente afectados por investimentos da responsabilidade da administração central;
- c) Circunstâncias graves que afectem drasticamente a operacionalidade das infra-estruturas e dos serviços municipais de protecção civil;
- d) Reconversão de áreas urbanas de génese ilegal ou programas de reabilitação urbana quando o seu peso relativo transcenda a capacidade e a responsabilidade autárquica nos termos da lei.

Se o Município foi afectado por uma tragédia, inundação (art. 8/3 alínea a) da LFL), neste caso excepcional, o estado pode transferir mais verbas do que aquelas que estavam previstas na LFL.

Por outro lado, os municípios estão limitados (**não podem criar impostos, têm receitas próprias proveniente de impostos IMT, IMI, IMV, mas são impostos que são criados por lei da AR**). São receitas que depois são receitas próprias dos municípios, como diz o art. 10 alínea a) da LFL, mas como são criados pela AR por isto estão condicionados.

Artigo 10.º

Receitas municipais

Constituem receitas dos municípios:

a) O produto da cobrança dos impostos municipais a cuja receita têm direito, designadamente o imposto municipal sobre imóveis (IMI), o imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis (IMT) e o imposto municipal sobre veículos (IMV), sem prejuízo do disposto na alínea a) do artigo 17.º da presente lei;

Também a propósito das **Receitas Creditícias**, provenientes de empréstimos, estão limitadas, uma vez que o art. 35 e ss da LFL estabelece os limites aos empréstimos dos municípios.

Artigo 35.º

Princípios orientadores

Sem prejuízo dos princípios da estabilidade orçamen- tal, da solidariedade recíproca e da equidade interge- racional, o endividamento autárquico deve orientar-se por princípios de rigor e eficiência, prossequindo os seguintes objectivos:

- a) Minimização de custos directos e indirectos numa perspectiva de longo prazo;
- b) Garantia de uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais;
- c) Prevenção de excessiva concentração temporal de amortização;
- d) Não exposição a riscos excessivos.

Há nas Receitas Creditícias uma coordenação com as Finanças Nacionais, porque o **art. 36 da LFL**, estabelece que para efeitos do apuramento do endividamento líquido municipal o apuramento deve ser realizado de acordo com o **Sistema Europeu de Contas Nacionais e**

Regionais (SEC 95). Para que os municípios não contabilizem a dívida com regras diversas das regras nacionais.

Por outro lado, o montante de endividamento anual fixado na LEO deve estar em harmonia com o previsto na LFL. Especial atenção para o art. 12^A/2 da LEO que remete para os art. 35 e ss da LFL.

Se os municípios ou as freguesias ultrapassarem o montante previsto de endividamento, o art. 12^A/3 da LEO determina que pode haver uma redução das transferências do orçamento do estado, em anos subsequentes.

NOTA: A propósito de freguesias há ainda um outro Fundo (temos estado a falar sobre receitas dos municípios), nos termos do **art. 10 alínea a) da LFL** “*sem prejuízo do disposto na alínea a) do artigo 17.º da presente lei;*” e que envolve o produto de cobrança de Taxas cobradas pela prestação de serviços pelas freguesias:

Artigo 17.º

Receitas das freguesias

Constituem receitas das freguesias:

- a) 50 % do produto da receita do IMI sobre prédios rústicos;
- b) O produto de cobrança de taxas, nomeadamente provenientes da prestação de serviços pelas freguesias;
- c) O rendimento de mercados e cemitérios das freguesias;
- d) O produto de multas e coimas fixadas por lei, regulamento ou postura que caibam às freguesias;
- e) O rendimento de bens próprios, móveis ou imóveis, por elas administrados, dados em concessão ou cedidos para exploração;
- f) O produto de heranças, legados, doações e outras liberalidades a favor das freguesias;

- g) O produto da alienação de bens próprios, móveis ou imóveis;
- h) O produto de empréstimos de curto prazo;
- i) Outras receitas estabelecidas por lei ou regulamento a favor das freguesias.

Para além disso, como os montantes arrecadados, previstos no **art. 17 da LFL**, não é suficiente para as freguesias, foi criado o **Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF)** que está previsto nos **art. 30, 31 e 32 da LFL**, que prevê que as freguesias tenham direito a uma participação dos impostos do estado, correspondente a 2,5% da media aritmética simples das receitas de IRS, IRC e IVA (**recordemos a formula de calculo do FEF (25,3% de IRS, IRC e IVA, art. 19/1 alínea a)**). Nas freguesias o calculo é igual ao dos municípios, mas tendo em conta apenas 2,5%, com base no penúltimo exercício.

O FFF é distribuído de acordo com a regra presente no **art. 32 da LFL** e que atendem á dimensão territorial da freguesia, á população, etc.

NOTA: Há um aspecto importante na LFL referente ás freguesias, pois sendo a lei de 2007, ela já previa, no art. 33da LFL, que se houvesse fusão de freguesias, as que fossem fundidas teriam uma majoração de 10% neste fundo. Procurava-se estimular a fusão das freguesias. Desde 2007 até ao final de 2012 não houve nenhum caso de fusão de freguesias apesar do potencial beneficio de 10%. Com a TROIKA a fusão passou a ser forçada, dando-se a reorganização administrativa das freguesias, havendo uma lei da AR que obrigou a essa acção.

Artigo 33.º

Majoração do FFF para a fusão de freguesias

1 — Quando se verifique a fusão de freguesias, a respectiva participação no FFF é aumentada de 10%, em dotação inscrita no Orçamento do Estado, até ao final do mandato seguinte à fusão, nos termos do regime jurídico de criação, extinção e modificação de autarquias locais.

2 — A verba para as freguesias fundidas, prevista no número anterior, é inscrita anualmente na Lei do Orçamento do Estado.

Os **art. 40 e 41 da LFL** prevê formas do estado participar em situações que seja necessário proceder ao reequilíbrio financeiro das AL. Em alguns casos esse reequilíbrio financeiro pode ser **Conjuntural**, ou seja, ser pontual, de 2/3 anos ou **Estrutural** (falaremos na próxima aula). São pressões nacionais da TROIKA perante os municípios, pois grande parte dos municípios está numa situação de endividamento excessivo e nesse caso o estado intervém, nos termos do art. 40 e 41 da LFL.

Finanças Públicas

12 de Abril de 2013

Prof. Nuno Cunha Rodrigues

Hoje vamos falar sobre **Regime da Divida Publica, enquadramento da Lei 7/98, Regime das Obrigações de Bilhetes de Tesouro e depois o regime da Lei 112/97, Regime de Emissão de Garantias Pessoais do estado**

Já falamos em aulas anteriores da competência que é conferida pela Constituição á AR para definir o montante dos limites de endividamento do estado relativamente á divida fundada e á emissão de garantias pessoais por parte do estado, **art. 161 alínea h) CRP** e trata-se de uma competência exclusiva da AR á semelhança do que se aplica á matéria fiscal do **art. 165/1 alínea i) CRP** em que também essa é matéria relativa de competência da AR. Trata-se de determinar, no **art. 161 alínea h) CRP**, que o órgão onde estão os cidadãos representadas, AR, consinta na emissão de divida fundada, em media longo prazo, e a medida em que poderá representar constrangimento para as gerações futuras e por isso é exigido o consentimento. No caso da divida flutuante ela pode ser contraída sem a autorização da AR.

Estas duas noções de divida vamos encontra-las na **Lei Quadro da Divida Publica: 7/98 de 3 de Fevereiro**.

Há diferentes noções de Dívida:

1. Dívida Flutuante (art. 3 da LQDP)

2. Dívida Fundada:

a) Dívida Temporária: É pagável durante um determinado período de tempo (10 anos, 20 anos).

i. Dívida Interna: Ser contraída dentro do território nacional.

➤ Dívida emitida em moeda nacional. Art. 3 da Lei quadro de Dívida Pública (LQDP).

➤ Dívida emitida em moeda estrangeira. Art. 3 da LQDP.

ii. Dívida Externa : Ser contraída ao exterior

b) Dívida Perpetua/Consolidada: nunca é amortizada, há um reflexo na taxa de juros que tem que se pagar.

i. Dívida Remível

ii. Dívida Não remível

➤ **Dívida Principal e Dívida Acessória**: a distinção entre Dívida Principal e Acessória reflete-se na noção de garantia pessoais a prestar pelo estado. Nestes casos o estado aparece como devedor acessório e não principal, no sentido de se substituir ao devedor principal em caso de incumprimento deste. O estado pode ser avalista ou fiador de uma operação.

Na **Dívida Acessória** aplicamos o regime da **Lei 112/97 de 16 de Setembro (Regime jurídico da Concepção de Garantias Pessoais pelo Estado)**.

- **Divida Efetiva e Divida Fictícia:** Divida Fictícia surge quando o estado é devedor do próprio estado – situações em que o estado se financia junto de entidade que integram o próprio conceito de estado. Acontece com fenómenos de Desorçamentação, em que entidades que tem natureza empresarial, e por isso escapam ao perímetro orçamental do estado, (**art. 2/2 da LEO**) e que financiam o próprio estado.

- **Divida Directa de Divida Indirecta:** Divida Indirecta significa o mesmo que Divida acessória, no sentido de o estado não aparecer como devedor acessório e que apenas se substitui ao devedor principal em caso de incumprimento deste.

Estas formas de divida estão todas enquadradas na LQDV com exceção da Divida acessória. Nesta divida está em causa as garantias pessoais prestadas pelo estado e por conseguinte seguimos a Lei 112/97.

O Regime Jurídico aplicado às Garantias Pessoais do Estado, segue supletivamente o Regime do Código Civil, a preposito de aval e finanças.

A nível Legal temos a **Lei 7/98** que **Regula a emissão de Divida Publica**, a nível **Constitucional** temos o **art. 161 alinea h)**.

Será necessário que a Lei da AR defina o montante máximo, que o estado está autorizado, a individuar-se anualmente. Essa autorização é feita tradicionalmente na LEO, apesar de **não** haver regulação directa entre o **art. 161 alínea h) e a LEO**.

Naturalmente estando em causa endividamento e Receitas Creditícias essa autorização da AR deverá constar da LEO, mas não tem que obrigatoriamente estar prevista na LEO.

A propósito da **Emissão de Divida Pública**, compete á **AR** definir as **Condições Gerais** para o financiamento. São condições muito genéricas, que estão no domínio exclusivo da reserva absoluta da AR. O **art. 161 da**

Constituição não se refere a reserva absoluta ou relativa, essa reserva esta prevista nos **art. 164 e 165 da CRP**, mas devemos interpretar a **alínea h) do 161** como sendo reserva absoluta da AR, não podendo o governo definir esses limites, a não ser quanto á divida flutuante, bem como no **art. 4 da Lei 7/98**, este artigo concretiza o exposto na constituição.

Artigo 4.º

Condições gerais sobre o financiamento

1 - Por lei da Assembleia da República serão estabelecidas, para cada exercício orçamental, as condições gerais a que se deve subordinar o financiamento do Estado e a gestão da dívida pública, nomeadamente o montante máximo do acréscimo de endividamento líquido autorizado e o prazo máximo dos empréstimos a emitir.

2 - Na lei prevista no número anterior poderão ser estabelecidos o montante máximo a que poderão ser sujeitas certas categorias de dívida pública, nomeadamente a dívida denominada em moeda estrangeira, a dívida a taxa fixa e a dívida a taxa variável.

Na decorrência do **art. 4 da Lei 7/98** em articulado com o **art. 161 ali. h) da CRP**, depois de serem definidas as **Condições Gerais** de Emissão de Dívida pela **AR**, compete ao Governo, por **Resolução de Conselho de Ministros**, definir as **Condições Complementares** (harmonia com as Condições Gerais) a que obedecerá a **Negociação, Contratação e Emissão de Empréstimos pelo Instituto de Gestão de Crédito Público** (Entidade responsável do estado pela contração e emissão de dívida).

Nos termos do **art. 5 Lei 7/98** compete a o Governo (Conselho de Ministros) definir as condições de negociação, contratação e emissão de empréstimos de forma mais pormenorizada, em harmonia com as condições gerais.

Artigo 5.º

Condições das operações

1 - O Conselho de Ministros, mediante resolução, definirá, em obediência às condições gerais estabelecidas nos termos do artigo anterior, as condições complementares a que obedecerão a negociação, contratação e emissão de empréstimos pelo Instituto de Gestão do Crédito Público, em nome e representação do Estado, bem como a realização, pelo mesmo Instituto, de todas as operações financeiras de gestão da dívida pública directa.

2 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, poderá o Governo, através do Ministro das Finanças, com faculdade de delegação, estabelecer, a qualquer momento, orientações específicas a observar pelo Instituto de Gestão do Crédito Público na gestão da dívida pública directa e do financiamento do Estado.

Numa **ultima fase** temos o **IGCP** (Instituto de Gestão de crédito Publico) nos termos do **art. 6 da Lei 7/98** define as **Condições Específicas** determinadas às Condições Gerais e às Complementares.

Artigo 6.º

Condições específicas

1 - As condições específicas dos empréstimos e das operações financeiras de gestão da dívida pública directa serão estabelecidas pelo Instituto de Gestão do Crédito Público, em obediência às condições determinadas nos termos dos precedentes artigos 4.º e 5.º

2 - Na fixação das condições específicas previstas no número anterior, o Instituto de Gestão do Crédito Público deverá ainda atender às condições correntes nos mercados financeiros, bem como à expectativa razoável da sua evolução.

Há uma espécie de **Cascata** na emissão de Dívida Pública. Temos numa **primeira fase** a AR a definir as condições gerais, muito genéricas, o montante máximo e o prazo da emissão, numa **segunda fase** as condições complementares por Resolução de Conselho de Ministros, onde já estão definidos os montantes para cada operação e por último, numa **terceira fase**, temos as Condições Específicas definidas pelo IGCP relativamente à emissão de empréstimos.

É isto que nos diz o **art. 4, 5 e 6 da Lei 7/98**. Sendo que esta mesma Lei define uma série de princípios, aos quais se subordina a Gestão de Dívida Pública, no **art. 2/2 da Lei 7/98**. Nomeadamente:

Artigo 2.º

Princípios

1 - O recurso ao endividamento público directo deve conformar-se com as necessidades de financiamento geradas pela execução das tarefas prioritárias do Estado, tal como definidas na Constituição da República Portuguesa, salvaguardar, no médio prazo, o equilíbrio tendencial das contas públicas.

2 - A gestão da dívida pública directa deverá orientar-se por princípios de rigor e eficiência, assegurando a disponibilização do financiamento requerido por cada exercício orçamental e prosseguindo os seguintes objectivos:

6. a) Minimização de custos directos e indirectos numa perspectiva de longo prazo;

7. b) Garantia de uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais;

8. c) Prevenção de excessiva concentração temporal de amortizações;

9. d) Não exposição a riscos excessivos;

10. e) *Promoção de um equilibrado e eficiente funcionamento dos mercados financeiros.*

Mas sendo a Lei de 1998 ela não reflete o Princípio da Equidade Intergeracional (**art. 10º/2 alínea d) da LEO**). Que deve estar subjacente á emissão de Dívida Pública. O endividamento não deve resultar da transmissão de ónus desnecessários para gerações futuras, onde não haverá benefício futuro.

Os princípios referidos no **art. 2/2 da Lei 7/98** devem ser enquadrados com os Princípios previstos na **LEO**.

No **art. 10 da Lei 7/98** estão previstos vários tipos de Dívida:

Artigo 10.º

Formas da dívida pública

1 - A dívida pública poderá assumir as seguintes formas:

11. a) *Contrato;*
12. b) *Obrigações do Tesouro;*
13. c) *Bilhetes do Tesouro;*
14. d) *Certificados de aforro;*
15. e) *Certificados especiais de dívida pública;*
16. f) *Promissórias;*
17. g) *Outros valores representativos de dívida.*

2 - A dívida pública directa pode ser representada por títulos, nominativos ou ao portador, ou assumir forma meramente escritural.

3 - Sem prejuízo do disposto na presente lei, mantém-se em vigor a legislação específica relativa a instrumentos de dívida pública indicados no n.º 1.

4 - Até à respectiva extinção, serão ainda consideradas as seguintes formas de dívida pública directa:

- . a) Certificados de renda perpétua;*
- . b) Certificados de renda vitalícia.*

5 - Por resolução do Conselho de Ministros, mediante proposta do Ministro das Finanças, poderão ser estabelecidas outras formas de representação da dívida pública.

Concentremos a nossa atenção em 3 formas de dívida em particular:

- **Obrigações do Tesouro:** Constitui uma forma de Dívida Fundada, Dívida a médio e longo prazo. A noção de Obrigações do Tesouro é nos dada pelo **art. 2º do D. L. 280/98** de 17 de Setembro.

Artigo 2.º

Noção

As obrigações do Tesouro são valores escriturais representativos de empréstimos de médio e longo prazos da República Portuguesa, denominados em moeda com curso legal em Portugal.

Diz-nos o **art. 8º do D. L. 280/98** que as Obrigações do Tesouro são emissão por um prazo igual ou superior a 1 ano, trando-se, obviamente, de Dívida Fundada.

Artigo 8.º

Prazo

As Obrigações do Tesouro são emitidas por prazo igual ou superior a um ano.

- **Bilhetes do Tesouro:** Estão definidos no **D.L. 279/98** de 17 de Setembro, são emitidos até 18 meses (**art. 4º/1 do DL 279/98**).

O que significa que podem representar tanto **Divida Flutuante** como **Divida Fundada**.

Divida Fundada quando contraídos e amortizados em anos orçamentados distintos, pois podem ser superiores 1 ano.

Dívida Flutuante pois podem ser contraídos e amortizados no mesmo ano, se tiverem um prazo inferior a 1 ano.

- **Certificados de Aforro.**

O IGCP não emite divida para particulares, pois estamos a falar de montantes avultados (ex. 100 mil milhões) Normalmente envolve estados estrangeiros (Timor, Arabia Saudita, Noruega).

Temos o problema do **Rating da Divida:** classificação que é dada por agencias internacionais relativamente á capacidade de cumprimento por parte dos estados face ás suas Finanças Públicas. Quanto mais se verifica que o estado não tem essa capacidade, porque a percentagem de Divida é muito elevada face ao PIB, naturalmente que esse Estado não estará bem classificado. A classificação vai desde AAA (20 val) até ao nível E (0 val). Quando se diz que Portugal está classificado como LIXO estamos a falar numa classificação de CC ou BB+ ou BB-. Até ao *Triple A* as letras variam por 3 vezes e podem ter + ou -.

(Problema: Ninguém supervisiona as agencias de Rating)

Também as grandes empresas como a Portugal Telecom, tem dívida classificada pelas Agencias de Rating. Porque a dívida como é muito grande tem que ser colocada a nível internacional, pois não há capacidade de a absorver a nível interno.

A Emissão de Dívida é normalmente determinada na LEO. Em situações que haja lugar á prorrogação do Orçamento de Estado (**art. 12H da LEO**), a autorização dada no ano anterior mantém-se em vigor ,nos termos do **art. 12H/5 da LEO**, durante o período transitório da Dívida. Pode assim, o estado, continuar a emitir Dívida Fundada nesse período de prorrogação, dentro dos limites fixados para o ano anterior.

O **art. 12H/5 da LEO** é densificado no **art. 7 da Lei 7/98**.

Artigo 7.º

Emissão de dívida pública na pendência de aprovação ou de publicação do Orçamento do Estado

1 - Se o Orçamento do Estado não entrar em execução no início do ano económico a que se destina, por qualquer motivo, nomeadamente por não votação, não aprovação ou não publicação, poderá o Governo autorizar, por resolução, a emissão e contratação de dívida pública fundada até um valor equivalente à soma das amortizações que entretanto se vençam com 25% do montante máximo do acréscimo de endividamento líquido autorizado no exercício orçamental imediatamente anterior.

2 - Os empréstimos públicos realizados ao abrigo do regime intercalar estabelecido no presente artigo deverão integrar, com efeitos ratificatórios, o Orçamento do Estado do exercício a que respeitam.

Por outro lado, a data de encerramento do ano económico (31 dezembro), que decorre do **art. 4 da LEO – Principio da Anualidade**, pode criar dificuldades ao encerramento da Emissão Dívida e como tal também se prevê um período Complementar, (relativamente curto) previsto no **art. 8 da**

Lei 7/98, para possibilitar a Emissão de Dívida durante, por exemplo, o mês de Janeiro.

Artigo 8.º

Período complementar para emissão de dívida pública

O endividamento público directo autorizado em cada exercício orçamental poderá ser efectivado no exercício subsequente, até à data que for indicada em cada ano no decreto-lei de execução orçamental.

O pagamento dos Juros da Dívida e da Dívida em si, deve ser feito através das Receitas Não Consignadas inscritas no Orçamento de Estado, **art. 11 da Lei 7/98**.

Artigo 11.º

Garantias da dívida pública

O pagamento de juros e ou a amortização de capital dos empréstimos integrantes da dívida pública directa serão assegurados pela totalidade das receitas não consignadas inscritas no Orçamento do Estado.

NOTA: A Não Consignação prevista no **art. 11 da Lei 7/98** pode colocar questões de hierarquia de Leis. A Lei de Finanças Locais é uma Lei Orgânica, logo de valor reforçado. A Lei de Enquadramento da Dívida Pública também é também de valor reforçado, pois diz, no **art 3º da LEO**, que esta prevalece sobre todas normas que estabeleçam Regimes Orçamentais Particulares que a contrariem. O que significa que esta norma do **art. 11 da Lei 7/98**, pode ter que ceder, no caso de haver exceções previstas no **art. 7/2 da LEO**.

As condições especiais de Dívida Pública serão definidos pela AR, Governo IGCP.

Paralelamente á Divida Principal temos a Divida Acessória ou Indirecta. Trata-se neste caso de situações em que o estado não é o devedor principal mas acessório. Concedendo uma garantia de pagamento em caso de incumprimento do devedor principal. Estas concepções de garantias pelo estado revestem uma natureza excepcional, porque teoricamente o estado é uma pessoa de bem, podendo empresas privadas beneficiarem do aval do estado para contraírem empréstimos. O aval do estado beneficia bastante as empresas.

So em situações excepcionais pode o estado conceder garantias pessoais. (art. 1º/2 da Lei 112/97).

Artigo 1.º

Âmbito de aplicação e princípios gerais

1—O presente diploma aplica-se à concessão de garantias pessoais pelo Estado e por outras pessoas colectivas de direito público.

*2 — A concessão de garantias pessoais reveste-se de carácter excepcional, fundamenta-se **em manifesto interesse para a economia nacional e faz-se com respeito pelo princípio da igualdade, pelas regras de concorrência nacionais e comunitárias e em obediência ao disposto na presente lei.***

Concorrência nacionais e comunitárias: auxílios de estado. Em condições normais o estado não pode colocar em vantagem económica uma empresa em detrimento das demais. (O estado pode colocar dinheiro da CGD na medida em que qualquer particular o poderia fazer, para obtenção de rentabilidade desse dinheiro. Não pode colocar dinheiro que não virá a obter qualquer tipo de retorno financeiro – caso da não aprovação de algumas contas da TAP em Bruxelas, beneficiando face à British ou Iberia).

Uma empresa que tem um aval do estado pode obter uma taxa de juro muito inferior a outra empresa concorrente.

Podem existir exceções nos termos do **Nº 2 e 3 do TFUE** e por conseguinte voltando á **Lei 112/97** esta diz que a concessão de garantias pessoais tem que ser feito a título excepcional e em respeito pelas regras de concorrência comunitárias (**art. 107 do TFUE**).

Por isso esta dívida acessória pode vir a transforma-se em dívida principal (dívida oculta, pois o estado só aparece se o devedor principal não pagar).

Esta transformação de **Dívida Acessória** em **Dívida Principal** necessita de **autorização da AR** para a fixação dos limites máximos do aval a conceder pelo estado (**art. 161 alínea h**)).

Também nos Fundos e Serviços autónomos e IP de natureza administrativa só pode conceder garantias pessoais mediante despacho de aprovação prévia do Ministro das Finanças de acordo com o **art. 3º da Lei 112/97**.

Relativamente ás entidades com independência Orçamental (Autarquias Locais e Regiões Autónomas), podem prestar garantias pessoais nos termos referidos nas próprias leis. Aqui verifica-se situações duvidosas, pois a Região Autónoma da Madeira e dos Açores podiam prestar avales pessoais no montante previsto na respectiva Lei de financiamento, o que é uma forma de subterfugio face aos limites de endividamento que essas entidades estão sujeitas ao nível da dívida principal nos termos da Lei de Orçamento de Estado (**art. 12^A, 87, 88 da LEO**, prevê no Orçamento de Estado os limites máximos de endividamento líquido das RA, mas nada previa em relação ás garantias pessoais nas RA, o que significa que neste caso as RA podiam criar empresas, sendo que essas empresas se endividavam com o aval das RA e essa dívida não era contabilizada para efeitos dos limites de endividamento das RA, porque não se tratava de dívida directa mas sim de dívida acessória. Havia uma espécie de desorçamentação que possibilitava as RA contornar a impossibilidade de se endividar directamente. Isto está a ser alterado...

O **art. 4 da Lei 112/97** deve ser lido em conjunto com a LFR ou LFL, consoante o caso.

O **art. 5 da Lei 112/97** completa o **art 161 alínea h) da CRP** que fixa que limite máximo, dizendo que é a Lei do Orçamento ou em Lei especial que será fixado o limite máximo das garantias pessoais.

Como vimos a prestação de garantias pessoais só pode ser feita relativamente a projetos e a empreendimentos de manifesto interesse para a economia nacional, art. 1/2 e art. 8 da Lei 112/97. Essas garantias pessoais traduzem-se em Fiança ou Aval por parte do Estado. O regime é o da Lei 112/97 e do Código Civil.

Condições para a utilização da prestação de garantias pessoais, **cumulativas** presentes no **art. 9 da Lei 112/97**. Mas estas condições são genéricas e amplas.

Artigo 9.º

Condições para a autorização

1 — As garantias pessoais só podem ser autorizadas ou aprovadas quando se verificarem cumulativamente as seguintes condições:

- 18. a) Ter o Estado participação na empresa ou interesse no empreendimento, projecto ou operação financeira que justifique a concessão da garantia;*
- 19. b) Existir um projecto concreto de investimento ou um estudo especificado da operação a garantir, bem como uma programação financeira rigorosa;*
- 20. c) Apresentar o beneficiário da garantia características económicas, financeiras e organizacionais que ofereçam segurança suficiente para fazer face às responsabilidades que pretende assumir;*
- 21. d) A concessão de garantia se mostre imprescindível para a realização da operação de crédito ou financeira, designadamente por inexistência ou insuficiência de outras garantias.*

No entanto temos balizas na lei que devem estar verificadas para que seja prestada a garantia. A prestação de garantias por parte do estado pode estar dependente da prestação de uma contra garantia (**art. 11 da Lei 112/97**) e do pagamento de uma taxa por parte do beneficiário da garantia (**art. 23 da Lei 112/97**).

artigo 11.º

Contragarantias

A concessão de garantias poderá ficar dependente da prestação de contragarantias, em termos a fixar pelo Ministério das Finanças.

Artigo 23.º

Taxas das garantias

As taxas das garantias concedidas, a pagar pelas entidades beneficiárias, serão fixadas por despacho do Ministro das Finanças.

A concessão de garantias por parte do estado pode ir até 20 anos (**art. 12 da Lei 112/97**) e as entidades às quais são prestadas garantias assam a poder ser fiscalizadas nos termos do **art. 20 da Lei 112/97**.

artigo 12.º

Prazos de utilização e de reembolso

Sob pena de caducidade da garantia, os créditos garantidos terão prazos de utilização não superiores a 5 anos e deverão ser totalmente reembolsados no

prazo máximo de 20 anos a contar das datas dos respectivos contratos.

Artigo 20.º

Outras obrigações dos beneficiários e poder de fiscalização

1 — As entidades a quem tenha sido concedida garantia do Estado enviarão regularmente à Direcção-Geral do Tesouro e ao credor os documentos de prestação de contas e respectivos anexos, bem como os orçamentos e demais elementos previsionais necessários à detecção de eventuais dificuldades de cumprimento das correspondentes obrigações.

2 — A concessão da garantia do Estado confere ao Governo o direito de proceder à fiscalização da actividade da entidade beneficiária da garantia, tanto do ponto de vista financeiro e económico como do ponto de vista administrativo e técnico.

Finanças Públicas

17 de Abril de 2013

Prof. Nuno Cunha Rodrigues

Hoje vamos falar sobre Segurança Social (SS). O Orçamento de Estado (OE) integra o orçamento da SS, previsto no art.105 da CRP e art. 63 da CRP e olhando para a Lei Base da Segurança Social, a Lei 4/2007 de 16 de Janeiro.

SS em termos Genéricos e a sua relação com o Estado:

A SS procura assegurar as pensões de reforma, podemos falar em dois Modelos:

- **Modelo de Repartição:** as reformas são suportadas pelos que estão no ativo. O que se considera não é o que a pessoa descontou durante o seu período ativo, mas sim o que pode usufruir no momento da sua reforma, face aos descontos dos que ainda estão no ativo, em que esses descontos pagam á aqueles que já estão na reforma.
- **Modelo de Capitalização:** o que esta em causa é a possibilidade da pessoa descontar durante a vida ativa e depois irá receber o que descontou durante a vida ativa. Há um concepção egoísta, porque aqueles que não descontaram, por alguma razão, não podem usufruir de algum tipo de pensão, pois não há uma lógica de repartição.

Em termos teóricos o **Modelo de Capitalização** permite assegurar uma sustentabilidade maior do sistema de SS, porque só vamos pagar a quem efetivamente contribuiu. E só pagamos de reforma o montante exatamente proporcional aquilo que as pessoas contribuíram

Numa lógica de **Modelo de Repartição** colocam-se problemas de sustentabilidade de SS, porque a pirâmide etária em que assenta os modelos de repartição é uma pirâmide comum, em que temos o vértice para cima e a base em baixo. Com a uma população ativa maior que o topo da pirâmide permite sustentar melhor a pirâmide, ou seja, os que estão a usufrui da reforma.

Com a maior esperança de vida e com a inversão na pirâmide etária, em que a população é cada vez mais envelhecida, deixando de haver uma população jovem, a pirâmide inverte-se e colocam-se os naturais problemas de sustentabilidade da SS ao nível das pensões de reforma numa optica de repartição.

Numa optica de um Modelo de Capitalização isto não acontece, se a pessoa descontou durante a vida 100 vai receber 100 de reforma, proporcionalmente, através da rentabilidade que isso sugere.

Uma solução para este problema é associar a esperança media de vida á reforma, quanto maior for a idade, mais tarde entram na reforma.

Aumento da vida ativa com uma diminuição do período de reforma. Ou através da imigração, a vinda de pessoas de outros países permite assegurar um alargamento da base da pirâmide através da vinda dessa classe tributaria.

A SS não é só pensões de reforma. A Constituição fala de uma ideia **assistencialista**, em que o estado pretende chegar aos mais desfavorecidos. A ideia de assistencialista causa algum incómodo a algumas doutrinas, pois pode parecer que o estado é caridoso que cuida dos pobres e dos desfavorecidos, o estado é sim um Modelo Social de Cidadania e não Assistencialista.

Pretende-se que o estado acorra aos desfavorecidos no contexto de assegurar a redistribuição da riqueza, como acontece nos abonos de família, em que quem tem mais filhos recebe mais dinheiro.

Os problemas que se colocam no Modelo de Repartição da SS não tem só a ver com as reformas, tem também a ver com a escolaridade, saúde, proteção da família. O estado obtém financiamento para assegurar este Modelo de Repartição através do OE.

Por exemplo: A atribuição de subsidio de desemprego sugere como um estabilizador automático. O Subsidio de desemprego é suportado pelo estado e não há uma relação entre o que a pessoa descontou durante o período que esteve a trabalhar e o que vai auferir durante o subsidio de desemprego e por conseguinte esses subsídios vão ser financiados através de transferências realizadas através do OE. Num contexto de crise financeiro, coloca-se o problema da sustentabilidade, aumentando o numero de pessoas desempregadas, havendo de reduzir o período de subsidio de desemprego ou aumento do controlo de fiscalização das pessoas que tem subsidio de desemprego.

No **art. 63º/1 da CRP** diz que todos tem direito á SS, numa lógica assistencialista.

Artigo 63.º**Segurança social e solidariedade**

1. *Todos têm direito à segurança social.*
2. *Incumbe ao Estado organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado, com a participação das associações sindicais, de outras organizações representativas dos trabalhadores e de associações representativas dos demais beneficiários.*
3. *O sistema de segurança social protege os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho.*
4. *Todo o tempo de trabalho contribui, nos termos da lei, para o cálculo das pensões de velhice e invalidez, independentemente do sector de atividade em que tiver sido prestado.*
5. *O Estado apoia e fiscaliza, nos termos da lei, a atividade e o funcionamento das instituições particulares de solidariedade social e de outras de reconhecido interesse público sem carácter lucrativo, com vista à prossecução de objectivos de solidariedade social consignados, nomeadamente, neste artigo, na alínea b) do n.º 2 do artigo 67.º, no artigo 69.º, na alínea e) do n.º 1 do artigo 70.º e nos artigos 71.º e 72.º.*

O que está projetado neste **art. 63 da CRP** reflete-se na Lei de Bases da SS. Por exemplo o art. 63 refere-se ao tempo de trabalho e a circunstâncias do tempo de trabalho servir para o calculo das pensões de velhice e invalidez, numa optica de capitalização. Como também a CRP, diz deve-se proteger os velhos, crianças e inválidos e neste ca não estamos a falar de um Modelo de Repartição mas sim de transferências que são efectuados do OE. No orçamento da SS á uma redistribuição económica, não se procura só assegurar as reformas das pessoas mas também prestar mais àqueles que menos tem. Há conjugadamente uma optica de **Universalidade**, de harmonia

com a qual a SS deve aplicar-se a todos de forma objectiva, mas também de **Seletividade** no sentido em que se devem considerar as condições económicas dos beneficiários da SS para conceder ou não apoios. Estes dois princípios (Universalidade e Seletividade) são complementares.

Exemplo: a atribuição de abonos de família tem em conta o número de filhos e a situação económica do agregado familiar, quem tem maior poder económico e mais filhos não deve beneficiar tanto como uma família com igual número de filhos e menor poder económico, logo há uma lógica de seletividade e redistribuição de económica.

Quando alamos de SS temos que considerar ainda numa concepção laborista ou segurista da SS, em que nesta concepção o objectivo da SS era apenas o de proteger as relações laborais, o mundo de trabalho e nada mais e que se contrapõe a um modelo assistencialista (ou protecção social de cidadania) em que se pretende assegurar a um direito Universal á SS em que todos devem beneficiar e que esta afirmado na CRP no art. 63/1 (concepção Universalista) em que o estado deve acorrer depois, numa optica seletiva àqueles que têm menos recursos económicos.

Há um orgulho no modelo social Europeu que esta firmado, não apenas nas constituições dos estados membros, mas também no próprio Tratado do Funcionamento da União Europeia e mais na Carta de Direitos Fundamentais, que consagra uma série de Direitos Fundamentais relacionados com a SS, o que não acontece nos EUA. Em que as pessoas não tem direito ao sistema da saúde.

A constituição consagra outros direitos como o direito á paternidade/maternidade (art. 68), direito á infância (art. 69), direito que protegem os jovens (art. 70), os cidadãos portadores de doença (art.71) e a terceira idade (art. 72). A protecção destes grupos mais vulneráveis materializa-se atreves da SS e do Sistema de Protecção Social de Cidadania da SS a propósito da Lei de Bases.

As circunstâncias de todos usufruímos da SS não se deve apenas ao facto de algumas pessoas descontarem para a segurança social (trabalhadores ativos). Não podemos olhar para a SS na optica de aquilo que eu dou, é aquilo que eu recebo, é mais que isto porque se trata de assegurar direitos que estão previstos na Constituição e que para isso são necessários recursos financeiros que vêm do OE. Os recursos financeiros do OE vem de receitas tributaria, creditícias e patrimoniais. É necessário obter impostos para sustentar a SS. A questão é saber se a relação é entre a protecção de direitos sociais/fundamentais e o seu financiamento. Os cidadãos estão em primeiro lugar.

Já vimos que no **art. 63/2 da CRP** estabelece que:

Artigo 63.º

Segurança social e solidariedade

2. Incumbe ao Estado organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado, com a participação das associações sindicais, de outras organizações representativas dos trabalhadores e de associações representativas dos demais beneficiários.

O sistema de segurança social unificado e descentralizado, tem as suas bases gerais na **Lei 4/2007 de 16 de Janeiro**. Estabelece as bases gerais da SS e concretiza o que está previsto na CRP.

O **art. 2 da Lei 4/2007** repete o que está previsto na CRP, todos têm direito á SS, principio da Universalidade e dizendo no **art. 2/2 da Lei 4/2007**, que o direito á SS é efectivado nos termos estabelecidos na CRP. Esta Lei de Bases estabelece uma série de princípios aplicáveis á SS dos **art. 5º ao art. 22º da Lei 4/2007**.

Vamos assinalar alguns princípios da Lei de Bases da SS:

O **art. 6º da Lei de Bases da SS** consagra o Princípio da Universalidade.

Artigo 6.º

Princípio da Universalidade

O princípio da universalidade consiste no acesso de todas as pessoas à protecção social assegurada pelo sistema, nos termos definidos por lei.

Significa que todas as pessoas têm direito á SS independentemente dos seus rendimentos. Claro que os benefícios serão proporcionais aos rendimentos das pessoas, agregado familiar... numa optica de Seletividade.

Nos termos do **art. 63/2 da CRP**, também se verifica o **Primado do Sector Publico na Gestão Financeira da Segurança Social**. Significa que o estado é o destinatário da norma consagradora da SS competindo ao estado organizar, coordenar e subsidiar um sistema que sirva para esses fins. Isto relaciona-se com os sistemas complementares de reformas (que falaremos no futuro), podendo discutir-se se todos deverão ter direito ao Sistema de Segurança Social. Todas as pessoas têm o direito de descontar para a SS, mas há pessoas que podem não ficar contentes que o valor que vão usufruir e descontar para os chamados Sistemas Complementares de Reformas, mas isso não desobriga o estado de permitir que as pessoas descontem para a SS, sem prejuízo dos cidadãos não descontarem para o estado, ou descontar complementarmente para Fundos de Pensões Privados.

O **Princípio da Unidade da SS**: implica um sistema unificado e descentralizado previsto no **art. 16** e no **art.17 da Lei de Bases da SS**.

Artigo 16.º

Princípio da Unidade

O princípio da unidade pressupõe uma actuação articulada dos diferentes sistemas, subsistemas e regimes de segurança social no sentido da sua harmonização e complementaridade.

Artigo 17.º

Princípio da Descentralização

O princípio da descentralização manifesta-se pela autonomia das instituições, tendo em vista uma maior aproximação às populações, no quadro da organização e planeamento do sistema e das normas e orientações de âmbito nacional, bem como das funções de supervisão e fiscalização das autoridades públicas.

Princípio da Participação, previsto no **art. 18 da Lei de Bases da SS**. Significa que se deve verificar a participação e a responsabilidade dos interessados, na Definição, Planeamento e Gestão do Sistema da SS. Os interessados devem estar envolvidos quer na Criação, quer na Manutenção do Sistema da SS, isto está no **art. 18 da Lei de Bases da SS**, que vem da decorrência no **art. 63/2 da CRP**, pois refere que “*incube ao estado... participação das associações sindicais, de outras organizações representativas dos trabalhadores e de associações representativas dos demais beneficiários.*” Há aqui uma ideia que se relaciona com a concertação Económica/Social que está presente no **art. 92 da CRP**.

Artigo 18.º

Princípio da Participação

O princípio da participação envolve a responsabilização dos interessados na definição, no planeamento e gestão do sistema e no acompanhamento e avaliação do seu funcionamento.

A participação destes grupos de trabalho consiste em saber até que ponto queremos que o estado apoie ou não certas políticas sociais. Para alterar a Lei de Bases da SS é necessário reunir o maior consenso social possível.

Princípio da Generalidade e da Cobertura de Riscos, significa que a SS deve assegurar a cobertura de diferentes tipos de risco, nomeadamente risco de Doença, de Velhice, Viuvez, Orfandade e Desemprego, previsto no **art. 63/2 da CRP**.

Princípio da Pluralidade Institucional, que vem na decorrência do **Princípio da Participação**, e que está presente no **art. 63/5 da CRP** e também de alguma forma no **art. 11 da Lei de Bases da SS**. Significa que o estado, no cumprimento da sua tarefa de organizar a SS é coadjuvado (auxiliado) por outras Instituições, como IPSS (**art. 63/5 da CRP**) ou outras de reconhecido interesse público sem carácter lucrativos com vista à precursão dos seus objectivos de Solidariedade Social. Isto traduz-se no Estado, através de transferências, apoiar IPSS que tenham escolas de ensino básico ou jardins de infância (**Princípio da Pluralidade Institucional**) que está também no **art. 11 da Lei de Bases da SS** ao abrigo do **Princípio da Subsidiariedade**, que se traduz em outras entidades que não fazem parte do estado, normalmente sem fins lucrativos (porque a CRP fala em entidades sem fim lucrativo no **art. 63/5**) tem na concretização da SS.

Artigo 11.º

Princípio da Subsidiariedade

O princípio da subsidiariedade assenta no reconhecimento do papel essencial das pessoas, das famílias e de outras instituições não públicas na prossecução dos objectivos da segurança social, designadamente no desenvolvimento da acção social.

Princípio da Diferenciação Positiva no **art. 10 da Lei de Bases da SS**. Este princípio é sinónimo do **Princípio da Seletividade** e que não se contrapõem ao **Princípio da Universalidade**. Consiste na flexibilização e modelação das prestações em função dos rendimentos, eventualidades sociais e outros factores (**Princípio da Seletividade**). O **Princípio da Diferenciação Positiva** permite assegurar a redistribuição Económica também através da SS. A redistribuição Económica já está subjacente á tributação dos impostos diretos, como o IRS (**art. 104 da CRP**).

Artigo 10.

Princípio da diferenciação positiva

O princípio da diferenciação positiva consiste na flexibilização e modulação das prestações em função dos rendimentos, das eventualidades sociais e de outros factores, nomeadamente, de natureza familiar, social, laboral e demográfica.

Princípio da Equidade Social, **art. 9 da Lei de Bases da SS**, que significa o **Princípio da Igualdade** no sentido material e não apenas no sentido meramente formal.

Artigo 9.º

Princípio da equidade social

O princípio da equidade social traduz-se no tratamento igual de situações iguais e no tratamento diferenciado de situações desiguais

Princípio da Coesão Intergeracional, **art. 13 da Lei de Bases da SS**. Este Princípio é muito importante e já falamos dele no **art.10º da LEO**. Traduz-se no que está no **art. 28 da LEO**, em que o financiamento da SS não deve ser efectuado através de Receitas Creditícias, pelo Princípio da Coesão Intergeracional. Será iníquo (o que não é equitativamente justo) que gerações

futuras paguem as prestações sociais das gerações presentes. É por isso que o **art. 28 da LEO** prevê a proibição do financiamento da SS ser realizado através de Receitas Creditícias.

Artigo 13.º

Princípio da coesão intergeracional

O princípio da coesão intergeracional implica um ajustado equilíbrio e equidade geracionais na assunção das responsabilidades do sistema.

Problema do Financiamento da SS.

A SS determina o **Princípio da Diversificação das Fontes de Financiamento**, no **art. 88 da Lei de Bases da SS**. Ou seja procura-se que o financiamento da SS obedeça a diferentes formas e não apenas a uma única e está relacionado com o **Princípio da Adequação Seletiva** do **art. 89 da Lei de Bases da SS**, que visa adequar as fontes de financiamento e os recursos financeiros

Artigo 88.º

Princípio da diversificação das fontes de financiamento

O princípio da diversificação das fontes de financiamento implica a ampliação das bases de obtenção de recursos financeiros tendo em vista, designadamente, a redução dos custos não salariais da mão-de-obra.

Artigo 89.º

Princípio da adequação selectiva

O princípio da adequação selectiva consiste na determinação das fontes de financiamento e na afectação dos recursos financeiros, de acordo com a natureza e os objectivos das modalidades de protecção social definidas na presente lei e com situações e medidas especiais, nomeadamente as

relacionadas com políticas activas de emprego e de formação profissional.

Tudo isto materializa-se em diferentes Sistemas de SS. Temos **Três Sistemas** distintos (**art. 23 da Lei de Bases da SS**).

Artigo 23.º

Composição do sistema

O sistema de segurança social abrange o sistema de protecção social de cidadania, o sistema previdencial e o sistema complementar.

1. **Sistema de Protecção Social de Cidadania**
2. **Sistema Previdencial**
3. **Sistema Complementar**

Estes três sistemas tem objectivos e finalidades diferentes.

Sistema de Protecção Social de Cidadania

No **Sistema de Protecção Social de Cidadania** verdadeiramente se materializa na natureza assistencialista, que se procura assegurar todos os deveres e incumbências previstas na CRP e que afectam o estado (protecção da infância, velhice, orfandade...), previsto nos art. 26 e ss da Lei de Bases da SS, visa “ *garantir direitos básicos dos cidadãos e a igualdade de oportunidades, bem como promover o bem-estar e a coesão sociais*”

Artigo 26.º

Objectivos gerais

1 - O sistema de protecção social de cidadania tem por objectivos *garantir direitos básicos dos cidadãos e a igualdade de oportunidades, bem como promover o bem-estar e a coesão sociais.*

2 - Para concretização dos objectivos mencionados no número anterior, compete ao sistema de protecção social de cidadania:

a) A efectivação do direito a mínimos vitais dos cidadãos em situação de carência económica;

b) A prevenção e a erradicação de situações de pobreza e de exclusão; c) A compensação por encargos familiares; e d) A compensação por encargos nos domínios da deficiência e da dependência.

Este Sistema de Protecção Social não é financiado através de Transferências do OE e por consignação de Receitas Fiscais, o que prevê no art. 90/1 da Lei de Bases da SS.

Artigo 90.º Formas de financiamento

1 - A protecção garantida no âmbito do sistema de protecção social de cidadania é financiada por transferências do Orçamento do Estado e por consignação de receitas fiscais.

Esta Consignação do **art. 90/1 da Lei de Bases da SS** é uma exceção ao **art. 7/2 alínea c) da LEO**.

O financiamento é assegurado por transferências do OE, essas transferências não devem ser em regra consignadas. Podem ser Transferências de impostos do OE. Essas transferências vem de impostos, mas depois as receitas que são transferidas para a SS, destapam outras receitas que são necessárias para outras despesas do estado.

Dentro do Sistema de Protecção Social de Cidadania prevê-se outros 3 subsistemas:

1. **Subsistema de Acção Social** previstos nos **art. 29º a 35º da Lei de Bases da SS**: pretende-se abranger as pessoas mais vulneráveis, sem que para isso seja necessária a previa contribuição dessas pessoas. Por exemplo, jovens, crianças, idosos, deficientes (art. 29/2 da Lei de Bases da SS).

SECÇÃO II

Subsistema de acção social

Artigo 29.º

Objectivos

1 - O subsistema de acção social tem como objectivos fundamentais a prevenção e reparação de situações de carência e desigualdade sócio-económica, de dependência, de disfunção, exclusão ou vulnerabilidade sociais, bem como a integração e promoção comunitárias das pessoas e o desenvolvimento das respectivas capacidades.

2 - O subsistema de acção social assegura ainda especial protecção aos grupos mais vulneráveis, nomeadamente crianças, jovens, pessoas com deficiência e idosos, bem como a outras pessoas em situação de carência económica ou social.

3 - A acção social deve ainda ser conjugada com outras políticas sociais públicas, bem como ser articulada com a atividade de instituições não públicas.

Estes objectivos de Acção Social não se concretizam, em regra, através de prestações pecuniárias. As subvenções Financeiras devem ter uma natureza eventual e excepcional, nos termos do **art. 30º/alínea c) da Lei de Bases da SS**. O que se pretende é criar mecanismos por parte do estado, em complementaridade com as IPSS em termos do **art. 32º da Lei de Bases**

da SS, que permita a criação de apoios a estes grupos mais desfavorecidos através de serviços e equipamentos sociais, programas de combate à pobreza, marginalização e exclusão social, ou mesmo de prestações em espécie, mas não a prestações pecuniárias. Isto concretiza-se através do apoio à criação de redes de cresces, lares da terceira idade, em que o estado atua de forma complementar com as IPSS. Este sistema é financiado através do OE. Mas não há um financiamento direto, o estado vai, através da Lei de bases da SS, procurar complementarmente com entidades que não são entidades publicas, que não fazem parte do estado, apoiar essas pessoas mais vulneráveis. Este subsistema tem um carácter subsidiário.

Artigo 30.º

Prestações

Os objectivos da acção social concretizam-se, designadamente através de:

- a) Serviços e equipamentos sociais;*
- b) Programas de combate à pobreza, disfunção, marginalização e exclusão sociais;*
- c) Prestações pecuniárias, de carácter eventual e em condições de excepcionalidade; e***
- d) Prestações em espécie.*

Artigo 32.º

Instituições particulares de solidariedade social

1 - O Estado apoia e valoriza as instituições particulares de solidariedade social e outras de reconhecido interesse público, sem carácter lucrativo, que prossigam objectivos de solidariedade social.

2 - As instituições particulares de solidariedade social e outras de reconhecido interesse público sem carácter lucrativo, consagradas no n.º 5 do artigo 63.o da Constituição, estão sujeitas a registo obrigatório.

3 - O Estado exerce poderes de fiscalização e inspeção sobre as instituições particulares de solidariedade social e outras de reconhecido interesse público sem carácter lucrativo, que prossigam objectivos de natureza social, por forma a garantir o efetivo cumprimento das respectivas obrigações legais e contratuais, designadamente das resultantes dos acordos ou protocolos de cooperação celebrados com o Estado.

Este subsistema pode ser financiado através de receitas de jogos sociais, **art. 90/5 da Lei de Bases da SS** diz:

Artigo 90.º

Formas de financiamento

*5 - Podem constituir ainda receitas da acção social as verbas consignadas por lei para esse efeito, nomeadamente as provenientes de **receitas de jogos sociais**.*

Estes jogos da Santa Casa financiam este subsistema de Acção Social.

2. **Subsistema da Solidariedade**, previstos nos **art. 36º a 43º da Lei de Bases da SS**;
3. Subsistema da Proteção Familiar, previstos nos art. 44 a 49 da Lei de Bases da SS.

Estes três subsistemas, dentro do Sistema de Proteção Social de Cidadania têm finalidades diferentes.

Finanças Públicas

19 de Abril de 2013

Prof. Nuno Cunha Rodrigues

Temos Três Sistemas distintos (art. 23 da Lei de Bases da SS).

Artigo 23.º

Composição do sistema

O sistema de segurança social abrange o sistema de proteção social de cidadania, o sistema previdencial e o sistema complementar.

4. Sistema de Proteção Social de Cidadania
5. Sistema Previdencial
6. Sistema Complementar

Dentro do Sistema de Proteção Social de Cidadania prevê-se outros 3 subsistemas:

4. **Subsistema de Acção Social** previstos nos art. 29º a 35º da Lei de Bases da SS:
(está na ultima aula)
5. **Subsistema da Solidariedade**, previstos nos art. 36º a 43º da Lei de Bases da SS;

SECÇÃO III

Subsistema de solidariedade

Artigo 36.º

Objectivos

1 - O subsistema de solidariedade destina-se a assegurar, com base na

solidariedade de toda a comunidade, direitos essenciais por forma a prevenir e a erradicar situações de pobreza e de exclusão, bem como a garantir prestações em situações de comprovada necessidade pessoal ou familiar, não incluídas no sistema previdencial.

2 - O subsistema de solidariedade pode abranger também, nos termos a definir por lei, situações de compensação social ou económica em virtude de insuficiências contributivas ou prestacionais do sistema previdencial.

Este subsistema não se destina á proteção de pessoas mais vulneráveis, mas sim a todas as pessoas nos termos do art. 37/1 da Lei de bases da SS.

Artigo 37.º

Âmbito pessoal

1 - O subsistema de solidariedade abrange os cidadãos nacionais, podendo ser tornado extensivo, nas condições estabelecidas na lei, a não nacionais.

Neste subsistema **há lugar** ao pagamento de prestações pecuniárias, o que não acontecia no anterior subsistema, os destinatários não procederam aos descontos abrangidos pelo **Subsistema Previdencial**, mas numa optica de Modelo de Estado Assistencialista, que procura assegurar uma prestação social a todos, independentemente se descontaram ou não, essas pessoas estão protegidas pelo presente Subsistema da Solidariedade. Este subsistema destina-se ás pessoas que não estão abrangidas por qualquer subsistema providencial. A propósito vejamos o que diz o **art. 38/2 da Lei de Bases da SS**

Artigo 38.º

Âmbito material

2 - O subsistema de solidariedade abrange ainda as situações de

incapacidade absoluta e definitiva dos beneficiários do sistema previdencial, na parte necessária para cobrir a insuficiência da respectiva carreira contributiva em relação ao correspondente valor da pensão de invalidez.

Este Subsistema é financiado através de transferências do OE, não tem a capacidade de ser autofinanciado, porque não há para aqui descontos. Por outro lado, estando em causa prestações pecuniárias, implica o pagamento, entre outros, do pagamento das prestações presentes no **art. 41/1 da Lei de Bases da SS.**

Artigo 41.º

Prestações

1 - A proteção concedida no âmbito do subsistema de solidariedade concretiza-se através da concessão das seguintes prestações:

- a) Prestações de rendimento social de inserção;*
- b) Pensões sociais;*
- c) Subsídio social de desemprego;*
- d) Complemento solidário para idosos;*
- e) Complementos sociais; e*
- f) Outras prestações ou transferências afectas a finalidades específicas, no quadro da concretização dos objectivos do presente subsistema.*

Nomeadamente prestações do rendimento Social de Inserção, pessoas com menor capacidade económica. Essas pessoas não fazem descontos para o Sistema Previdencial.

Subsidio Social de Desemprego é diferente de **Subsidio de Desemprego**, o primeiro é para as pessoas que não têm descontos durante o período regulamentar.

Os montantes destas prestações são fixadas por Lei no **art. 42 da Lei de Bases da SS**, ou mesmo definido em legislação avulsa.

Artigo 42.º

Montantes das prestações

1 - *Os montantes das prestações pecuniárias do subsistema de solidariedade são fixados por lei com o objectivo de garantir as necessidades vitais dos beneficiários, de modo a assegurar direitos básicos de cidadania.*

2 - *Os montantes das prestações referidas no número anterior devem ser fixados em função dos rendimentos dos beneficiários e dos respectivos agregados familiares, bem como da sua dimensão, podendo os mesmos ser modificados em consequência da alteração desses rendimentos, da composição e dimensão do agregado familiar ou ainda de outros factores legalmente previstos.*

O **art. 40 da Lei de bases da SS** define as condições de acesso a este subsistema de solidariedade.

Artigo 40.º

Condições de acesso

1 - *A atribuição das prestações do subsistema de solidariedade depende de residência em **território nacional** e demais condições fixadas na lei.*

Vimos que no **art. 37 da Lei de Bases da SS**, “ O subsistema de solidariedade abrange os cidadãos nacionais, podendo ser tornado extensivo, nas condições estabelecidas na lei, a não nacionais” mas depois parece alargar um pouco o âmbito e estende-lo a “depende de residência em território nacional”.

Esta diferente apreciação está relacionada com a União Europeia. À Luz do TFUE (Tratado de Funcionamento da União Europeia), há o Princípio Fundamental da Não Discriminação, significa que um cidadão estrangeiro não pode ser discriminado face a outro. Portanto teoricamente teriam todos

direito aos mesmos apoios sociais por parte do estado, sendo inexecutável no contexto da UE. Se pudesse beneficiar dos apoios sociais da Alemanha, assistia-se a uma estadia maciça de Portugueses nesse território prontos obter os benefícios sociais alemães.

Por isso é jurisprudência aceite na UE, a necessidade de se verificar um elemento de conexão com o estado membro, como a residência, para benefício de apoios sociais. Não está em causa o Princípio da Não Discriminação, o que é exigido é o elemento de conexão com o território, da pessoa que o vai beneficiar do subsídio.

A partir do momento em que a pessoa é considerada residente em Portugal, apesar de se alemã, pode beneficiar de apoios sociais em Portugal.

6. Subsistema da Proteção Familiar, previstos nos art. 44 a 49 da Lei de Bases da SS.

SECÇÃO IV

Subsistema de proteção familiar

Artigo 44.º

Objectivo

O subsistema de proteção familiar visa assegurar a compensação de encargos familiares acrescidos quando ocorram as eventualidades legalmente previstas.

Este Subsistema abrange as pessoas que têm residência em Portugal de acordo com o **art. 47 da Lei de bases da SS**. Existência de um elemento de conexão com o estado que atribui o benefício, não prejudicando o Princípio da Não discriminação com texto da UE e traduz-se em prestações Pecuniárias como o Abono de família ou apoio a cidadãos com dependência ou deficiência.

Artigo 47.º**Condições de acesso**

1 - A atribuição das prestações do subsistema de proteção familiar depende de residência em território nacional e demais condições fixadas na lei.

2 - A lei pode, no que diz respeito a não nacionais, fazer depender o acesso à atribuição de prestações de determinadas condições, nomeadamente de períodos mínimos de residência legal ou de situações legalmente equiparadas.

3 - A lei pode prever condições especiais de acesso em função das eventualidades a proteger.

4 - O disposto no n.º 1 não prejudica a aplicação do disposto em instrumentos internacionais de segurança social.

Este subsistema não se autofinancia, sendo financiado com base em transferências do estado.

O art. 90/1 da Lei de bases da SS que estabelece as formas de financiamento, ele refere que:

Artigo 90.º**Formas de financiamento**

1 - A proteção garantida no âmbito do sistema de proteção social de cidadania é financiada por transferências do Orçamento do Estado e por consignação de receitas fiscais.

Encontramos uma relação entre o **art. 90/1 da Lei de Bases da SS** com a exceção do **art. 7/2 da LEO**, onde se estabelece como objecção ao Principio/Regra da Não Consignação a possibilidade de as receitas serem consignadas a despesas no contexto do Sistema da SS.

É neste **Sistema de Protecção Social de Cidadania** que se colocam muitos problemas a nível da sustentabilidade da SS.

Classicamente os problemas da SS são colocados a nível das pensões de reforma, devido há inversão da Pirâmide Etária, numa optica de repartição.

No sistema de é financiado através de receitas do OE, ele não tem capacidade de gerar receitas próprias. Se estamos a atribuir prestações pecuniárias ás pessoas, tem que ser o estado a garantir esses fundos, que determina um maior apoio financeiro por parte do estado. Por isso este sistema como é financiado pelo estado também sofre de problemas de sustentabilidade. Um dos estabilizadores económicos numa situação de crise económica pode ser a diminuição de benefícios do estado. Esta situação é grave numa crise financeira e com o Modelo de Estado Social que temos. Porque se não há recursos financeiros adequados a garantir este Sistema de Protecção Social de Cidadania então não há recursos financeiros que garatam o estado social o que poderá a levar a uma reunina, pelo menos parcial, do estado social.

2. Sistema Providencial (art. 50 e ss da Lei de Bases da SS)

Neste sistema social já não está em causa a Protecção Social de Cidadania.

CAPÍTULO III

Sistema previdencial

Artigo 50.º

Objectivos

O sistema previdencial visa garantir, assente no princípio de solidariedade de base profissional, prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho perdido em consequência da verificação das eventualidades legalmente definidas.

Isto visa, em termos matérias (**art. 52/1 da Lei de bases da SS**), acorrer às eventualidades de doença, maternidade, paternidade, desemprego, acidentes de trabalho, invalidez, velhice e morte.

Artigo 52.º

Âmbito material

1 - A proteção social regulada no presente capítulo integra as seguintes eventualidades:

a) Doença;

b) Maternidade, paternidade e adoção;

c) Desemprego;

d) Acidentes de trabalho e doenças profissionais;

e) Invalidez;

f) Velhice; e

g) Morte.

São obrigatoriamente abrangidos por este Sistema Previdencial, na qualidade de beneficiários, os trabalhadores por conta de outrem, ou equiparados bem como os trabalhadores independentes. Quando fazemos os descontos para a SS estamos a fazê-lo para este Sistema Previdencial. Que abrange o regime geral (**art. 53 da Lei de Bases da SS**) da SS aplicável á generalidade dos trabalhadores, que é um **sistema obrigatório**.

Artigo 53.º

Regimes abrangidos

O sistema previdencial abrange o regime geral de segurança social aplicável

à generalidade dos trabalhadores por conta de outrem e aos trabalhadores independentes, os regimes especiais, bem como os regimes de inscrição facultativa abrangidos pelo n.º 2 do artigo 51.º.

O **art. 55 da Lei de Bases da SS** determina que o sistema de acesso traduz-se numa **obrigação tributiva** por parte dos trabalhadores e , onde for caso disso, das respectivas entidades empregadoras. Por aqui já podemos verificar que o Modelo do Sistema Previdencial não é o mesmo que o do Sistema de proteção Social de Cidadania. O **Sistema Previdencial** é financiado através de contribuições dos trabalhadores e das entidades empregadoras.

Artigo 55.º

Condições de acesso

São condições gerais de acesso à proteção social garantida pelos regimes do sistema previdencial a inscrição e o cumprimento da obrigação contributiva dos trabalhadores e, quando for caso disso, das respectivas entidades empregadoras.

Estabelecem-se as condições de acesso previstas no artigo anterior e o cumprimento das obrigações previstas no **art. 55 e 56 da Lei de Bases da SS**.

Artigo 56.º

Obrigações dos contribuintes

1 - Os beneficiários e, no caso de exercício de atividade profissional subordinada, as respectivas entidades empregadoras, são obrigados a contribuir para os regimes de segurança social.

2 - A obrigação contributiva das entidades empregadoras constitui-se com o início do exercício da atividade profissional dos trabalhadores ao seu serviço.

3 - A lei define o modo e as condições de concretização da obrigação contributiva e das demais obrigações dos contribuintes perante o sistema.

4 - A lei estabelece ainda, nos casos de incumprimento das obrigações dos contribuintes, o regime do respectivo suprimento oficioso pelos serviços da segurança social.

O montante dessas cotizações é determinado pela aplicação das taxas legalmente previstas às remunerações que nos termos da lei constituam base de incidência contributiva, **art. 57/1 da Lei de Bases da SS**.

Artigo 57.º

Determinação do montante das quotizações e das contribuições

1 - O montante das quotizações dos trabalhadores por conta de outrem e das contribuições das entidades empregadoras é determinado pela aplicação das taxas legalmente previstas às remunerações que, nos termos da lei, constituam base de incidência contributiva.

É aplicada uma taxa á remuneração de cada pessoa que se traduz numa contribuição para o Sistema Previdencial. Não estamos a falar de Taxa no sentido clássico da distinção entre imposto/taxa, estamos a falar de uma percentagem que é aplicada á remuneração e que reverte obrigatoriamente para o Sistema Previdencial. Por conseguinte os trabalhadores não podem eximir-se ao pagamento deste montante e por conseguinte há que qualifique estas contribuições como **Receitas Parafiscais**, uma vez que não é verdadeiramente um imposto nem uma taxa, e uns consideram como sendo uma **contribuição financeira** tal como prevê o **art. 165/1 alínea i) da CRP**:

Artigo 165.º

(Reserva relativa de competência legislativa)

É da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre as seguintes matérias, salvo autorização ao Governo:

*i) Criação de impostos e sistema fiscal e regime geral das taxas e demais **contribuições financeiras** a favor das entidades públicas;*

Há de facto uma distinção prevista na Constituição no que se refere às demais contribuições financeiras.

No **art. 57/4 da Lei de Bases da SS** encontramos previsto que a Lei pode prever mecanismos de adequação do esforço contributivo. Isto é a Lei de Bases porque todas as percentagens que estão em causa para os trabalhadores e entidades empregadoras estará definido na legislação avulso casuística. Da mesma forma que o **Regime do Rendimento Social de Inserção**, do **Abono de Família** está previsto em legislação específica.

Artigo 57.º

Determinação do montante das quotizações e das contribuições

4 - A lei pode prever mecanismos de adequação do esforço contributivo, justificados pela alteração das condições económicas, sociais e demográficas, designadamente mediante a conjugação de técnicas de repartição e de capitalização.

“justificados pela alteração das condições e demográficas” no sentido de determinar que seja significativa a esperança média de vida na determinação destas contribuições.

“designadamente mediante a conjugação de técnicas de repartição e de capitalização” o que falávamos em teoria, **Modelos de Repartição**, em que há um verdadeiro contrato Intergeracional (geração atualmente no ativo suporta as reformas da geram que já não está no ativo) versus o **Modelo de Capitalização** (descontamos apenas e só para a nossa reforma, o que descontamos é o que vamos obter).

O que o **art. 57/4 Lei de Bases da SS** nos diz é que estes mecanismos de adequação do esforço contributivo devem considerar

conjugadamente as técnicas do **Modelo de Repartição e Capitalização** para depois se determinar as prestações pecuniárias que vão ser atribuídas.

A forma de financiamento deste Sistema Previdencial não assenta nas transferências do OE mas sim na quotizações dos trabalhadores e entidades empregadoras, que é justamente o que diz o **art. 90/2 da Lei de Bases da SS**. Quando se refere ao **Sistema Previdencial**.

Artigo 90.º

Formas de financiamento

*2 - As prestações substitutivas dos rendimentos de atividade profissional, atribuídas no âmbito do sistema previdencial e, bem assim as políticas ativas de emprego e formação profissional, são financiadas por **quotizações dos trabalhadores e por contribuições das entidades empregadoras**.*

3. Sistema Complementar previsto nos **art. 81 a 86 da Lei de Bases da SS**.

Se, como vimos no **Sistema Previdencial**, ele assenta numa optica mista de Técnicas de Repartição e de Capitalização, ou seja se as pessoas descontam para a SS não vão ser privados das prestações, ainda que se verifique que possam receber mais do que efetivamente descontaram, porque há uma optica mista de Repartição e Capitalização, o **Sistema Complementar (art. 81 a 86 da Lei de bases da SS)** assenta apenas numa optica de **Capitalização**, o que recebo é o que eu desconto.

Podemos verificar esta optica de Capitalização no **art. 81/1 da Lei de Bases da SS**.

CAPÍTULO V

Sistema complementar

SECÇÃO I

Composição do sistema complementar

Artigo 81.º

Composição

*1 - O sistema complementar compreende um regime público de **capitalização** e regimes complementares de iniciativa colectiva e de iniciativa individual.*

O **Sistema Complementar** compreende um Regime Publico de Capitalização e Regimes Complementares de Iniciativa Colectiva e Individual. Neste âmbito o estado é responsável pela existência de um sistema de SS, incube ao estado organizar um sistema de SS, é isto que nos diz a CRP e o que nos diz a Lei de Bases da SS. Mas, paralelamente o estado também procura promover sistemas complementares de SS, quer sejam de iniciativa colectiva, **Fundos de Pensões**, quer sejam de iniciativa particular, privados, por exemplo **Planos Poupança Reforma**. Aqui o estado procura estimular a criação destes regimes complementares, sendo simultaneamente responsabilidade do estado regular estes sistemas complementares, regulação económica (**ordenar** as regras jurídicas aplicáveis e **supervisionar** a execução destas regras no contexto dos sistemas privados), é isto que nos diz o **art. 86 da Lei de Bases da SS**.

Artigo 86.º

Regulamentação, supervisão e garantia dos regimes complementares

1 - A criação e modificação dos regimes complementares de iniciativa colectiva e individual e a sua articulação com o subsistema previdencial são definidas por lei que regula, designadamente, o seu âmbito material, as condições técnicas e financeiras dos benefícios e a garantia dos respectivos direitos.

2 - A regulamentação dos regimes complementares de iniciativa colectiva deve ainda concretizar o princípio da igualdade de tratamento em razão do

sexo e a proteção jurídica dos direitos adquiridos e em formação, e fixar as regras relativas à portabilidade daqueles direitos, à igualdade de tratamento fiscal entre regimes e ao direito à informação.

3 - A regulação, a supervisão prudencial e a fiscalização dos regimes complementares previstos na presente secção é exercida nos termos da lei e pelas entidades legalmente definidas.

4 - A lei prevê ainda a instituição de mecanismos de garantia dos regimes complementares referidos na presente secção.

Nesta optica estrita de **Capitalização** encontramos o **Regime Publico de Capitalização (art. 82 da Lei de Bases da SS)** que é um regime de adesão voluntária e individual, cuja responsabilidade de organização e gestão é do estado e que visa a atribuição de **Pensões Complementares** das previstas no **Sistema Previdencial**.

SECÇÃO II

Do regime público de capitalização

Artigo 82.º

Caracterização

1 - O regime público de capitalização é um regime de adesão voluntária individual, cuja organização e gestão é da responsabilidade do Estado, que visa a atribuição de prestações complementares das concedidas pelo sistema previdencial, tendo em vista o reforço da proteção social dos beneficiários.

2 - Para efeitos do disposto no número anterior, podem ser criadas por lei, para cada beneficiário aderente, contas individuais geridas em regime financeiro de capitalização, que lhes garanta uma proteção social complementar, concretizando o previsto no n.º 4 do artigo 57.º

3 - A lei define as condições de adesão, as características, a garantia de direitos, o método de financiamento, o regime de transmissão por morte e o

tratamento fiscal do regime referido no presente artigo.

4 - A lei define ainda as formas de gestão das contas individuais, designadamente a possibilidade de contratualização parcial da gestão com entidades do sector privado.

Procura-se estimular a adesão a outros sistemas que não seja apenas o sistema Previdencial.

O **art 83 da Lei de Bases da SS** diz-nos que podem existir ainda **Regimes Complementares**, quer de iniciativa colectiva quer individual, que são facultativos, a favor de um determinado numero de pessoas.

Neste caso o estado já **não** intervém, nem há qualquer financiamento do OE nem se colocam problemas de sustentabilidade de SS pois é uma lógica de **Capitalização Pura**. Em todo o caso o estado acaba por também regular, apesar de não intervir directamente. **Exemplo sistema Bancário de Fundos de Pensões** (atualmente através de manobra orçamental este foi integrado na SS e o estado responsabilizou-se pelos pagamentos – conseguindo o estado encaixar receita imediata).

SECÇÃO III

Regimes complementares de iniciativa colectiva e individual

Artigo 83.º

Natureza dos regimes de iniciativa colectiva

1 - Os regimes complementares de iniciativa colectiva são regimes de instituição facultativa a favor de um grupo determinado de pessoas.

2 - Integram-se nos regimes referidos nos números anteriores os regimes profissionais complementares.

3 - Os regimes profissionais complementares abrangem trabalhadores por

conta de outrem de uma empresa, de grupos de empresas ou de outras entidades empregadoras de um sector profissional ou interprofissional, bem como trabalhadores independentes.

4 - Os regimes profissionais complementares são financiados pelas entidades empregadoras ou pelos trabalhadores independentes, sem prejuízo de eventual pagamento de quotizações por parte dos trabalhadores por conta de outrem.

O **Tribunal Constitucional** declarou, atualmente, inconstitucional algumas medidas, mas não declarou inconstitucional a Contribuição Extraordinária de Solidariedade. Que é uma contribuição extraordinária de reformas, pessoas estejam na reserva (militares), o que se pode questionar é que por um ado estado, através do **Regime Publico de Capitalização** estimula e incentiva que as pessoas tenham montantes adicionais para a reforma e por outro lado a Contribuição Extraordinária de Solidariedade vem retirar ás pessoas que descontaram um montante significativo. O que significa que as pessoas que descontaram bastante e fizeram um esforço adicional para o **Regime Publico de Capitalização**, sendo que o mesmo estado que estimula essa situação por via do **art. 82 da Lei de Bases da SS**, vai retirar por via da Contribuição Extraordinária de Solidariedade. Pudemos discutir aqui a Justiça Fiscal.

Em regra, nos termos do **art. 67 da Lei de Bases da SS**, não são permitidas a acumulação de prestações sociais. Temos aqui um conjunto de proteção, comuns aos **Subsistemas de Solidariedade e Proteção Familiar** e ao **Sistema Providencial**. Estes subsistemas e sistema são aqueles em que o estado assume o pagamento de prestações pecuniárias. O Subsistema de Acção Social (protocolos com IPSS), em regra o estado não assume prestações pecuniárias.

CAPÍTULO IV

Disposições comuns aos subsistemas de solidariedade e proteção

familiar e ao sistema previdencial**SECÇÃO I****Prestações Artigo 67.º****Acumulação de prestações**

1 - *Salvo disposição legal em contrário, não são cumuláveis entre si as prestações emergentes do mesmo facto, desde que respeitantes ao mesmo interesse protegido.*

2 - *As regras sobre acumulação de prestações pecuniárias emergentes de diferentes eventualidades são reguladas por lei, não podendo, em caso algum, resultar da sua aplicação montante inferior ao da prestação mais elevada nem excesso sobre o valor total.*

3 - *Para efeitos de acumulação de prestações pecuniárias podem ser tomadas em conta prestações concedidas por sistemas de segurança social estrangeiros, sem prejuízo do disposto em instrumentos internacionais aplicáveis.*

O **art. 68 da Lei de Bases** refere-se ao **IAS** (Indexante Apoio Social), para efeitos de determinação dos montantes a pagar com as prestações sociais, o **IAS** (não é o salário mínimo nacional), mas sim um valor de referencia que é ligeiramente inferior ao Salário Mínimo Nacional. É com base no IAS que se fazem as atualizações das prestações sociais.

Artigo 68.º**Indexante dos apoios sociais e atualização do valor das prestações**

1 - *Os montantes dos apoios sociais, designadamente os valores mínimos de pensões, são fixados tendo por base o indexante dos apoios sociais, nas situações e nos termos definidos por lei.*

2 - *O valor de referência previsto no número anterior é objecto de atualização anual, tendo em conta um conjunto de critérios atendíveis, designadamente a evolução dos preços e o crescimento económico.*

3 - *A atualização anual das prestações obedece a critérios objectivos fixados*

por lei que garantam o respeito pelo princípio da equidade intergeracional e pela sustentabilidade financeira do sistema de segurança social.

O **art. 68 da Lei de Bases da SS**, refere-se ainda há necessidade de ser respeitado dois Princípio: **Princípio da Equidade Intergeracional** e o **Princípio da Sustentabilidade da Segurança Social**.

O Orçamento da SS integra-se no OE. O **art. 93 da Lei de Bases da SS** refere-se ao orçamento da SS.

Artigo 93.º

Orçamento da segurança social

*1 - O orçamento da segurança social é apresentado pelo Governo e aprovado pela Assembleia da República **como** parte integrante do Orçamento do Estado.*

2 - As regras de elaboração, organização, aprovação, execução e controlo do orçamento da segurança social constam da lei.

3 - O Governo apresenta à Assembleia da República uma especificação das receitas e das despesas da segurança social, desagregadas pelas diversas modalidades de proteção social, designadamente pelas eventualidades cobertas pelos sistemas previdencial e proteção social de cidadania e subsistemas respectivos.

4 - O Governo elabora e envia ainda à Assembleia da República uma projeção atualizada de longo prazo, designadamente dos encargos com prestações diferidas e das quotizações dos trabalhadores e das contribuições das entidades empregadoras.

1. “O orçamento da segurança social é apresentado pelo Governo e aprovado pela Assembleia da República **como** parte integrante do Orçamento do Estado.” Através do **art. 106 da CRP**.

2. “As regras de elaboração, organização, aprovação, execução e controlo do orçamento da segurança social constam da lei.” Através da LEO.

Genericamente o **art. 92 da Lei de Bases da SS** refere as fontes de financiamento do Sistema da SS.

Artigo 92.º

Fontes de financiamento

Constituem fontes de financiamento do sistema:

- a) As quotizações dos trabalhadores;*
- b) As contribuições das entidades empregadoras;*
- c) As transferências do Estado e de outras entidades públicas;*
- d) As receitas fiscais legalmente previstas;*

- e) Os rendimentos de património próprio e os rendimentos de património do Estado consignados ao reforço do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social;*

- f) O produto de participações previstas na lei ou em regulamentos;*

- g) O produto de sanções pecuniárias;*

- h) As transferências de organismos estrangeiros;*

- i) O produto de eventuais excedentes da execução do Orçamento do Estado de cada ano; e*

- j) Outras legalmente previstas ou permitidas.*

O **art. 90 da Lei de Bases da SS** especifica em cada um dos Sistemas a forma de Financiamento. Sistema de Protecção Social de Cidadania, Sistema Previdencial e Sistema Complementar. Sistema Complementar tem que ser a lógica do próprio beneficiário. Sistema Previdencial procura-se que esteja assegurado por quotizações dos trabalhadores e das entidades empregadoras, sem prejuízo de haver lugar a

algumas transferências do OE. O Sistema de Protecção Social de Cidadania assente em transferências transferências do OE.

Artigo 90.º

Formas de financiamento

1 - A protecção garantida no âmbito do sistema de protecção social de cidadania é financiada por transferências do Orçamento do Estado e por consignação de receitas fiscais.

2 - As prestações substitutivas dos rendimentos de actividade profissional, atribuídas no âmbito do sistema previdencial e, bem assim as políticas activas de emprego e formação profissional, são financiadas por quotizações dos trabalhadores e por contribuições das entidades empregadoras.

3 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, a contrapartida nacional das despesas financiadas, no âmbito do Fundo Social Europeu, é suportada pelo Orçamento do Estado.

4 - As despesas de administração e outras despesas comuns do sistema são financiadas através das fontes correspondentes aos sistemas de protecção social de cidadania e previdencial, na proporção dos respectivos encargos.

5 - Podem constituir ainda receitas da acção social as verbas consignadas por lei para esse efeito, nomeadamente as provenientes de receitas de jogos sociais.

6 - O disposto no presente artigo é regulado por lei.

Finanças Públicas

24 de Abril de 2013

Prof. Nuno Cunha Rodrigues

O que se procura com o controlo orçamental é verificar, ao nível das receitas e despesas, se as receitas previstas estão a ser arrecadadas e se as despesas estão a ser realizadas de harmonia com os princípios que constam do **art. 42/6 da LEO**:

- Se as despesas estão a ser realizadas de forma legal: Princípio da legalidade.
- Se tem cabimento orçamental
- Se cumprem os três princípios previstos no **art. 42/6 alínea c)**, Economia, Eficiência e Eficácia da despesa pública (**Princípio dos 3 E's**). Igualmente consagrado no **art. 58/1 da LEO**.

Há deferentes mecanismos de controlo orçamental:

- Administrativo – **art. 58/4 e 5 da LEO**
- Jurisdicional – **art. 58/6 e 7 da LEO**
- Político – **art. 59 da LEO**

Tudo isto de acordo com o **art 58/2 da LEO**, porque a execução do orçamento é objecto de controlo administrativo, jurisdicional e político.

Quem exerce o controlo político da execução do orçamento é a AR.

Controlo Administrativo:

É efectuado pelo serviço administrativo responsável pela execução do orçamento. Controlo interno porque é assegurado pelo próprio serviço, autocontrolo administrativo. Encontramos esta função no Princípio da Segregação de funções (**art. 42/1 e 2 da LEO**) tanto ao nível das receitas como das despesas. No sentido que não deve ser o mesmo agente responsável pela liquidação e cobrança das receitas nem pela autorização e pagamento da despesa.

O **art. 58/4 da LEO** esse controlo administrativo compete ao próprio serviço ou instituição responsável pela própria execução, falamos aqui em controlo interno (autocontrolo administrativo). Bem como em ser o próprio serviço a realizar auditorias internas á sua gestão, por isso se fala em controlo operacional, onde existem sistemas de controlo interno previstos em legislação a avulso como no **DL 166/98** relativamente aos sistemas de controlo interno que visam que os próprios serviços sejam os primeiros responsáveis pelo controlo administrativo pela execução do orçamento.

Para além disto, o controlo interno previsto no **art. 58/4 da LEO** na parte inicial, também compete as entidades hierarquicamente superior de superintendência ou de tutela e aos serviços gerais de inspeção e controlo da administração publica.

Na parte final do art. 58/4 não esta em causa o controlo do próprio serviço, mas sim de entidades integradas na administração publica que podem ser também responsáveis pelo controlo administrativo do controlo do orçamento. Ex. Inspeções - Gerais dos ministérios.

No caso das inspeções gerais de controlo falamos num **controlo sectorial**, trata-se de um controlo interno dos serviços.

Como nos diz o **art. 58/5 da LEO** tanto os serviços que se autocontrolam como os serviços de controlo interno que não fazem parte do próprio serviço (Inspeções - Gerais), devem manter em funcionamento sistemas e procedimentos de controlo interno. É aqui que surge o **DL 166/98** que estabelece sistemas de controlo interno.

Controlo Jurisdicional

Compete exclusivamente ao Tribunal de Contas (TC) como nos diz o **art. 58/6 da LEO**. A própria CRP consagra no **art. 214 CRP** o TC como sendo o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas publicas e do julgamento das contas que a lei demande submeter.

Outra entidade que tem competência para analisar contas nacionais, **na justa medida** que essas contas nacionais reflitam dinheiro e recursos comunitários que é o Tribunal de Contas Europeu.

Controlo Político

Nos termos do **art. 59 e ss da LEO**, compete á AR a o controlo Político.

A fiscalização do orçamento não é uma mera fiscalização jurisdicional por parte do TC, quando olhamos para o **art. 107 da CRP** quando nos diz que a fiscalização é realizada pelo TC e pela AR, o que esta em causa é a fiscalização jurisdicional, uma das formas de fiscalização do orçamento. Além do controlo jurisdicional é outras formas de controlo , político e administrativo.

O controlo político que a AR exerce (AR aprova o OE mas não é responsável pela sua execução, é o Governo), traduz-se numa fiscalização política **Previa, Concomitante (enquanto o orçamento esta a ser realizado) ou Sucessiva**. Em termos cronológicos n á fiscalização política da AR pode ocorrer á priori, antes da realização da despesa, simultaneamente, ou seja, concomitante com a realização da despesa ou de forma sucessiva, ou seja, após a execução do orçamento.

Fiscalização Política do OE Concomitante da AR:

O controlo político previsto no **art. 59 da LEO** é um tipo de controlo político pela AR é **Concomitante**, porque durante a execução do orçamento o governo deve enviar á AR um conjunto de elementos informativos necessários para que a AR possa acompanhar a execução do orçamento. Esses elemento estão previstos no **art. 59/3 da LEO**.

Esses elemento informativos presentes no **art. 59/3 da LEO**, nos termos do **art. 59/4 da LEO**, são enviados pelo governo á AR mensalmente e os restantes trimestralmente.

Por isso a AR se pronuncia frequentemente em termos políticos sobre a execução do orçamento, pois tem como base os relatórios enviados anualmente pelo governo.

Tudo isto pode originar responsabilidade política, decorrente do **art. 197 da CRP**, relativamente á competência política, pois é o primeiro ministro que é responsável perante a AR. Conjugado com os **art. 190 e 191 da CRP**, em termos da responsabilidade política, que é muito vaga, pois não permite extrair verdadeiramente responsabilidades ao nível da execução do orçamento.

A responsabilidade pela excussão orçamental encontra-se prevista no art.70 da LEO, essa responsabilidade pode ser:

- Política
- Financeira
- Civil
- Criminal
- Disciplinar (art. 70/2 da LEO)

De todas estas formas de responsabilidade a politica será a menos interessantes para responsabilizar no contexto da execução orçamental. No entender do professor a responsabilidade que de facto importa é a responsabilidade financeira, que é concretizada pelo TC de **2 formas**:

- **Responsabilidade Financeira Sancionatória:** fixação de coimas por incorreta execução orçamental
- **Responsabilidade Financeira Reintegratória:** onde se determina a reposição de dinheiros públicos indevidamente utilizados. O decisor orçamental, á luz da Responsabilidade Reintegratória, ser obrigado a repor do seu bolso os dinheiros que foram indevidamente aplicado.

Fiscalização Política do OE Sucessiva da AR:

Quando a AR aprova a Conta Geral do Estado, prevista no **art. 107 da CRP**. Este artigo dispõe que a execução do OE é fiscalizado pelo TC e pela AR, que precedendo parecer do TC apreciará e aprovara a Conta Geral do Estado (CGE). Uma vez executado o OE o governo deve apresentar á AR a CGE, o resultado da execução do orçamento, sendo que previamente a CGE é enviada ao TC para que este emita o seu parecer, sendo que o seu parecer não é vinculativo e posteriormente a AR o apreciará tendo em vista a aprovação ou não da CGE, nos termos do **art. 73/1 e 2 da LEO** que determina a aprovação da CGE pela AR.

Caso a **AR não aprove** a CGE, **art. 73/2 parte final da LEO**, será atribuída responsabilidade, que pode ser atribuída das 5 formas previstas anteriormente, no **art. 70 da LEO**.

O mesmo se passa na Assembleia Legislativa das Regiões Autónomas: acompanhar a execução do OE e depois aprovar a Conta Geral da Região, neste caso da região, ou seja o resultado *ex post* da execução orçamental.

Igualmente se passa nas Autarquias Locais, em que a execução do orçamento é acompanhada pelas Assembleias Ornamentais, competindo-lhes aprovar a Conta Geral do Município, quer ao nível das freguesias, através das Assembleias de Freguesias.

Nos termos do **art. 59/6 da LEO** a AR pode solicitar informações suplementares sobre a execução do orçamento de estado, sendo que essas informações devem ser prestadas no prazo de 60 dias.

Nos termos do **art. 59/7 da LEO** a AR pode solicitar informações ao TC.

O TC quando emite um parecer, a pedido da AR, sobre a CGE esta a exercer uma função consultiva, pois esse parecer não vai ser vinculativo. O TC não esta a ser tratado como um verdadeiro tribunal (separação de poderes). A propósito do **art. 214 da CRP**, podemos verificar que no final o TC é um verdadeiro tribunal, com função Jurisdicional e não apenas consultiva. Sendo o único tribunal responsável pela fiscalização das contas publicas.

Os **art. 62 a 69 da LEO**, estabelecem normas quanto ao tipo de controlo que deve ser realizado ao nível da execução do orçamento.

Por exemplo, o **art. 62 e 63 da LEO** estabelecem normas quanto ao controlo que deve ser realizado ao nível da despesa publica e ao sistemas e procedimentos de controlo interno, respectivamente.

Conselho das Finanças Publicas:

Ainda a propósito de controlo orçamental, há ainda outras entidades que exercem um tipo de controlo orçamental *suis generis*, o **Conselho das Finanças Publicas** previsto no **art. 12 I da LEO**. Este conselho não tem qualquer tipo de poderes, ou seja, o TC pode concretizar a fiscalização que realiza em coimas ou em obrigações de reposição, os tribunais civis podem determinar o apuramento da responsabilidade por danos patrimoniais e não patrimoniais causados ao estado, ao nível do Conselho das Finanças Publicas não se traduz num poder coercivo na fiscalização. Este conselho prenuncia-se face aos plano macroeconómicos apresentado pelo Governo e porque tem competências quanto ao acompanhamento da execução do orçamento, chamando á atenção sobre a correta aplicação dos resultado, mas pouco mais podendo fazer, pois a sanções pelo não cumprimento cabem ao TC na competência Jurisdicional quer da AR na competência Política.

Controlo Jurisdicional:

O TC é um órgão jurisdicional porque na constituição esta previsto no **art. 214 CRP** que diz respeito aos tribunais. Desde logo a Constituição integra o TC no conjunto dos outros altos Tribunais. Ainda nos termos do **art. 214/1 da CRP** determina que o TC tem competência para julgar as contas, logo é um órgão jurisdicional. No **art. 214/1 alínea c) CRP** que compete ao TC efetivar a responsabilidade por infrações financeiras, a efetivação dessa responsabilidade traduz-se na aplicação de opimas, contraordenações ou na reposição de dinheiros indevidamente utilizados, sendo esta uma função jurisdicional o TC é um verdadeiro Tribunal.

O TC exerce funções de **Fiscalização Previas** (visto prévio), é também uma função típica de natureza jurisdicional.

Como já vimos o TC é chamado para determinados actos que não são jurisdicionais, tal como descreve o **art. 214/1 alínea a) CRP**, dar pareceres sobre a Segurança Social. Esta é uma função consultiva a função de aprovar é da AR. Igualmente a consulta para as regiões autónomas previsto no **art. 214/1 alínea b) CRP**.

O TC beneficia de todos os Princípios aplicáveis aos restantes tribunais, Principio da Separação de Poderes, Independência, sujeição á Constituição e á Lei ou ate ao nível das garantias dos juízes dos outros tribunais, inviolabilidade e irresponsáveis.

De acordo com os **art. 214/3 e 4 da CRP** o TC pode funcionar de forma descentralizada, nomeadamente nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores. Sendo que as decisões relativas a estas regiões são tomadas localmente.

Lei 98/97 Organização e Processo do TC

Esta lei é fundamental pois , por um lado define as competências do TC e por outro define o âmbito subjetivo de aplicação do TC, que significa que é através desta lei que vamos saber quais as entidades sujeitas à jurisdição do TC. Desde logo porque a lei desligue a jurisdição do TC (poderes de julgar e sancionar os incumprimentos) e os poderes de controlo financeiro do TC (não se traduz na responsabilidade de responsabilizar financeiramente mas de fazer auditorias).

desde 97 que se tem vindo a verificar uma ampliação nas responsabilidades do TC, tanto a nível das suas competências como do número de entidades que estão sujeitas à fiscalização do TC. Tudo isto no decorrer do Princípio da persecução do dinheiro Público, em que o TC procura assegurar que as suas competências lhe permitam assegurar que as suas competências lhe permitam atuar onde quer que se verifique uma utilização de dinheiro público, quer sejam entidades públicas quer sejam privadas. Por vezes fundações, associações e empresas privadas podem estar a utilizar dinheiro público e se no passado o TC não atuava, a verdade é que com as alterações legais vão permitir que o TC possa fiscalizar essa utilização de dinheiro público.

A verdade é que na década de 90 se verificou que muitas entidades públicas tendiam a aplicar normas de direito privado (fuga para o direito privado), pois eram normas mais flexíveis e maleáveis que permitiam uma flexibilidade da gestão. O legislador no sentido de controlar essa fuga e fazer retornar essas entidades ao direito público, por um lado inviabilizou alguns mecanismos de direito privado a essas entidades (ex. proibição de criação de empresas municipais) e por outro ao nível das finanças públicas, passou o TC a ter poderes de jurisdição e controlo financeiro sobre essas entidades (empresas públicas e municipais).

Atualmente o visto prévio está previsto também ao nível de empresas públicas, art. 44 da LTC, em que o TC tem a competência de fiscalizar os actos e contratos dessas empresas.

Finanças Públicas

26 de Abril de 2013

Prof. Nuno Cunha Rodrigues

No **art. 2 da LTC** podemos verificar que se refere ao âmbito de TC, em que no **art. 2/1 da LTC** se verifica uma série de entidades que integram a administração do estado. No **art. 2/2 da LTC** podemos ver outro tipo de entidades, como empresas publicas, que não estavam sujeitas, anteriormente, ao controlo do TC e no **art. 2/3 da LTC** concretizando o **Princípio da Perseguição dos Dinheiros Públicos**, pois refere que estão sujeitas ao TC as entidades de natureza publica ou privada desde que disponham de dinheiros públicos.

O TC vai muito além das entidades presentes no estrito domínio do OE, pois o OE abrange apenas as entidades que integram o SPA (Sector Publico Administrativo, perímetro orçamental defenido no art. 2/2 da LEO), pode fiscalizar empresas publicas e privadas, na justa medida em que essas empresas privadas sejam beneficiarias de dinheiros públicos.

Esta competência é genérica, depois o Tribunal exerce Fiscalização **Previa, Concomitante e Sucessiva**.

Em sede de **Fiscalização Previa**, estas entidades, não estão todas sujeitas ao TC. Apenas estão abrangidas as entidades previstas no **art. 5/1 alínea c) LTC**, sendo muito mais reduzidas que as que o TC tem competência de jurisdição e controlo financeiro previstos no **art. 2 da LTC**.

Temos então presente **no art. 2 da LTC** o Princípio da Perseguição de Dinheiros Públicos que vem da necessidade de controlar as empresas na fuga para o direito privado.

O TC tem a sua sede em Lisboa, mas de acordo com a CRP, art. 214/3 e 4 o TC pode funcionar descentralizado tendo secções regionais quer em Ponta Delgada quer no Funchal, isto decorre do **art. 3/2 da LTC**.

Estas secções regionais funcionam com um juiz, art. 14/1 alínea b) da LTC. O TC na sede é composto pelo Presidente e 16 juízes nos termos do art. 14/1 alínea a). Estes juízes gozam da mesma independência que qualquer outro juiz, **art. 7/2 LTC**, o TC é independente em termos jurisdicionais, como qualquer outro tribunal. O Presidente do TC é nomeado pelo Presidente da República, sob proposta do Governo, art. 133 da CRP, mas a forma de funcionamento interna do TC esta previsto no **art. 16 a 28 da LTC** relativamente ao critério dos juízes

O TC funciona em 3 secções, **art. 15/1 alínea a) b) e c)**. As competências de cada uma estão previstas no **art. 77 (Primeira Secção), 78 (Segunda Secção) e 79 (Terceira secção) da LTC**.

A **Primeira Secção** trata a Fiscalização Previa (Visto Prévio): compete apreciar questões relativamente ao visto prévio, em como apreciar relatórios de auditoria, aprovar recursos das secções regionais).

A **Segunda Secção** diz respeito a auditorias que tenham sido realizadas e verificação externa de contas que tenham sido submetidas ao TC (art. 78/1 da LTC).

A **Terceira Secção** diz respeito á apreciação quer de recursos de multas fixas pela 1ª e 2ª secções que r da responsabilidade Financeira, Sancionatória ou Reintegratória, sendo necessário apreciar os factos para posteriormente aplicar uma coima e/ou reposição dos dinheiros indevidamente aplicados.

E é por isto que os juízes que compõem a terceira secção devem provir maioritariamente da Magistratura (art. 15/4 da LTC). Atualmente a metade dos juízes do TC provem de áreas económicas, não são juristas, e a

outra metade de uma formação jurídica, juristas (articulação entre o Direito e a Economia).

O **art. 5/1 da LTC alínea a e b)** determina que compete ao TC dar parecer sobre a CGE e sobre as contas das RA, bem como das contas das respectivas Assembleias Legislativas. Trata-se de uma função consultiva proveniente do **art. 214/1 da CRP**, quer do **art. 73 da LEO**.

O **art. 5/2 da LTC diz que compete ao TC dar pareceres pela solicitação da AR ou do Governo sobre projetos legislativos de matéria financeira, isto não retira a natureza jurisdicional do TC.**

Para além do TC nacional, também o TC Europeu pode ser considerado a dar pareceres e fiscalizar sobre dinheiros comunitários, **art. 5/1 alínea h) da LTC**.

No **art. 11 da LTC** prevê a colaboração e articulação do TC com entidades comunitárias.

Em articulação com o **art. 5/1 alínea a) da LTC** o **art. 41 da LTC** que determina a forma como o TC vai emitir o parecer sobre a CGE e relativamente ao **art. 5/1 alínea b) da LTC** o **art. 42 da LTC** relativamente às contas das RA.

Não são formas de atuação de um órgão jurisdicional os pareceres sobre contas gerais do estado e projetos de legislação na área financeira.

O **art. 5/1 alínea c) da LTC** determina o âmbito subjetivo de Fiscalização Previa do TC, é a partir deste artigo que vamos determinar quais as entidades sujeitas á fiscalização.

No **art. 51 e 52 da LTC** estão previstas as entidades que estão sujeitas ao TC. No **art. 51/1** temos entidades que não estão sujeitas ao perímetro orçamental mas que estão sujeitas ao TC.

Forma como se efetiva a Responsabilidade Financeira, **art. 5/1 alínea e) da LTC**, e que é julgada pela 3 secção do TC.

A art. 5/1 alínea f) da LTC competência para apreciar a legalidade, bem como a Economia, Eficiência e Eficácia (3 E's) das entidades referidas no **art. 2/1 e 2 da LTC**. Não estão previstas as entidades do **art. 2/3 da LTC** porque este artigo refere-se a entidades privadas que utilizem dinheiros públicos e a competência do TC não vai abarcar toda a gestão dessas entidades privadas, porque isso seria interferir com a liberdade empresarial, o TC apenas vai fiscalizar a utilização de dinheiros públicos que aquela entidade vai utilizar. Os sistemas de controlo interno previstos neste artigo são os sistemas previstos no **art. 58/4 e 5 e 62 e 63 da LEO**, a criação de sistemas de autocontrolo que permitam assegurar a boa gestão pública.

O **art. 12 da LTC** prevê a colaboração que deve ser prestada ao TC pelos órgãos de controlo interno, ou autocontrolo. Se não for cumprido pode dar origem à fixação de coimas pelo TC.

Fiscalização previa do TC

Traduz-se numa das formas de fiscalização do TC e esta prevista no art.5/1 alínea c) da LTC e também nos art. 44 a 48 da LTC.

O art.44/1, o visto prévio tem por finalidade verificar se actos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa, ou representativo de responsabilidade financeira directa ou indirecta, estão conforme às leis em vigor e se os respectivos encargos tem cabimento em verba orçamental própria. Verificar se a despesa cumpre o art. 42/6 da LEO, princípio da legalidade, cabimento orçamental, excussão por duodécimos, eficiência, eficácia e economicidade, é isto que se pretende com o visto prévio, antes da realização da despesa chamar o TC a apreciar se aquela despesa cumpre ou não com todos os requisitos previstos no art. 42/6 da LEO. Pode haver situações em que esteja em causa a contração de dívida e também nestes

casos é necessário verificar se a contração da dívida respeita os limites de endividamento fixados pela AR, é o que nos diz o art. 44/2 da LTC.

Nem todos os contratos tem a necessidade de visto prévio pelo TC. Nem todas as entidades publicas tem necessidade de enviar ao TC contratos para obtenção de visto prévio.

Temos que verificar que tipo de contratos estão sujeitos ao visto prévio do TC e que tipo de entidades. Delimitar o âmbito subjetivo do Visto Prévio do TC.

O Art. 46 da LTC diz que tipos de contratos estão sujeitos ao visto prévio do TC:

(âmbito Objectivo)

- Todos os actos e contratos no âmbito da dívida pública fundada.
- Contratos que impliquem despesas nos termos do art. 48 da LTC. Todos os anos o OE estabelece valores abaixo dos quais os actos e contratos previstos na **alínea c) do art. 48 da LTC**, estão dispensados da apreciação do TC, lógica de que as situações mínimas residuais o juiz não deve tratar. Esses contratos terão sempre que respeitar os limites de execução orçamental, mesmo que não estejam sujeitos a visto previsto do TC, estão sempre sujeitos a Fiscalização Sucessíveis, podendo, no caso de incumprimento, atribuição de responsabilidade financeira ao executante.
- Nos contratos públicos é preciso levar ao TC o contrato vencedor do concurso, antes do início da obra, para que este o aprecie, em primeiro lugar verificar se o concurso público cumpriu os formalismos do Código dos Contratos Públicos (**art. 42/6 alínea a) da LEO**) realizado, **princípio da Legalidade** e verificar se há **Cabimento Orçamental** para aquela obra e se respeita o **Princípio da Eficiência, Economia e Eficácia**, se o TC verificar que não foram respeitadas alguma destas condições, o TC não dará o visto prévio e a obra não poderá ser

executada. Em alguns actos ou contratos o visto prévio é fundamental porque sem ele a despesas não pode ser realizada.

- Se o TC não se pronunciar no prazo de 30 dias dará lugar ao **Visto Tácito** nos termos do **art. 85 da LTC**, ou seja, é como se tivesse sido autorizado.
- Declaração de conformidade prevista no **art. 83 da LTC**, significa que se o TC considerar que a situação é semelhante a uma apreciada no passado, ele imite esta declaração sem a verificação aprofundada (por norma esta figura não é utilizada).
- Nem todos os actos e contratos abrangidos pelo **art. 46 da LTC**, estão sujeitos á Fiscalização Previa do TC. No **art. 47 da LTC** faz excluir uma série de contratos previstos no **art. 46 da LTC (Contratos de arrendamento, luz, água...)**.

(Âmbito Subjetivo)

- O **Art. 5/1 alínea c) primeira parte**, estabelece as entidades que estão abrangidas (**art. 2/1 da LTC**) pelo aviso prévio do TC (atenção não esquecer o âmbito objectivo em que há contratos, como prevê o **art. 47 da LTC** que estabelece as excepções do **art. 46 da LTC**).
- No **Art. 5/1 alínea c) segunda parte**. As entidades previstas no **art. 2 da LTC** estão sujeitas á Fiscalização Previa do TC, outra coisa é saber se todos os contratos dessas entidades estão sujeitos ao visto prévio do TC e ai temos que ir ao **art. 46 da LTC**. Depois temos no **art. 2/2 da LTC** um conjunto grande de entidades que estão sujeitas ao controlo e jurisdição do TC, empresas publicas, municipais.

Esta uma empresa municipal sujeita ao visto prévio do TC?

No passado, com a fuga para o direito privado a resposta seria não (presidentes de câmara que dirigiam ao mesmo tempo uma empresa municipal, gabhado a dobrar e a fuga ao visto prévio do TC, sendo mais fácil avançar, por exemplo com obras publicas, que estão sujeitas ao visto prévio do TC, art. 2/2 da LTC, então o legislador veio acrescentar a parte final do **art. 5/1 alínea c) da LTC**, dizendo que algumas das entidades do art. 2/2 estão sujeitas a visto prévio, mesmo que formalmente sejam entidades privadas, empresas municipais, e por conseguinte a maioria das empresas municipais estão sujeitas a visto prévio, porque temos que interpretar o **art. 5/1 alínea c) parte final** para percebermos porque estão sujeitas, “*de qualquer natureza*”, “*criadas pelo estado*”, “*funções administrativas originariamente a cargo da função publica*”, “*sempre que resulta subtração de actos e contratos á fiscalização previa o TC*”.

Ex. Empresa (Municipal) de recolha de resíduos (**Função Administrativa do Município**). Como não tem carácter comercial (**não há exploração comercial**) os seus actos e contratos estão sujeitos ao visto prévio do TC na justa medida em que esses actos e contratos estejam no âmbito do **art. 46 da LTC**. Porque apesar de ser uma empresa municipal, **art. 2/2 da LTC**, preenche os requisitos do **art. 5/1 alínea c) parte final da LTC**.

Finanças Públicas

03 de Maio de 2013

Prof. Nuno Cunha Rodrigues

Na ultima aula falamos da fiscalização previa presentes nos **art. 44 e ss da LTC** e no âmbito subjetivo das entidades que estão submetidas ao visto prévio do TC analisamos o **art. 5/1 alínea c) da LTC** relativamente á competência das entidades, em particular no segundo segmento da segunda metade do **art. 5/1 alínea c)**, onde se refere as entidades que estão abrangidas pela fiscalização previa do TC.

Artigo 5.º**Competência material essencial**

1 — Compete, em especial, ao Tribunal de Contas:

- a) *Dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social, bem como sobre a conta da Assembleia da República;*
- b) *Dar parecer sobre as contas das Regiões Autónomas, bem como sobre as contas das respectivas Assembleias Legislativas;*
- c) *Fiscalizar previamente a legalidade e o cabimento orçamental dos actos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, diretos ou indiretos, para as entidades referidas no n.º 1 e nas alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 2.º, bem como para as entidades, de qualquer natureza, criadas pelo Estado ou por quaisquer outras entidades públicas para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública, com encargos suportados por financiamento direto ou indireto, incluindo a constituição de garantias, da entidade que os criou;*

O **art. 44/3 da LTC** estabelece o elenco taxativo dos fundamentos que determinam a recusa de visto pelo TC ou seja um conjunto de situações que determinam que o TC não possa autorizar a fiscalização daquela operação e que deva recusar o visto por parte do TC.

SECÇÃO II**Da fiscalização prévia****Artigo 44.º**

Finalidade do visto. Fundamentos da recusa do visto

3 — *Constitui fundamento da recusa do visto a desconformidade dos actos, contratos e demais instrumentos referidos com as leis em vigor que implique:*

- a) Nulidade;*
- b) Encargos sem cabimento em verba orçamental própria ou violação directa de normas financeiras;*
- c) Ilegalidade que altere ou possa alterar o respectivo resulta do financeiro.*

NOTA:

c) Ilegalidade que altere ou possa alterar o respectivo resulta do financeiro. Nestes casos os actos não chegam a produzir efeitos financeiros, determina a ineficácia jurídica dos respectivos actos contratos e demais instrumentos, nos termos do **art. 45/2 da LTC**.

Artigo 45.º***Efeitos do visto***

2 — *Nos casos previstos no número anterior, a recusa do visto implica apenas ineficácia jurídica dos respectivos actos, contratos e demais instrumentos após a data da notificação da respectiva decisão aos serviços ou organismos interessados.*

A **alínea c do art. 44/ da LTC** pode ser ultrapassada pelo TC, podendo conceder o visto mesmo verificando uma situação de ilegalidade desde que em decisão fundamentada faça recomendações ao organismo de serviço no sentido de suprir ou evitar no futuro tais ilegalidades. Permite ultrapassar o vício de ilegalidade previsto no art. 44/3 alínea c) desde que o TC faça essa recomendação para se conceda o visto.

Artigo 44.º

Finalidade do visto. Fundamentos da recusa do visto

4 — Nos casos previstos na alínea c) do número anterior, o Tribunal, em decisão fundamentada, pode conceder o visto e fazer recomendações aos serviços e organismos no sentido de suprir ou evitar no futuro tais ilegalidades.

Em termos práticos é colocada a questão ao TC em que as partes colocam o visto á apreciação do TC no sentido que não caiba na **alínea a) do art. 44/3** (em situação de nulidade o TC não pode conceder o visto e o contrato termina nesta fase) mas que caiba na **alínea c) do art. 44/3**, porque sendo ilegal o TC pode autorizar o acto ou contrato fazendo observações para que no futuro tal ilegalidade seja suprimida nos termos do **art. 44/4 da LTC**.

Visto Tácito: se o TC não se pronunciar no prazo de 30 dias nos termos do art. 85/1 da LTC, após a data de entrada do pedido. Considera-se aprovada a operação.

Declaração de Conformidade: prevista n art. 83 da LTC, que se baseia numa lógica semelhante á do precedente, se o TC verificar que existe uma identidade do processo relativamente a outros que já foram analisados no passado, art. 83/1 da LTC. Em termos práticos a declaração de conformidade não é utilizada pelo TC.

Fiscalização Sucessiva prevista nos **art. 50 e ss da LTC**. Abrange um conjunto de entidades que estão obrigadas a prestar contas ao TC. O **art. 51 da LTC** inúmera um conjunto de entidades que estão obrigadas anualmente a submeter ao TC as suas contas.

O TC também pode realizar ações de auditoria ou de inspeção externas de contas, **art. 54 e 55 da LTC** a estas entidades, sem prejuízo de terem que prestar contas, sendo que essas auditorias poderão realizar-se durante o período orçamental, chamada **Fiscalização Concomitante**, nos termos do **art. 49 da LTC**.

Fiscalização Sucessiva: é realizada pelo TC depois do encerramento de contas baseado nas contas que lhe são submetidas das entidades que o devem fazer (as entidades estão obrigadas a apresentara as contas ao TC, se nao o fizerem voluntariamente nos termos da lei, os responsáveis dessas entidades podem ser responsabilizados pelo TC com a aplicação de uma multa, **Responsabilidade Sancionatória**.

Responsabilidade pela Execução Orçamental (art. 70 da LEO)

Prevê no **art. 70/1 da LEO**, que os titulares dos cargos políticos respondem de 4 formas pelos actos e omissões que pratiquem no exercício de funções de execução orçamental:

- Política
- Financeira
- Civil
- Criminal.

O **art. 70/2 da LEO** refere-se aos funcionários e agentes da administração, em que desaparece a Responsabilidade Política (advém da Constituição), pois não são titulares de cargos políticos e aparece a **Responsabilidade Disciplinar**.

Todas as formas de responsabilidades são cumulativas, ou seja o mesmo agente seja titular de cargo político seja funcionário ou agente são simultaneamente responsabilizados do ponto de vista disciplinar, político (se for titular de cargo político), civil, criminal e financeiramente.

A **Responsabilidade Política** concretiza-se nos termos da Constituição, art. 190 e 191 da CRP (responsabilidade difusa).

A **Responsabilidade Criminal** relaciona-se com a pratica de eventuais crimes relacionado com a atividade financeira, crimes de corrupção ativa/passiva, peculato, abuso de confiança, etc.

A **Responsabilidade Disciplinar** diz respeito ao exercício do poder disciplinar sendo que neste caso é discricionário e as sanções são muito vezes atípicas, visto que é o próprio órgão onde o funcionário ao agente se encontra inserido que é responsável pela aplicação dessa sanção.

A **Responsabilidade Civil** trata-se da possibilidade de ser intentada uma ação pelos prejuízos provocados ao estado na pratica do acto financeiro ilegal (danos não patrimoniais).

A **Responsabilidade Financeira** (a mais importante para a disciplina) esta prevista no **art. 71 da LEO**.

artigo 71.º

Responsabilidade financeira

Sem prejuízo das formas próprias de efetivação das restantes modalidades de responsabilidade a que se refere o artigo anterior, a responsabilidade financeira é efectivada pelo Tribunal de Contas, nos termos da respectiva legislação.

A Responsabilidade Financeira é típica e exclusiva e efectivada pelo TC. Esta responsabilidade encontra-se prevista nos **art. 57 a 70 da LTC**. Estes artigos abrangem todas as entidades previstas no **art. 2/1 da LTC**.

Importa realçar duas formas de Responsabilidade:

- **Responsabilidade Financeira Reintegratória**, prevista no **art. 59 a 64 da LTC**. Através desta responsabilidade o agente infrator, referente ao qual foi apurada responsabilidade financeira, a repor os dinheiros públicos indevidamente utilizados.
- **Responsabilidade Financeira Sancionatória**, prevista nos **art. 65 a 70 da LTC**. Permite a aplicação de multas ao infrator financeiro, não

se trata de repor os dinheiros indevidamente utilizados, mas obriga-lo a pagar uma multa.

Ambas as formas de responsabilidade são **cumulativas**, pode ser fixada uma multa ao agente infrator e simultaneamente ser determinada a obrigação de repor os dinheiros indevidamente utilizados. Não se excluem uma e outra, mas também se pode dar o caso de ser apenas uma, não são necessariamente aplicadas de forma simultaneamente. Na pratica o TC aplica apenas multas sancionatórias ao aplicando a responsabilidade Reintegratória.

Responsabilidade Financeira Reintegratória

Pode traduzir no conjunto de situações, relativamente á despesa, presente no **art. 59** da LTC, e relativamente á receita no art. 60 da LTC.

No **art. 59 do TC** prevê condenar o responsável de forma Reintegratória nas situações de **alcances**, desvios e pagamentos indevidos.

Alcance (art. 59/2 da LTC): regime contabilístico inicial do serviço e regime contabilístico final do serviço, se se verificar que há uma diferença nos valores que tinham sido inicialmente determinados e que foram incorporados no final, poderemos estar perante uma situação de alcance onde será pedida justificação ao agente, se não obtiver qualquer tipo de explicação, haverá que pagar a diferença.

Desvios (art. 59/3 da LTC): *quando se verifique o seu desaparecimento por acção voluntária de qualquer agente público que a eles tenha acesso por causa do exercício das funções públicas que lhe estão cometidas.*

Pagamento Indevido (art. 59/4 da LTC): são pagamento ilegais e que causem dano para o estado ou entidade publica, na medida em que não tem contraprestação especifica adequada ou proporcional.

Para além das situações acima referidas, o art. 59/5 da LTC prevê que se verificar a violação de normas financeiras o TC pode condenar os responsáveis na reposição das quantias correspondentes.

O **art. 59/5 da LTC** foca-se no domínio da Contratação Pública, sendo este o caso em que há mais problemas, fazendo-se regularmente a relação entre o Código de Contratos Públicos e Finanças Publicas a propósito de normas financeiras. A contratação de bens e serviços por parte do estado assume uma natureza administrativa á luz do CCP e assume também uma natureza financeira, o estado vai realizar despesa logo é necessário que o estado, na realização da despesa, respeite os PP da Legalidade, Cabimento Orçamental, Economia Eficiência e Eficácia da área das Finanças publicas, nomeadamente **art. 42/6 da LEO**.

O **art. 60 da LTC** fala-nos da aplicação e responsabilização da reposição de dinheiro face á não arrecadação de despesa, nos casos em que o responsável tivesse a obrigação de liquidação, cobrança ou entrega de receitas e não o faz com pratica com dolo ou culpa grave.

Elemento objectivo: elemento tipológico, tipo de infração que esta em causa.

Elemento subjetivo: é o dolo ou negligencia praticado pelo agente infractor.

O **art. 59 e 60 da LTC** dá-nos o elemento objectivo que esta em causa: alcances, dinheiro, não arrecadação de receitas.

Falta-nos o elemento subjetivo, ou seja, apreciar se aquele que infringiu atuou dolosa ou com negligencia relativamente á infração.

O **art. 61/5 da LTC** diz-nos que a responsabilidade só ocorre se a acção for praticada com culpa. Sendo que esta culpa é apreciada pelo TC nos termos do **art. 64 da LTC** tendo em conta as competências do cargo e as suas principais funções. Por conseguinte o TC vai apreciara situação com

base na culpa do agente. Quando verifique que não é um comportamento doloso, mas negligente do infrator, aplicamos o **art. 64/2 da LTC**, pois o TC pode converter a reposição de dinheiro em multa, nos termos do **art. 65/6 da LTC** relativamente á responsabilidade financeira sancionatória.

As situações em que a pratica do acto foi praticada pelo agente com negligencia e não com dolo, são frequentemente perdoadas pelo TC e sancionadas em sede de Responsabilidade financeira Reintegratória mesmo com multa e não em sede de responsabilidade financeira sancionatória.

Diversas formas de responsabilidade **Financeira Reintegratória** relativamente ao agente:

1. Responsabilidade directa, **art. 62/1 da LTC**, quando recai sobre os agentes, ou agente que infringe as normas legais.
2. Responsabilidade subsidiaria, **art. 62/3 da LTC** desde que se verifiquem pelo menos uma das alíneas do artigo.
 - a) *Por permissão ou ordem sua, o agente tiver praticado o facto sem se verificar a falta ou impedimento daquele a que pertenciam as correspondentes funções; **Culpa in comprimendo***
 - b) *Por indicação ou nomeação sua, pessoa já desprovida de idoneidade moral, e como tal reconhecida, haja sido designada para o cargo em cujo exercício praticou o facto; **Culpa in ordenando***
 - c) *No desempenho das funções de fiscalização que lhe estiverem cometidas, houverem procedido com culpa grave, nomeadamente quando não tenham acatado as recomendações do Tribunal em ordem à existência de controlo interno. **Culpa in Vigilando***

Esta responsabilidade só é admitida após decisão condenatória e

depois da discussão previa dos bens do agente directamente responsável, nos termos do **art. 94/2 da LTC**

3. Responsabilidade solidaria, **art. 63 da LTC**, se forem vários os responsabilizados financeiros pelas ações que forem cometidos.

A Responsabilidade Financeira Reintegratória extingue-se nos termos do art. 69/1 pela prescrição u pelo pagamento da quantia, sendo a prescrição de 10 anos nos termos do art. 70/1 a LTC

Responsabilidade Financeira Sancionatória

Esta responsabilidade encontra-se regulada nos art. 65 e ss da LTC, sendo que esta responsabilidade terá que apurar o elemento tipo objectivo (art. 65/1 da LTC da alínea a) á alínea l)), o TC só pode aplicar multas nas circunstâncias previstas neste artigo.

A apreciação subjetiva da conduta do infrator é também efectuada pelo TC, sendo que se a infração for cometida com **dolo** os limites da multa serão agravados nos termos do **art. 65/3 da LTC**. Mas se a infração for cometida com **negligência** o limite máximo da multa é desagravado, **art. 65/4 da LTC**.

O art. 65/5 da LTC prevê que aplicação de multas não prejudica a efetivação das responsabilidades pelas importâncias devidas, a tal responsabilidade cumulativa da responsabilidade financeira sancionatória com a Reintegratória.

Também a responsabilidade financeira sancionatória pode ser **directa** ou **subsidiaria**, nos termos do **art. 67/3 da LTC** com remissão para os **art. 61 e 62 da LTC** (mesma lógica que a responsabilidade Reintegratória).

A responsabilidade Financeira Sancionatória pode-se dividir em:

- responsabilidade decorrente de infrações financeiras: **art. 65/1 da LTC** diz respeito á violação de normas financeiras materiais.
- responsabilidade processuais financeiras: **art. 66/1 da LTC** diz respeito a um direito adjetivo financeiro que se relaciona pelo não respeito dos prazos para apresentação de contas, pela falta injustificada pela entrega de contas (ex. **art. 51 da LTC** e que as entidades previstas devem remeter voluntariamente e anualmente as suas contas ao TC, sem que o TC tenha que disputar qualquer iniciativa nesse sentido). Se não entregarem essas contas ao tribuna, estamos perante uma responsabilidade processual financeira e não financeira, que é punida de harmonia com o **art. 66/1 alínea a) da LTC**.

Se se verificar que o agente infractor violou uma norma da lei de enquadramento orçamental, estamos perante uma verdadeira infração financeira aplicando o **art. 65/1** e não o **art. 66 da LTC**. Sem prejuízo de aqui haver lugar quanto á responsabilidade directa e subsidiaria, prevista nos **art. 61 e 62 da LTC**.

A Responsabilidade Financeira sancionatória quanto as distinções de responsabilidades encontra-se previsto nos **art. 69/2 da LTC** e extingue-se pela prescrição no prazo de 5 anos, **art. 70/1 da LTC**, pela morte do responsável por amnistia, pelo pagamento, e pela relevação da responsabilidade nos termos do art. 65/7 da LTC (**art. 69/2 da LTC**).

Do ponto de vista do TC e do decisor orçamental eventualmente a responsabilidade mais significativa e que mais peso possa ter é a Responsabilidade Financeira Reintegratória, porque é esta responsabilidade que verdadeiramente o infrator poderá sentir que cometeu uma infração e que é responsável por ela nos termos equivalentes á infração cometida. Através da Responsabilidade Reintegratória obriga-se o agente infrator a repor a totalidade da

despesa que foi ilegalmente efectuada, da não arrecadação de receitas, podendo levar a montantes muito elevados, fazendo sentir ao infractor a acção do TC e da Responsabilidade Financeira Reintegratória.

É na responsabilidade financeira sancionatória o TC tem vindo a realizar mais a sua atividade.

Estas responsabilidades sancionatórias são apuradas e efectivadas pela 3ª secção do TC. Anteriormente vimos que os juízes colocados na 3ª secção são preferencialmente juízes provenientes da magistratura porque há que apreciar o enquadramento do tipo objectivo e subjetivo que acabamos de ver, atuação com dolo com negligencia e determinar a fixação da multa.

Na opinião do Professor a **Responsabilidade Financeira Reintegratória** tem sido pouco aplicada pelo TC. Este podia olhar mais para a responsabilidade financeira Reintegratória pois aqui é que se consegue dar o exemplo e se fazer sentir a responsabilidade. Muitas vezes o titular do serviço é responsabilizado do ponto de vista sancionatório, porque não entregou as contas no dia correto, foi multado por isso, mas depois da-se o facto curiosos em que o titular manda ser o serviço a pagar a multa, o que obviamente está fora da responsabilidade directa prevista na LTC, que deverá responsabilizar o titular do serviço e não o serviço e aí o TC vai aplicar uma segunda multa porque o titular do serviço mandou o serviço pagar e obviamente que era o titular do serviço que deveria ter pago a multa.

Ultimamente o TC tem vindo a dar uma maior atenção á Responsabilidade Financeira Reintegratória no contexto da fixação e efetivação destas responsabilidades.

08 de Maio de 2013

Prof. Nuno Cunha Rodrigues

Hoje vamos falar sobre a relação entre o Direito da União Europeia e o Direito Nacional no que toca as finanças publicas. Essa relação esta presente na LEO quando se refere ás vinculações externas no art. 17 da LEO e no art. 14^A da LEO quando se refere á necessidade do governo apresentar um programa de estabilidade e crescimento á AR com uma dimensão quadrianual (para 4 anos) sendo que este programa é revisto anualmente.

Há uma relação entre o TFUE e o Direito Nacional que contamina o Direito Financeiro exigindo que se faça esta relação entre eles.

A UE começa por ser um sonho da Europa que ficou devastada após a 2ª Guerra Mundial afirmando-se como uma Europa solidaria e única entre os países que formavam a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço e o EUROTOM (energia Atómica). Existindo “lives” de Intergovernamentariedade e Independência numa perspetiva supraestadual.

Hoje em dia há quem afirme que uma das fragilidades da UE foi ter-se avançado para uma união económica e monetária antes de se ter concretizado uma união política.

Temos então afirmado no Tratado de Maasrtrish em 1992 o inicio das 3 fases que termina com a implementação do euro. Sem prejuízo do Reino Unido e a Dinamarca ter colocado uma cláusula de “oping out” , sem prejuízo de integrar o MTC (Mecanismos de Taxas de Cambio) em que há uma flutuação face ao euro das moedas nacionais desses estados, no caso a libra inglês e a coroa dinamarquesa, não sendo possível haver uma desvalorização ou uma valorização excessiva destas duas moedas na medida que se insere no MTC.

A criação da moeda única não pode ser afirmada sem que haja uma coerência orçamental dentro de toda a zona euro. Na década de 60 um conhecido economista, Robert Mundell, que preconizava que uma moeda única funcionaria em zonas comunitárias ótimas, um pouco á semelhança do que existe nos EUA (onde não existe barreiras linguísticas, culturais e que existia um orçamento federal apto a permitir acorrer a situações de eventuais choques económicos assimétricos).

Partiu-se com muito entusiasmo para a Comunidade Económico porque era uma altura de grande crescimento económico pois havia um crescimento tecnológico que levava a um crescimento ilusório da economia, a dívida não era muito alto. Temos o caso da Irlanda em que a crise da dívida soberana tem por base um excesso de endividamento no sector bancário privado, não por parte do estado. Esse excesso do sector privado é que levou o estado a socorrer o sector bancário privado, um pouco á semelhança do que se passou no Chipre, sendo situações distintas do que se passou na Grécia em que uma elevada dívida pública decorre do próprio estado se ter endividado excessivamente e não o sector privado, como aconteceu na Irlanda.

Preocupados os estados por um lado em criar uma coerência orçamental dentro da UE e por outro lado não tendo presentes esses estados que aprovaram o Tratado de Maastricht e o Pacto de Estabilidade e Crescimento que a conjuntura económica era uma conjuntura favorável temos aqui uma crítica relativamente ao **PAC** – o PAC não foi criado para conjunturas desfavoráveis de crise financeira, mas sim para situações de crescimento económico - isto levou á consagração do **art. 126 do TFUE** de uma proibição de défices excessivos. O **art. 126/1 do TFUE** prevê que os estados membro devem evitar défices orçamentais excessivos.

Houve uma preocupação, ao nível da política orçamental, na decorrência do que se verificava relativamente, quer á política económica que á política monetária. A política cambial foi expropriada aos estados que integravam a zona euro, os estados deixavam de poder jogar com a política

cambial no sentido de permitem a desvalorização das suas moedas nacionais garantindo maiores exportações ou diminuindo as importações, deixou de ser um mecanismo da esfera dos estados membros e passou a ser um mecanismo atribuído ao Banco Central Europeu.

O **art. 119 e ss do TFUE** indica-nos exatamente essa harmonização entre as políticas económicas e monetárias. Relativamente ao BCE no **art. 127 e ss do TFUE** que confere ao sistema europeu de bancos centrais o mandato no sentido de que, aquele banco, assegurem a **manutenção da estabilidade dos preços.**

A manutenção da estabilidade dos preços significa que não ha inflação.

Muitos criticam o facto de no TFUE nada apontar para a defesa do crescimento económico, porque em alguns casos a inflação pode ser benéfica no sentido de assegurar crescimento económico. Pode determinar, por exemplo, que a dívida vá sendo consumida pelo crescimento da inflação. Claro que a inflação pode ter outras consequências que não apenas esta em parte positiva por consumir o valor da dívida, mas portanto este mandato esta muito centrado e alguns criticam no **art. 127 do TFUE** na manutenção e estabilidade dos preços.

Nesta aula vamos tratar em particular o **art. 126 do TFUE**. Há uma proibição relativamente á obtenção de défices orçamentais excessivos. No **art. 126/2 do TFUE** a Comissão ira acompanhar a evolução da situação orçamental e do montante de dívida publica dos estados membros, determinando, nomeadamente **art. 126/2 alínea a) do TFUE** se a relação entre o défice ornamental programado e o PIB exceda o valor de referencia. Ou **126/2 alínea b) do TFUE** se a relação entre a dívida publica e o PIB exceda um valor de referencia.

Não temos os valores de referencia expressamente previstos no texto do tratado, mas em anexo ao TFUE encontramos o Protocolo 12 relativamente ao procedimento aplicado em caso de défice excessivo onde

encontramos no art. 1 do Protocolo 12 do TFUE os valores de referencia, que são 3% para a relação entre o défice orçamental programado ou verificado e o PIB a preços de mercado e 60% para a relação entre dívida publica e o PIB a preços de mercado. No caso do estado português neste momento o valor da relação entre a dívida publica e o PIB vai em 123% e o valor do défice orçamental estão á volta dos 6,4%. Excedendo claramente estes dois valores de défice orçamental.

Como chegamos a estes valores?

Porque esta escrito no Protocolo n. 12 do TFUE na decorrência do art. 126/2 alíneas a) e b) do TFUE, não se sabendo porque se chegou a estes valores. Pensa-se que 3% era o valor que se praticava na Alemanha em 1992, outros consideram que o valor de 3% é um valor de referencia para evitar uma espiral de crescimento da dívida. No caso de 60% pensa-se que foi considerado por ser um valor medio da altura. Ainda muitos países de Leste (República Checa, etc.) tem uma dívida reduzida face ao PIB.

Ainda no art. 126 do TFUE verificamos os mecanismos que podem ser desencadeados face aos procedimentos que podem ser adoptados caso não se verifique o respeito pelo s 3% de défice e 60% de Dívida Publica. Normalmente foca-se mais a atenção no défice que na dívida publica porque, apesar de não haver uma resposta exata, temos que o problema da dívida publica será um problema eterno, o problema é a insustentabilidade da dívida publica.

Há casos em que a dívida publica é desejável, como já vimos no ónus entre gerações, em que recurso ao crédito por parte da SS é proibido pela **LEO nos termos do art. 28**, não sendo desejável que o estado contraia dívida para pagamento de prestações sociais, as é desejável que o estado contraia dívida para criar infraestruturas os quis iram beneficiar, não apenas gerações presentes, mas também gerações futuras.

Mais ainda, o recurso da dívida publica pode ser desejável na medida em que despesas de investimento podem gerar o efeito multiplicador da despesa, que significa que a despesas é reprodutiva, o estado ao gastar dinheiro com uma infraestruturas, com investimento, poderá obter benefícios

nao apenas para o estado mas para toda a economia. Nesta medida o recurso á divida pode ser positivo por um lado beneficiam as gerações futuras e apropria economia desta despesa reprodutiva.

Nesta ordem de ideias surge também a despesa de investimento, a propósito do equilíbrio orçamental, um novo critério (já tínhamos visto a propósito da LEO a nução de saldo primário e saldo global) que é o **Saldo Estrutural** que permite que para a apurar o valor de déficit orçamental sejam purgadas as despesas de investimento e as medidas anti-ciclicas tomadas, permitindo efetuar um melhor apuramento do equilíbrio orçamental na medida em que as despesas de investimento podem ter um efeito reprodutivo e não são contabilizadas para efeitos de apuramento de equilíbrio orçamental e déficit orçamental, permitindo-se com isto um melhor equilíbrio orçamental na medida em que podemos expurgar despesas que poderiam agravar a situação de déficit orçamental e por isso essas despesas não são consideradas nesta optica de saldo estrutural previsto no **Tratado sobre Estabilidade e Governação**.