



Comissão de Curso 15-19

GUIA DE ESTUDO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Professor Diogo Nuno de Gouveia Torres Feio e Professora Glória
Maria Alves Teixeira

Ano letivo de 2016/2017

Jéssica da Silva Moura

Estes apontamentos consistem num guia de estudo. A sua leitura não dispensa a presença nas aulas nem a consulta da bibliografia obrigatória recomendada, embora contenha alguns excertos da mesma.

Finanças Públicas

As Finanças Públicas correspondem ao estudo da aquisição e utilização dos instrumentos ou meios financeiros destinados à satisfação de necessidades colectivas, enquanto incumbência essencial do Estado, mas também das Regiões Autónomas, das Autarquias Locais e do Setor Empresarial do Estado.

Finanças Públicas

- **Sentido Orgânico:** conjunto de órgãos do Estado que praticam os atos necessários para gerir os recursos económicos de forma a suprir determinadas necessidades (necessidades coletivas). Engloba os ministérios, as câmaras municipais, etc.
- **Sentido Objetivo:** atividade pela qual o Estado afeta os bens de natureza económica para satisfazer as necessidades de cariz social.
- **Sentido Subjetivo:** corresponde ao fim da intervenção do Estado de satisfazer determinadas necessidades que lhe são confiadas.

Com vista a satisfazer as necessidades dos indivíduos, o Estado realiza despesas com a produção de bens e a prestação de serviços. Já as receitas resultam sobretudo de operações de troca e da cobrança de taxas e impostos aos contribuintes.

A satisfação de bens faz-se sempre mediante a utilização de bens. Simplesmente, há casos em que, para utilizar os bens, é preciso procurá-los; e outros em que, para os utilizar, basta eles existirem.

Vejamos, por exemplo, a necessidade de alimentação. Para que uma pessoa se alimente, não chega que os bens existam, que os víveres tenham sido produzidos; é preciso que essa pessoa os procure, que desenvolva, uma atividade para os utilizar.

Vejamos agora a necessidade de defesa do território. Os habitantes de determinado país sentem a necessidade de o ter permanentemente defendido contra ataques externos, mediante o serviço de exército. Pois bem: cria-se o exército e basta que esse serviço tenha sido criado, basta que exista, para que todos o utilizem, isto é, para que todos satisfaçam a sua necessidade de defesa do território.

Como se vê, ninguém se alimenta sem procurar os alimentos, e todos se sentem defendidos com a simples existência do exército.

Ora, as necessidades do primeiro tipo - porque exigem, para a sua satisfação, uma certa atividade do consumidor- são *necessidades de satisfação ativa*; as do segundo tipo- porque se satisfazem pela sua mera existência dos bens, porque não exigem, para a

sua satisfação, qualquer atividade do consumidor- são *necessidades de satisfação passiva*. Do exposto resulta a seguinte consequência importante:

Se a necessidade é de satisfação ativa, o produtor dos bens pode exigir um preço pela utilização deles. Vigora aqui, portanto, o *princípio da exclusão*: o preço exclui os que não podem ou não querem pagá-lo. Assim, o padeiro, que fabricou o pão, impede que quem quer o coma sem previamente o ter pago. Isso lhe permite, através da venda, cobrir as despesas que a produção importou.

Mas, se a necessidade é de satisfação passiva, o produtor dos bens já não pode exigir pela utilização deles preço nenhum. Surge, assim, o problema de saber quem há-de cobrir as despesas com a produção dos bens que satisfazem necessidades de satisfação passiva.

Na generalidade dos casos, os que utilizam passivamente os bens só coagidos contribuem para as respetivas despesas. Logo, o Estado pode obrigar os cidadãos a custear as despesas que a produção daqueles bens acarreta.

Algumas vezes esses bens só podem ser produzidos pelo Estado, porque só o Estado dispõe dos respetivos elementos de produção.

Estes bens têm a capacidade de serem utilizáveis por todos independentemente de qualquer procura. É a *passividade* no consumo, a qual se traduz na impossibilidade de exclusão. Ora, havendo inexcluíbilidade, há indivisibilidade no consumo e, portanto, *irivalidade* (no sentido de que a utilização do bem A não impede ou prejudica a sua utilização por B).

Conclui-se, pois, que a passividade no consumo leva o Estado a produzir três categorias de bens:

- **bens que só satisfazem necessidades coletivas** como, por exemplo, a defesa nacional: a concreta determinação das necessidades colectivas a satisfazer pelo Estado em cada momento depende de uma opção política;
- **bens que satisfazem, além de necessidades coletivas, necessidades individuais** gratuitamente ou a preço inferior ao custo efectivo do bem produzido ou do serviço prestado (por exemplo, a educação, a saúde individual e a justiça);
- **bens que apenas o Estado pode produzir**, uma vez que, no que respeita ao seu financiamento, dependem estritamente da imposição coactiva (por exemplo, a redistribuição de rendimento e as políticas de estabilidade económica).

Atividade do Estado

Podemos definir **atividade financeira** a atividade do Estado proposta à satisfação de necessidades coletivas e concretizada em receitas e em despesas. De salientar que, na maior parte das vezes, os particulares dispõem dos elementos requeridos para a

produção dos bens que satisfazem necessidades de satisfação passiva. Em princípio, os bens em tais condições tanto podem ser produzidos pelo Estado como por uma empresa privada, à qual o Estado pague um preço remunerador (concessões). No entanto, nem sempre é possível esta segunda hipótese. Vejamos, a título exemplificativo, o exército: concebe-se que a sua organização seja encomendada a uma entidade privada, que permanentemente mantenha o serviço ao dispor do Estado e apenas ao dispor deste. Mas como a empresa exigiria um lucro, o exército é diretamente produzido pelo Estado.

Meios de financiamento do Estado

Os meios de financiamento do Estado são, primeiro, os **preços dos próprios bens que o Estado produz, oferece e vende**. Assim:

- o Estado possui geralmente um património de direito privado, do qual resultam rendimentos líquidos (lucros e juros) que podem ser destinados à cobertura das despesas com a satisfação de necessidades coletivas;
- o Estado produz bens semipúblicos, e muitas vezes cobra preços pela sua utilização individual;
- o Estado detém participações empresariais.

Todavia, tais recursos são mínimos e há que lançar mão de outros meios de financiamento

Desde logo, o Estado tem os **empréstimos**. Mas convém que o contraimento de empréstimos deva ser procedido acidentalmente pelo Estado para fazer face a determinadas despesas. Ora, se o Estado só recorrer ocasionalmente ao crédito, tem de lançar mão de outro meio financeiro para pagar não só os juros dos empréstimos contraídos, como o próprio capital desses empréstimos. Ou seja, não esqueçamos que o défice e os juros de um determinado ano serão dívida no ano seguinte.

Neste quadro, exclui-se o recurso sistemático ao crédito, com o qual o Estado cobriria todos os anos o grosso das despesas com os bens públicos e semipúblicos e pagaria os juros dos empréstimos vindos dos anos anteriores, pois tal prática traduzir-se-ia na redução do investimento privado e em épocas de pleno emprego poderia levar à inflação.

Porém, os **impostos** são o principal e o próprio meio de financiamento do Estado, visto que nenhuma empresa privada pode utilizá-los. Como o Estado goza do poder de império, este constrange os cidadãos a contribuir para a satisfação das necessidades coletivas. Exige-lhes unilateralmente, isto é, sem dar nada especificamente em troca, uma parcela dos seus rendimentos ou capital. Do exposto resulta que as despesas do Estado não estão subordinadas às suas receitas: ele pode cobrar receitas na medida das despesas que se propõe realizar (as despesas determinam as receitas). Portanto, aqui nasce um ponto de divergência entre as finanças públicas e as finanças privadas, estas últimas caracterizadas por as receitas determinarem as despesas. Uma qualquer empresa precisa de reconstituir, através da venda dos produtos e serviços, o valor dos capitais fixos e circulantes utilizados na produção. Se as despesas não forem inferiores ou,

quando muito, iguais às receitas, a empresa começa a ter perdas, pouco a pouco arruína-se, e desaparece, finalmente.

Por outro lado, as **taxas** são prestações bilaterais: os cidadãos recebem algo do Estado que, como contrapartida, impõe coercivamente um preço a pagar.

FINANÇAS PÚBLICAS vs. FINANÇAS PRIVADAS



Os impostos são a principal forma de financiamento e são determinados pelo Estado



Os preços são a principal fonte de receita e dependem do funcionamento de mercado.

○ Estado propõe-se satisfazer necessidades

As finanças privadas preordenam-se à obtenção de lucros, ao passo que as finanças públicas preordenam-se à satisfação de necessidades coletivas. Cumpre notar que nem todas as necessidades de um coletivo dão origem a necessidades coletivas.

A empresa produz bens e, assim sendo, faz despesas. Vende-os depois e, como os vende, realiza receitas. Simplesmente, a empresa procura produzir os bens de modo que as despesas sejam mínimas, e procura vendê-los de modo que as receitas sejam máximas; isto é, procura trabalhar ao mínimo custo e transacionar as mercadorias pelo máximo preço.

O Estado também produz bens, também faz despesas, também tenta reduzir ao mínimo as suas despesas. Mas o Estado ou não vende os bens que produz - é o caso dos bens públicos, que apenas satisfazem necessidades coletivas; ou os vende a um preço que não é estabelecido com a mira do lucro, e sim com a mira da satisfação de necessidades individuais julgada conveniente - é o caso dos bens semipúblicos.

Política financeira: finanças neutras e finanças intervencionistas- as finanças funcionais

Ora, a princípio não figurava entre os fins do Estado o de interferir na economia privada. Com o triunfo da escola liberal (século XIX), entendeu-se que a economia privada, através do mecanismo dos mercados, geralmente assegurava o máximo de produção e a reta distribuição do rendimento. Foi a época das **finanças neutras**, segundo as quais não se modificam as posições relativas dos particulares, e que, portanto, tiram a cada indivíduo, através da cobrança de impostos, tanto pela utilidade quanta a que lhe restituem através da prestação de bens públicos. Mas como nem sempre há equilíbrio entre a utilidade que perde e a utilidade que ganha cada contribuinte, nenhuma finanças poderão ser neutras verdadeiramente.

A partir do último quartel do século XX, o Estado passou a intervir frequentemente na vida económica com os seus instrumentos financeiros. Entrou-se, assim, na era das

finanças intervencionistas, isto é, das finanças que pretendem modificar as condições da economia privada.

Daí que o Estado se proponha, além de múltiplas finalidades que não visam a ingerência no funcionamento da economia privada, as três principais seguintes:

- redistribuição do rendimento e da riqueza a favor dos que têm os rendimentos mais pequenos;
- estabilidade económica, isto é, estabilidade do emprego e do nível dos preços.
- desenvolvimento económico, ou seja, aumento do rendimento potencial a longo prazo, de modo que possa aumentar o mais possível o rendimento por habitante, a capitação do rendimento (*rendimento per capita*).

São estes os objetivos cujo conseguimento mobiliza todas as espécies de instrumentos financeiros, daí que hoje se fale frequentemente, em vez de em finanças intervencionistas, em **finanças funcionais**, para traduzir a ideia de que a escolha desses instrumentos, a escolha das receitas e despesas públicas, deve basear-se na maneira como cada uma delas funciona, isto é, nos efeitos que exerce sobre a economia nacional.

Direito financeiro, direito tributário e direito fiscal

A atividade financeira concretiza-se, como dissemos, em receitas e despesas. O Estado adquire receitas, transforma-as em despesas, e isso dá origem a um complexo de relações entre os particulares e os agentes do Estado, e estes entre si. São relações que, num Estado de direito, e atenta a mais importância dos interesses em jogo, não podem deixar de encontrar-se submetidas a normas jurídicas. Ora, as normas que regulam a obtenção, a gestão e o dispêndio de meios financeiros públicos constituem, precisamente, o **direito financeiro**.

O direito respeitante à aquisição de receitas contempla sobretudo as receitas coativas. Do exposto resulta que o conjunto de normas relativas à obtenção daquelas cujo montante é autoritariamente estabelecido pelo Estado é designado por **direito tributário**.

Como o direito tributário regula a aquisição de taxas e de impostos, procurou-se isolar, dentro deste ramo do direito, o conjunto de normas que respeitam à incidência, lançamento e cobrança dos impostos: eis o **direito fiscal**.

Finalmente, a atividade financeira do Estado tem de obedecer ao Direito Orçamental, que determina as regras de elaboração, execução e controlo do Orçamento do Estado (OE).

Racionalidade

Muitos dos gastos públicos enquadram-se numa lógica de racionalidade económica. Uma parte dessa racionalidade radica no paradigma ainda hoje tomado

como referência na atuação do Estado: o paradigma do Estado de bem-estar. Este, por sua vez, conduz o Estado a afetar receitas na prossecução do óptimo social e à procura de soluções para a manutenção de um mercado eficiente e justo.

Tenha-se em atenção que o conceito de eficiência adotado em finanças públicas distingue-se do advogado pelas finanças privadas. Na ótica das finanças públicas a eficiência corresponde a um mercado de base individualista, em que as empresas, em princípio, se encontram em concorrência perfeita, pois só assim se consegue uma afetação de recursos ótima.

Não se conformando com as distribuições feitas pelo mercado, o Estado pode proceder a uma correção das mesmas (redistribuição de rendimentos), de forma a promover uma afetação de recursos socialmente mais justa.

À luz deste objetivo, apontaremos a igualdade, a equidade (tratar igual o que é igual e tratar diferente o que é diferente), os critérios utilitaristas e os critérios de apropriação legítima como exemplos de subcritérios que podem nortear a atuação do Estado com o objetivo de promoção de igualdade.

A teoria da escolha pública representa a contestação de que exista um bem comum que é prosseguido pelos agentes políticos, sustentando que estes procuram tão só o desenvolvimento dos seus interesses, motor da decisão política.

A atividade financeira provocada por falhas de mercado

São várias as falhas na intervenção do Estado ou falhas do Governo:

- **excesso de burocracia;**
- **despesas** indevidamente realizadas que não são fiscalizadas ou das quais não resulta a responsabilização financeira dos seus responsáveis;
- oscilação de **ciclos eleitorais** (que faz com que, por um lado, os agentes políticos procurem a todo o custo manter ou conquistar o poder. Por outro lado, assistimos à coincidência "das medidas financeiras simpáticas com a proximidade dos atos eleitorais");
- situações de **assimetria informativa** quando a informação contida nos preços (sinalização) atesta as características (qualidades) do bem ou serviço a vender ou a prestar no mercado. Tomem-se como exemplos:
 - a venda de carros em segunda mão ("há carros bons e maus em segunda mão")
 - uma situação de empréstimo: se quem pede um empréstimo desconfie todas as taxas variáveis a que está sujeito o seu contrato, verá quem empresta beneficiar da sua falha de informação. Neste caso, os bancos centrais deverão levar a cabo uma regulação no sentido de suprir esta produção ineficiente de informação.

A este propósito, o Estado poderá disponibilizar mais informação, criando serviços de certificação de qualidade ou mesmo assumindo alguns serviços de informação.

- existência de **falhas na concorrência** ou concorrência imperfeita (por exemplo os monopólios, que têm como consequência a destruição da concorrência e a fixação de preços acima do nível normal do preço em concorrência). Perante esta falha, o Estado pode intervir buscando o restabelecimento de um funcionamento eficiente do mercado (regulação do mercado). A intervenção pode revestir varias formas: o Estado pode chamar a si a atividade ou reduzir a renda do monopolista através de uma abaixamento administrativo dos preços.
- influencia dos **lobby's**, que defendem interesses privados.

- Externalidades

Há externalidade sempre que um ato de produção ou de consumo origine benefício (**externalidade positiva**) ou prejuízo (**externalidade negativa**) pauta outras pessoas que não os adquirentes dos bens. Vejamos, por exemplo, o caso das escolas: os adquirentes dos bens, isto é, do serviço de instrução, são os alunos que as frequentam; mas as escolas não se limitam a beneficiá-los a eles, com a instrução que lhes ministram; beneficiam ainda as muitas outras pessoas que tiram proveito da difusão do ensino e da elevação do nível cultural.

No **serviço da instrução** temos uma externalidade positiva; exemplo de externalidade negativa é a **poluição das águas de um rio** pelos efluentes das fábricas ribeirinhas: os adquirentes são os donos das fábricas, que recebem as mercadorias por ela produzidas, mas as fábricas, com as suas descargas tóxicas no rio, matam a sua biodiversidade. Neste caso de externalidade negativa deverá aplicar-se o princípio do poluidor-pagador.

As externalidades convivem com soluções ou respostas privadas que permitam repor a eficiência perdida: a hipótese de negociação ou contratualização que é explicada a partir do Teorema de Coase tem tido, ao longo dos tempos, concretização pratica (a internalização dos custos sociais da poluição, através de soluções negociadas - v.g. emissão e compra de licenças de poluição - é recorrente no desenho das políticas ambientais). Nem sempre, porém, a recuperação da eficiência implica essas soluções privadas. O Estado intervém então, "socializando" as externalidades, mormente pela via tributaria: tributando agentes poluidores ou por ações de desgaste de equipamentos ou bens públicos, no caso das externalidades negativas, tributando mais-valias ou os efeitos externos de melhorias realizadas, no caso das positivas. Por vezes, a ação pública vai mais longe: o Estado assume o mercado do bem, por causa da prevalência e do significado social ou outro dessas externalidades (o caso da vacinação pública é ilustrativo).

Atualização

Políticas Conjunturais

- A. Políticas financeiras de curto prazo determinados no OE
 - B. Políticas monetárias determinadas por entidades independentes
-
- A. Determina montantes de receita e de despesa do Estado por 1 ano
 - B. Determina a quantidade de moeda em circulação

Políticas Estruturais (ultrapassa uma lógica anual)

- A. Política financeira: nível de desenvolvimento de uma economia (investimento privado ou público, etc.)
- B. Políticas de Intervenção Direto do Estado: faz através das suas empresas como agente económico
- C. Reformas Estruturais em áreas fundamentalmente suas.

Orçamento do Estado

O Orçamento do Estado (OE) é um documento único, apresentado sob a forma de lei, que comporta uma descrição detalhada de todas as receitas e despesas do Estado, propostas pelo Governo e autorizadas pela Assembleia da República (AR), e antecipadamente previstas para um horizonte temporal de um ano.

Esta definição dá-nos os dois elementos de qualquer orçamento: a previsão e limitação no tempo e a autorização.

Na verdade, o orçamento é sempre um mapa de previsão. As receitas e despesas que dele constam não são passadas, nem atuais, são futuras. Ora, o futuro é incerto e torna-se ilusório prevê-lo; daí que o orçamento tenha de confinar-se a determinado período: é a limitação no tempo.

Cumprir notar que a previsão das receitas é uma previsão qualitativa, ao passo que a das despesas é uma previsão quantitativa. Perante os números da execução orçamental há sempre um elemento que chama a atenção: importa saber se a cobrança de impostos corresponde ao previsto, sem descuidar a análise das despesas efetuadas. Esta previsão é anual e, como corolário, a nossa aceitação ou aprovação tem uma duração anual.

Mas não esqueçamos que o orçamento do Estado é um mapa de receitas cuja obtenção e de despesas cuja realização têm de ser autorizadas pelas assembleias representativas. Foi a cabo de séculos de luta com a Realeza que os povos conquistaram o direito de autorizar periodicamente, através dos seus representantes nos parlamentos, as receitas e as despesas do Estado. Isso sucedeu primeiro em Inglaterra, data do *Bill of Rights* (1689), em França foi com a Revolução de 1789 e, entre nós, a Revolução Liberal de 1822 atribuiu competência às Cortes para fixar anualmente os impostos e as despesas públicas.

No orçamento prevêem-se as receitas e despesas do período financeiro. Mas que receitas e despesas? É que podemos ter orçamento de gerência ou orçamento de exercício.

No orçamento de gerência prevêem-se as receitas que o Estado irá cobrar e as despesas que irá pagar durante o período financeiro. É, portanto, uma previsão de receitas e de despesas na sua fase terminal de cobranças e de pagamentos.

No orçamento de exercício prevêem-se as despesas a cobrar e as receitas a gerar em virtude dos créditos e das dívidas que irão surgir contra ou a favor do Estado, de acordo com a previsão orçamental. É, portanto, uma previsão de receitas e de despesas na sua fase inicial de créditos e de dívidas.

O orçamento de exercício permite-nos saber se as importâncias de que o Estado se vai tornar credor são ou não suficientes para cobrir as importâncias de que se vai tornar devedor. Ou seja, irá elucidar-nos sobre a situação financeira do Estado.

Todavia, como nem todos os créditos serão cobrados nem todas as dívidas serão pagas até ao fim do ano, o orçamento de exercício não nos diz qual virá a ser durante o período a situação do Tesouro Público e essa é a grande vantagem do orçamento de gerência.

O orçamento é uma previsão; se o é, distingue-se da *conta*.

Quanto se gastará, quanto se receberá? - di-lo o orçamento; quanto se gastou, quanto se recebeu? - di-lo a conta. Isto é, o orçamento respeita ao futuro; a conta respeita ao passado: é uma efectivação, um registo das receitas arrecadadas e das despesas pagas.

Mas o orçamento distingue-se ainda do *balanço* porque é o quadro de uma situação patrimonial existente, é o confronto entre o ativo e o passivo de um património em determinado momento.

Compreensão da Realidade Orçamental Portuguesa

A atividade do Estado encontra-se espelhada em vários instrumentos orçamentais:

- o **Orçamento do Estado** (constitucionalmente pensado para espelhar as receitas e as despesas dos serviços integrados e serviços e fundos autónomos do Estado e as receitas e despesas da segurança social);
- os **Orçamentos Locais** (artigo 238º, nº1, da Constituição), espelhando a atividade financeira dos organismos centrais municipais e das freguesias (dotados de autonomia administrativa) e dos serviços autónomos da administração local (dotados de autonomia administrativa e financeira); e

- os **Orçamentos regionais** (artigo 227º, nº1, al. p) da Constituição), espelhando a atividade financeira dos departamentos regionais (autonomia administrativa) serviços e fundos autónomos da Administração regional (autonomia administrativa e financeira).

Funções do orçamento

Definido o orçamento, interessa agora saber para que serve, isto é, que funções desempenha.

Dissemos que o Estado tem de orçar as suas despesas e as suas receitas a fim de se assegurar de que estas bastam a cobrir aquelas. Eis a primeira função do orçamento: **relacionamento das receitas com as despesas**.

Mas se as receitas têm que cobrir as despesas, então, há que fixar o montante destas últimas. Ora, o total das despesas é a soma das despesas de todos os serviços do Estado. A cada um dos serviços são atribuídas verbas de despesas, que representam autorizações a gastar. Eis a segunda função do orçamento: **fixação das despesas**.

Quanto mais despesas o Estado efetuar mais receitas serão necessárias cobrar, designadamente impostos (exigência unilateral de parte dos rendimentos ou capital dos cidadãos e das empresas). Por isso, convém que as despesas sejam fixadas num patamar razoável. Ao contrário das finanças privadas (as receitas determinam as despesas), nas finanças públicas o nível de despesas é que irá determinar o nível de receitas.

Finalmente, o orçamento represente o próprio plano financeiro. É nele que se concretiza o plano da Administração: o desenvolvimento que vai dar-se ou as restrições que vão pôr-se à atividade dos serviços, bem como a importância dos recursos que vão transferir-se do setor privado para o setor público. Aqui temos, por conseguinte, a terceira função do orçamento: **exposição do plano financeiro**.

Nos termos do artigo 6º da lei de enquadramento orçamental, o plano financeiro “resulta da Constituição da República Portuguesa e das disposições do **Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia**, do **Pacto de Estabilidade e Crescimento** em matéria de défice orçamental e de dívida pública e, bem assim, do disposto no Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governação da

O orçamento das receitas é um simples cálculo ou estimativa: as cobranças são sempre incertas, pois tudo dependerá de circunstâncias futuras.

Mas quanto ao orçamento das despesas já não é, nem pode ser, assim. As verbas nele inscritas correspondem às importâncias que se prevê os serviços precisam de gastar. Por conseguinte, os serviços não poderão fazer despesas de montante superior ao dos créditos orçamentais.

As dotações orçamentais constituem o limite máximo a utilizar na realização de despesas.

União Económica e Monetária". O valor de referência para o défice orçamental é de 3% do PIB, enquanto a dívida pública não deverá ultrapassar os 60% do PIB.

Enquadramento constitucional e legal

As matérias adstritas ao Orçamento do Estado encontram-se consagradas na lei de enquadramento orçamental e tem por base os artigos 105º, 106º e 107º da Constituição da República Portuguesa.

A Lei de Enquadramento Orçamental é o quadro fundamental do orçamento do Estado (OE) português: a sua existência e razão de ser resultam, em primeira linha, do disposto no nº1 do artigo 106º da Constituição, nos termos do qual a lei do orçamento é elaborada, organizada, votada e executada, anualmente, de acordo com a respetiva lei de enquadramento.

O disposto na lei de enquadramento orçamental tem valor reforçado, isto é, prevalece, nos termos do nº3 do artigo 112º da Constituição, sobre todas as normas que estabeleçam regimes orçamentais particulares que a contrariem (artigo 4º LEO).

Nos termos do artigo 161º, alínea g) da CRP compete à Assembleia da República "Aprovar (...) o Orçamento do Estado, sob proposta do Governo". Por conseguinte, o orçamento do Estado não toma a forma de um decreto-lei, mas de uma lei da Assembleia da República.

Regras da organização do orçamento

- **Regras clássicas:** unidade, especificação, não-compensação (universalidade) e não-consignação

As funções do orçamento são os seus fins. Para os atingir, há que organizá-lo de acordo com determinadas regras.

Princípio da plenitude

No artigo 9º, nº1 da lei de enquadramento orçamental está consagrado o princípio da unidade, segundo o qual as despesas e as receitas do Estado devem ser inscritas num único documento. Ao prever a existência de "um só orçamento e tudo no orçamento" pretende-se evitar a existência de massas de receitas e despesas que escapem à autorização parlamentar e ao controlo orçamental. Por outro lado, o cumprimento desta regra permitirá aferir, em cada ano, se as receitas são suficientes para cobrir as despesas, bem como atingir uma melhor perceção do plano financeiro do Estado. Há, no entanto, exceções a este princípio:

- Os fenómenos de independência orçamental (Regiões Autónomas, Autarquias Locais, Setor Público Empresarial, Associações Públicas, Fundações Públicas). Note-se, porém, que esta exclusão, pelo menos em relação às Regiões Autónomas e às Autarquias Locais se faz apenas no sentido de estas poderem ter os seus próprios orçamentos e não no intuito de as eximir à apresentação de todas as suas receitas

e despesas num só orçamento. Cumpre notar que, de todo o modo, as transferências que o Estado faz para as regiões autónomas e para as autarquias locais têm que constar no orçamento.

- A gestão patrimonial do Estado, já que esta lógica foge à própria lógica orçamental.
- As operações de tesouraria

Princípio da anualidade

O princípio da anualidade (artigo 14º, nº1 LEO) envolve uma dupla exigência: votação anual do Orçamento pelo Parlamento e execução anual do Orçamento pelo Governo e Administração Pública. De acordo com o princípio da anualidade incluem-se no Orçamento tanto todas as receitas a cobrar como todas as despesas a realizar efetivamente durante o ano, independentemente do momento em que juridicamente tenham nascido (orçamento de gerência), bem como todos os créditos e débitos originados naquele período orçamental, independentemente do momento em que se venham a concretizar (orçamento de exercício).

Nos termos do número 3 do artigo 14º LEO, o ano económico coincide com o ano civil. Isto não prejudica a possibilidade de existir um período complementar de execução orçamental, nos termos previstos no decreto-lei de execução orçamental (nº 4 do artigo 13º LEO). Assim, embora em Portugal o ano económico coincida com o ano civil e vigore a regra da inscrição no Orçamento dos créditos e dos débitos originados naquele período orçamental, independentemente do período em que se concretizam, admite-se o fecho da execução orçamental das despesas num período complementar: até 15 de fevereiro do ano seguinte àquele a que respeita (normalmente). Este sistema de contabilização aproxima-se do orçamento de exercício.

Ao abrigo do nº2 do artigo 38º LEO, a votação da proposta de lei do Orçamento do Estado realiza-se no prazo de 45 dias após a data da sua admissão pela Assembleia da República. O artigo 39º, nº1 LEO prevê situações especiais em que esse prazo não se aplica, nomeadamente quando:

- a) A tomada de posse do novo Governo ocorra entre 15 de julho e 30 de setembro;
- b) O Governo em funções se encontra demitido em 1 de outubro;
- c) O termo da legislatura ocorra entre 1 de outubro e 31 de dezembro

Nessas circunstâncias, a proposta de lei do Orçamento do Estado para o ano económico seguinte é apresentada pelo Governo à Assembleia da República e enviada à Comissão Europeia no prazo de 90 dias a contar da tomada de posse do Governo. Como corolário entra-se em regime de duodécimos: nas despesas apenas se pode aplicar 1/12 daquilo que estava previsto no orçamento do ano anterior.

Princípio da Discriminação

A discriminação tem três sub-regras: a não compensação, a não consignação e a especificação.

O **princípio da não compensação** ou da universalidade está previsto nos termos do art. 15º LEO, de acordo com o qual as receitas e despesas devem ser inscritas sem qualquer compensação ou desconto. Ou seja, não devem ser deduzidas às receitas as importâncias gastas com a sua cobrança nem às despesas as receitas originadas pela sua realização (o nº3 é peremptório neste aspeto, com a expressão "sem dedução de qualquer espécie"). Por exemplo, se a cobrança de um imposto implicar a realização de uma despesa, deve ser inscrita no orçamento a receita bruta e a despesa bruta, e não o produto do imposto deduzido das despesas com a sua obtenção. Esta regra equivale ao orçamento bruto e funda-se no facto de apenas a fixação de despesa bruta permitir que sejam estabelecidas autorizações de montantes máximos a realizar por cada serviço.

Exceções:

Apenas podem ser deduzidas, nos termos do nº2 do artigo 15º, as estimativas das receitas cessantes em virtude de benefícios tributários e os montantes estimados para reembolsos e restituições, na medida em que essas não serão efetivamente cobradas. No tocante às despesas tenhamos presente as exceções previstas no numero 3 do artigo 15º.

O **princípio da não consignação** está previsto nos termos do artigo 16º, nº2 da Lei de Enquadramento Orçamental, segundo o qual as receitas devem ser indiscriminadamente destinadas à cobertura de todas as despesas e não afectas à cobertura de algumas despesas em especial. Se as receitas estivessem consignadas a determinadas despesas, criar-se-ia um risco de natureza orçamental. Pretende-se com esta sub-regra evitar a existência de uma Administração Pública fragmentária desprovida de uma gestão financeira de conjunto.

Prevêem-se exceções à presente sub-regra correspondentes às situações especiais no nº2 do artigo 16º da LEO, designadamente as receitas das reprivatizações [imposta pela Constituição, nos termos do artigo 293º, nº1, alínea b)], as receitas relativas aos recursos próprios comunitários tradicionais, da segurança social, das transferências provenientes da União Europeia ou de organizações internacionais, dos subsídios, donativos ou legados de particulares e, por último, as receitas que sejam, por razão especial, afectas a determinadas despesas por expressa estatuição legal ou contratual.

Note-se que a consignação de receitas a serviços integrados, além de apenas poder ser feita em situações especialmente justificadas, carece de uma portaria conjunta do Ministro competente do Ministro das Finanças.

O **princípio da especificação** está consignado no artigo 105º, número 1, alínea a) da CRP, de acordo com o qual as despesas e as receitas devem ser especificadas ou discriminadas, fazendo-se separadamente a previsão de cada uma das respectivas espécies e não uma mera previsão global. No entanto, por razões de eficiência e eficácia, o Orçamento do Estado não deve ser excessivamente especificado, sob pena de limitar a iniciativa dos serviços, impedindo a respectiva adaptação às circunstâncias e às necessidades concretamente verificadas.

Assim: inscreve-se no orçamento de qualquer serviço a despesa para consumos de secretaria. Mas, porque se quer obedecer estritamente à regra de especificação, eis

que se discriminam os gastos em papel de ofício, papel de carta, envelopes, tinta, lápis, borrachas, esferográficas...Claro que o serviço fica amarrado a cada uma destas verbas, sem qualquer liberdade de movimentos: e se a verba para envelopes se esgotar em certa altura do ano, tendo ainda saldo a verba para papel de ofício, nem por isso ele poderá utilizar o saldo desta última na compra de envelopes em que meta os ofícios. Convém, portanto, que as verbas não sejam os seus gastos às circunstâncias; para que, naquele caso, não tenha de suspender-se a remessa de ofícios por falta de envelopes.

Fundos Secretos

Comina-se a nulidade para os créditos orçamentais que possibilitem a existência de fundos secretos - salvo se, por razões de segurança nacional, a Assembleia da República o autorizar, sob proposta do Governo (exceção não muito utilizada, atualmente, uma vez que foi pensada, em especial, para os períodos de guerra).

Outra exceção prevista à regra da individualização suficiente de despesas prende-se com aquelas que, por natureza, são imprevisíveis e, no entanto, inadiáveis. Para fazer face a estes casos de impossibilidade de especificação, prevê-se a inscrição no Orçamento do Ministério das Finanças da dotação provisional.

A emergência de novos princípios orçamentais

O equilíbrio orçamental

O equilíbrio orçamental resulta de um imperativo constitucional, constante do artigo 105º, nº4 . É a mais importantes das regras clássicas orçamentais, mas também a mais discutida e controversa. O equilíbrio pode ser encarado de duas perspetivas:

Equilíbrio formal: que postula a estrita igualdade entre as receitas e as despesas, o que traduz a interdição dos défices e excedentes de receita.

Equilíbrio substancial: baseia-se nas teorias do défice sistemático e dos orçamentos cíclicos.

Quais são, em concreto, os critérios de equilíbrio substancial?

De acordo com o **critério clássico**, distinguem-se as receitas normais (patrimoniais e tributarias) das não normais (crediticias). Só se verificaria, à luz deste critério, a existência do equilíbrio orçamental quando as receitas normas cobrissem todas as despesas. Nesse sentido, o défice orçamental só seria admissível, para os financeiros clássicos, no caso de sobrevivência nacional (guerra ou calamidade pública), enquanto nas restantes situações difíceis seria preferível o agravamento de impostos ao agravamento de empréstimos. Sendo assim, os empréstimos apenas teriam como função o financiamento de bens reprodutivos ou duradouros. Este critério suscitou algumas dificuldades práticas, na medida em que se começou a questionar a proibição do recurso ao empréstimo em relação aos bens duradouros. É que a ser contraído, mesmo

que para a aquisição de bens reprodutivos, este estaria na base de uma permanente situação de desequilíbrio.

De acordo com o **critério do orçamento ordinário**, haveria equilíbrio quando as despesas ordinárias fossem cobertas pelas receitas ordinárias, e as despesas extraordinárias cobertas pelo excedente das receitas ordinárias e pelas receitas extraordinárias. No entanto, este critério suscitou sempre alguma subjetividade quanto à distinção entre verbas ordinárias e extraordinárias. Para uns, estava em causa a repetição quantitativa das receitas nos vários orçamentos, para outros, enquanto a receita/ despesa tinha natureza ordinária, porquanto a sua prestação de utilidade esgotava-se no período anual, a receita/despesa adquiria natureza extraordinária, porquanto a sua prestação de utilidade se prolongava no tempo. A propósito deste critério, havia ainda quem distinguísse as despesas certas/ ordinárias e variáveis/ extraordinárias, consoante o montante sofresse ou não variações.

De acordo com o **critério do ativo patrimonial do Estado**, estabelece-se que a distinção entre o orçamento corrente e o orçamento de capital. Conceptualmente, enquanto as Receitas/ Despesas de capital alteram a situação ativa ou passiva do património do Estado, as Receitas/Despesas correntes não oneram nem aumentam o valor do património duradouro do Estado. Para haver equilíbrio, as despesas correntes têm de ser cobertas pelas receitas de capital ou pelo excedente de correntes. O desequilíbrio depende, neste caso, da cobertura das despesas correntes pelas receitas de capital.

O **critério da tesouraria** tem por base a distinção entre verbas efetivas e não efetivas. Conceptualmente, as verbas efetivas representam uma efetiva diminuição do património monetário do Estado. Quando estamos perante uma verba não efetiva, embora haja uma alteração do património de tesouraria, esta provoca no mesmo um acréscimo/diminuição idêntica. Por exemplo, o pagamento de impostos é uma receita efetiva. Por seu lado, a contração de empréstimos é, no entanto, uma receita não efetiva, porque implica uma inscrição do lado das despesas dos anos seguintes, como amortização de empréstimos, para além dos juros, que são encargos correntes da dívida pública.

Atente-se nos seguintes exemplos:

Suponhamos que a contração de um empréstimo para financiamento do Estado, pago posteriormente com juros: neste caso, o Estado terá que registar um aumento das suas receitas efetivas. A consequência natural dos empréstimos do Estado para financiamento é a dívida. Dívida de hoje corresponde aos impostos de amanhã.

Se, por outro lado, o empréstimo for para comprar património do Estado, o verdadeiro risco está na desvalorização do seu património na sequência do pagamento dos juros. Quando o Estado controla a sua política monetária, o Estado pode cobrar impostos ou desvalorizar a moeda, por via da emissão.

É necessário ter em atenção os perigos com os desequilíbrios que existem no quadro dos conceitos de despesas efetivas e de despesas não efetivas.

Para haver equilíbrio segundo este critério (ativo de tesouraria), as despesas efetivas só podem ser financiadas por receitas efetivas, ao passo que as despesas não efetivas podem ser financiadas por receitas efetivas e por receitas não efetivas (aquelas em que a redução do património monetário seja compensado por uma liberação de posições passivas). Sendo assim, o recurso a um empréstimo só serve para amortizar outro empréstimo, isto é, défices dos anos anteriores que nunca o défice do ano orçamental em causa. Isto quer significar que o recurso a um empréstimo para outros fins (compra de um imóvel) vem reduzir o património monetário do Estado. O critério do ativo de tesouraria tem duas vertentes: (a) a do saldo total, na qual as receitas efetivas devem ser iguais ou superiores às despesas efetivas. Este critério inclui as necessidades de financiamento e cumula com os encargos da dívida pública; (b) a do lado primário: reporta-se apenas às necessidades líquidas de financiamento, excluindo os encargos correntes da dívida pública, isto é, os juros. Então, acaba-se por se considerar apenas o montante monetário que se pediu.

A questão acaba sempre por redundar na determinação do equilíbrio das contas públicas e na sua relação com o endividamento. Neste âmbito, podemos ter duas perspetivas: uma perspetiva de natureza estática ou uma perspetiva de natureza dinâmica (não se fica por uma mera lógica aritmética do equilíbrio e toma em atenção os efeitos económicos dos vários tipos de operações).

O nº4 do artigo 105º da Constituição da República Portuguesa consagra o conceito de equilíbrio quando dispõe: "o Orçamento prevê as receitas necessárias para cobrir as despesas". No entanto, retiramos da letra do artigo mais do um mero imperativo de equilíbrio formal. Com efeito, parece-nos que o legislador, ao estender a aplicação deste preceito a todas as entidades do setor público administrativo, prevê um equilíbrio substancial. Este é o critério genérico, pois todos os efeitos específicos do conceito de equilíbrio são definidos por instrumentos de natureza legal. Legalmente, definem-se as condições para acorrer ao crédito público, os critérios de execução por parte do Governo e a classificação organizacional dentro de cada programa orçamental. Não é, pois, um princípio que se aplica meramente à previsão, mas aplica-se também à execução orçamental.

Como nota final cabe acrescentar que o conceito de equilíbrio não pode ser entendido apenas com base em determinações de base nacional, deve também preencher os critérios europeus determinados em relação ao défice e à dívida, consagrados no TFUE.

Princípio da Estabilidade Orçamental

Ligado com a preocupação de um maior rigor quanto ao equilíbrio, surge o princípio da estabilidade orçamental (artigo 10º da Lei de Enquadramento Orçamental), o qual impõe a todas as entidades do setor público administrativo a verificação de "situação de equilíbrio ou excedente orçamental". Este princípio é o corolário mais evidente da aprovação do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Está em causa a noção de saldo global. Os serviços e entidades integrados nas missões de base orgânica

do subsetor da administração central (artigo 27º, nº1 da Lei de Enquadramento Orçamental) e o subsetor da segurança social devem apresentar um saldo global nulo ou positivo, salvo se a conjuntura do período a que se refere o orçamento, justificadamente, o não permitir (artigo 27º, nº2 da Lei de Enquadramento Orçamental). Os relatórios da proposta de lei do Orçamento do Estado e da Conta Geral do Estado apresentam a justificação para essa violação (nº5 do artigo 27º da Lei de Enquadramento Orçamental |).

Em relação ainda a este ponto, parece-nos que os princípios de solidariedade recíproca (que obriga todos os subsectores, através dos seus organismos, a contribuírem proporcionalmente para a realização do princípio da estabilidade orçamental, de modo a evitar situações de desigualdade: artigo 12º, nº2 da Lei de Enquadramento Orçamental) e de sustentabilidade das finanças públicas (“Entende-se por sustentabilidade a capacidade de financiar todos os compromissos, assumidos ou a assumir, com respeito pela regra de saldo orçamental estrutural e da dívida pública”: artigo 11º, nº2 da Lei de Enquadramento Orçamental).

Cumprir notar que o princípio de estabilidade orçamental limita as entidades do setor público administrativo, daí que não se lhes possa reconhecer uma autonomia total. A restrição orçamental tem que ser estabelecida por instrumentos de *hard law* (coercibilidade) e não por instrumentos de *soft law*.

Princípio da Transparência

O princípio da transparência orçamental, previsto no artigo 19º da Lei de Enquadramento Orçamental, aparece mobilizado pela exigência substantiva de bom comportamento orçamental. Significa a ideia de informação exata e objetiva sobre o modo como o Estado utiliza os dinheiros públicos, sobre o custo dos programas orçamentais e, se possível, dos seus benefícios. Nesta medida, o princípio facilita os mecanismos de controlo orçamental, nos planos político, administrativo e jurisdicional, de prestação de contas e de responsabilização financeira.

O orçamento tem que ser inteligível, não podendo conter aspetos dúbios. A informação deve ser fiável, completa, atualizada, compreensível e comparável a nível internacional. Ou seja, o princípio da transparência pressupõe também a abertura institucional dos governos nacionais em relação às instâncias internacionais competentes e interessadas (Comissão Europeia, Banco Central Europeu, FMI e OCDE), no que respeita ao cumprimento de obrigações internacionais.

Princípio da Equidade Intergeracional

A necessidade de avaliação da sustentabilidade de longo prazo da dívida pública induz, como não podia deixar de ser, consequências importantes no plano orçamental e contabilístico.

A nível contabilístico, a introdução de uma contabilidade de compromissos é já uma primeira expressão dessa necessidade. De facto, ao contrair dívida hoje, um Estado

está a assumir o compromisso de amanhã vir a pagar juros sobre essa sua obrigação. A injustiça consiste no seguinte: o benefício da contração desse empréstimo é apropriado pelas atuais gerações, enquanto que o sacrifício do pagamento do capital e dos juros em dívida irá caber às gerações futuras.

No plano dos princípios orçamentais, destaca-se o princípio da equidade intergeracional (artigo 13º da Lei de Enquadramento Orçamental). Consiste na distribuição de benefícios e custos entre gerações, de modo a não onerar excessivamente as gerações futuras, salvaguardando as suas legítimas expectativas através de uma distribuição equilibrada dos custos pelos vários orçamentos num quadro plurianual. Explicita o nº 3 do artigo 13º da Lei de Enquadramento Orçamental o tipo de despesas (estão lá, por exemplo, as despesas com pensões e as despesas de investimento) onde este apelo faça naturalmente sentido.

Diferenças entre regras clássicas e novas regras orçamentais

Regras clássicas: unidade, especificação, não-compensação (universalidade) e não-consignação

Regras não clássicas: equilíbrio, estabilidade orçamental, transparência e equidade intergeracional

- Enquanto as regras clássicas respeitam tendencialmente o Orçamento do Estado (isto é, ao setor Estado - Administração Central), as novas regras respeitam a todas as Administrações Públicas (incluindo Administrações Regionais e Locais).
- Enquanto as regras orçamentais clássicas se baseiam fundamentalmente na estrutura e nos procedimentos orçamentais, as novas regras centram-se sobretudo nos resultados orçamentais;
- Enquanto as regras clássicas regulam fundamentalmente a fase da elaboração e aprovação do Orçamento de Estado, nas novas regras está em causa todo o ciclo orçamental, ou seja, respeitam também à fase da execução;
- Enquanto as regras clássicas desligam a micro orçamentação da macro orçamentação, as novas regras orçamentais associam claramente estas duas dimensões - subordinam a estrutura à promoção dos objetivos macroeconómicos e de disciplina orçamental;
- Enquanto as regras orçamentais clássicas se filiam na perspetiva tradicional que concebia o orçamento como um orçamento de meios focado na dotação orçamental, as novas regras alicerçam-se nos fins ou objetivos, nos "outcomes" orçamentais;
- Enquanto as regras clássicas são sobretudo de raiz continental (inspiradas no modelo francês), as novas regras traduzem claramente uma nova influência dominante: a influência da literatura mais relevante produzida em matéria de orçamentação pública, desde logo a que resulta das organizações mais

importantes (particularmente a OCDE e o FMI), a qual, por sua vez, radica na influência da orçamentação pública de raiz anglo-saxónica;

- Enquanto as regras orçamentais clássicas concebem a micro orçamentado a partir de uma função de controlo (o objetivo da política e da gestão financeiras era garantir que a despesa cumprisse a dotação), as novas regras orçamentais são tributárias de uma função de gestão (o objetivo da orçamentação pública é o bom desempenho (*performance*) orçamental).

O processo orçamental

- A construção material do conceito de processo orçamental

Esta nova expressão, "processo orçamental", utilizada na Lei de Enquadramento Orçamental, é tributária das novas influências internacionais.

Em primeiro lugar, a influência da literatura internacional mais relevante produzida em matéria de orçamentação pública, desde logo a que resulta das organizações mais importantes (particularmente a OCDE e o FMI), a qual, por sua vez, radica na influência da orçamentação pública de raiz anglo-saxónica.

Em segundo lugar, assinalamos a prevalência de um léxico diferente, de uma linguagem não jurídica, antes impregnada de economia e, fundamentalmente, dos postulados e construções da economia política (muito por causa dos contributos analíticos da teoria da "public choice" e a teoria da agência). Significa isto que o processo orçamental, antes de ser visto como processo legislativo, é tido como um processo político com dimensão económica e financeira.

Em terceiro lugar, o processo orçamental é, cada vez mais, induzido pelas regras de disciplina orçamental resultantes do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) europeu: ao processo orçamental importam mais os resultados orçamentais do que a questão de saber se ele é processo certo e devido ("due process").

- A dimensão política do processo orçamental

- Do modelo do Estado benevolente à Economia Política das Finanças Públicas

O processo orçamental português é um processo dinâmico que envolve discussão e negociação do princípio ao fim, quer entre as Administrações Públicas, quer entre serviços da Administração e o Ministério das Finanças, quer entre Ministros sectoriais e o Ministro das Finanças, quer entre Governo e oposição, quer entre Governo e grupos de interesse vários e parceiros sociais.

Neste ponto, saliente-se uma importante mutação ocorrida no estudo das Finanças Públicas: o modelo de Estado benevolente e a teoria da "Public Choice".

O modelo do Estado benevolente, reduto da Economia Normativa, baseia-se nas seguintes condições: em primeiro lugar, o governo é benevolente na prossecução do bem-estar social e está convictamente comprometido nesse papel; em segundo lugar, o

governo não é corrompível, seja de forma direta ou indireta; em terceiro lugar, o governo é capaz de se comprometer com as suas políticas.

Por seu turno, a teoria da "Public Choice" contrapõe à Economia Normativa as seguintes ideias-chave: em primeiro lugar, o governo atua de forma interessada (ou interesseira) e não benevolente - o seu principal objetivo é o de alcançar e de manter o poder; em segundo lugar, o governo é corrompível e suscetível ao tráfico de influências; em terceiro lugar, o governo nem sempre é suscetível de se comprometer com as suas decisões, marcadas muito mais pelo (i)mediatismo e pela gestora político-eleitoral, do que pela prossecução, numa ótica de longo prazo, do interesse público.

Em conclusão, no meio-termo estará a virtude.

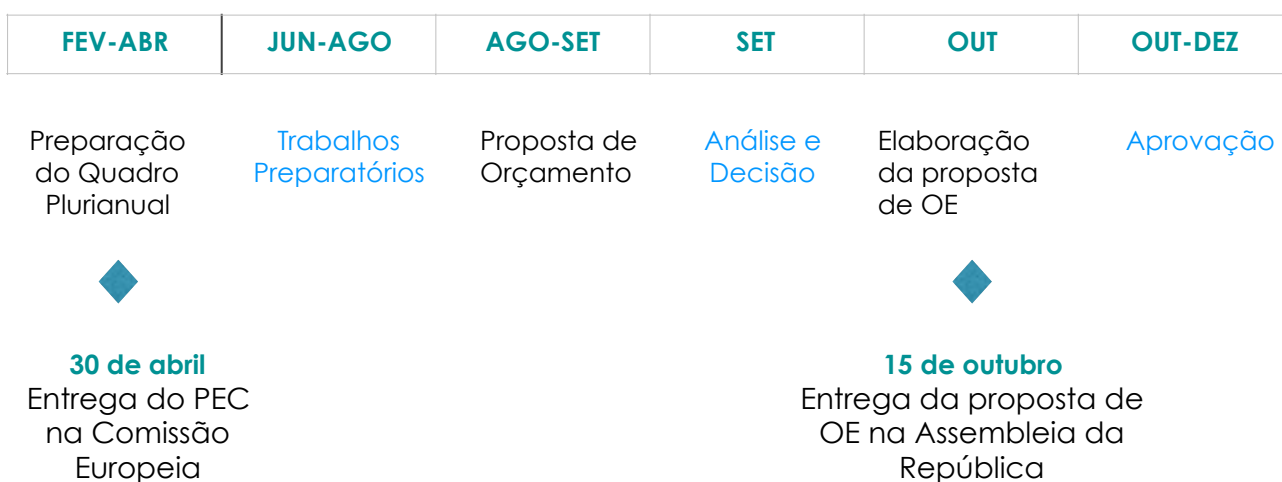
- A gestão do ciclo político-eleitoral

A este propósito, tenha-se em atenção que nos Estados da Europa Ocidental há uma evidente ligação entre o orçamento e os círculos políticos-eleitorais. Os governos utilizam a política macroeconómica para verem aumentadas as hipóteses de reeleição. Se, a título exemplificativo, um governo adota uma política de gestão da procura expansionista antes das eleições, consegue expandir o output e o emprego no momento eleitoral. Desta forma, a política pode ser deliberadamente usada para desestabilizar a economia, criando o ciclo político-eleitoral oportunista.

- "Lobbying" e corrupção

O processo de aprovação do Orçamento do Estado é um processo marcado por confrontos políticos e opções políticas de fundo (no sentido ideológico), mas também é condicionado pela gestão de interesses mais particulares, que originam fenómenos de "lobbying" ou situações mais graves de tráfico de influências e de corrupção.

O processo de aprovação do Orçamento do Estado



A lei do orçamento, segundo a Constituição, é elaborada, organizada e votada anualmente, de acordo com a LEO (cf. artigo 106º, nº1, da Constituição).

A preparação do Quadro Plurianual de Programação Orçamental trata-se da fase que inicia o processo orçamental, materializando-se na apresentação pelo Governo à Assembleia da República (AR) e, posteriormente, à Comissão Europeia (insere-se no âmbito das obrigações do Estado português no seio da União Europeia), até ao final de abril, da revisão anual do Programa de Estabilidade, que inclui um projeto de atualização do Quadro Plurianual de Programação Orçamental para os quatro anos seguintes (artigos 12º-B e 12º-D da Lei de Enquadramento Orçamental - LEO).

A Assembleia da República procede à **apreciação** do Programa de Estabilidade, no prazo de 10 dias a contar da data da sua apresentação (artigo 33º, nº 3 LEO). Tenha-se em atenção que a discussão do Programa de Estabilidade não dá lugar à sua votação. Tal como é entregue na Assembleia da República, o Programa de Estabilidade será entregue à Comissão Europeia.

Elaboração da Proposta de Orçamento do Estado

No caso da proposta do Orçamento, a fase é de previsão do conjunto de todas as despesas a realizar pelo Estado, durante o ano, e dos processos de as cobrir. Procura-se definir o plano financeiro global do Estado.

Nesta fase, é da competência do Ministro das Finanças:

- elaborar e propor as orientações para a política orçamental;
- acompanhar e intervir em todo o processo de análise dos projetos de orçamento, aprovando ajustamentos, tendo em conta o imperativo do cumprimento dos objetivos para o défice das Administrações Públicas no ano seguinte;
- avaliar a estimativa de execução orçamental para o ano em curso, determinando ajustamentos;
- reunir e incorporar na Proposta de Lei do Orçamento do Estado os contributos setoriais, bem como integrar normas de aplicação transversal, incluindo as que se referem às cativações;
- apresentar em Conselho de Ministros todos os elementos que integram a Proposta de Orçamento do Estado.

A Proposta de Orçamento do Estado, aprovada em Conselho de Ministros, é composta por três partes essenciais: Articulado da Lei – que inclui os Mapas Orçamentais – Desenvolvimentos Orçamentais e Relatório. Cumpre notar que a previsão das receitas e das despesas é fruto de um trabalho técnico apurado. No que respeita à previsão de despesas, cada serviço do Estado elabora o projeto de orçamento das suas despesas consoante o que se gastou na gerência passada e dentro dos limites das instruções que lhe hajam sido dadas superiormente. Ou seja, projeta-se a sua repetição através de um meio de trabalho meramente estatístico. Isto não significa, porém, que as despesas sejam idênticas.

Repare-se que a iniciativa legislativa em matéria orçamental é um exclusivo do Governo (cf. alínea g) do nº1 do artigo 161º da Constituição), o que constitui uma situação rara no sistema constitucional português, onde a regra, relativamente à generalidade das matérias, é a de uma ampla concorrência entre os dois órgãos de soberania, Assembleia da República e Governo, no exercício dessa mesma iniciativa legislativa. Este exclusivismo da iniciativa governamental em matéria orçamental encontra uma importante justificação. O Orçamento do Estado é o principal instrumento de concretização (financeira) da política do governo, assumida e apresentada ao Parlamento no respetivo programa, logo após a sua tomada de posse.

No final do seu mandato, o Governo deverá prestar contas ao eleitorado, da execução desse mesmo programa político, e responsabilizar-se por ela. Permitir que os Grupos Parlamentares pudessem iniciar processos legislativos orçamentais significaria afinal diluir as responsabilidades políticas da governação, para que está mandatado o Governo e só o Governo.

O prazo de 15 de outubro não se aplica aos casos em que o Governo se encontre demitido nessa data, ou quando a tomada de posse do novo executivo ocorra entre 15 de julho e 14 de outubro ou ainda o termo da legislatura ocorra entre 15 de outubro e 31 de dezembro (artigo 39º, da Lei de Enquadramento Orçamental). Como corolário, o Orçamento do Estado tem validade superior a um ano. Nos casos previstos, a proposta de lei do Orçamento do Estado para o ano económico seguinte, é apresentada pelo Governo à Assembleia da República e enviada à Comissão Europeia no prazo de 90 dias a contar da tomada de posse do Governo (artigo 39º, nº2 da Lei de Enquadramento Orçamental). A este propósito, tenha-se em atenção que o orçamento não pode continuar em vigor na sua plenitude: as autorizações legislativas não podem ser utilizadas mais de uma vez (artigo 165º, nº3 da Constituição da República Portuguesa) e as autorizações concedidas ao Governo na lei do Orçamento, quando incidam sobre matéria fiscal, caducam no termo do ano económico a que respeitam (artigo 165º, nº5 da Constituição da República Portuguesa). Se, por exemplo, foi concedido no orçamento de 2016 uma autorização legislativa, essa autorização legislativa vale por 1 ano civil.

A proposta de Lei do Orçamento do Estado para o ano económico seguinte é apresentada pelo Governo à Assembleia da República, até 15 de outubro de cada ano. Cabe à Assembleia da República votar e aprovar o OE (cf. ainda a mesma alínea g) do nº1 do artigo 161º da Constituição), tratando-se esta matéria, de uma matéria reservada, em absoluto, ao Parlamento.

A discussão orçamental é uma discussão de prestação de contas, que visa compreender as opções políticas constantes no orçamento. Do exposto decorre que o debate na generalidade seja feito pelo Primeiro-Ministro. Instaurou-se a ideia de que os deputados não procedem a grandes alterações ao documento orçamental. As alterações ou são propostas por via indireta ou aceites pelo Governo. Hoje em dia o documento orçamental é de grande apuro técnico e de apresentação obrigatória no seio da União Europeia. Por isso mesmo somente o governo tem o conhecimento pleno

do projeto pelo qual foi responsável e, como consequência, os deputados assumem um papel cada vez mais diminuto.

A votação da proposta realiza-se no prazo de 45 dias após a data da sua admissão pela Assembleia da República. O Plenário discute e vota na generalidade a proposta de lei, decorrendo a discussão e a votação na Comissão do Orçamento e Finanças, tendo por objeto o articulado e os mapas orçamentais. O Plenário discute e vota obrigatoriamente na especialidade os casos que resultam de obrigatoriedade legal, a saber: a criação de impostos ou as alterações aos impostos vigentes, no tocante ao regime de incidência, taxas, isenções e garantias dos contribuintes; a extinção de impostos e as matérias relativas a empréstimos e outros meios de financiamento. O Plenário da Assembleia da República pode sempre avocar para votação outras matérias compreendidas na fase de discussão e votação na especialidade. A Assembleia pode realizar, se assim o entender, no âmbito do exame e da discussão orçamental audições ou convocar entidades que não estejam submetidas ao poder de direção do governo e cujo depoimento considere relevante para o esclarecimento da matéria apreciada.

Cavaleiros Orçamentais

Os cavaleiros orçamentais correspondem a normas que, não tendo uma natureza estritamente orçamental, estão incluídas formalmente na lei do orçamento. Logo, os cavaleiros orçamentais são normas formalmente orçamentais, sem que o sejam no plano substancial. Todos os anos há cavaleiros ou boleias orçamentais.

O importante é determinar as matérias consideradas orçamentais para as distinguir das verdadeiras normas orçamentais. Para este efeito, devem ser utilizados os seguintes critérios: em primeiro lugar, a determinação das normas constitucionais sobre matéria orçamental; em segundo lugar, a determinação feita nos termos do artigo 37º da Lei de Enquadramento Orçamental. Ao ler-se a lei de orçamento do Estado encontra-se a estrutura do próprio articulado orçamental. Tudo o que tenha a ver com as receitas e com as despesas do Estado enquadra-se nas normas de natureza orçamental. Por outro via, é preciso perceber qual o valor ou o desvalor que têm as regras que se consubstanciam em cavaleiros orçamentais. Segundo uma tese mais restrita, os cavaleiros orçamentais são normas que incorrem em inconstitucionalidade. Mas numa interpretação mais flexível reconhece-se uma relevância legal em relação a essas matérias. O regime em causa não determina a sua invalidade, pois do facto de as normas estarem no orçamento não resulta o seu tratamento como leis orçamentais (não vigoram só por 1 ano nem têm a blindagem que as leis orçamentais gozam). Equivale isto a dizer que os cavaleiros orçamentais não têm o conjunto de características adstritas à autorização legislativa e ao valor reforçado de que gozam as verdadeiras normas orçamentais.

Dispositivo Travão

Os deputados, grupos parlamentares e grupos de cidadãos eleitores não podem apresentar projetos de lei, propostas de lei ou propostas de alteração e projetos de

referendo que envolvam no ano económico em curso o aumento de despesas ou a redução de receitas previstas no Orçamento do Estado (artigo 167º, nº2 da Constituição).

Esta restrição da iniciativa sobre propostas de alterações ao Orçamento justifica-se, em primeiro lugar, pelo facto de o Governo ter a iniciativa exclusiva em matéria orçamental, tanto no momento da sua elaboração quanto no momento da sua alteração.

Por outro lado, o Parlamento não deve intervir na execução orçamental que está a ser levada a cabo pelo Governo. Com efeito, tanto a redução de receitas como o aumento de despesa, feitos de forma inesperada e sem previsão de uma compensação correspondente, colocariam em risco todo o trabalho de execução orçamental.

Por estas duas razões, não se compreenderia a consagração de um poder de aumentar a despesa ou diminuir as receitas conferido a entidades diferentes do Governo na vigência do orçamento, uma vez que tal desvirtuaria o coerência anual gizada pelo Executivo e alvo do consentimento parlamentar expresso, além de que dariam azo a um défice orçamental. Ou seja, esta proibição prende-se com uma necessidade de tornar imperturbável o plano financeiro, anualmente delineado pelo Governo e aprovado pela Assembleia da República.

A estes caso de aumento de despesa ou redução de receita operada pela Assembleia da República, o Tribunal Constitucional tem aplicado o conceito de inconstitucionalidade parcial, declarando a inconstitucionalidade das referidas normas (apenas) durante o ano económico em curso.

O dispositivo travão é um traço comum do regime orçamental. Com efeito, não faria sentido aplicá-lo apenas ao Orçamento do Estado, permitindo todo o tipo de ataques à execução orçamental por parte das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas ou mesmo pelas assembleias de freguesia e municipais.

O regime da execução orçamental

A execução orçamental, nos termos da alínea b) do artigo 199º da Constituição, compete em exclusivo ao Governo. Assim acontece, não apenas porque a execução orçamental se situa fundamentalmente no quadro da competência administrativa que é do Governo, mas também porque, em princípio, é no Governo que estão os serviços tecnicamente habilitados (*maxime* Direção-Geral do Orçamento) para produzir um orçamento do Estado.

A execução orçamental é feita todos os dias e desde o primeiro dia em que o OE está em vigor pelos serviços do Estado a que respeite o orçamento. Essa execução orçamental obedece a regras diferenciadas, consoante se trate da execução do orçamento da receita ou da execução do orçamento da despesa.

Os princípios de execução orçamental

A execução do Orçamento do Estado deverá respeitar determinados princípios:

- **a tipicidade qualitativa das receitas:** o Orçamento só condiciona as receitas quanto à espécie e não quanto ao montante
- **a tipicidade quantitativa das despesas:** o Orçamento condiciona as despesas quanto à espécie e ao montante- cabimento orçamental.

Ambos os princípios são determinados pela natureza da previsão da receita e da despesa. De facto, ao passo que a previsão de despesa deve fixar um teto no gasto (cabimento orçamental), a previsão das receitas apenas fixa qualitativamente aquilo que se pode cobrar (taxa e incidência), sem possibilidade de previsão exata em relação ao que possa vir a ser efetivamente cobrado.

- **a execução por duodécimos**

Em matéria de despesas, a execução do Orçamento apresenta uma particularidade: é a de, em regra, não ser permitido utilizar logo de uma vez a totalidade de cada crédito. A realização das despesas deve obedecer “ao princípio da utilização por duodécimos, salvo as exceções autorizadas por lei”.

Significa isto que em cada mês, os serviços do Estado não podem gastar mais do que 1/12 da dotação global que lhes foi atribuída, acrescida dos créditos vencidos e não gastos.

Os duodécimos são uma regra que resulta de um imperativo de boa gestão e da necessidade de impedir que as despesas se concentrem nos primeiros meses do ano. Com este regime, as despesas ou se distribuem uniformemente ao longo do ano, ou se deslocam em parte para os últimos meses, quando a tesouraria já tiver maiores disponibilidades.

- **a gestão flexível:** todos os Orçamentos estão sujeitos a sofrer alterações orçamentais, podendo por força do regime comum da anualidade contar com um período de execução orçamental. A gestão flexível passa em todos os orçamentos por permitir a todos os executivos a introdução de ajustamentos: transferências de verbas, anulação de dotações, aumento de despesa, por exemplo.
- **a segregação de funções:** obriga a que, na execução do orçamento das receitas, quem ordena a liquidação não faça a sua cobrança e que, na execução do orçamento de despesas, o ordenador não seja o pagador. Este princípio é um mecanismo fundamental de controlo no nosso país.
- **a boa execução financeira** (a que também poderemos chamar de boa gestão financeira): implica o respeito pelos princípios da economia, eficiência e eficácia das despesas e vincula não só o Estado, mas também as Autarquias Locais e as Regiões Autónomas à obrigação do pagamento de juros de mora em caso de atraso nos respectivos pagamentos.

- **Princípio da legalidade da despesa pública**

A estes princípios de execução orçamental poderemos juntar, sobretudo no que toca ao orçamento das despesas, um oitavo princípio: o princípio da legalidade.

O princípio da legalidade, aplicável à despesa pública, significa que todo o facto gerador de despesa deve respeitar as normas legais aplicáveis (normas orçamentais, da contabilidade pública, de procedimento, normas de direito administrativo, substantivas ou procedimentais).

Classicamente o princípio da legalidade da despesa pública estava associado à verificação do cumprimento da tipicidade quantitativa e qualitativa a que as mesmas despesas estão sujeitas. Ou seja, entendia-se que a verificação do cabimento orçamental consumia toda a verificação de legalidade da despesa pública.

Hoje, porém, o princípio da legalidade não se aplica mais à despesa pública apenas através do instituto do Orçamento do Estado. Com efeito, em Portugal, a conjugação do artigo 105º, nº2, da Constituição com o disposto na Lei de Enquadramento Orçamental e na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas aponta claramente para a sujeição da despesa pública a um princípio de legalidade autónomo. Este entendimento decorre do desenvolvimento das formas contratuais na administração e da passagem para uma administração de prestação.

O princípio da legalidade impõe, em qualquer caso, que no momento de decisão de despesa como na sua execução, se torna necessário respeitar todas as normas referentes à formação de vontade do Estado.

A penetração das ideias de economia e eficácia no direito financeiro tornou o princípio da legalidade um conceito mais amplo e exigente (plano material em que se pretende a boa execução orçamental).

Controlo orçamental: aspetos gerais

Apresentação de contas trimestrais e anuais

Um meio de controlo orçamental é a conta, definida como o registo sintético e final das operações que à sombra do Orçamento foram sendo praticados. É, pois, um instrumento fundamental de fiscalização e responsabilização *a posteriori*, o qual é apresentado quer ao órgão deliberativo que o aprovou, quer ao Tribunal de Contas.

No que toca, em particular ao Orçamento do Estado, a Lei de Enquadramento Orçamental faz referência apenas a dois tipos de contas relativas ao Orçamento do Estado: as contas provisórias, publicadas 45 dias após o final de cada trimestre decorrido de execução orçamental e a Conta Geral do Estado.

Conta Geral do Estado

A Conta Geral do Estado é um registo sintético:

- da execução orçamental (na medida em que nos indica as receitas e as despesas efetivamente realizadas);
- da situação de tesouraria (já que apresenta as cobranças e os pagamentos orçamentais, as reposições abatidas nos pagamentos e os movimentos e saldos das contas e nas caixas da Tesouraria do Estado);
- da situação patrimonial (uma vez que dá a conhecer a aplicação do produto de empréstimos e o movimento da dívida pública);
- dos fluxos financeiros dos serviços integrados do Estado de um dado ano económico.

O âmbito objetivo da Conta vai muito para além daquele que é o do Orçamento do Estado, ainda que subjetivamente haja uma coincidência. A Conta não só apresenta mapas de receitas e de despesas (como o faz o Orçamento do Estado), como também se refere a matérias que não vêm contempladas no Orçamento do Estado: situação de tesouraria, situação patrimonial e fluxos financeiros do Estado.

A aprovação da Conta Geral do Estado resulta de um processo complexo em que se articula a ação do Governo, dos vários serviços e organismos da Administração Pública que podemos decompor em 5 fases.

A primeira fase é a da prestação de contas.

A segunda fase corresponde à elaboração da conta pelo Governo, findo o ano económico, e a sua apresentação na Assembleia da República.

Na terceira fase, a Conta Geral do Estado deve ser remetida ao Tribunal de Contas de forma a que este proceda à elaboração de parecer.

Na quarta fase, a Assembleia da República elabora e aprova a resolução de aprovação ou rejeição da conta, podendo esta conter a deliberação de remissão às entidades competentes do parecer do Tribunal de Contas para efeitos da efetivação de eventuais responsabilidades financeiras e criminais decorrentes da execução do Orçamento do Estado.

Na quinta fase, o Governo procede à publicação da Conta geral do Estado.

Sujeição a um triplo controlo

A matéria de controlo é também comum a todos os orçamentos do setor público administrativo. Com efeito, todos se encontram sujeitos a uma tripla fiscalização: **administrativa, política e jurisdicional**.

O controlo orçamental pode ser interno ou externo.

O controlo interno corresponde ao que é feito pelos serviços administrativos (controlo administrativo). O controlo interno organiza-se e funciona no interior da gestão financeira do Setor Público e está integrado nas estruturas organizatórias e dirigentes da Administração Pública. Constitui hoje uma função técnica da gestão, em paralelo com as de planeamento e de execução.

Este controlo serve sobretudo o Governo (representa a resposta técnica às necessidades de gestão e dos gestores públicos modernos), não sendo objeto de publicidade.

O controlo externo corresponde ao que é feito pela Assembleia da República (controlo político), pelo Tribunal de Contas (controlo jurisdicional) e pelo Tribunal de Contas Europeu. Podemos ainda integrar no plano do controlo externo as Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas, as quais exercem o controlo político em relação aos Orçamentos Regionais e as Assembleias Municipais ou de Freguesia, que fazem o controlo político da execução dos orçamentos locais.

O controlo externo organiza-se e funciona fora de qualquer nível ou plano da gestão financeira pública; é independente de todos os órgãos do Estado e, em particular do Governo, que é o controlado; tem poderes de avaliação e pode utilizar e comandar o controlo interno; serve e está ao serviço, antes de mais, dos cidadãos e dos contribuintes dos quais é o máximo garante e defensor da boa gestão dos dinheiros de que aqueles foram privados, para serem confiados aos gestores públicos, com vista à realização do bem-estar social, da eficiência e da equidade na redistribuição da riqueza.

O controlo externo é público e sujeito a publicidade por servir os interesses dos cidadãos contribuintes.

O controlo orçamental interno

O controlo administrativo (como controlo interno) consiste na verificação, acompanhamento, avaliação e informação sobre a legalidade, regularidade e boa gestão da atividade financeira pública. Portanto, em sentido estrito, o controlo interno consiste na verificação de uma mera lógica de cabimento e, em sentido amplo, cuida, a par da legalidade do cabimento, dos princípios de economia e de boa gestão.

O Sistema de Controlo Interno é composto por três níveis de controlo: controlo operacional, controlo sectorial e controlo estratégico.

O **controlo operacional** é exercido por meio de auditorias feitas pelos próprios órgãos de gestão. Ou seja, é exercido pela própria entidade administrativa responsável pela realização da despesa ou pela liquidação da receita. O autocontrolo administrativo está associado a aspectos de legalidade e cabimento orçamental.

O **controlo sectorial** consiste na verificação, acompanhamento e informação perspetivando preferentemente sobre a avaliação do controlo operacional e a adequação da inserção de cada unidade operativa e respetivo sistema de gestão, nos planos globais de cada ministério ou região. É exercido pelos órgãos sectoriais e regionais de controlo interno.

O **controlo estratégico** consiste na verificação, acompanhamento e informação, perspetivados preferentemente sobre a avaliação do controlo operacional e controlo sectorial, bem como sobre a realização das metas traçadas nos instrumentos provisionais, designadamente o Programa do Governo, as Grandes Opções do Plano e o Orçamento do Estado.

O garante do funcionamento do sistema de forma coerente e racional é o Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno. Este Conselho funciona junto do Ministério das Finanças e é presidido pelo Inspetor-Geral de Finanças, sendo composto pelos inspetores gerais, pelo diretor geral do Orçamento, pelo Presidente do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e pelos titulares de órgãos sectoriais e regionais de controlo interno.

Desde a Reforma da Lei do Tribunal de Contas de 2006, a atividade de controlo interno saiu reforçada pelo papel de colaboração que passou a ter com o Tribunal de Contas. Por um lado, os relatórios referentes às suas ações podem servir de base para processos de responsabilidade financeira que venham a correr nesse mesmo órgão jurisdicional. Por outro, os órgãos de controlo interno passaram a ter legitimidade processual subsidiária para requerer o julgamento de responsabilidade financeira, em relação ao Ministério Público.

Controlo orçamental externo: controlo político e jurisdicional

O controlo político

O controlo político da execução orçamental cabe, a nível nacional, à Assembleia da República, a nível regional, às Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas e, a nível local, às Assembleias Municipais e de Freguesia.

No que toca ao Orçamento do Estado, pode dizer-se que a Assembleia da República exerce um controlo tríplice. Primeiro, um controlo prévio, já que é a Assembleia da República que vota o Orçamento. Segundo, um controlo durante a execução orçamental (controlo concomitante) que se consubstancia na apreciação de orçamentos provisórios. E terceiro, um controlo *ex post*, através da apreciação anual da Conta Geral do Estado (artigo 107º da Constituição da República Portuguesa).

Tanto no exercício da fiscalização *ex post* como na fiscalização concomitante, a Assembleia da República é assistida tecnicamente pelo Tribunal de Contas. Com efeito, este Tribunal tem de dar um parecer sobre a Conta Geral do Estado, de forma a habilitar a Assembleia da República a apreciá-la de forma esclarecida.

A efetividade do direito de emenda faz com que o controlo político prévio tenha consequências efetivas e com que a discussão do Orçamento na Assembleia da República vá para além de um mero controlo da legalidade e regularidade do Orçamento que lhe é apresentado.

Deste controlo pode resultar: a introdução de alterações na votação parlamentar (estas podem ser mais ou menos profundas, consoante a maioria parlamentar que se reúna) ou a recusa de aprovação do Orçamento do Estado.

O controlo concomitante pode ser interno ou externo. No plano interno, o controlo concomitante assume duas vertentes: por um lado, traduz-se no dispositivo travão e, por outro, na alteração orçamental proposta pelo Governo, cuja aprovação compete à Assembleia da República. No que respeita ao controlo concomitante externo, procede-se à discussão inerente ao envio da proposta orçamental para a Comissão Europeia e à discussão e votação do Programa de Estabilidade. Ou seja, não são questões meramente internas, surgem em relação às instituições europeias.

Do exercício do controlo concomitante e *ex post* poderá resultar o accionamento dos mecanismos de responsabilização política que constitucionalmente estão ao seu dispor para gerir a sua relação com o Governo (artigos 117º, nº1, 190º, 191º da Constituição da República Portuguesa): realização de inquéritos parlamentares e demissão do Governo, através da votação de uma moção de censura. Estas consequências dificilmente serão efetivas se o controlo que as justificam incidam sobre a ação de um Governo que já não esteja em funções.

No exercício destes poderes, a Assembleia da República poderá sempre remeter o parecer da Conta do Tribunal de Contas ou quaisquer outros documentos de que disponha para as entidades competentes no sentido de se estiverem as eventuais responsabilidades criminal, disciplinar, civil e financeira.

O controlo jurisdicional

A fiscalização jurisdicional da execução do Orçamento do Estado está confiada ao Tribunal de Contas, que é constitucionalmente um verdadeiro Tribunal e órgão supremo de auditoria integrado no poder judicial [artigo 209º, nº1, al. c)].

Esta fiscalização jurisdicional complementa a fiscalização política (pela Assembleia da República) e administrativa do Orçamento do Estado (controlo sucessivo dos serviços e organismos da Administração Pública).

Um importante instrumento legislativo é a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela lei 98/97, de 26 de agosto, cuja última alteração foi feita pela lei 20/2015, de 9 de março, texto que replica a lei anterior.

No seu papel de órgão máximo de controlo, fiscalização e auditoria de contas públicas, o Tribunal de Contas está dotado de uma competência complexa que lhe

permite: exercer um controlo prévio, concomitante e sucessivo sobre a atuação financeira do Estado e também efetivar a responsabilidade financeira, nos casos que a configuram. O Tribunal de Contas surge também intimamente associado ao controlo político efetuado pela Assembleia da República, na medida em que surge como um consultor qualificado da mesma. Com efeito, tendo que apresentar um parecer sobre a Conta Geral do Estado, o Tribunal de Contas habilita a Assembleia da República a fazer o seu juízo político fundamentado.

Competências do Tribunal de Contas

São competências do Tribunal de Contas (artigo 5º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas):

- dar parecer sobre a Conta Geral do Estado e parecer sobre a Conta das Regiões Autónomas;
- dar parecer sobre projetos legislativos em matéria financeira, mediante solicitação da Assembleia da República;
- fiscalizar previamente a legalidade e o cabimento orçamental dos atos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, quer para as entidades sujeitas aos poderes de controlo e à sua jurisdição, nos termos do artigo 2º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, quer para as entidades, de qualquer natureza criadas pelo Estado ou por quaisquer entidades públicas, para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública;
- verificar as contas das entidades que as devem submeter ao Tribunal de Contas;
- julgar a efetivação de responsabilidades financeiras;
- realizar auditorias;
- apreciar a legalidade, bem como a economia, eficiência e eficácia da gestão das entidades sujeitas aos seus poderes de controlo e a fiabilidade dos sistemas de controlo interno. Ou seja, a afirmação de que as despesas estão sujeitas a um princípio da legalidade deixa de corresponder à exigência de que elas resultem diretamente da lei, mas que elas sejam conformes às normas referentes à formação da vontade do Estado.
 - Quando se trata de aplicar o princípio de economia à despesa pública, avalia-se se a aquisição de recursos financeiros, humanos e materiais é apropriada, tanto sob o ponto de vista da qualidade como da quantidade, e se foi feita no momento oportuno e pelo menor custo. Da "economia" resulta a "boa gestão" ou o "evitar de desperdícios".
 - A avaliação da eficiência da despesa pública tem em conta a relação entre os resultados obtidos (*outputs*) e os meios (financeiros, materiais e humanos)

utilizados (*inputs*), tendo em vista a sua otimização. A avaliação da eficiência é, pois, um conceito de produtividade.

- A eficácia avalia o grau de realização dos objetivos e a relação entre os objetivos fixados e os resultados fixados.
- fiscalizar a cobrança de recursos próprios;
- fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros oriundos da União Europeia.

A fiscalização prévia das despesas públicas é assegurada pela 1ª secção do Tribunal de Contas e assenta essencialmente na fiscalização da legalidade, nos termos do artigo 44º, nº1 e 2 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

Da fiscalização prévia resulta a concessão ou a recusa do visto. A recusa de visto resulta de casos de nulidade, falta de cabimento orçamental e ilegalidade que altere ou possa alterar o resultado financeiro.

A recusa de visto em relação a um ato, contato ou instrumento a ele sujeito determina a ineficácia dos mesmos (artigo 45º, nº2 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas).

No que concerne à sua organização, e em reflexo das funções e dos poderes de que jurídico-constitucionalmente foi investido, o Tribunal de Contas dispõe de cinco Secções: três Secções especializadas, na Sede, e duas Secções de competência genérica, uma em cada Região Autónoma.

O processo orçamental subsequente: o regime das alterações orçamentais

No caso de alteração do Orçamento tem-se a pretensão de alterar um plano já elaborado e que está a ser executado. As alterações orçamentais podem ser aprovadas pelo Governo ou pela Assembleia da República.

As regras de competência são aqui definidas a partir de uma escala gradativa, que vai de alterações estruturantes (revisão orçamental), que implicam alterar os níveis mais agregados despesa e da dívida, às “bagatelas” orçamentais (que contêm apenas com níveis muito desagregados de despesas, só captados pelos desenvolvimentos orçamentais).

Compete à Assembleia da República as alterações orçamentais que envolvam o aumento da despesa total, o acréscimo dos limites do endividamento líquido do Estado ou a alteração de programas orçamentais que impliquem um aumento dos compromissos do Estado e transferência de verbas do orçamento da segurança social. Ou seja, compete à Assembleia da República alterações que envolvam despesa e dívida. Quando a alteração orçamental é competência da Assembleia da República, a proposta de alteração orçamental é obrigatoriamente da responsabilidade do Governo.

Competirão ao Governo as restantes matérias, mas fundamentalmente as que se reportam aos aumentos de despesa que não resultem em aumentos da responsabilidade do Estado. Por exemplo, aumentos de despesa que possam ser compensados com saldos de gerência de anos anteriores.

Legalmente, faz-se até uma distinção entre revisões orçamentais (da competência da Assembleia da República) e alterações orçamentais (da competência do Governo). Exige-se em relação a ambas observância do princípio da publicidade: obrigatoriedade de publicação no Diário da República.

Como nota final cabe acrescentar que, em Portugal, o orçamento retificativo nunca mereceu concretização legal, embora seja comumente referido, até mesmo em termos jurisprudenciais.

Finanças Locais e Regionais

O Estado português é um Estado unitário, parcialmente regional (cf. artigo 6º da Constituição). Os dois subsetores identificados como “Regiões Autónomas” e “Autarquias Locais” traduzem a expressão máxima da descentralização.

Autarquias Locais

O novo regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais foi aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2014. Esta lei já teve quatro alterações e duas retificações. Com a aprovação deste novo regime financeiro local prevêem-se um conjunto de princípios fundamentais que pretendem assegurar uma efetiva coordenação entre administração central e local no plano financeiro e contribuir para o controlo orçamental e para a prevenção de situações de instabilidade e desequilíbrio financeiro.

Nos termos do artigo 235º da Constituição da República Portuguesa, “a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais.” Relativamente às suas categorias, as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas. O estudo das finanças locais recai no plano municipal, pelo que o regime financeiro dos municípios terá obrigatoriamente que estar previsto na lei, de acordo com determinação constitucional.

A este propósito deve ser feita menção ao **princípio da autonomia das Autarquias Locais**, de acordo com o qual a estas é reconhecido constitucional e legalmente um conjunto de atribuições e competências, distintas das atribuições e competências estaduais, bem assim como os meios normativos, organizatórios e funcionais que permitam a sua exequibilidade.

A autonomia das Autarquias localiza-se num reduto da organização estadual onde se reconhece a existência de um conjunto de interesses públicos próprios e específicos das populações locais.

Neste contexto, cumpre destacar, desde logo, a autonomia normadora de que são titulares, materializada na possibilidade de emanação de normas jurídicas próprias de natureza regulamentar.

Além disso, gozam ainda da prerrogativa de praticar atos administrativos próprios e produtores de efeitos jurídicos autónomos e imediatos, em regra sem dependência de qualquer espécie de autorização ou ratificação (autonomia administrativa).

Por fim, no aspeto que mais particularmente nos interessa, as Autarquias dispõem de autonomia financeira.

Nos termos do nº1 do artigo 238º da Constituição (e artigo 254º especificamente em relação aos Municípios), as Autarquias Locais dispõem de património e finanças próprios. A autonomia financeira das autarquias locais assenta, nomeadamente, nos seguintes poderes dos seus órgãos:

- Elaborar, aprovar e modificar as opções do plano, orçamentos e outros documentos previsionais, bem como elaborar e aprovar os correspondentes documentos de prestação de contas;
- Gerir o seu património, bem como aquele que lhes seja afeto;
- Exercer os poderes tributários que legalmente lhes estejam atribuídos;
- Liquidar, arrecadar, cobrar e dispor das receitas que por lei lhes sejam destinadas;
- Ordenar e processar as despesas legalmente autorizadas;
- Aceder ao crédito, nas situações previstas na lei.

As autarquias locais gozam, portanto, de independência orçamental. Esta independência orçamental faz com que as Autarquias tenham o seu próprio regime de enquadramento orçamental, ao lado daquele que é operado pela Lei de Enquadramento Orçamental.

Não obstante a independência orçamental, as Autarquias Locais não são autossuficientes. As receitas próprias de que dispõem não cobrem a totalidade das despesas que lhes incumbem. Esta é uma consequência do modelo de repartição das receitas entre o Estado e as autarquias que privilegia um financiamento local dependente das transferências do Estado. Mas como é fácil de ver e largamente reconhecido, a autonomia financeira das comunidades locais será assegurada em termos mais adequados e eficazes se uma parte significativa das suas receitas se configurar como receitas próprias.

Apesar de gozarem de independência orçamental e de terem regime próprio nesta matéria, as Autarquias Locais estão vinculadas pelos mesmos princípios orçamentais, aplicáveis ao Orçamento do Estado (artigo 105º da Constituição e artigo 3º, nº1 da Lei das Finanças Locais).

As Autarquias Locais também contribuem para os objetivos e metas orçamentais traçados no âmbito das políticas de convergência a que Portugal está obrigado perante a União Europeia (nomeadamente no que respeita à estabilidade orçamental e também

à coordenação das finanças locais com as finanças estaduais). A face visível desta contribuição é o facto de as Autarquias verem definidos os limites máximos de endividamento na Lei de Enquadramento Orçamental e, em caso de violação desses mesmos limites, verem reduzidas - ou mesmo suspensas -, no mesmo montante, as transferências orçamentais devidas.

O segundo grande princípio é o **princípio de promoção e sustentabilidade local**, de acordo com o qual todas as autarquias devem contribuir para o desenvolvimento económico, para o ordenamento do território e para o bem-estar geral. De todo o modo, este contributo das autarquias locais não deve cingir-se ao círculo local, mas estender-se a nível nacional. Pode ser inscrita no Orçamento do Estado uma dotação para financiamento de projetos de interesse nacional a desenvolver pelas autarquias locais, de grande relevância para o desenvolvimento regional e local, correspondentes a políticas identificadas como prioritárias (números 4 e 5 do artigo 16º da lei das finanças locais).

O terceiro princípio é o **princípio da justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais**. A atividade financeira das autarquias locais desenvolve-se no respeito pelo princípio da estabilidade das relações financeiras entre o Estado e as autarquias locais, devendo ser garantidos os meios adequados e necessários à prossecução do quadro de atribuições e competências que lhes é cometido. A participação de cada autarquia local nos recursos públicos é determinada nos termos e de acordo com os critérios previstos na Lei das Finanças Locais, visando o equilíbrio financeiro vertical (adequação dos recursos de cada nível de administração às respetivas atribuições e competências) e horizontal (correção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau resultantes, designadamente, de diferentes capacidades na arrecadação de receitas ou de diferentes necessidades de despesa). O equilíbrio financeiro vertical reconduz-se às relações entre o Estado e as autarquias locais, ao passo que o equilíbrio financeiro horizontal se debruça sobre as relações entre as próprias autarquias.

Segundo dispõe o nº1 do artigo 40º da Lei das Finanças Locais, “ os orçamentos das entidades do setor local prevêm as receitas necessárias para cobrir todas as despesas”. O disposto resulta de uma ideia de equilíbrio entre receitas e despesas, para que não haja um problema de distribuição de esforço e de custos entre a administração central e administração local. Não esqueçamos que o Estado exerce tutela inspetiva sobre as autarquias locais e as restantes entidades do setor local, a qual abrange a respetiva gestão patrimonial e financeira. Só pode ser exercida de acordo com as formas e nos casos previstos na lei, salvaguardando sempre a democraticidade e a autonomia do poder local.

A repartição dos recursos públicos entre o Estado e os municípios, tendo em vista atingir os objetivos de equilíbrio financeiro horizontal e vertical, pode ser obtida através de uma subvenção geral, determinada a partir do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), cujo valor é igual a 19,5 % da média aritmética simples da receita proveniente dos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS).

O Fundo de Equilíbrio Financeiro é repartido 50% como Fundo Geral Municipal e 50% como Fundo de Coesão Municipal (artigo 27º, nº1 da Lei das Finanças Locais). O Fundo Geral Municipal corresponde a uma transferência financeira do Estado que visa dotar os municípios de condições financeiras adequadas ao desempenho das suas atribuições, em função dos respetivos níveis de funcionamento e investimento (artigo 28º da Lei de Finanças Locais). O Fundo de Coesão Municipal visa reforçar a coesão municipal, fomentando a correção de assimetrias, em benefício dos municípios menos desenvolvidos, onde existam situações de desigualdade relativamente às correspondentes médias nacionais (artigo 29º, nº1 da Lei das Finanças Locais).

O quarto grande princípio das finanças locais é o **princípio de cooperação técnica e financeira**, de acordo com o qual as autarquias locais gozam de liberdade quanto à utilização dos seus fundos. Ou seja, a utilização dos fundos corresponde a opções de natureza política. Por isso mesmo se fala em poderes de autonomia patrimonial, orçamental, tributário e de gestão financeira, em obediência às grandes regras orçamentais do Estado.

Princípios do Direito Financeiro Local (princípios no plano da própria lei)

O primeiro princípio é o **princípio da legalidade**, previsto nos termos do artigo 4º, nº1 da lei das finanças locais. A atividade financeira das autarquias locais exerce-se no quadro da Constituição, da lei, das regras de direito da União Europeia e das restantes obrigações internacionais assumidas pelo Estado Português. São nulas as deliberações de qualquer órgão das autarquias locais que envolvam o exercício de poderes tributários (nº2, artigo 4º da lei das finanças locais), determinem o lançamento de taxas não previstas na lei ou que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei.

O segundo princípio é o **princípio da autonomia financeira**, previsto no artigo 6º da lei das finanças locais que reitera o imperativo constitucional constitucional, constante no artigo 238º (e artigo 254º especificamente em relação aos municípios).

O terceiro princípio é o **princípio da estabilidade orçamental**, consagrado no artigo 5º, nº2 da lei de finanças locais. Este princípio pressupõe, na aprovação e execução dos orçamentos, a sustentabilidade financeira das autarquias locais, bem como uma gestão orçamental equilibrada, incluindo as responsabilidades contingentes por si assumidas. As autarquias locais não podem assumir compromissos que coloquem em causa a respetiva estabilidade orçamental.

A atividade financeira das autarquias locais está sujeita ao **princípio da transparência** (artigo 7º da lei das finanças locais), que se traduz num dever de informação mútuo entre estas e o Estado, bem como no dever de divulgar aos cidadãos, de forma acessível e rigorosa, a informação sobre a sua situação financeira. O cumprimento desse dever é especialmente obrigatório quando as autarquias locais entram em insolvência. Note-se que a experiência demonstra que não poucas vezes os poderes inerentes à autonomia financeira são utilizados de modo desconforme, seja porque as disposições legais são diretamente violadas seja porque existe uma gestão pouco racional dos dinheiros públicos. O princípio da transparência aplica-se igualmente

à informação financeira respeitante às entidades participadas por autarquias locais e entidades intermunicipais que não integrem o setor local, bem como às concessões municipais e parcerias público-privadas. O princípio de transparência é um princípio amplo da gestão das autarquias locais.

O Estado e as autarquias locais estão vinculados ao **princípio de solidariedade nacional recíproca** (artigo 8º da lei das finanças locais) que obriga à contribuição proporcional do setor local para o equilíbrio das contas públicas nacionais. Ou seja, intimamente relacionado com o princípio da unidade do Estado, o princípio de solidariedade nacional recíproca visa a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau (artigo 238º, nº2 da Constituição).

Tendo em vista assegurar a consolidação orçamental das contas públicas podem ser estabelecidos, através da Lei do Orçamento do Estado, limites adicionais à dívida total autárquica, bem como à prática de atos que determinem a assunção de encargos financeiros com impacto nas contas públicas pelas autarquias locais. Ou seja, estabelece-se uma ligação estrita entre as autarquias locais e o Estado. O regime do endividamento das autarquias locais vem previsto nos artigos 48º e 49º

O **princípio de coordenação entre finanças locais e finanças do Estado** (artigos 8º e 11º da lei de finanças locais) tem especialmente em conta o desenvolvimento equilibrado de todo o País e a necessidade de atingir os objetivos e metas orçamentais traçados no âmbito das políticas de convergência a que Portugal se tenha vinculado no seio da União Europeia. A coordenação referida efetua-se através do Conselho de Coordenação Financeira, em regra presidido pelo Ministro das Finanças. Conta com os representantes do poder central, mas também com a presença de dois representantes da Associação Nacional de Freguesias e dois representantes da Associação Nacional dos Municípios. Reúne ordinariamente duas vezes por anos, antes da preparação do Programa de Estabilidade e Crescimento e da Lei do Orçamento do Estado.

As autarquias locais estão subordinadas ao **princípio da equidade intergeracional**, segundo o qual devem proceder a uma distribuição de benefícios e custos entre gerações, salvaguardando as suas legítimas expectativas através de uma distribuição equilibrada dos custos pelos vários orçamentos num quadro plurianual.

Receitas

Nos termos do artigo 14º da Lei das Finanças Locais, constituem receitas das autarquias locais as receitas tributárias [alíneas a) a e) e alínea g)], as transferências de fundos (alínea f), as receitas sancionatórias (alínea h), as receitas patrimoniais (alíneas i) a l) e receitas creditícias (alínea m). Esta disposição prevê ainda, ao abrigo da alínea n), outras receitas.

Receitas Tributárias

- a) O produto da cobrança do imposto municipal sobre imóveis (IMI);
- b) O produto da cobrança do imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis (IMT);
- c) O produto da cobrança de derramas;

d) A parcela do produto do imposto único de circulação que caiba aos municípios;

e) O produto da cobrança de taxas e preços resultantes da concessão de licenças e da prestação de serviços pelo município;

g) O produto da cobrança de encargos de mais-valias destinados por lei ao município;

Transferências de fundos

f) O produto da participação nos recursos públicos;

Receitas sancionatórias

h) O produto de multas e coimas fixadas por lei, regulamento ou postura que caibam ao município;

Receitas patrimoniais

i) O rendimento de bens próprios, móveis ou imóveis, por eles administrados, dados em concessão ou cedidos para exploração;

j) A participação nos lucros de sociedades e nos resultados de outras entidades em que o município tome parte;

k) O produto de heranças, legados, doações e outras liberalidades a favor do município;

l) O produto da alienação de bens próprios, móveis ou imóveis;

Receitas creditícias

m) O produto de empréstimos, incluindo os resultantes da emissão de obrigações municipais;

Outras receitas

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

No que respeita à classificação das receitas das autarquias locais, podemos distinguir entre aquelas que são **originárias** das próprias autarquias daquelas que são **derivadas**. Não esqueçamos que há receitas que são financeiras e outras não financeiras.

As receitas originárias podem ser **patrimoniais**, **tributárias** ou **creditícias**.

Receitas Patrimoniais

As receitas patrimoniais podem ser **dominiais** ou **empresariais**. Serão receitas dominiais as receitas que resultam do rendimento de bens próprios, móveis ou imóveis, administrados pelas autarquias locais, dados em concessão ou cedidos para exploração. Serão receitas empresariais as receitas provenientes da participação nos lucros das sociedades ou de outras entidades em que as autarquias tomem parte.

Receitas tributárias

As Autarquias dispõem de receitas tributárias, embora estas não cubram a maior parte das suas despesas.

Para melhor compreender esta matéria, impõe-se antes de mais analisar o artigo 238º, nº4, da Constituição que refere a existência de poderes tributários autárquicos.

Casalta Nabais fala de três manifestações destes poderes tributários para os municípios presentes na Lei das Finanças Locais: "duas positivas e uma negativa".

As positivas prendem-se, por um lado, com os poderes de fixação da taxa do IML, relativos aos prédios urbanos e, por outro, com o poder de lançamento da derrama.

A manifestação negativa de poderes tributários prende-se com a concessão de isenções e benefícios fiscais. Nos termos do artigo 15º, nº2 e artigo 16º da Lei das Finanças Locais, podem ser concedidas, pelos municípios, isenções totais ou parciais relativamente aos impostos e outros tributos próprios, embora essas isenções não possam ter mais de 5 anos.

Teoricamente, as autarquias locais podem liquidar e cobrar os seus impostos (artigo 17º, nº1 da Lei das Finanças Locais). Se assim se verificasse, tal representaria uma poupança para o Estado e o processo de liquidação e cobrança seria também mais fácil.

Destacamos entre as receitas tributárias próprias municipais:
o produto da cobrança dos impostos municipais, nomeadamente o imposto municipal sobre imóveis (IMI);

- o imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis (IMT);
- o imposto único de circulação;
- o produto da cobrança de derramas (adicional sobre a coleta de IRC, que corresponde ao rendimento gerado na sua área geográfica por sujeitos passivos, que exerçam a título principal uma atividade de natureza comercial, industrial ou agrícola, até ao limite máximo de 1,5 sobre o lucro tributável - artigo artigo 18º da Lei das Finanças Locais).

Os tributos podem ser impostos ou taxas (prestações bilaterais, que têm um regime próprio quando relacionadas com as autarquias locais).

Receitas creditícias

O terceiro grande tipo de receitas originárias são as receitas creditícias, previstas no artigo 49º e seguintes da Lei das Finanças Locais. As autarquias locais podem contrair empréstimos de curto, médio e longo prazo, assim como podem emitir obrigações e celebrar contratos de locação financeira. Os empréstimos são obrigatoriamente denominados em euros e podem ser a curto prazo (com maturidade até um ano) ou a médio e longo prazos (com maturidade superior a um ano): é o que resulta do disposto no artigo 49º, nº2 da Lei das Finanças Locais.

Nos termos do artigo 50º, nº1 da Lei das Finanças Locais, os empréstimos a curto prazo são contraídos apenas para ocorrer a dificuldades de tesouraria, devendo ser amortizados até ao final do exercício económico em que foram contratados. Os empréstimos a médio e longo prazos podem ser contraídos para aplicação em

investimentos ou ainda para proceder de acordo com os mecanismos de recuperação financeira municipal (artigo 51º, nº1 da Lei das Finanças Locais).

O pedido de autorização à assembleia municipal para a contração de empréstimos é obrigatoriamente acompanhado de informação sobre as condições praticadas em, pelo menos, três instituições autorizadas por lei a conceder crédito, bem como de mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do município (artigo 49º, nº5 da Lei das Finanças Locais).

A dívida total de operações orçamentais do município, incluindo a das entidades previstas no artigo 54.º, não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.

O cumprimento dos níveis de endividamento autárquico é uma exigência dos dos princípios da estabilidade orçamental, da solidariedade recíproca e da equidade intergeracional.

Transferências Orçamentais

A principal receita das Autarquias Locais resulta das transferências que o Estado faz, na ótica da partilha dos recursos de que dispõe com elas.

Essa partilha tem o objetivo, quer da dotação das Autarquias Locais de condições financeiras adequadas à prossecução das suas atribuições, quer da promoção da correção de desigualdades, tendo em vista o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional.

Essa partilha de recursos é operada, anualmente, pelo Orçamento do Estado, o qual não determina apenas os montantes globais a atribuir a cada um dos fundos, mas aquilo que cabe em concreto a cada Autarquia.

Transferências orçamentais para os Municípios

Anualmente é inscrita, no Orçamento do Estado, a transferência orçamental para o Fundo de Equilíbrio Orçamental de 19,5 % da média aritmética simples da receita proveniente dos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS), o IRC e imposto sobre o valor acrescentado (IVA) (artigo 25º, nº1, alínea a) da Lei das Finanças Locais). O Fundo de Equilíbrio Orçamental atribui uma subvenção a cada um dos Municípios, através do Fundo Geral Municipal e do Fundo de Coesão Municipal.

O Fundo de Equilíbrio Financeiro é repartido 50% como Fundo Geral Municipal e 50% como Fundo de Coesão Municipal (artigo 27º, nº1 da Lei das Finanças Locais).

O Fundo Geral Municipal corresponde a uma transferência financeira do Estado que visa dotar os municípios de condições financeiras adequadas ao desempenho das suas atribuições, em função dos respetivos níveis de funcionamento e investimento (artigo 28º da Lei de Finanças Locais).

O Fundo de Coesão Municipal visa reforçar a coesão municipal, fomentando a correção de assimetrias, em benefício dos municípios menos desenvolvidos, onde existam

situações de desigualdade relativamente às correspondentes médias nacionais (artigo 29º, nº1 da Lei das Finanças Locais).

As formas de distribuição do Fundo Geral Municipal e do Fundo de Coesão Municipal estão previstas nos artigos 32 e 33º da Lei das Finanças Locais.

Anualmente é também inscrita, no Orçamento do Estado, a transferência orçamental para o Fundo Social Municipal no valor correspondente às atribuições e competências transferidas da administração central para os municípios, nomeadamente no âmbito da educação, saúde ou na ação social (artigo 25º, nº1, alínea b) e artigo 30º da Lei das Finanças Locais).

O Orçamento do Estado pode ainda operar anualmente, para os Municípios, uma transferência correspondente a uma participação variável até 5% no IRC, determinada nos termos do artigo 26º da Lei das Finanças Locais (artigo 25º, nº1, alínea c) da Lei das Finanças Locais).

Finanças Regionais

Prescreve a este respeito o legislador constituinte que “os arquipélagos dos Açores e da Madeira constituem regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos e de órgãos de governo próprio” fundamentando-se este regime nas características geográficas, económicas, sociais e culturais e nas históricas aspirações autonomistas das populações insulares (artigo 225º seguintes da Constituição).

Nos termos do artigo 227º da Constituição da República Portuguesa, as Regiões Autónomas são titulares de poder tributário próprio e de poderes orçamentais, de autonomia patrimonial, creditícia e de tesouraria. Um elemento distintivo das Regiões Autónomas reside na sua competência legislativa. Em Portugal, são órgãos legislativos a Assembleia da República, o Governo e as Assembleias Legislativas Regionais. As Assembleias Legislativas podem legislar em matérias de reserva relativa da Assembleia da República, mediante autorização desta, com exceção prevista na alínea i) do artigo 165º (criação de impostos e sistema fiscal e regime geral das taxas e demais contribuições financeiras a favor das entidades públicas).

Autonomia Financeira (artigo 5º da Lei das Finanças Regionais)

No seguimento da consagração constitucional de um especial estatuto de autonomia, pode afirmar-se que o mais significativo princípio de Direito financeiro regional, até porque constitui uma das bases sobre a qual assentam todos os restantes, é o **princípio da autonomia financeira das Regiões**.

A autonomia financeira das Regiões Autónomas, tal como é constitucionalmente reconhecida, consubstancia-se em:

- autonomia patrimonial;
- independência orçamental;
- autonomia de tesouraria.

Em primeiro lugar, as Regiões Autónomas gozam da suscetibilidade de serem titulares de património próprio, quer sob a forma de bens imóveis (edifícios, terrenos, etc.), quer sob a forma de bens móveis (ações, direitos de crédito, direitos de propriedade intelectual ou industrial), sem sujeição a qualquer poder de superintendência ou de tutela do Estado (artigo 227º, nº1, al. h) da Constituição) – **autonomia patrimonial**.

Em segundo lugar, as Regiões Autónomas aprovam, por via da sua Assembleia Legislativa Regional e mediante proposta do respectivo Governo regional, o seu próprio orçamento e procedem à sua execução – **independência orçamental**. Estas dispõem ainda do poder de aprovar o plano de desenvolvimento económico e social, as contas da região e de participar na elaboração dos planos nacionais (artigo 227º, nº1, al. p) da Constituição da República Portuguesa). Mas também podem participar na definição e execução das políticas fiscal, monetária, financeira e cambial, de modo a assegurar o controlo regional dos meios de pagamento em circulação e o financiamento dos investimentos necessários ao seu desenvolvimento económico-social (artigo 227º, nº1, alínea r), da Constituição).

A independência orçamental é um dos traços caracterizadores da autonomia qualificada de que as Regiões Autónomas beneficiam e que lhes confere poderes políticos e legislativos (artigo 225º da Constituição). Será esta associação de ideias (independência orçamental e autonomia político-legislativa) que conduzirá ao reconhecimento às Regiões Autónomas de um volume maior de receitas em relação ao que é atribuído às autarquias locais e de maior participação quanto às receitas de que auferem. Note-se, porém, que apesar de gozarem de independência orçamental, as Regiões Autónomas estão vinculadas aos mesmos princípios orçamentais, aplicáveis ao Orçamento do Estado (anualidade, unidade, universalidade, especificação, equilíbrio, não consignação e não compensação - artigos 105º da Constituição) e ao dever de assegurar a estabilidade orçamental.

Finalmente, a independência orçamental surge associada a um imperativo constitucional de **autonomia de tesouraria**, que não devemos descurar. É com base na autonomia de tesouraria que as Regiões Autónomas arrecadam e dispõem de receitas atribuídas por lei (artigo 227º, nº1, alíneas i), j) e r), da Constituição da República Portuguesa). Por força desta autonomia,

- as Regiões Autónomas dispõem de poder tributário próprio e de poder para adaptar o sistema fiscal nacional às especificidades regionais (artigo 227º, nº1, alínea i), da Constituição da República Portuguesa);
- as Regiões dispõem de receitas fiscais nela cobradas ou geradas (artigo 227º, nº1, alínea j), primeira parte, da Constituição da República Portuguesa);
- as Regiões dispõem de uma participação das receitas tributárias do Estado (artigo 227º, nº1, alínea j), segunda parte, da Constituição da República Portuguesa).

Portanto, as regiões autónomas têm amplos poderes no plano financeiro. Do exposto resulta um tratamento mais cuidado e preciso da Constituição da República Portuguesa em matérias adstritas às finanças regionais.

O regime financeiro das regiões autónomas está previsto em conformidade com o **princípio da subsidiariedade**. Trata-se de um princípio formalmente constitucional (art.

6º), que apela a um critério de eficiência das atuações, confrontando o modo como a mesma função é prosseguida pelo Estado e pelas Regiões. Nos casos em que a mesma função seja prosseguida com um maior grau de eficácia pelas Regiões, deve-se-lhes reconhecer a sua titularidade ou, no mínimo, o seu exercício. Naturalmente que esta ideia não se aplica aos domínios e às atribuições exclusivas do Estado (defesa, justiça, diplomacia, etc.), sob pena de violação de outras dimensões constitucionais importantes. Fora tais reservas, dever-se-á defender, preferencialmente, pelo nível da administração que estiver mais próximo e mais apto a intervir. Apenas assim não será se “os objetivos concretos da ação em causa não possam ser suficientemente realizados senão pelo nível da administração superior”.

Nos termos do artigo 3º da Lei das Finanças Regionais, 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 orçamental;
- d) Princípio da estabilidade das relações financeiras;
- 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.

Princípio da Legalidade (artigo 4º da Lei das Finanças Regionais)

A autonomia financeira das regiões autónomas exerce-se no quadro da Constituição, dos respetivos estatutos político-administrativos, da lei de enquadramento orçamental, da Lei das Finanças Regionais e demais legislação complementar, das regras de direito da União Europeia e das restantes obrigações internacionais assumidas pelo Estado Português.

Princípio da Estabilidade Orçamental (artigo 6º da Lei das Finanças Regionais)

O princípio da estabilidade orçamental pressupõe uma situação de equilíbrio orçamental e de sustentabilidade financeira das regiões, incluindo as responsabilidades contingentes por elas assumidas.

Princípio da estabilidade das relações financeira (artigo 7º da Lei das Finanças Regionais)

O princípio da estabilidade das relações financeiras entre o Estado e as regiões autónomas visa garantir aos órgãos de governo próprio das regiões autónomas a estabilidade dos meios necessários à prossecução das suas atribuições.

Princípio da solidariedade nacional (artigo 8º da Lei das Finanças Regionais)

O princípio da solidariedade financeira prevê que todos os níveis, patamares ou degraus de decisão política — Estado, Regiões e Autarquias — devam ser reciprocamente colaborantes na prossecução do bem comum, repartindo, na medida do possível, receitas e despesas e procurando auxiliar os financeiramente menos capazes (isto é, titulares de menores recursos disponíveis). O princípio da solidariedade nacional,

não pode ser perspectivado por forma a dele se extrair uma só direcionalidade, pois trata-se de um princípio de amplitude recíproca.

O bem comum aqui em causa é, em primeira linha, o equilibrado e harmonioso desenvolvimento do País — devendo-se “assegurar um nível adequado de serviços públicos e de actividades privadas, sem sacrifícios desigualitários” — e o cumprimento dos objetivos de política económica a que o Estado Português esteja vinculado por força de tratados ou acordos internacionais (nomeadamente os que decorrem de políticas da União Europeia). Por aqui se vê que a ideia de solidariedade é uma decorrência do próprio princípio do Estado unitário, significativo da ideia de que o Estado é apenas um e existe uma única ordem constitucional que se quer proporcionada e coerente.

Princípio da continuidade territorial (artigo 9º da Lei das Finanças Regionais)

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.

Princípio da regionalização de serviços (artigo 10º da Lei das Finanças Regionais)

A regionalização de serviços e a transferência de poderes prosseguem de acordo com a Constituição e com a lei.

Princípio da coordenação (artigo 11º da Lei das Finanças Regionais)

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 objetivos 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.

Princípio da Transparência (artigo 12º, nº1 e 2 da Lei das Finanças Regionais)

O Estado e as regiões autónomas prestam mutuamente toda a informação em matéria económica e financeira necessária à cabal prossecução das respetivas políticas financeiras. Esta informação deve ser prestada pelo Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras. Nos termos do número 3 do artigo 15º da Lei das Finanças Regionais, o Conselho é presidido por um representante do membro do Governo responsável pela área das finanças e integra dois representantes do Governo Regional dos Açores, dois representantes do Governo Regional da Madeira, um da Direção-Geral do Orçamento, um da Autoridade Tributária e Aduaneira, um do Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças e um da Direção-Geral do Tesouro. Tem por objectivo analisar as políticas orçamentais regionais e a sua coordenação com os objetivos da política financeira nacional (artigo 15º, nº1, alínea b) da Lei das Finanças Regionais).

Princípio do Controlo (artigo 13º da Lei das Finanças Regionais)

A autonomia financeira das regiões autónomas está sujeita aos controlos administrativo, jurisdicional e político, nos termos da Constituição, do Estatuto Político-Administrativo de cada uma das regiões autónomas e da lei de enquadramento orçamental.

Poderes Tributários Regionais

O reconhecimento de verdadeiros poderes tributários regionais diferencia as finanças das Regiões Autónomas das Autarquias Locais, cujos poderes tributários são muito reduzidos. São poderes intermédios entre o Estado e as Autarquias Locais. O legislador, ao prever estes poderes tributários regionais, aponta uma lógica de flexibilidade de acompanhamento da realidade e de limitação das Regiões pelo princípio da legalidade. Salientam-se duas grandes formas de intervenção: através de um poder tributário próprio e autónomo, ao passo que a segunda intervenção se prende com a adaptação ao sistema tributário nacional às Regiões Autónomas. Para este efeito, vejam-se os artigos 55º e seguintes da Lei das Finanças Regionais.

Nos termos do artigo 55º, nº 1 da Lei das Finanças Regionais, as competências tributárias dos órgãos regionais observam os limites constitucionais e estatutários e ainda os seguintes princípios:

- a) O princípio da coerência entre o sistema fiscal nacional e os sistemas fiscais regionais;
- b) O princípio da legalidade, nos termos da Constituição;
- c) O princípio da igualdade entre as regiões autónomas;
- d) O princípio da solidariedade nacional, nos termos do artigo 8.º;
- e) O princípio da flexibilidade, no sentido de que os sistemas fiscais regionais devem adaptar-se às especificidades regionais, quer podendo criar impostos vigentes apenas nas regiões autónomas quer adaptando os impostos de âmbito nacional às especificidades regionais;
- f) O princípio da suficiência, no sentido de que as cobranças tributárias regionais, em princípio, visam a cobertura das despesas públicas regionais;
- g) O princípio da eficiência funcional dos sistemas fiscais regionais, no sentido de que a estruturação dos sistemas fiscais regionais deve incentivar o investimento nas regiões autónomas e assegurar o desenvolvimento económico e social respetivo.

Nos termos do artigo 56º, nº2 da Lei das Finanças Regionais, a competência legislativa regional, em matéria fiscal, é exercida pelas Assembleias Legislativas das regiões autónomas. As Assembleias Legislativas, mediante decreto legislativo regional, podem criar impostos vigentes apenas na respetiva região autónoma desde que não incidam sobre matéria objeto de qualquer dos impostos de âmbito nacional (artigo 57º, nº1 da Lei das Finanças Regionais). Esta proibição surge com o objetivo de evitar que os cidadãos das Regiões Autónomas sejam duplamente tributados.

As Assembleias Legislativas das regiões autónomas podem proceder à adaptação do sistema fiscal nacional às especificidades regionais. Mas podem ainda, nos termos da lei e tendo em conta a situação financeira e orçamental da região autónoma, diminuir

as taxas nacionais do IRS, do IRC e do IVA, até ao limite de 30 /prct. e dos impostos especiais de consumo, de acordo com a legislação em vigor (artigo 59º, nº1 e 2 da Lei das Finanças Regionais).

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 projetos de investimentos significativo (artigo 59, nº5 da Lei das Finanças Regionais).

Para além dos poderes legislativos, as regiões têm poderes administrativos no plano tributário (art. 61º da Lei das Finanças Regionais). As competências administrativas regionais, em matéria fiscal, a exercer pelos Governos e administrações regionais respetivas, compreendem:

- a) a capacidade fiscal de as regiões autónomas serem sujeitos ativos dos impostos nelas cobrados, quer de âmbito regional, quer de âmbito nacional;
- b) o direito à entrega, pelo Estado, das receitas fiscais que devam pertencer-lhes.

Receitas Tributárias do Estado cobradas nas Regiões Autónomas ou com conexão com pessoas aí residentes ou representados bens nelas localizados:

- IRS devido ou retido por pessoas singulares residentes nas Regiões Autónomas;
- IRC devido por pessoas coletivas residentes nas Regiões Autónomas;
- IVA cobrado pelas operações realizadas nas Regiões Autónomas;
- Impostos especiais sobre o consumo cobrados sobre os produtos tributáveis que sejam introduzidos no consumo das Regiões Autónomas;
- Imposto de selo devido por sujeitos passivos com sede ou direção efetiva nas Regiões Autónomas ou com sede ou direção efetiva em território nacional, mas com sucursais, delegações ou quaisquer formas de representação permanente nas Regiões Autónomas;
- Impostos especiais sobre o consumo;
- Impostos especiais pelo exercício da atividade do jogo devido pelas empresas concessionárias nas respetivas circunscrições territoriais.

As receitas podem ser receitas tributárias, patrimoniais (de acordo com o regime geral de gestão do património) e creditícias.

Receitas creditícias

As Regiões Autónomas podem contrair empréstimos públicos de longo e curto prazo (dívida fundada e dívida flutuante, respetivamente), nos limitados termos definidos pela Lei das Finanças Regionais.

A contração de dívida fundada destina-se exclusivamente a financiar investimentos ou a substituir e a amortizar empréstimos anteriormente contraídos (artigo 38º, nº1 da Lei das Finanças Regionais) Resulta de necessidades de financiamento na execução orçamental.

Para fazer face a necessidades de tesouraria, as regiões autónomas podem emitir dívida flutuante cujo montante acumulado de emissões vivas em cada momento não

deve ultrapassar 0,35 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos três prazos (artigo 39º da Lei das Finanças Regionais).

No que respeita aos limites da dívida regional, tenha-se em atenção que o total do passivo exigível das entidades do sector público administrativo regional não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos três exercícios (artigo 40º, nº1 da Lei das Finanças Regionais).

As Regiões Autónomas podem solicitar assistência económica e financeira ao governo da República em caso de dificuldade económica e ou financeira (artigo 46º, nº1 da Lei das Finanças Regionais). A formalização do pedido é feita mediante a apresentação pela região autónoma das políticas de ajustamento (artigo 46º, nº2 da Lei das Finanças Regionais). Porém, a assistência económica e financeira a prestar pelo Governo da República depende de prévia avaliação positiva das políticas de ajustamento propostas pela região autónoma (artigo 46º, nº3 da Lei das Finanças Regionais). Nos termos do nº 6 do artigo 46º da Lei das Finanças Regionais, atenta a submissão das regiões autónomas a Programa de Assistência Económica e Financeira, fica suspenso o cumprimento do princípio do equilíbrio orçamental e dos limites da dívida regional, até que, por lei, se reconheça estarem reunidas as necessárias condições para a sua execução.

As receitas derivadas são aquelas que compreendem as transferências do Estado. Ao artigo do artigo 48º da Lei das Finanças Regionais, a Lei do Orçamento do Estado de cada ano inclui verbas a transferir para cada uma das regiões autónomas. Estas transferências funcionam de modo distinto em relação às finanças locais. No ano da entrada em vigor da lei, faz-se uma primeira transferência, de acordo com a qual o montante de verbas é de 352, 5 milhões € e a partir daí vai-se procedendo à atualização do montante das transferências. As transferências são executadas trimestralmente.

A par das transferências orçamentais, os artigos 49º, 50º, 51º e 52º da Lei das Finanças Regionais prevêm, respectivamente, o Fundo de Coesão para as regiões ultraperiféricas (destina-se a apoiar exclusivamente programas e projetos de investimentos), a comparticipação nacional em sistemas de incentivos, os projetos de interesse comum e os protocolos financeiros.

Despesa Pública

a. A visão clássica da despesa pública: o sacrifício imposto aos particulares

O conceito clássico de despesa pública está associado à ideia de redução da riqueza, de património, ainda que essa redução seja considerada necessária ou indispensável para o desempenho das funções do Estado.

A despesa pública no contexto do Estado Liberal está associada às tarefas do próprio Estado. Reduzida ao mínimo que estava a atividade do Estado liberal, as suas despesas destinavam-se a pagamentos, consumos ou assunções de encargos, não geradores de nova riqueza. Aliás, tenha-se em atenção que as finanças clássicas são marcadas pela neutralidade do Estado em relação à vida económica. Ou seja, a receita

cobrada pelo Estado, sob a forma de imposto, era calculada em função do montante de despesa pública reputada essencial para o seu funcionamento. Nesta lógica de equilíbrio orçamental, o endividamento só deveria ser contraído em casos extremos.

O Estado liberal é visto como um Estado-consumidor, como uma espécie de "buraco", onde desaparecem para sempre as somas coletadas sobre o rendimento nacional. Como corolário, entende-se que os contribuintes que a suportam sempre dariam um uso mais produtivo ao dinheiro.

b. A visão contemporânea da despesa pública: instrumento público, ao lado das receitas públicas, de redistribuição de riqueza

A perspectiva contemporânea da despesa pública não está exclusivamente associada à atividade do Estado.

Já não se encara o Estado como um "buraco" que faz desaparecer o dinheiro que coleta. A despesa pública pode ser um meio de redistribuição de riqueza, na medida em que se opere a transferência de riqueza entre grupos sociais. Ou seja, a soma das quantias repartidas pelo Estado entre os cidadãos equivale à soma das quantias que ele coletou sobre os seus rendimentos.

Esta alteração de perspectiva está intimamente ligada com a passagem das finanças neutras para as finanças ativas e com a generalização do pensamento keynesiano. Atualmente, a despesa pública é reconhecida uma dupla função: social e económica. Ela permite assegurar uma certa forma de solidariedade social e desempenha o papel de estabilizador económico.

De acordo com esta perspectiva, a despesa pública é um dos elementos ou braços fundamentais da atividade financeira do Estado (o outro é o das receitas públicas).

Porém, a concretização das ambiciosas metas próprias do Estado social e democrático de direito, que requer o desembolso de grandes quantias de dinheiro em forma de gasto público, gera óbvios problemas.

Por um lado, importantes e constantes défices orçamentais (défice = corresponde à diferença existente entre a despesa excessiva de um determinado ano económico em relação às receitas existentes. Sempre que a despesa pública é excessiva tem de se recorrer ao crédito público/ endividamento público).

Por outro, uma tendência imparável de aumento da quantia global das receitas dos entes públicos (aumento da dívida pública; privatizações e pressão fiscal).

A crescente afirmação da despesa pública como matéria jurídica e não exclusivamente económica ou política

Em termos de tratamento dogmático e jurídico, a despesa pública foi durante muitos anos entendida como um tema menor. O que se ficou a dever, em parte, à influencia da escola alemã de direito publico, que remeteu o tratamento da despesa para o domínio político e que considerava as normas como internas ou de pura organização. Mas também se deveu ao facto de na Constituição da República Portuguesa haver um silêncio quanto a esta matéria, em oposição à matéria adstrita às receitas, consagradas como matéria de reserva da Assembleia da República.

Esta falta de tratamento dificultou muito a árdua tarefa da construção da despesa pública paralela à da receita pública. Ou seja, gerou um hiato em termos de desenvolvimento entre os dois braços de direito financeiro.

Hoje a importância do controlo da despesa pública (muito por força do equilíbrio orçamental, da necessidade de cumprimento dos critérios de convergência de endividamento e défice orçamental), remete-nos necessariamente para o plano jurídico.

O conceito de despesa pública

O conceito de despesa pública é indissociável da realidade orçamental (incluindo aqui não só o Orçamento do Estado, mas também os orçamentos locais e regionais). Com efeito, a despesa tem a ver com a aplicação, mediante os mecanismos juridicamente estabelecidos, dos créditos previamente aprovados no Orçamento correspondente para assim fazer frente às obrigações de conteúdo económico do ente público de que se trate.

Estritamente relacionado com o conceito de despesa pública estão os programas plurianuais. O Orçamento prevê as despesas a realizar num ano. No entanto, nem todas as despesas se ficam por esse horizonte temporal. Portanto, é necessário que a despesa pública este prevista em programas plurianuais, nos quais a despesa pública total é dividida por vários anos.

A este propósito, tenha-se também em atenção o conceito de cabimento, segundo o qual a despesa não deve exceder, cumulativamente com despesas anteriores, o montante inscrito no Orçamento.

No âmbito da fiscalização prévia das despesas públicas, o Tribunal de Contas verifica "se os actos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras directas ou indirectas estão conforme às leis em vigor e se os respectivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria".

Da fiscalização prévia resulta a concessão ou a recusa do visto. A recusa de visto resulta de casos de nulidade, falta de cabimento orçamental e ilegalidade que altere ou possa alterar o resultado financeiro. A recusa de visto em relação a um ato, contrato ou outro instrumento a ele sujeito determina a ineficácia dos mesmos.

Classificação da despesa pública

Com base no disposto na Lei de Enquadramento Orçamental, a classificação da despesa pública pode ser orgânica, funcional e económica.

A classificação orgânica apresenta as despesas pelas unidades administrativas em que estão integradas. Ou seja, estamos a falar de uma classificação que atende à organização formal do Estado.

A classificação funcional dá a conhecer a atividade do Estado, quanto à natureza das suas funções e quanto ao custo de cada uma delas. Por exemplo, as despesas para a saúde, educação, defesa, etc.

A classificação económica apresenta os gastos correntes e os gastos com a formação bruta de capital fixo (investimentos). Portanto, as despesas são classificadas de acordo com o critério económico quando se toma em atenção a sua temporalidade em conexão aos seus fins.

Da análise das despesas, quando apresentadas pelas classificações orgânica, funcional e pela económica, ressalta a ideia de que a despesa pública não é toda utilizada da mesma forma. Dos mapas orçamentais resulta que esta é empregue essencialmente de três formas: consumos, transferências e investimentos.

A despesa pública como o conjunto de consumos, investimentos e transferências

- Consumos

Quando nos referimos a consumos do Estado, estamos a referir-nos às despesa e funcionamento do Estado (despesas correntes do designado consumo público), juntando ainda a este agregado os encargos correntes da dívida pública (que são normalmente objeto de tratamento separado pela sua variabilidade e para permitirem uma mais fácil contabilização dos saldos primários). Ou seja, a este conjunto fazem corresponder a soma das despesas correntes, subtraídas as transferências correntes.

$$\text{Consumos} = \text{despesas correntes} - \text{transferências correntes}$$

O que os consumos, como componente de despesa, têm em comum é o facto de diminuírem o ativo líquido do Estado, sendo insusceptíveis de gerar nova riqueza - seja por via da redistribuição ou do investimento. Ou seja, são despesas que não oferecem em contrapartida em termos de acréscimo de bens duradouros.

São exemplos de consumos do Estado as remunerações certas e permanentes e os abanos variáveis ou eventuais que o Estado deve aos seus servidores; a aquisição de bens e serviços correntes; os encargos correntes da dívida pública.

Apesar destas despesas poderem ser economicamente estéreis, são fundamentais para a prossecução do interesse geral da comunidade, pois sem elas também não existiria Estado. Quer queiramos quer não, haverá sempre uma parte da despesa pública que continua a não corresponder a despesa reprodutiva e a alimentar só o Estado.

Como nota final cabe acrescentar que o Estado como mero consumidor deve ser reduzido ao mínimo, para que não se transforme “numa espécie de buraco”.

- Transferências

A expressão “transferências” remete-nos para uma ideia de movimento: transferências é sinónimo de deslocação, transporte, mudança de lugar, passagem,...

As transferências são uma componente da despesa pública, correspondente a prestações unilaterais do Estado dirigidas a outro ente económico (público ou privado), sem se verifique qualquer contraprestação por parte deste último.

Com o reconhecimento das transferências no seio da despesa, o Estado apresenta-se como uma pessoa coletiva que também cria riqueza: a despesa pública opera transferências de riqueza entre grupos sociais, gerando ela própria nova riqueza. Nesta perspetiva, a despesa pública não corresponde sempre a perda.

As despesas que correspondem a transferências podem ser dirigidas para o setor público, para o setor privado ou ainda para o exterior.

Entre as transferências para o setor público, estão incluídas as que são feitas para as Administrações Públicas (Fundos e Serviços Autónomos, Administração Local, Segurança Social e Regiões Autónomas).

Entre as transferências para o setor privado compreendem-se as feitas para o que no Orçamento do Estado é designado por Administrações Privadas (Federações Desportivas; Instituições particulares de ensino e de investigação; Fundação Calouste Gulbenkian; etc.) e as feitas às famílias.

Entende-se como transferência para o exterior as que correspondem a contribuições para a União Europeia e outras transferências para o exterior (países terceiros e organizações internacionais).

No âmbito das transferências são de considerar tanto as transferências correntes (que visam o financiamento das despesas de consumo da entidade recebedora), quanto as transferências de capital (que visam o financiamento de despesas de capital da entidade recebedora).

Na perspetiva do controlo, a identificação das transferências constitui um claro alerta no sentido do escrutínio da sua produtividade. É que por vezes, estas acabam por corresponder a situações de retirada de fundos a setores produtivos para beneficiar outros cuja utilidade social ou económica seria nula (ou, pelo menos, mais baixa). A questão da produtividade ou improdutividade das transferências adquire particular

relevância nas transferências para o setor privado, de forma a evitar a sua excessividade e, sempre que possível, até mesmo a improdutividade da despesa pública.

- Investimentos

Os investimentos abarcam todo o conjunto de despesas com efeitos na formação de capital fixo, que perduram no tempo, estendendo-se os seus efeitos para além do período para além do período orçamental a que dizem respeito. Ao contrário do que sucedia quanto aos consumos, os investimentos diminuem o ativo líquido do Estado mas geram contrapartidas em termos de acréscimo de bens duradouros.

A ideia de investimento público, sobretudo numa perspetiva de distribuição e repartição de riqueza, é uma ideia desenvolvida sobretudo no século XX com a difusão do pensamento keynesiano.

Num contexto de finanças ativas, o investimento pelo Estado deixa de vez de ser desvalorizado perante a despesa privada, como sucedia na perspetiva clássica. A despesa privada não é, à partida, melhor do que a pública pelo facto de ser privada.

Mas se a verdade é que o Estado pode fazer mais e melhor com a despesa pública em matéria de investimentos, o certo é que no controlo desta parte da despesa não podemos prescindir em cada passo de um confronto com a despesa privada, procurando limitar a ação do Estado àquilo em que a sua intervenção suplanta a dos privados.

A despesa pública como atualização de meios económicos monetários

De acordo com os mapas orçamentais, a despesa pública restringe-se ao universo dos gastos contabilizáveis (soma dos meios económicos monetários empregue por entes públicos, tendo em vista a satisfação de necessidades públicas).

Ficam, portanto, fora do controlo orçamental todos os gastos não contabilizáveis também designados por gastos ocultos, por parte do Estado (de que são exemplos a oferta de transportes gratuitos e a possibilidade de utilização de imóveis pertencentes a entidades públicas).

Os gastos ocultos ou não contabilizáveis escapam, a par do que sucede com as operações de tesouraria, com a gestão patrimonial do Estado e com os fenómenos de independência orçamental, à aplicação do princípio da plenitude orçamental.

Note-se, porém, que se relativamente a estas operações financeiras que escapam ao Orçamento (as operações de tesouraria, a gestão patrimonial do Estado e os fenómenos de independência orçamental), existe a possibilidade de escrutínio por parte da Assembleia da República, por constarem obrigatoriamente dos elementos informativos que o Governo deve apresentar, juntamente com a proposta do Orçamento (artigo 37º LEO), os gastos não contabilizáveis e estão totalmente fora da vista quer da Assembleia da República quer do Tribunal de Contas.

É certo que, neste ponto, se poderá dizer que a sua não-orçamentação não provoca dano de maior, por se tratar de dispêndio de massas monetárias. Porém, tratando-se da utilização de bens públicos bem ficaria ao legislador uma maior transparência no que toca a estes gastos, para que também estes possam ser controlados política e juridicamente enquanto benefícios e regalias concedidos pelo Estado, por forma a promover a sua parcimoniosa utilização, evitando abusos.

A Receita Pública

Entende-se por receita pública qualquer recurso obtido durante um determinado período, mediante o qual o sujeito público pode satisfazer as despesas públicas que estão a seu cargo.

Quando se fala de receitas públicas referem-se essencialmente três: as receitas patrimoniais, as credífcias e as tributárias.

Receitas patrimoniais

As receitas patrimoniais são as provenientes da gestão dos bens de que o Estado é titular ou que tem à sua disposição para satisfação das suas necessidades.

No que toca aos bens do Estado, procede-se à distinção entre o património dominial (bens de domínio público e domínio privado) e o património creditício ou obrigacional (créditos, direitos de participação social e outros direitos com equivalente conteúdo patrimonial e imaterial; saldos de tesouraria do Estado; participações do Estado em empresas nacionais e estrangeiras; titularidade empresarial; direitos de propriedade, direitos de tutela e participações sociais em empresas públicas ou plurais).

O património do Estado é constituído por ativos e passivos. Os ativos têm a ver com a valorização económica do conjunto de bens e direitos (suscetíveis de avaliação pecuniária), que integram o património (créditos e outros direitos). Os passivos têm a ver com a oneração de bens e direitos (mais uma vez suscetíveis de avaliação pecuniária) (dívidas, encargos, responsabilidades). Ao conjunto de ativos e passivos dá-se o nome de património bruto. O património líquido equivalerá, pois, ao passivo descontado do ativo.

No âmbito dos ativos patrimoniais, distinguem-se o património real e o financeiro, de uma parte, e o património mobiliário e imobiliário, por outra parte.

O património real corresponde às coisas de que o Estado dispõe e aos direitos sobre elas. O património financeiro corresponde ao dinheiro, aos ativos financeiros e aos créditos e débitos do Estado.

O património mobiliário é constituído pelos direitos sobre imóveis bem como pelos direitos de objeto imaterial (arts. 2014º e 205º CC, integrando no conceito de património imobiliário o património dominial de objeto imóvel e o património creditício de objeto imaterial).

Exemplos de receitas provenientes do património mobiliário: dividendos recebidos de empresas públicas, venda de participações sociais em empresas, juros de depósitos das obrigações de que o Estado é titular.

Exemplos de receitas provenientes da gestão do património imobiliário (predial, rural ou de uso coletivo): rendas de edifícios, alienação de imóveis, venda de madeiras e frutos.

Sobre a gestão dos bens imóveis dos domínios públicos do Estado, das Regiões Autónomas e Autarquias locais e sobre a gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado e institutos públicos rege o Decreto-Lei 280/2007, de 7 de agosto.

No âmbito do património do Estado podemos distinguir também o património duradouro do património não duradouro. O património duradouro é aquele que permanece na esfera jurídica do Estado para além do período orçamental (estes bens têm de ser amortizados). O património não duradouro é aquele cuja permanência na esfera jurídica fica aquém de um período orçamental (meios monetários, títulos de curto prazo).

A distinção entre património duradouro e não duradouro é muito relevante, por três razões.

Primeiro, é sobre ela que assenta a classificação económica utilizada nos nossos mapas orçamentais: receitas correntes e de capital. As receitas correntes são as que não alteram a situação ativa ou passiva do património duradouro do Estado; as de capital são as que, pelo contrário, alteram essa situação.

Segundo, é esta distinção que nos permitirá distinguir a dívida flutuante da dívida, consoante os ativos/passivos que lhe correspondem vão ou não para além do período orçamental.

Terceiro, é esta distinção também que permite autonomizar o património de Tesouraria do património do Estado. Com efeito, o património do Tesouraria corresponde a meios monetários do Estado e aos meios de liquidez de curto prazo (património não duradouro).

Receitas Creditícias

As receitas creditícias são, em geral, as resultantes de uma situação de dilação temporal entre duas prestações. Desta dilação temporal resulta benefício para um ou para ambos os sujeitos da operação.

A referência ao crédito público tanto nos pode levar a pensar em receita como em despesa. Ao abrigo dessa figura, tanto podemos considerar o Estado num papel devedor (quando pede empréstimo) como num papel credor (quando concede empréstimo).

A dívida pública é a dívida do Estado (aceção ampla). Como qualquer dívida, traduz um compromisso financeiro ou um conjunto de compromissos financeiros, vencíveis num determinado prazo. Neste sentido, a noção de dívida pública confunde-se com o tema de dívida soberana. O traço distintivo entre as duas noções estará no critério temporal: enquanto a dívida pública tanto pode referir-se a dívida de curtos como longo prazo, a dívida soberana respeitará apenas a esta última e o seu pagamento gerará, em regra, grandes dificuldades por parte dos Estados (Lei 7/98, de 3 de fevereiro).

A dívida pública traduz o conjunto de situações passivas de que o Estado seja titular, determinada, em primeira linha, pelo recurso ao crédito. As receitas de crédito público configuram receitas não efetivas do Estado e, tendencialmente, diminuem o seu património. O recurso ao crédito, por sua vez, é explicado ou pela existência de défice orçamental (as receitas efetivas são insuficientes para cobrir as despesas efetivas) ou pela existência de um *stock* prévio de dívida acumulado. Equivale isto a dizer que a dívida pública resulta da má gestão orçamental, mas pode também surgir na sequência de meras questões de tesouraria (dívida constituída por menos de 1 ano) e de problemas inflacionistas. No que respeita ao último aspeto referido, note-se que quanto maior for a subida dos preços dos fatores de produção maior será a despesa do Estado, designadamente de salários. Portanto, a estabilidade dos preços deve ser considerado um elemento relevante.

Naturalmente, o excessivo endividamento de qualquer entidade pode levar a situações de dificuldade financeira. O Estado não é exceção. Quando há défice orçamental, o Estado necessita de contrair dívida para colmatá-lo, que pagará com juros. No caso concreto da dívida pública, deve colocar-se ainda uma questão adicional: a injustiça geracional.

A dívida pública

Ao conjunto de todas as situações passivas de que o Estado é titular damos o nome de dívida pública. Para o seu estudo, tomaremos como base a Lei-Quadro da Dívida Pública (Lei nº7/ 98, de 3 de fevereiro).

A dívida pública pode ser encarada em sentido amplo e em sentido estrito.

Em sentido amplo, considera-se não só o recurso ao empréstimo público, mas também outras operações de crédito. É neste sentido amplo que se referem por exemplo:

- A **dívida administrativa**, em que o Estado é devedor por força de uma espera forçada ou voluntária de alguns dos seus credores. Esta forma de dívida não resulta de uma contração de empréstimo (resulta, por exemplo, do atraso no pagamento às farmácias; do atraso no pagamento aos fornecedores em geral).
- A **dívida vitalícia**, em que o Estado se coloca numa posição devedora, em virtude da prática de serviços considerados excecionais, relevantes ou distintos (pensões extraordinárias, pensões de preço de sangue, pensões por serviços relevantes para

a defesa da liberdade e da democracia, pensões atribuídas a agentes políticos ou administrativos mortos em situação de serviço público ou nacional, pensões atribuídas em contrapartida de doações feitas ao Estado ou de serviços prestados à Nação e as tradicionais "tenças" reais)

- A **dívida empresarial**, que resulta da participação social que o Estado tem em empresas (públicas e participadas);
- A **dívida aquisitiva** que resulta da aquisição de bens recorrendo aos meios de financiamento privado (locação financeira ou leasing; parcerias público privadas-PPP; *project finance*).

Em sentido estrito, fala-se em dívida pública como uma situação bem específica, na qual o Estado (ou outra entidade pública) é devedor em virtude de uma operação financeira, pela qual lhe foram prestados ativos financeiros, devendo reembolsá-los e/ ou pagar juros ou rendas. Estamos aqui perante o crédito e a dívida pública financeira.

A dívida pública financeira

Quanto às modalidades de dívida pública, propõe-se as seguintes classificações:

Critério da Fonte: A dívida financeira do Estado está geralmente associada à contração de empréstimos ou à emissão de dívida pública. Mas o passivo do Estado pode também fazer-se de dívidas não financeiras: é o que sucede, por exemplo, com as dívidas a fornecedores e, em geral, àqueles a quem o Estado adquire bens e serviços.

Critério do tipo de débito: de acordo com este critério, procede-se à distinção entre a dívida principal ou direta e a dívida acessória ou de garantia. Na dívida principal, o Estado é devedor de uma determinada quantia. Na dívida acessória, o Estado responde subsidiariamente, em caso de incumprimento do devedor principal. Ou seja, é o garante de uma situação de dívida.

Critério do exercício orçamental: Na dívida flutuante, o vencimento verifica-se no período orçamental em que foi gerada. Esta deve ser totalmente paga no espaço de um ano (crédito de curto prazo). Normalmente, a dívida flutuante é contraída por não serem coincidentes as datas de recebimento com as de pagamento, ou seja, é contraída por razões de tesouraria. Na dívida fundada temos um prazo de vencimento superior a um ano. Ou seja, a dívida vence fora do período orçamental em que foi originada (crédito de longo prazo).

Critério da maturidade: podemos qualificar a dívida, atendendo à sua temporalidade. como de curto prazo (se ela é inferior a um ano) ou dívida de longo prazo (se a maturidade é superior a um ano). Quando se fala deste critério não se está a tomar em consideração o vencimento da dívida, mas o cumprimento das obrigações do pagamento de juros. Repare-se que esta distinção não se confunde inteiramente com a

anterior: se é certo que a dívida flutuante é sempre de curto prazo, já não é verdade que a dívida fundada seja sempre de longo prazo.

Na dívida fundada, podemos distinguir a dívida perpétua ou consolidada e a dívida temporária.

A dívida perpétua ou consolidada (a que também se chama apenas consolidada) corresponde a dívida fundada em que o Estado não é obrigado a reembolso, mas apenas ao pagamento de um certo juro anual. Os consolidados podem ser remíveis (o Estado tem a faculdade de reembolsar quando quiser) ou irremíveis (o Estado não goza da faculdade de realizar o reembolso, ficando obrigado apenas a pagamento de juros).

A dívida temporária corresponde a dívida fundada com prazo de reembolso:

- Empréstimos reembolsáveis à vista (como é o caso dos certificados de aforro, após o primeiro trimestre, e dos certificados do tesouro, após o primeiro semestre);
- Vencimento em momento incerto;

Vencimento por morte do devedor (rendas vitalícias);

Vencimento em momento certo e, normalmente, em condições predeterminadas (amortizável). Este é o tipo de dívida temporária mais comum.

Critério da moeda: a dívida pública pode ser qualificada como dívida em moeda nacional, quando é denominada em moeda com curso legal em Portugal (o euro), e como dívida em moeda estrangeira, quando é denominada em moeda que não tenha curso legal em Portugal. A distinção referente à dívida em moeda nacional e à dívida em moeda estrangeira tem por base a moeda de financiamento. Continua-se a fazer referencia a esta distinção, não obstante a consciência que a integração na zona euro lhe retire alguma relevância.

Critério da contratação: segundo este critério podemos contrapor a dívida interna e a dívida externa. A dívida interna é contraída dentro do próprio país, ao passo que a dívida externa é contraída no estrangeiro.

Critério do devedor: pode ser uma dívida contraída perante uma entidade externa ou perante o próprio Estado.

Critério da evidência: a dívida pública pode ter diferentes graus de evidência. Quando a dívida pública resulta da contração de empréstimos ou da emissão de dívida a sua evidência é imediata: dívida expressa do Estado. Quando a dívida resulta da assunção de compromissos que, no imediato até podem trazer receitas para o Estado, mas que, no futuro, redundarão certamente em despesa, a sua evidência é diferida no tempo: podemos qualificá-la como dívida implícita. É o que sucede, por exemplo, com os compromissos assumidos com o pagamento de pensões pelo sistema de segurança social. É o que sucede também com contratos com privados e que implicam para o Estado obrigações futuras (em especial, as parceiras público-privadas).

O regime jurídico da dívida pública

- Autorização da dívida pública

Nos termos do artigo 161º, al. h), da Constituição da República Portuguesa, a contratação e concessão de dívida fundada e a realização de outras operações de crédito que não sejam de dívida flutuante depende de autorização da Assembleia da República, sob pena de nulidade da emissão de dívida correspondente.

Neste mesmo preceito também se prevê que seja a Assembleia da República a determinar o limite máximo de avales a conceder em cada ano pelo Governo.

Exclui-se deste preceito, a necessidade de autorização de dívida flutuante, porque a sua emissão decorre com base em um processo administrativo, da urgência que a utilização destes recursos reembolsáveis em regra assume e do facto de normalmente eles não virem a onerar as gerações futuras.

Note-se, a este propósito, que a autorização da Assembleia da república é apenas necessária para a contratação e concessão de dívida pública. A contratação e a concessão de dívida regional ou municipal - embora também sujeita a constrangimentos orçamentais - está sujeita a autorização das Assembleias das Regiões Autónomas ou as Assembleias Municipais.

A autorização de contratação de dívida fundada implica a definição das respetivas "condições gerais a que se deve subordinar o financiamento do Estado e a gestão da dívida pública" (artigo 4º, nº1, da Lei-quadro da Dívida Pública), ou seja, do acréscimo de endividamento líquido e do seu prazo máximo.

Uma vez concedida a autorização da Assembleia da República, o Conselho de Ministros define, por meio de resolução, as condições complementares a que obedecerão a negociação, contratação e emissão de empréstimos (artigo 5º da Lei-quadro da Dívida Pública).

O Ministro das Finanças tem o poder de definir linhas de orientação específicas a serem seguidas pelo Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP) na execução da política de financiamento e na realização de outras transações relacionadas com a recompra de títulos e com a gestão ativa da carteira de dívida.

Renegociação da Dívida

Na atualidade, no quadro da implementação do Programa de Assistência Financeira, tem sido muito debatida, do ponto de vista político, a hipótese de renegociação da dívida portuguesa. Esta traduz justamente uma forma de gestão anormal da dívida, tecnicamente qualificada antes de conversão. A conversão consiste na alteração, por acordo (renegociação da dívida bilateral) ou pelo devedor (renegociação da dívida unilateral), das condições contratuais em que foi celebrado o empréstimo público, no decurso da vigência deste: as alterações das cláusulas modificam o conteúdo da relação, nos seus elementos essenciais ou acessórios.

A conversão perpetrada pelo devedor carece de legitimidade, pelo que tende a ser proibida pelos ordenamentos jurídicos. De todo o modo, também a renegociação bilateral parte sempre de uma maior fraqueza por parte do credor que, não estando numa posição de superioridade, aceita as condições que lhe são propostas. Estado haverá sempre, pode é ser um Estado falido. Se a confiança nesse Estado baixa e os juros da dívida pública no mercado secundário (mercado que demonstra a confiança dos credores no pagamento da dívida por parte do Estado) alcançam níveis insustentáveis, tem-se que pedir assistência financeira.

Gestão da dívida pública

Os instrumentos da dívida pública financeira

Para beneficiar de empréstimos públicos, o Estado pode recorrer, nos termos do artigo 10º, nº1, da Lei-quadro da Dívida Pública, a vários instrumentos de dívida pública financeira, designadamente a:

- Contratos de empréstimo celebrados diretamente e em condições previamente concluídas com uma entidade pública ou privada, nacional ou estrangeira;
- Obrigações do Tesouro;
- Bilhetes do Tesouro;
- Certificados do Aforro.

Contratos de empréstimo

Os contratos de empréstimo têm uma natureza jurídica híbrida, uma vez que as suas regras balanceiam entre o direito administrativo e o direito comercial, tendendo para o direito privado. Ou seja, são contratos genericamente regidos por normas de direito comercial, visto que são títulos em que vigoram as regras de mercado de capitais e em que o Estado atua no mercado secundário como um sujeito de direito privado. A sua atuação como sujeito de direito público dá-se no âmbito da decisão de dívida, prevista constitucionalmente. De todo o modo, tenha-se em atenção que mais do que um processo individualizado de dívida, temos processos generalizados de dívida. Equivale isto a dizer que, não obstante o recurso a contratos de empréstimos, a tendência é a de serem colocados títulos da dívida que devem ser subscritos pelo público em geral.

Obrigações do Tesouro

As Obrigações do Tesouro constituem o principal instrumento utilizado pelo Estado português para satisfazer as suas necessidades de financiamento.

As Obrigações de Tesouro são valores mobiliários de médio e longo prazo (dívida fundada), cuja emissão se efetua através de operações sindicadas, leilões ou por operações de subscrição limitada (tapping) e que podem ser emitidas com:

- prazos entre 1 e 50 anos;
- com ou sem cupão (cupão zero);
- taxa de juro fixa;
- amortizáveis no vencimento pelo seu valor nominal e

- possibilidade de destaque de direitos (stripping).

A colocação das Obrigações de Tesouro em mercado primário é assegurada por um conjunto de instituições financeiras a quem está atribuído o estatuto de Operador Especializado em Valores do Tesouro ou de Operador de Mercado Primário. De acordo com este estatuto, cabe aos Operadores Especializados em Valores do Tesouro especiais obrigações em matéria de assegurar a liquidez das Obrigações de Tesouro tanto no mercado nacional como internacional.

Em resultado da estratégia de financiamento orientada para o mercado, adotada de forma consistente ao longo dos últimos anos, tem vindo a registar-se um alargamento e uma diversificação geográfica da base de investidores ativos no mercado das Obrigações de Tesouro, que assume hoje um cariz marcadamente internacional.

Bilhetes do Tesouro

Os Bilhetes do Tesouro constituíram desde a sua criação em 1985 e até 1998 um importante instrumento de financiamento do Estado e de intervenção monetária.

Os Bilhetes do Tesouro são valores mobiliários de curto prazo com um valor unitário de um euro, podendo ser emitidos com prazos até um ano (dívida flutuante), colocados a desconto através de leilão ou subscrição limitada e reembolsáveis no vencimento pelo seu valor nominal.

A colocação de Bilhetes do Tesouro em mercado primário é assegurada por um grupo de bancos reconhecidos pelo Instituto de Gestão do Crédito Público como Especialistas em Bilhetes do Tesouro. A estes especialistas é requerida comprovada capacidade de colocação dos Bilhetes do Tesouro no mercado interno e internacional.

A colocação de Bilhetes do Tesouro é ainda efetuada através da realização de leilões regulares de acordo com um calendário previamente anunciado ao mercado. O calendário de leilões é elaborado de forma a assegurar que o montante emitido de cada série de Bilhetes do Tesouro é suficiente para lhe dar liquidez desde a sua abertura.

Mercado primário é aquele onde são transacionados títulos acabados de emitir e, por isso, é neles que se efetua a primeira transação a que eles ficam sujeitos. É aí que o emitente, o Estado, os vende e angaria os recursos financeiros que procura. A este mercado junta-se o **mercado secundário**, onde quem compra dívida pública aquando da sua emissão pode posteriormente realizar a sua venda. A sua função é dar liquidez aos títulos emitidos, tornando-se com isso os mercados suficientemente atraentes para os agentes económicos.

Certificados de Aforro

Os certificados de aforro são instrumentos de dívida criados com o objetivo de captar a poupança das famílias. Têm como característica principal o serem distribuídos a retalho, isto é, serem colocados diretamente juntos dos aforradores e terem montantes

mínimos de subscrição reduzidos. Os certificados de aforro só podem ser emitidos a favor de particulares e não são transmissíveis exceto em caso de falecimento do titular.

A segurança social

Para analisarmos o atual estado da Segurança Social devemos olhar, em primeiro lugar, para a Constituição.

Por um lado, para o artigo 105º, para perceber a inserção do orçamento da Segurança Social no Orçamento do Estado. Daqui se extrai a necessidade de sujeição das suas receitas e despesas ao princípio da autorização política parlamentar, tal como sucede em relação às restantes despesas do Estado. Mas a sujeição à disciplina orçamental ainda hoje não é plena, do ponto de vista formal, uma vez que o orçamento da segurança social, ainda que integrado no orçamento do Estado, conserva autonomia e os decretos-leis que procedem aos desenvolvimentos orçamentais são também eles distintos.

Por outro, para o artigo 63º, porque é nele que se encontra reconhecido o direito de segurança social e se encontram elencadas as funções do Estado neste domínio. Em ordem a assegurar o direito à segurança social, o artigo 63º estabelece que cabe ao Estado concretamente, nos termos do seu nº1, organizar, coordenar e subsidiar o sistema de Segurança Social. E, por último, é nele que estão contidos os princípios fundamentais nesta matéria.

Princípios fundamentais da Segurança Social

- **Princípio da universalidade:** todas as pessoas devem poder aceder à Segurança Social - artigo 63º, nº1 da Constituição da República Portuguesa e artigo 6º da Lei de Bases da Segurança Social (Lei 4/2007, de 16 de janeiro).
- **Princípio do setor público na gestão financeira da Segurança Social** (artigo 63º, nº2): o Estado é o destinatário da norma consagrada de um direito à segurança social, uma vez que é a ele que compete organizar, coordenar e subsidiar um sistema que sirva esses fins.
- **Princípio da unidade** (artigo 63º, nº2): a referência à unidade opõe-se a um sistema fragmentário e disperso (em que cada setor profissional tinha o seu sistema de segurança social). De acordo com este princípio, a Segurança Social deve atuar de forma articulado para que o seu funcionamento seja harmonizado e os seus sistemas, subsistemas e regime se complementem, sobrepondo-se apenas no mínimo (artigo 16º da Lei de Bases da Segurança Social).
- **Princípio da descentralização** (artigo 63º, nº2): a segurança social deve dispor de autonomia em relação à administração central. Ou seja, a segurança social deve ter o seu próprio orçamento e entidade gestora própria (artigo 17º da Lei de Bases da Segurança Social).
- **Princípio da participação** (artigo 63º, nº2): nas suas tarefas relativas à segurança social, o Estado deve fazer intervir associações sindicais, organizações representativas dos trabalhadores e as associações representativas dos demais

beneficiários. Nos termos do artigo 18º da Lei de Bases da Segurança Social, este princípio envolve a responsabilização dos interessados na definição, no planeamento e gestão do sistema e no acompanhamento e avaliação do seu funcionamento.

- **Princípio da acessibilidade económica da Segurança Social:** este princípio não se encontra expressamente plasmado na Constituição, mas é uma derivação do princípio da universalidade. Recorde-se, aqui, a matéria das incapacidades de mercado, sobretudo o que se refere à incerteza e ao risco na atividade económica (o Estado intervém para assegurar a proteção de interesses que não têm fins lucrativos ou que não são apelativos para o mercado) e às externalidades positivas (ao atuarem sozinhas, as entidades que prosseguem estas funções beneficiam não só os utentes que servem, mas também toda a comunidade; nessa medida, é importante comunitarizar os custos) para se perceber a atuação do Estado neste domínio. Só o Estado, com o seu património, é capaz de suportar os custos de um tal sistema e de o oferecer a todos de forma suportável.
- **Princípio da generalidade da cobertura de riscos** (artigo 63º, nº3): a Segurança Social cobre os riscos de doença, velhice, invalidez, viuvez, orfandade, desemprego e outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho, independentemente de se ser trabalhador ou não. Note-se que a enumeração feita constitucionalmente é exemplificativa e não taxativa.
- **Pluralidade institucional:** este princípio permite-nos ver qual o papel desempenhado pelas entidades privadas no que respeita ao cumprimento do dever de Segurança Social.

Nos termos do artigo 63º, nº5, da Constituição da República Portuguesa, o Estado é coadjuvado, nas suas funções de Segurança Social, no que respeita nomeadamente: à criação de creches e equipamentos de apoio à família e à 3ª idade; à proteção à família; ao aproveitamento dos tempos livres para jovens; ao tratamento, prevenção, reabilitação e integração de cidadãos portadores de deficiência. Para tanto, o Estado deve promover a existência de instituições particulares de solidariedade social.

A colaboração com outras entidades prende-se, por um lado, com o facto de o Estado não ter capacidade financeira para prover a todas as necessidades. O direito à Segurança Social - sendo predominantemente um direito a prestações - estará sempre sujeito à reserva do financeiramente possível. E, por outro, com a observância do princípio da subsidiariedade, o qual senta no reconhecimento do papel essencial das pessoas, das famílias e de outras instituições não públicas na prossecução dos objetivos da segurança social (artigo 11º da Lei de Bases da Segurança Social).

Juntamente com estes princípios, embora não tenha ainda consagração constitucional expressa, destaca-se o **princípio da equidade intergeracional**. Este

princípio decorre do facto de as decisões da Segurança Social dificilmente se compaginarem com uma ótica anual, uma vez que têm um horizonte temporal alargado, plurianual (contribui-se hoje tendo em vista um retorno futuro), e necessariamente intergeracional.

De acordo com o princípio da equidade intergeracional, deve evitar-se a oneração excessiva de uma geração em favor de outra. De forma a que os recursos não sejam gastos, de uma vez, com a geração presente, ficando a futura sem acesso ou com acesso reduzido à Segurança Social. A ideia, pois, é a de repartir equitativamente os encargos e os ganhos com a Segurança Social pelas diferentes gerações. À luz deste princípio, impede-se a rutura do financiamento da geração mais velha pela mais nova (por exemplo, através da adoção de um puro sistema de capitalização, assegurando as prestações futuras da geração contribuinte, comprometendo o financiamento presente da geração inativa), assim como se impede um aumento das reformas e dos benefícios das gerações inativas pondo em perigo as prestações futuras (por exemplo, prestações tão onerosas que impliquem um corte significativo e desproporcionado em relação ao que é oferecido no presente nas prestações a oferecer, no porvir, às gerações contribuintes).

A ideia é a de encontrar um equilíbrio que permita fazer uma partilha equitativa dos cortes (quer nas prestações presentes quer na previsão das futuras) para uma sustentabilidade a longo prazo da segurança social com uma efetiva divisão dos benefícios.

No âmbito da Segurança Social, a atividade financeira do Estado manifesta-se na obtenção de receitas, gestão de recursos e realização de despesas, tendo em vista a cobertura obrigatória e universal das carências sociais por prestações compensatórias.

Ao abrigo do artigo 105º da Constituição, as suas receitas e despesas estão previstas no Orçamento do Estado. Por força de a Segurança Social ser composta por serviços integrados e serviços e fundos autónomos, encontramos o seu orçamento global disperso pelo Orçamento do Estado. As receitas e as despesas correspondentes aos serviços dotados de mera autonomia administrativa da Segurança Social estão previstas nos mapas correspondentes aos serviços integrados. No Orçamento da Segurança Social, estão previstas exclusivamente as receitas e despesas dos serviços e fundos autónomos da Segurança Social.

Nos termos da Lei de Bases da Segurança Social, encontramos as despesas públicas da Segurança Social agrupadas de acordo com as fontes de financiamento que lhe correspondem. Temos três sistemas de proteção:

- Sistema de proteção social de cidadania;
- Sistema previdencial;
- Sistema complementar.

O primeiro é financiado por receitas gerais da Segurança Social, o segundo conta com as receitas das contribuições das entidades patronais e trabalhadores, o terceiro aposta num sistema de capitalização (de adesão facultativa) das receitas obtidas por via do pagamento de quotizações.

No que concerne à relação que se estabelece entre as despesas e a forma de financiamento dos diferentes sistemas, podemos dizer que a nossa Segurança Social, embora assente ainda em parte num sistema de capitalização (isto é, num sistema em que as prestações dão origem a reservas financeiras, cuja aplicação e rendimentos garantem o financiamento dos encargos), apresenta uma forte componente (pay as you go). Ou seja, um método de financiamento em que as despesas correntes de pensões atribuídas aos beneficiários são suportadas pelas receitas correspondentes oriundas de uma contribuição social resultante da aplicação de uma certa taxa sobre os rendimentos do trabalho.

Sistema de proteção social de cidadania

O sistema de proteção social de cidadania tem por objetivos, por um lado, a garantia dos direitos básicos dos cidadãos e a igualdade de oportunidades e, por outro, a promoção do bem-estar e da coesão sociais.

O sistema de proteção social de cidadania engloba:

- o subsistema de ação social;
- o subsistema de solidariedade;
- o subsistema de proteção familiar.

Subsistema de ação social

Este subsistema abrange todas as pessoas mais vulneráveis, sem ser necessária a prévia contribuição. No âmbito deste subsistema, cabem ao Estado, sobretudo, prestações em espécie, acesso à rede nacional de serviços e equipamentos sociais e programas de combate à pobreza.

Vale o princípio da subsidiariedade. O Estado atua dando preferência a instituições privadas, famílias e comunidades.

Este subsistema não se autofinancia, uma vez que o direito às prestações não tem como pressuposto a obrigação legal de contribuir.

Tudo o que corresponda a despesa pública no âmbito deste subsistema será financiado por transferências do Orçamento do Estado e por consignação de receitas fiscais e ainda por verbas consignadas por lei para esse efeito, nomeadamente as provenientes de receitas de jogos sociais (artigo 90º da Lei de Bases da Segurança Social).

Subsistema de solidariedade

Este subsistema implica, para o Estado, o pagamento de prestações pecuniárias no que toca ao pagamento de rendimento social de inserção; pensões sociais; subsídio social de desemprego; complemento solidário para idosos; complementos sociais e outras prestações. Ou seja, neste subsistema, cabe ao Estado prover em caso de falta ou insuficiência de recursos económicos dos indivíduos e dos agregados familiares, para

satisfação das suas necessidades essenciais e para a promoção da sua progressiva inserção social e profissional; invalidez, morte e insuficiência das prestações substitutivas dos rendimentos do trabalho ou da carreira contributiva dos beneficiários (artigo 38º da Lei de Bases da Segurança Social).

As prestações deste subsistema não são, em princípio, acumuláveis com as prestações a auferir no âmbito do sistema previdencial.

Subsistema de proteção familiar

Este subsistema tem em vista a compensação de encargos familiares acrescidos, quando ocorram as eventualidades legalmente previstas (dependência e deficiência) (artigo 44º da Lei de Bases da Segurança Social). Corresponde a este subsistema o pagamento de prestações pecuniárias, como o abono de família e outros subsídios a atribuir por dependência ou deficiência (artigo 46º da Lei de Bases da Segurança Social).

Os subsistemas de solidariedade e de proteção familiar não se autofinanciam, pelo que a despesa pública que lhes corresponde é coberto pelas receitas gerais da Segurança Social correspondentes a transferências do Orçamento do Estado e a receitas fiscais consignadas (artigo 90, nº1 da Lei de Bases da Segurança Social).

Sistema previdencial

O sistema previdencial abrange todos os trabalhadores por conta de outrem ou legalmente equiparados e trabalhadores independentes e tem em vista a garantia de prestações substitutivas de rendimentos de trabalho, perdido em consequências da verificação das circunstâncias legalmente previstas (artigos 50 e 51º da Lei de Bases da Segurança Social).

O sistema previdencial implica a assunção por parte do Estado de despesa pública. No seu âmbito incluem-se as prestações pecuniárias substitutivas do rendimento de trabalho em caso de doença, maternidade, paternidade e adoção, desemprego, acidentes de trabalho e doenças profissionais, invalidez, velhice, morte (artigo 52º da Lei de Bases da Segurança Social).

Neste sistema o direito às prestações tem como pressuposto a inscrição dos trabalhadores na Segurança Social e o cumprimento das obrigações contributivas (artigo 54º e 55º da Lei de Bases da Segurança Social).

Nos termos do artigo 90º, nº2, da Lei de Bases da Segurança Social, as prestações substitutivas dos rendimentos de atividade profissional, atribuídas no âmbito do sistema previdencial, são financiadas por quotizações dos trabalhadores e por contribuições das entidades empregadoras. Não se trata aqui de aplicar um sistema de capitalização das quotizações, mas sim de repartição. As quotizações não devem ser entendidas como um investimento num fundo, que, no futuro, pagará as prestações sociais dos contribuintes presentes. As quotizações devem, sim, ser tidas como uma contribuição para o

financiamento da segurança social que resulta da aplicação de uma taxa sobre os rendimentos de trabalho.

Reverte para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social uma parcela entre dois e quatro pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, até que aquele fundo assegure a cobertura das despesas previsíveis com pensões, por um período mínimo de dois anos (artigo 91º, nº1 da Lei de Bases da Segurança Social).

O Fundo de Estabilização da Segurança Social, dissociado da formação de direitos subjetivos à proteção, visa estabilizar as variações conjunturais das receitas e das despesas. A este propósito, atente-se que o sistema de segurança social tende a ser deficitário na recessão e excedentário nos períodos de prosperidade. Ou seja, as contribuições para a segurança social baixam durante a depressão (quando o emprego diminui) e sobe quando há prosperidade. Por outro lado, as prestações da segurança social (subsídios de desemprego, pensões sociais) sobem durante a recessão, restringindo a pobreza, e descem durante os períodos de expansão, contrabalançando os potenciais ganhos dos indivíduos.

Do exposto resulta que há um grande conjunto de vasos comunicantes entre o Orçamento de Estado e o Orçamento da Segurança Social, ao abrigo das alíneas a) e b) do artigo 105º da Constituição da República Portuguesa. Tenha-se em atenção que o Orçamento da Segurança Social deve obedecer à regra do equilíbrio orçamental e está obrigado, em princípio, às regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

Sistema complementar

O sistema complementar visa completa o sistema previdencial, nas partes do rendimento que este não cobre ou nos casos que este não prevê.

O referido complemento pode ser oferecido pelo Estado (regime público de capitalização), tendo em vista o reforço da proteção social dos beneficiários (artigo 82º da Lei de Bases da Segurança Social).

Este complemento pode ser ainda fruto da iniciativa coletiva (é o caso dos regimes profissionais complementares promovidos por uma empresa, um setor profissional ou de trabalhadores independentes - artigo 83º da Lei de Bases da Segurança Social) ou de iniciativa individual (como sucede com os planos de poupança-reforma, de seguros de vida, de seguros de capitalização e de modalidades mutualistas - artigo 84º da Lei de Bases da Segurança Social).

O sistema complementar em si é garantido pela capitalização dos montantes nele investidos, que é operada.

Sustentabilidade da Segurança Social

A segurança social debate-se em Portugal com um problema de sustentabilidade. O decréscimo da natalidade nas últimas décadas, aliado ao facto de a velhice (aumentada em número pelo aumento da esperança média de vida) consumir grande parte dos recursos canalizados para a Segurança Social, criaram um desequilíbrio entre as receitas (essencialmente as que resultam de contribuições) e os seus encargos.

O princípio da equidade intergeracional, que se pretende marcante nas reformas da segurança social, confronta-se: por um lado, com um dívida implícita que supera em muito aqueles que são os limites de défice e dívida, impostos pela União Europeia. Por outro, com uma contabilidade geracional que é negativa: as gerações mais velhas, que hoje auferem de prestações por parte da segurança social, contribuíram com menos do que aquilo que as gerações, hoje contribuintes, terão de contribuir para obter as mesmas ou ainda menos vantagens do que a geração antecedente.

Os problemas com que se debate a Segurança Social geraram reformas estruturais no seu seio. Entre as principais medidas que se destacam podemos falar: da elevação da idade da reforma, no sentido de reduzir o universo de reformado e o tempo de prestações sociais; da redução dos casos de reforma antecipada e aumento da penalização que lhe corresponde; da alteração das regras de atribuição, de fórmulas de cálculo e de alteração dos benefícios sociais, de forma a torná-los menos generosos.

Os Impostos Portugueses

É consensual que o principal objetivo da tributação é o da arrecadação de receitas para cobertura de gastos públicos essenciais. Para além deste objetivo prioritário podem os estados prosseguir outros objetivos tais como o da redistribuição da riqueza, assumindo aqui uma relevância especial o princípio da progressividade, ou o do controlo da economia e da sociedade, através de uma influência direta ou indireta no comportamento dos contribuintes.

À semelhança de outros países desenvolvidos, o sistema fiscal Português assenta fundamentalmente em dois tipos de impostos:

- Impostos sobre o consumo e,
- Impostos sobre o rendimento.

A sua importância no cômputo geral das receitas fiscais varia de país para país, mas a tendência generalizada é para o crescimento dos impostos sobre o consumo em detrimento de outros tipos de impostos nomeadamente os impostos sobre o rendimento. Razões como simplicidade, eficiência e transparência do sistema levam a que este tipo de imposto seja preferido a outras formas de tributação.

No sistema fiscal português, o imposto comunitário IVA (Imposto sobre o Valor Acrescentado) aparece como a primeira fonte de receita fiscal, seguido dos impostos sobre o rendimento (IRS e IRC). Não se trata, assim, de um sistema tributário "saudável": o imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC) deveria ser o imposto com mais receita arrecadada. Portanto, deve-se inverter o sistema por forma a não penalizar os cidadãos com menos recursos.

Começou a surgir uma tendência que olha para os impostos de uma forma mais humana, mais próxima do cidadão. Surgem, neste âmbito, os IEC(s).

Os impostos especiais sobre o consumo são impostos comunitários, cuja base tributável e taxas são coordenadas ao nível comunitário. Os produtos sujeitos a impostos especiais sobre o consumo são os produtos energéticos petrolíferos, o álcool e o tabaco.

Os impostos especiais sobre o consumo são impostos de fácil gestão e geradores de receitas fiscais elevadas. Para além dos objetivos fiscais, os IEC(s) visam influenciar o comportamento dos contribuintes, de forma a evitar a prática de evitando comportamentos nocivos e excessivos. Como instrumento privilegiado de política fiscal, a tributação especial sobre o consumo dos produtos energéticos petrolíferos, do álcool e do tabaco resulta, respetivamente, num tratamento fiscal mais favorável à utilização de energia menos poluente e num desincentivo ao consumo de álcool e de tabaco.

O legislador possui margem de manobra para, ao nível das finanças públicas, introduzir novos impostos especiais sobre o consumo. Vejamos, a título exemplificativo, a recente introdução de um imposto especial sobre o consumo de bebidas açucaradas, cujo objetivo é equilibrar a alimentação dos consumidores.

Definição de Imposto

Nos termos do artigo 103º, nº2 da Constituição da República Portuguesa, os impostos "são criados por lei, que determina a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes" (princípio da legalidade).

O imposto define-se como uma prestação pecuniária, coativa e unilateral, sem o carácter de sanção, exigida pelo Estado com vista à realização de fins públicos.

- prestação pecuniária: o imposto é uma prestação em dinheiro ou equivalente a dinheiro (há países em que os impostos são pagos em espécie);
- coativa: o montante do imposto é estabelecido na lei ou por força da lei;
- unilateral: ao pagamento do imposto não corresponde qualquer contraprestação por parte do Estado;
- sem o carácter de sanção: o imposto não tem natureza de penalidade, como a multa.

Aqui temos caracterizado o imposto. E logo se vê onde ele se distingue da taxa: a taxa também é prestação pecuniária e coativa, mas já não é prestação unilateral, uma vez que o seu pagamento corresponde a contraprestação de um serviço por parte do Estado. Ou seja, proceder-se-á à distinção entre imposto e taxa com base na bilateralidade.

Distinção entre taxa e preço “público”

A distinção preços “públicos” vs. taxas continua a ser uma das mais difíceis distinções da disciplina de Finanças Públicas. É que, diferentemente dos impostos, das taxas e das contribuições, não existe qualquer suporte legal concreto ou específico que auxilie na definição de preço “público”.

As taxas correspondem à utilização de bens ou serviços inerentes ao poder político e, como tal, por essência da titularidade do Estado, e subtraídos, por isso, ao mercado livre e à oferta e à procura. No mesmo sentido, o Supremo Tribunal Administrativo, no Acórdão de 10 de outubro de 2001, sumaria o seguinte:

“A delimitação conceptual entre preços e taxas deve fazer-se com base no critério da forma como são estabelecidas as quantias a cobrar que leva a qualificar como taxas as quantias a cobrar se elas são automaticamente fixadas e como preços se elas são determinadas negocialmente de acordo com as regras do mercado”.

Não esqueçamos que o Estado atua em duas vertentes fundamentais: numa primeira, investido de autoridade; numa segunda vertente, atua como empresário, como um privado se tratasse. Entramos aqui no Setor Empresarial do Estado.

Assim se depreende que a distinção entre taxa e preço “público” e taxa e preço “privado” são equivalentes, pois tanto na situação de preço “público” como na situação de preço “privado”, a autoridade pública exerce as suas atribuições ou competências em ambiente de mercado ou posição concorrencial.

A definição de preço: preços “públicos” e preços “privados”

O principal fator distintivo a apontar é que o preço “público” é autoritariamente fixado, enquanto o preço “privado” não o é, mas tal não significa que o preço “público” não tenha referências ao mercado concorrencial e à lei de oferta e de procura, podendo no entanto este consubstanciar exceções a esta regra de mercado, nos termos do artigo 21º, nº1, parte final, do novo regime financeiro local.

Rendas sociais

O Estado atua numa vertente mista: numa vertente pública, numa vertente privada e numa vertente de natureza social (constitui uma especialização na atividade do Estado).

A característica fundamental patente nas relações jurídicas de arrendamento social, e diferentemente do que acontece no regime de arrendamento urbano ou rústico, é que as partes não se encontram em pé de igualdade, como se de um contrato normal se tratasse, mas antes aparece o Estado na qualidade de senhorio, conformando desde logo a relação jurídica de arrendamento com os fins públicos e sociais que se propõe prosseguir. Vejamos, desde logo, os poderes ou faculdades atribuídos aos poderes públicos para despejar via administrativa os inquilinos para a necessária ou urgente prossecução de interesses sociais ou resolver situações de emergência, a possibilidade de utilização de presunções ou outros expedientes para determinar a situação jurídico-económica do arrendatário.

As classificações de impostos

A doutrina nacional e internacional enuncia várias classificações de impostos - cujos limites são sempre evidenciados dado o seu carácter restritivo - orientados para fins ou funções específicos tanto ao nível macro-económico como micro-económico. Indicam-se, designadamente, as seguintes distinções:

Impostos directos e impostos indirectos: esta classificação é relevante ao nível da elaboração do Orçamento do Estado, embora na prática seja possível reconhecer-lhe vários vícios. São impostos directos aqueles que recaem sobre os rendimentos e o património. São impostos indirectos aqueles que recaem sobre a despesa ou o consumo (exs.: IVA, Imposto de Selo, Impostos especiais sobre o consumo – sobre a álcool, sobre o tabaco, sobre produtos petrolíferos,...).

Impostos periódicos e impostos de obrigação única: esta classificação atende à natureza permanente ou acidental dos factos sobre os quais incidem os impostos. É uma distinção relevante em termos procedimentais e processuais. Os impostos são periódicos se tributam situações ou actividades que duram no tempo, dando origem a sucessivas obrigações tributárias. Como exemplos de impostos periódicos temos o IRC e o IRS. São impostos de obrigação única os que recaem sobre factos isolados, sem carácter de continuidade. Como exemplos de impostos de obrigação única temos o IMT e o Imposto de Selo. Para aferir a legalidade do cumprimento do pagamento é necessário ter em consideração o seu prazo. Nos impostos periódicos o prazo fixado é o ano civil. Em relação aos impostos de obrigação única o prazo esgota-se no momento, visto que automaticamente se efetua o seu pagamento

Impostos principais, impostos acessórios e impostos dependentes: os impostos principais existem por si, ao passo que os impostos acessórios incidem sobre mecanismos definidos pelos impostos principais. Como exemplo de imposto acessório veja-se a derrama, que consiste num imposto municipal que incide sobre as pessoas coletivas: “é um IRC municipal”. Os impostos dependentes são devidos, ainda que não sejam os impostos principais de cujo objeto dependem. Se os governos dos Estados forem honestos, os impostos são necessariamente principais, descurando-se a sua distinção em relação aos impostos acessórios e os impostos dependentes. Neste sentido, os impostos acessórios e os impostos dependentes são mecanismos que os governos utilizam para de forma camuflada cobrarem mais impostos.

Impostos reais e pessoais: esta distinção, que remonta ao direito romano, toma em consideração a incidência pessoal ou real do imposto. Nos impostos reais atinge-se a matéria coletável objetivamente determinável com a abstracção da concreta situação económica do contribuinte. O Fisco dirige-se à riqueza tributada e considera o dono como simples intermediário no pagamento. E há impostos que incidem sobre a matéria coletável atendendo à situação económica do contribuinte: estes são os impostos pessoais. Quer dizer: nos impostos reais tributa-se a riqueza em função dela própria, nos

impostos pessoais tributa-se a riqueza em função das pessoas. Como exemplos de impostos pessoais temos o IRC e o IRS.

Impostos sobre o rendimento, impostos sobre património e impostos sobre a despesa:

- Impostos sobre o rendimento: imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) e das pessoas colectivas (IRC);
- Impostos sobre o património: imposto municipal sobre imóveis (IMI) e sobre as transmissões onerosas de imóveis (IMT);
- Impostos sobre a despesa: imposto sobre o valor acrescentado (IVA).
- Outros impostos incidentes sobre factos e/ou bens específicos: imposto do selo (IS), imposto único de circulação e impostos especiais sobre o consumo (IEC).

A interpretação e integração da Lei Fiscal

Refere a Lei Geral Tributária que na determinação do sentido das normas fiscais e na qualificação dos factos a que as mesmas se aplicam são observadas as regras e os princípios gerais de interpretação e aplicação das leis. As normas fiscais são normas de direito público, objetivas e concretizadas. Portanto, consubstanciam-se em regras estritas, sem grande margem de discricionariedade ou de incerteza.

Os princípios de interpretação têm de ser encontrados no sistema jurídico geral, que constam do Código Civil, e tomam como ponto de partida a letra da lei (interpretação literal ou gramatical) para encontrar o sentido da norma (interpretação lógica) dentro do sistema jurídico. Neste sentido, o direito fiscal aproxima-se mais do direito penal. Para a concretização do sentido e alcance da norma fiscal, para além da letra da lei, concorrem, nomeadamente, a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada.

A interpretação pode ser:

- **autêntica**, onde o órgão competente que cria uma lei, tem também a competência para a interpretar através de uma nova lei;
- **doutrinal**, que consiste naquela atividade do jurista que se destina a fixar o sentido e o alcance com que o texto deve valer;
- **jurisprudencial**, interpretação feita pelos tribunais nacionais ou pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) ou
- **administrativa**: interpretação da administração fiscal que se traduz em resoluções administrativas, designadamente circulares e ofícios circulados emanados pela Autoridade Tributária. Nas relações tributárias temos dois sujeitos: o contribuinte e a Autoridade Tributária. Estas relações estão sujeitas ao princípio da igualdade, não obstante a Autoridade Tributária exerça um poder público e esteja investida de uma autoridade administrativa. A atividade, por ela desenvolvida, desempenha uma papel fulcral na concretização das normas e deve obediência ao princípio da transparência (no sentido de dar conhecimento aos contribuintes).

Ao nível da aplicação da lei fiscal, são indicados os seguintes resultados ou modalidades de interpretação:

- a) interpretação declarativa;
- b) interpretação extensiva: as normas de direito fiscal não podem ser interpretadas extensivamente, salvo as normas relativas aos benefícios fiscais por razões de equidade e de justiça fiscal (artigo 10º do Estatuto dos Benefícios Fiscais);
- c) interpretação restritiva;
- d) interpretação revogatória ou ab-rogante;
- e) interpretação enunciativa e
- f) interpretação económica: ao abrigo da Lei Geral Tributária, “sempre que, nas normas fiscais, se empreguem termos próprios de outros ramos de direito, devem os mesmos ser interpretados no mesmo sentido daquele que aí têm, persistindo dúvida sobre o sentido das normas deve atender-se à substância económica dos factos tributários”. Ou seja, as normas fiscais possuem conceitos específicos (económicos e contabilísticos) que têm que ser interpretados à luz do sistema fiscal geral e, subsistindo dúvidas, deve-se fazer apelo ao senso comum e olhar para a realidade económica concreta.

Ao nível internacional é de mencionar a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, artigos 31º a 33º, que contêm as normas de interpretação aplicáveis às convenções internacionais e, como consequência, igualmente aplicáveis às convenções sobre dupla tributação.

No campo do direito fiscal, o princípio constitucional da legalidade proíbe o recurso à analogia e igualmente a criação de normas, “mesmo que dentro do espírito do sistema”. Nas situações de lacuna resultantes de normas tributárias o juiz, não podendo socorrer-se da interpretação analógica, não pode abster-se de julgar e deverá fazê-lo com as normas que dispõe.

Por último, convém rever os conceitos jurídicos fundamentais em sede de hierarquia das normas, também aplicáveis ao direito fiscal. No topo da hierarquia temos as normas constitucionais e os tratados ou normas internacionais ou europeus, seguidos das leis, decretos-leis e regulamentos.

A técnica fiscal: incidência, taxas, liquidação e pagamento

- A incidência

O conceito internacional, ou com apelo ao direito fiscal comparado, de incidência comporta um elemento material (incidência material) e um elemento pessoal (incidência pessoal). A materialidade consiste na base tributável — *tax base* — (rendimento, despesa ou património). Responde, assim, à questão: “Como se vai determinar o imposto a pagar?”. O elemento pessoal refere-se à qualidade do contribuinte ou do sujeito passivo. Neste âmbito, indaga-se quem estará obrigado ao pagamento do imposto ou sobre quem o imposto irá incidir.

- As taxas

As taxas são a proporção avaliada do rendimento, da despesa e do património. Existem vários tipos de taxas, a seguir indicadas:

Taxas nominais ou taxas efetivas: as taxas nominais estão definidas nas normas fiscais, ao passo que as normas efetivas, ainda que assentes nas taxas nominais, têm em conta o rendimento tributado e os benefícios fiscais concedidos ao contribuinte. As taxas efetivas resultam de operações de cálculo da relação entre imposto a pagar e base tributável. Indicam o valor que o contribuinte irá efetivamente pagar e, por isso, são tendencialmente menores que as taxas nominais.

Taxas progressivas, taxas regressivas e taxas proporcionais:

No que respeita às taxas progressivas, os contribuintes com níveis mais elevados de rendimento ficam sujeitos a taxas mais elevadas de imposto, graduadas em função do montante de rendimento obtido. O sistema regressivo de tributação estabelece uma redução gradual das taxas de imposto à medida que o rendimento aumenta. As taxas proporcionais são, de todas as taxas elencadas, as mais simples. O sistema de taxa proporcional indica apenas uma taxa fixa a aplicar ao rendimento do contribuinte independentemente do seu montante. Ou seja, a base tributável (o rendimento, a despesa e o consumo) varia, mas a taxa é sempre a mesma. Na concepção de Platão, a proporcionalidade já contém em si proporcionalidade: se 10% de 1000€ é 100, então de 10 000€ é 1000€. As taxas regressivas não têm seguimento nem enquadramento no sistema fiscal português. Essencialmente por motivações políticas o sistema progressivo tem vindo a ser utilizado pela maioria dos países, especialmente ao nível da tributação dos contribuintes singulares (em sede de IRS). Do crescente abandono da progressividade resulta a aplicação da lógica de proporcionalidade em sede de IRC, de património e de consumo.

Taxas médias e taxas marginais: as taxas médias existem para facilitar o cálculo das taxas progressivas.

Taxas ad valorem e taxas específicas: taxas ad valorem são as taxas que incidem sobre o valor (e quase todas as taxas incidem sobre o valor). As taxas específicas incidem sobre a quantidade do produto ou de mercadoria e aplicam-se sobre os impostos especiais sobre o consumo e sobre os impostos aduaneiros. Por exemplo: 100 maços de tabaco estão sujeitos à taxa x, ao passo que a 1000 maços de tabaco estão sujeitos a uma taxa específica.

Pode ainda falar-se no contexto classificatório de taxas, das taxas de retenção na fonte, taxas especiais, taxas de tributação autónoma e taxas liberatórias.

Taxas de retenção na fonte

Define a Lei Geral Tributária o conceito de retenção na fonte como constituindo: "as entregas pecuniárias efetuadas por dedução nos rendimentos pagos ou postos à disposição do titular pelo substituto tributário". Ou seja, os beneficiários recebem o rendimento já líquido de imposto, nomeadamente os trabalhadores dependentes e os pensionistas. O pagamento de impostos obedece à regra da anualidade e, por

necessidade de arrecadação de receita e de financiamento do Estado, podemos assistir a um pagamento de impostos de forma faseada. Mas esta técnica tem também como vantagem o evitar da fraude fiscal.

Taxas especiais: incidem sobre rendimentos ou transações em especial, em função de uma particular preocupação do legislador

Taxas de tributação autónoma: em oposição às taxas especiais, as taxas de tributação autónoma são aquelas que visam penalizar determinadas situações identificadas no Código do IRC, no Capítulo da Despesa, que o legislador qualifica como não razoáveis. Vejamos, por exemplo, as despesas confidenciais ou não documentadas.

Taxas liberatórias: taxas, via de regra, aplicáveis a rendimentos de contribuintes estrangeiros ou rendimentos sujeitos a retenção na fonte a título definitivo.

- **A liquidação**

A doutrina internacional define liquidação como a operação de determinação ou cálculo do rendimento ou matéria coletável e sujeição deste à taxa respetiva de imposto. Esta operação de cálculo e apuramento de imposto pode ser feita pelo contribuinte ('autoliquidação') ou pela administração tributária (liquidação oficiosa).

- **O pagamento**

O imposto pode ser pago pelo próprio contribuinte ou terceiro na qualidade de substituto ou responsável tributário. Pode ser ainda pago faseada e antecipadamente (taxas de retenção e pagamentos por conta) ou em prestações. No que concerne às prestações, estas são apenas admissíveis em situações de carência.

Quando não efetuado voluntariamente pelo contribuinte, o pagamento pode ser efetuado coercivamente (cobrança coerciva).

As situações de incumprimento, tanto por parte do contribuinte como da administração tributária, são reguladas na Lei Geral Tributária, havendo lugar, nomeadamente ao pagamento de juros indemnizatórios, se se tratar de um incumprimento da administração tributária, ou juros compensatórios ou moratórios, no caso de incumprimento do contribuinte.

- **A responsabilidade fiscal**

O pagamento de impostos é da responsabilidade do contribuinte singular ou do contribuinte coletivo. Distingue a doutrina e a Lei Geral Tributária entre sujeito ativo (o Estado) e sujeito passivo (o contribuinte de direito), constituindo os sujeitos principais da relação jurídica tributária. Mas, para além deles, podem ser chamados "substitutos" e/ou os responsáveis tributários solidários ou subsidiários. No regime de subsidiariedade, os responsáveis subsidiários só são chamados a intervir quando o devedor principal não cumpra nem possa cumprir a obrigação a que se encontra adstrito (é o que sucede nas

taxas de retenção na fonte e nas taxas liberatórias): a entidade empregadora responde pelos trabalhadores dependentes e o Estado pelos pensionistas.

Como nota final cumpre assinalar a distinção entre os contribuintes de facto e os contribuintes de direito, que releva em sede de IVA e dos impostos especiais sobre o consumo. Ao conceito de contribuinte de direito, ou aquele de quem se exige juridicamente a prestação tributária, contrapõe-se o conceito de contribuinte de facto, sendo neste último caso aquele que efetivamente suporta o imposto.

Reformas fiscais: perspetiva histórica

- A dimensão internacional

Sob uma perspetiva histórica, praticamente todos os sistemas fiscais do mundo começaram primeiramente por utilizar formas de tributação do consumo, através da aplicação de impostos aduaneiros ou impostos específicos. Assim, a tributação do consumo antecede a tributação do rendimento.

Os impostos sobre o consumo eram de fácil aplicação dado incidirem sobre transações específicas como a exportação ou importação de bens. Diferentemente, a tributação do rendimento exige um nível elevado de organização social de modo a permitir a sua eficaz aplicação e cobrança.

Os impostos sobre o rendimento são assim de tradução mais recente e quase sempre introduzidos pelos estados para financiar guerras contra outros estados (a partir do século XVIII).

Não obstante a sua importância histórica, os impostos aduaneiros deixaram de funcionar no atual contexto de abertura de fronteiras e livre circulação de mercadorias, não só à escala europeia (União Europeia), mas também à escala internacional (NAFTA, MERCOSUL, GATT e pressões crescentes exercidas pela Organização Mundial do Comércio). Ou seja, a importância dos direitos aduaneiros tem vindo a esbater-se com a crescente globalização das economias e a emergência de um mundo mais integrado.

- A dimensão nacional

O sistema fiscal Português tem sido revisto frequentemente desde a década de sessenta. A adesão de Portugal à EFTA e, subseqüentemente, à União Europeia forçou o sistema a adaptar-se a modernizar-se. Data de 1968 a celebração do primeiro tratado internacional. Em 1989 ocorreu uma importante reforma fiscal em Portugal no âmbito da tributação do rendimento. As mudanças legislativas tiveram como objetivo principal alargar a base tributária e, como consequência, foram abolidos vários impostos e introduziu-se um novo sistema de tributação, apoiado em dois impostos fundamentais: o imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) e o imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC). Em 2004 ocorreu uma reforma do património com a introdução de dois novos impostos — IMI e IMT.

Princípios Fiscais

Em 1776, Adam Smith apresentava na sua obra *A Riqueza das Nações* quatro axiomas fundamentais:

- os cidadãos devem contribuir em função (em proporção) dos seus rendimentos e riqueza (princípio da equidade). De salientar que, no que respeita aos critérios de proporcionalidade, Adam Smith apoia-se na antiguidade clássica;
- os impostos devem ser certos, não arbitrários (princípio da certeza ou da segurança jurídica);
- os impostos devem incidir sobre os contribuintes ou transações sob a forma mais conveniente (princípio da simplicidade), pois o Estado não deve sobrecarregar em demasia os contribuintes.
- os custos de incidência e cobrança fiscal devem ser reduzidos ao mínimo (princípio da eficiência). O princípio da eficiência pressupõe a dita simplicidade, sem grandes formalismos não só para a Autoridade Tributária bem como para os contribuintes.

A estes axiomas outros foram sendo acrescentados fruto da internacionalização das economias (por exemplo, princípio da neutralidade nacional e internacional) e nos estados modernos existe cada vez mais a preocupação de edificar e manter sistemas fiscais competitivos e justos (vide: prossecução da equidade vertical ou horizontal e conformidade com o princípio da transparência).

Nos termos dos artigos 103º e 104º da Constituição da República Portuguesa, define-se o sistema fiscal com referência aos princípios fiscais fundamentais, enunciando as opções de política fiscal portuguesa: satisfação das necessidades financeiras do estado e repartição justa do rendimento e da riqueza. Os princípios de direito fiscal são, em regra, seguidos pelos Estados-membros da União Europeia ou outros países desenvolvidos.

Estes princípios têm sido enunciados pela doutrina e jurisprudência nacional, internacional e europeia e consistem no seguinte elenco:

- a) Princípio da neutralidade;
- b) Princípio da equidade;
- c) Princípio da não-discriminação;
- d) Princípio da territorialidade;
- e) Princípio da residência;
- f) Princípio da transparência;
- g) Princípio da reciprocidade;
- h) Princípio da simplicidade;
- i) Princípio da nacionalidade;
- j) Princípio da eficiência e
- k) Princípio da não retroatividade.

O princípio da neutralidade

Presentemente, o principal objetivo prosseguido pelos sistemas fiscais é 'ser neutral': eliminação de impostos que penalizem mais uma pessoa em relação a outra. O

princípio da neutralidade impõe tratar igual o que é igual — todo o rendimento, toda a despesa e todo o património são sujeitos ao mesmo regime fiscal. Procura-se a igualdade de oportunidade em detrimento da igualdade de resultado.

O imposto ideal será aquele que retira do contribuinte em proporção da sua riqueza ou despesa, de modo a que altere ao mínimo o seu padrão de comportamento. As exigências feitas por este princípio podem resumir-se do seguinte modo: redução das taxas marginais do imposto e adoção de bases tributáveis gerais com um reduzido apela a isenções ou benefícios fiscais.

De um modo geral, estas exigências não se encontram observadas no sistema legal português. De facto, o rendimento do contribuinte português ainda se encontra sujeito a elevadas taxas marginais de imposto e a existência de inúmeras isenções ou benefícios fiscais em nada contribuem para a neutralidade do sistema.

Num contexto internacional, este princípio pode assumir duas facetas: neutralidade nas importações e/ou neutralidade nas exportações. Neutralidade nas importações é alcançada quando investidores nacionais ou estrangeiros são tratados igualmente pelo país onde é realizado o investimento. Neutralidade nas exportações é alcançada quando o sistema fiscal não incentiva investimento no território nacional ou no estrangeiro.

Os estados não devem penalizar ou beneficiar importações ou exportações. Na prática verifica-se, contudo, um grande desfasamento, pois a neutralidade internacional é cada vez mais afetada pela defesa dos interesses nacionais. No âmbito das exportações, a concessão de benefícios fiscais a determinados empresas ou a certos produtos, a fim de garantir a sua proteção, viola o princípio da neutralidade. O mesmo sucede, no domínio das importações, com os impostos que oneram os produtos importados, para evitar a concorrência e para que haja uma predileção dos consumidores na escolha dos produtos nacionais em substituição aos produtos estrangeiros.

Presentemente, tomando em consideração que a maioria dos países desenvolvidos são simultaneamente importadores e exportadores, os dois objetivos deverão ser prosseguidos simultaneamente.

A relevância do princípio da neutralidade em sede de IVA

Em sede de IVA, o princípio da neutralidade aparece enunciado no preâmbulo da Diretiva do IVA (2016/112/CE). Exige-se que as opções dos contribuintes não devam ser distorcidas por fatores fiscais, reclamando-se que situações idênticas devam ser tratadas de igual modo, evitando-se desigualdades de tratamentos e situações de dupla tributação ou mesmo ausência dela.

O princípio da equidade

Não existe uma definição única de equidade. Para Adam Smith, por exemplo, um sistema fiscal equitativo seria aquele no qual o contribuinte contribuiria em função dos benefícios que retirasse do uso dos serviços públicos.

Outros critérios poderão ser utilizados como o critério da capacidade contribuição do contribuinte para o sistema (*'ability-to-pay principle'*). Este critério exige que os contribuintes com igual capacidade contributiva devam pagar igual impostos (*equidade horizontal*) bem como contribuintes com uma maior capacidade contributiva suportem uma maior carga fiscal (*equidade vertical*).

O princípio da equidade também logra aplicação no âmbito internacional. Este princípio implica uma distribuição justa do rendimento entre países importadores e exportadores (*'inter-country equity'*).

O princípio da equidade pressupõe a justiça e a proporcionalidade. A aplicação de taxas proporcionais é, *per si*, garante de justiça social, mas no século XX enraizou-se o seguinte entendimento: para uma maior justiça social exige-se uma tributação progressiva do rendimento (*equidade vertical*). Os contribuintes com níveis mais elevados de rendimento ficam sujeitos a taxas mais elevadas de imposto, graduadas em função do montante de rendimento obtido. No entanto, o princípio da progressividade tem vindo a ser sucessivamente criticado pela sua incapacidade de atingir o principal objetivo a que se propõe: distribuição equitativa do rendimento. Os sistemas fiscais não têm conseguido eliminar as disparidades económicas e sociais. Mais grave ainda, os níveis de pobreza têm vindo a aumentar significativamente e os ricos, por seu turno, estão cada vez mais ricos. Cumpre perguntar se tal sistema não terá elementos discriminatórios, gerando desigualdades graves na tributação dos contribuintes individuais.

Do exposto resulta a defesa das taxas proporcionais e uma cada vez mais estreita ligação entre a equidade fiscal e a neutralidade: todos os diferentes rendimentos devem ser tratados de igual forma — ou seja, sujeitos à mesma taxa de imposto. Nos atuais sistemas fiscais, a distribuição da riqueza é assegurada através do sistema de segurança social com os subsídios de desemprego, de doença, etc. Está claramente mal proceder a essa distribuição por via das receitas dos impostos.

O princípio da simplicidade

É comumente aceite entre fiscalistas que o sucesso de um sistema fiscal passa também pela simplicidade. Um sistema fiscal deverá ser simples.

Primeiramente, deverão ser adotadas leis fiscais claras e objetivas, evitando noções ambíguas, leis atualizadas e condensadas num só documento (elemento de natureza substantiva), a fim de evitar incertezas ou contradições legislativas. Na prática, há uma série de países que aderem a regimes de consolidação, dos quais resulta uma maior facilidade para o intérprete. No caso português, tem-se evoluindo na existência de coletâneas que sejam completas e acessíveis. Ao nível das leis claras e simples, a simplicidade afeta a liquidação e o pagamento, no cumprimento das obrigações fiscais e nos meios de pagamento. O sistema informático e eletrónico simplificou imenso o contacto com a autoridade tributaria visto que eliminou a necessidade de deslocamento físico às finanças. Quanto aos pagamentos pecuniários efetuados por via eletrónica, convém assegurar a segurança nos pagamentos.

Seguidamente, o sistema deverá eliminar elementos burocratizantes, com excessivo formalismo e rigidez. Por exemplo, a imposição exagerada de obrigações acessórias pode ela própria ser indutora de fraude, penalizando os contribuintes cumpridores.

Igualmente, e em conjugação com o princípio da transparência, deverão ser eliminadas ou reduzidas situações de favorecimento de certo tipo de contribuintes, mediante a concessão via legislativa ou administrativa de benefícios ou incentivos fiscais.

Finalmente, importará seguir certas diretrizes básicas tais como:

- a) redução dos escalões de imposto;
- b) eliminação da aplicação de diferentes taxas ao mesmo tipo de rendimento;
- c) redução das taxas marginais e,
- d) adoção de impostos simples e de fácil compreensão pelos contribuintes e administração fiscal.

Os Impostos sobre o rendimento

O IRS

O imposto sobre o rendimento das pessoas singular foi introduzido no sistema fiscal Português pelo Decreto-Lei nº442-A/88 de 30 de novembro (Código do IRS).

- **Incidência material ou objetiva:** rendimento dos contribuintes singulares
- **Incidência pessoal:** contribuintes singulares
- De acordo com a regra da **anualidade**, este imposto incide sobre o valor anual dos rendimentos dos contribuintes singulares, depois de efetuadas as correspondentes deduções.

Em consonância com outros sistemas fiscais (americano, inglês e alemão), o rendimento dos contribuintes aparece agrupado segundo categorias às quais correspondem uma racionalidade e regimes específicos.

As categorias de rendimentos

O Código do IRS estabelece 6 categorias, identificadas por letras, incluindo a categoria A os rendimentos de trabalho dependente, a categoria B os rendimentos empresariais e profissionais, a categoria E os rendimentos de capitais, a categoria F os rendimentos prediais, a categoria G os incrementos prediais e a categoria H os rendimentos de pensões. No passado existiram duas categorias, as categorias C e D, que foram fundidas e integradas na categoria B por razões de simplificação. O legislador optou pela certeza e segurança jurídica, não alterando as disposições do Código do IRS.

Os rendimentos elevados na categoria A (trabalho dependente) aparecem descritos pelo legislador de uma forma exaustiva, compreendendo as remunerações principais e acessórias, fixas ou variáveis, periódicas ou ocasionais, pagas ou postas à disposição do trabalhador.

Os empresários e profissionais incluem-se na categoria B (rendimentos empresariais e profissionais), sendo a determinação dos seus rendimentos feita em consonância com as regras contabilísticas e fiscais aplicáveis (ver remissão estabelecida pelo artigo 32º CIRS) ou, em alternativa, o regime simplificado de tributação nos termos do CIRS.

No âmbito da categoria dos rendimentos de capitais (categoria E) optou o legislador também por uma cobertura compreensiva, incluindo, nomeadamente os juros, os dividendos, os ganhos decorrentes de instrumentos financeiros derivados, etc.

Os rendimentos da categoria F (rendimentos prediais) consistem nas rendas dos prédios rústicas, urbanos e muitos pagas ou colocadas à disposição dos respetivos titulares. O legislador define o conceito fiscal de renda que integra não só a competente jurídica mas também a componente económica subjacente à exploração do bem ou direito.

A categoria G (incrementos patrimoniais) é a mais complexa. Nela assumem especial relevo as mais-valias, não esquecendo o legislador de integrar também nesta categoria os acréscimos patrimoniais não justificados e outros de natureza incerta ou variável. Por incrementos patrimoniais entende-se os acréscimos de rendimento dos contribuintes. Contrariamente às categorias A, B, E, F e H, nesta categoria estamos a falar de rendimentos periódicos — ou seja, rendimentos que os contribuintes singulares auferem periodicamente. A doutrina mais recente considera ainda os rendimentos esporádicos ou aleatórios. São rendimentos que “caem do céu”, mas que não são periódicos. Vejamos, a título exemplificativo, os prémios.

Por último surgem os rendimentos de pensões (categoria H) que fundamentalmente consistem nas prestações devidas a título de pensões de aposentação ou de reforma, velhice, invalidez ou sobrevivência e ainda as pensões de alimentos.

Outros ordenamentos jurídicos dispõem de uma categoria residual, que abrange outros rendimentos (categoria I). Os rendimentos dos contribuintes que não apareçam integrados nas outras categorias, são sempre objeto de tributação. Convém sublinhar que o sistema fiscal Português não engloba esta categoria.

Com base no princípio da neutralidade, todos os rendimentos são sujeitos à mesma taxa de imposto. No entanto, não é esta a posição adotada pelo legislador português, que visa tratar de modo diferenciado as 6 categorias de rendimentos dos contribuintes singulares.

Deduções

Tenha-se em atenção que o sistema fiscal será tanto mais generoso quanto mais permissivo for na dedutibilidade das despesas.

O código do IRS prevê dois tipos de deduções. Deduções aos rendimentos das categorias específicas acima enunciadas e deduções à coleta.

Deduções específicas: desconto aplicado ao rendimento bruto e que corresponde aos encargos que o contribuinte tem para obter rendimentos. O objetivo é que não seja cobrado imposto sobre estas despesas e, por isso, a taxa de IRS só é aplicada depois de subtrair a dedução específica.

As categorias de rendimento admitem deduções específicas, à exceção da categoria E. O legislador é peremptório ao estabelecer a proibição da dedutibilidade das despesas no que respeita aos rendimentos de capitais, visando evitar a manipulação de transações e de rendimentos que levam ao não pagamento de imposto — ou seja, o legislador atua na prevenção da fraude e da evasão fiscal.

A título exemplificativo, na categoria A (trabalho dependente) são dedutíveis sem limites as contribuições obrigatórias para a segurança social; na categoria F (rendimentos prediais) os gastos com o prédio, despesas de condomínio obrigatórias, gastos relativos a obras de conservação e manutenção do prédio (sujeito a limite temporal), IMI e imposto de selo nos termos do CIRS e no caso do rendimento das pensões (categoria H) prevê o legislador uma dedução específica fixa.

Deduções à coleta: a coleta constitui uma especificidade do sistema fiscal português, não entendida ao nível internacional. As deduções à coleta são deduções ao montante de imposto, calculado após efetuadas as deduções aos rendimentos e aplicação da(s) taxa(s). Limitaram-se as deduções específicas por razões de finanças públicas, designadamente para obtenção de maiores receitas em sede de IRS. Como corolário, o legislador substituiu as deduções específicas por deduções à coleta. Em rigor, bastar-nos-íamos com as deduções específicas.

A dedutibilidade de gastos ou despesas, em sede de 'deduções à coleta', está diretamente relacionada com razões de política social, familiar e cultural.

O CIRS estabelece as seguintes deduções à coleta pela seguinte ordem:

1. Valores fixos dependente e ascendente;
2. Despesas gerais familiares;
3. Despesas de saúde e com seguros de saúde;
4. Despesas de formação e educação;
5. Encargos com imóveis;
6. Encargos com pensões de alimentos;
7. Exigência de fatura — IVA suportado;
8. Encargos com lares;
9. Pessoas com deficiência: encargos e valores fixos;
10. Crédito de imposto por dupla tributação jurídica internacional e
11. Benefícios fiscais.

Recentemente, tem vindo a ser questionada a validade e eficiência de certos tipos de deduções; vide, dedutibilidade de juros relacionados com compra de imóveis para habitação. De facto, certo tipo de incentivos acaba por beneficiar outras entidades que não o sujeito ou a transação visados. Por exemplo, no caso da

dedutibilidade de juros, que tem por objetivo principal alargar o número de proprietários de imóveis, os principais beneficiários são as entidades bancárias ou financeiras.

A mesma crítica é igualmente aplicável nos casos dos seguros e pensões. Nestes dois últimos casos importa realçar que geralmente os possuidores deste tipo de capital pertencem às camadas sociais mais ricas. O princípio da equidade é afastado, gerando injustiças e ineficiências no sistema.

As taxas

O sistema fiscal Português visa tributar os contribuintes em consonância com o princípio da progressividade. Mas será na realidade este princípio implementado pelo legislador ou, pelo contrário, o número de exceções previstas no código do IRS e Estatuto dos Benefícios Fiscais indicam a prossecução de objetivos ou interesses bem diversos?

O CIRS estabelece taxas progressivas de imposto aplicáveis a um número alargado de escalões de rendimento. Critérios de simplicidade impõem um número reduzido de taxas e escalões.

Salvaguardando o chamado 'mínimo de existência', que implica a não tributação de rendimentos necessários à subsistência, os rendimentos dos contribuintes em geral, após englobados e efetuadas as deduções específicas às categorias de rendimento, são sujeitos a um sistema de taxas progressivas definidas pelo legislador como taxas normais e médias. O que significa que à medida que o rendimento aumenta a taxa de imposto aumenta também.

Este sistema progressivo de tributação é afastado pelo legislador nas situações de aplicabilidade de taxas liberatórias ou taxas especiais (categoria E, categoria F e categoria G). Nestes casos, os rendimentos estão sujeitos a taxas proporcionais reduzindo a carga fiscal inerente a um sistema progressivo de tributação. São taxas proporcionais dado se manterem constantes, independentemente do montante da matéria colectável.

Críticas

O sistema fiscal português atual, ao nível da tributação individual, necessita de maiores aperfeiçoamentos, nomeadamente no que respeita à implementação dos princípios de equidade, eficiência, transparência e simplicidade.

Em sede de direito comparado, o mínimo de existência, previsto no código do IRS para isentar do pagamento do imposto os rendimentos mais baixos, é muito baixo. Por exemplo, na Holanda e na Inglaterra o mínimo de existência ronda os 20 mil €.

Além disso, o princípio da progressividade atinge essencialmente as classes com menores recursos e/ou trabalhadores dependentes. Contribuintes com mais recursos beneficiam não só da aplicação de taxas proporcionais a certos tipos de rendimentos, como da não tributação efetiva de benefícios em espécie, frequentemente atribuídos pela entidade patronal ou instituições a que estão vinculados.

O cálculo do IRS

- (1) Rendimento bruto de cada categoria
- (2) Deduções específicas: todas as categorias admitem deduções específicas, à exceção da categoria E.
- (3) Rendimento líquido de cada categoria: o rendimento líquido total consiste na soma dos rendimentos específicos do contribuinte após deduções permitidas ao abrigo de cada uma das categorias acima enunciadas (técnica de engrossamento). Uma vez efetuadas as deduções, o rendimento final tributável do contribuinte é sujeito a um sistema de taxas progressivas.
- (4) Dedução de perdas (com limites)
- (5) Rendimento global líquido
- (6) Abatimentos (extintos em 2009)
- (7) Rendimento coletável
- (8) Divisão pelos quocientes previstos no artigo 69º CIRS (opção pela tributação conjunta ou separada)
- (9) Taxa
- (10) Multiplicação pelos quocientes acima aplicados
- (11) Coleta
- (12) Deduções à coleta
- (13) Imposto final



Perguntas de exame

- Distinção entre os rendimentos de capitais e os rendimentos prediais
- A periodicidade versus a aleatoriedade
- Exemplos de deduções específicas

O IRC

O imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas tem sido o imposto mais estudado internacionalmente. Inúmeros trabalhos analisam o impacto do IRC na atividade industrial e comercial das sociedades. Não obstante estes esforços, este imposto gera apenas uma pequena percentagem de receitas para os governos, mas a sua importância tem vindo a aumentar recentemente.

Tomando em consideração esta contestação e o facto de se tratar de um imposto cuja implementação se revela dispendiosa, alguns autores têm questionado a utilidade de um imposto sobre as pessoas coletivas. Em defesa da sua abolição invoca-se o argumento que no interesse da transparência fiscal, os impostos devem recair unicamente sobre indivíduos.

Apesar dos factos e argumentos indicados, os Estados continuam a incluir no elenco dos seus impostos, o imposto sobre as pessoas coletivas. Porquê?

Várias razões poderão ser enunciadas, nomeadamente:

- As sociedades beneficiam de bens e serviços públicos e como tal devem contribuir para os cofres do Estado;
- O IRC permite a coleta antecipada do IRS;
- O IRC é necessário, pois terá de existir um imposto que incida sobre as rendas dos fatores fixos de produção.

No sistema fiscal Português, o IRC incide sobre as pessoas coletivas, com o objetivo de arrecadação de receitas. Mas a tributação não prossegue apenas o objetivo supracitado. Note-se que, para além dos objetivos fiscais, os impostos especiais sobre o consumo visam influenciar o comportamento nocivo dos contribuintes em matérias adstritas à saúde, ao ambiente, etc (e.g. tratamento fiscal mais favorável dado à utilização de energia menos poluente, desincentivo ao consumo de álcool ou tabaco).

Incidência pessoal: pessoas coletivas com personalidade jurídica. Dentro das pessoas coletivas, temos à cabeça as sociedades comerciais, visto que são os contribuintes mais importantes em sede de IRC. Mas a par destas existem outras pessoas coletivas: as associações, as fundações, as cooperativas, as empresas públicas e outros entes coletivos.

Incidência material: as pessoas coletivas têm que necessariamente desenvolver atividades lucrativas. Ou seja, impõe-se o exercício, a título principal, de uma atividade de natureza comercial, industrial ou agrícola. Caso não se trate de uma atividade lucrativa não é objeto de tributação em sede de IRC. Vejamos, por exemplo, uma associação de apoio às crianças sem pais, qualificada como associação de fins humanitários. Esta pessoa coletiva não está sujeita a IRC, visto que o legislador impõe expressamente que se exerçam atividades lucrativas e de um modo continuado. Não ficam sujeitos a IRC por a atividade não ser de exercício continuado? Vão apenas servir e apoiar a associação nos seus fins.

Não esqueçamos que as empresas públicas desenvolvem também atividades lucrativas. Tome-se como exemplo a Caixa Geral de Depósitos, que desenvolve uma atividade financeira. Equivale isto a dizer que não nos podemos enganar pela qualidade do sujeito, pois o que importa, para efeitos de tributação em sede de IRC, é que as entidades públicas desenvolvam atividades de natureza lucrativa, de modo continuado e reiterado.

Salvo as exceções previstas no Código do IRC, o IRC é devido por cada exercício económico, que coincide com o ano civil (em conformidade com a regra da anualidade).

- Contribuintes normais: pessoas coletivas que exercem atividades lucrativas, de modo continuado e reiterado;
- Entidades isentas: pessoas coletivas que não preenchem os requisitos previstos;
- Estado como agente que intervém na economia, sob a forma de empresas públicas que não deixam de estar sujeitas a IRC.

O lucro das pessoas coletivas é sujeito a um sistema de taxas proporcionais (21%).

Conceito de lucro (incidência material)

Em sede de IRS temos presente o conceito de rendimento, ao passo que no IRC é imprescindível o conceito de lucro. Na definição da sua incidência material dizemos que os rendimentos das pessoas coletivas estão sujeitas a IRC, mas em termos técnicos o IRC incide sobre o lucro das pessoas coletivas. Ao conceito de lucro contrapõe-se o termo prejuízo. Ou seja, as pessoas coletivas podem desenvolver as suas atividades lucrativas, de um modo continuado e reiterado e no final do ano (regra da anualidade) podem estar numa situação positiva ou negativa. Se os rendimentos que a pessoa obtiver excederem os gastos da sua atividade, essa pessoa coletiva estará numa situação de lucro, que será sujeito à dita taxa proporcional. Se, diferentemente, a atividade não for tão bem sucedida (os rendimentos forem inferiores aos gastos que a sociedade incorreu na sua atividade), teremos uma situação de prejuízo, não sujeita a IRC.

Matéria coletável e lucro tributável

A matéria coletável é determinada pela dedução ao lucro tributável dos prejuízos e benefícios fiscais aplicáveis.

Por regra, o lucro tributável deverá ser determinado com base na contabilidade, mas ajustado pelo CIRC em função, nomeadamente, dos seguintes critérios:

- a. conformidade com o princípio da especialização dos exercícios;
- b. definição de rendimentos e gastos;
- c. não dedutibilidade ou apenas dedutibilidade parcial de determinados gastos;
- d. regime de depreciações e amortizações e
- e. regime de imparidades e provisões previsto no CIRC.

Ou seja, o lucro é o resultado de uma diferença entre rendimentos menos gastos, resultado esse em que os rendimentos excedem os gastos. A este conceito contrapõe-se o de prejuízo fiscal: assente também na diferença entre rendimentos menos gastos, sendo que os rendimentos são inferiores aos gastos.

Como define o legislador os rendimentos e os gastos?

No que respeita aos rendimentos, o legislador, tal como no IRS, em sede de IRC é generoso no sentido de incluir todos os rendimentos, com a salvaguarda de serem rendimentos reiterados.

Nos gastos, o legislador é mais avarento. Não permite a dedutibilidade de todas as despesas, porque a diferença passa imediatamente a negativa e não se obtém lucro tributável. O legislador tipificou os gastos que podem ser deduzidos com o objetivo de preservar a base material — ou seja, visa garantir rendimento tributado.

As empresas têm sempre fluxos de gastos e de rendimentos, que constam de registos (livros eletrónicos) lançados diariamente.

De acordo com o CIRC, consideram-se rendimentos os derivados de operações de qualquer natureza em consequência de uma ação normal ou ocasional, básica ou meramente acessória e gastos todos aqueles que comprovadamente forem

indispensáveis para obter ou garantir os rendimentos sujeitos a IRC. Não obstante o legislador não referir expressamente a indispensabilidade do gasto, a professora defende a manutenção do conceito, suportada pelo elemento histórico e sistemático das regras de interpretação aplicáveis às normas fiscais.

O lucro tributável baseia-se no lucro contabilístico. Todas as despesas e as receitas têm que ser contabilizadas. Há diferentes planos contabilísticos e normas informáticas de orientação para se chegar ao final do ano e sabermos a posição de rendimentos e de gastos.

Tem-se que fazer sempre acertos quando chega à altura do contribuinte entregar a sua declaração fiscal (final do ano). Os rendimentos entram todos na declaração fiscal, mas no tocante aos gastos o legislador considera só serem admissíveis os previstos nos termos do Código do IRC.

No sentido da preservação da base tributária, impõe o CIRC limites à dedutibilidade de determinados gastos, nomeadamente, encargos não devidamente documentados, despesas de carácter confidencial ou ilícito, pagamento de juros sujeitos a taxas superiores à taxa de juro interbancária, etc., ou permite a sua dedutibilidade até determinados limites, ou se preenchidos determinados requisitos.

O legislador fiscal impôs dois requisitos:

- a indispensabilidade dos gastos
- os gastos devem ser comprovados através de documento válido (fatura ou recibo que deverá conter os elementos essenciais previstos na lei): requisito de natureza formal.

Tanto as pessoas coletivas em sede de IRC como a Categoria B em sede de IRS (atividades independentes: empresários e profissionais) estão sujeitas às normas contabilísticas e fiscais do Código do IRC. Mas essa categoria B em sede de IRS está sujeita à taxa progressiva, porque são pessoas singulares.

O objetivo principal desta limitação na dedutibilidade de gastos é a tributação do lucro real do contribuinte, evitando-se situações não transparentes, ou desconformes com a prática contabilística, ou disposições fiscais relevantes.

Podem ser deduzidos parcialmente, os gastos suportados com despesas de representação, de consumo pessoal e donativos concedidos a entidades isentas, nos termos do CIRC.

A dedutibilidade parcial destes gastos justifica-se por razões de natureza comercial ou pessoal e, no caso da dedução dos donativos, por razões de utilidade social.

O CIRC sujeita ainda ao preenchimento de determinados requisitos para o caso dos créditos incobráveis ou créditos de cobrança duvidosa.

Trata-se essencialmente de estabelecer critérios objetivos para a dedução deste tipo de gastos, pretendendo-se ainda conciliar os objetivos de arrecadação de receitas, evitando dedutibilidade injustificada de gastos com os interesses dos contribuintes.

O sistema de segurança social: considerações fiscais

O Orçamento do Estado está organizado em várias peças. O artigo 105º da Constituição consagra a inserção do orçamento da Segurança Social no Orçamento do Estado. Mas a sujeição à disciplina orçamental ainda hoje não é plena, do ponto de vista formal, uma vez que o orçamento da segurança social, ainda que integrado no orçamento do Estado, conserva autonomia e os decretos-leis que procedem aos desenvolvimentos orçamentais são também eles distintos. Em termos de técnica fiscal, não faz sentido esta autonomização.

Convém, de igual modo, salientar que a Segurança Social deveria estar integrada no sistema fiscal. No caso português, ainda existe a distinção entre o sistema fiscal e o sistema de segurança social, sistemas entre os quais existem múltiplas conexões.

O princípio da não consignação constitui regra geral. Segundo este princípio, as receitas devem ser indiscriminadamente destinadas à cobertura de todas as despesas e não afectas à cobertura de algumas despesas em especial. No entanto, o legislador prevê uma exceção: as receitas do IVA serão consignadas à cobertura das despesas sociais ou das eventualidades. As taxas de IVA são proporcionais: independentemente daquilo que se consuma a taxa é sempre a mesma (23%).

Pelos motivos enunciados, os dois sistemas encontram-se separados formalmente, ainda que, em termos materiais, cada vez mais se aproximem. Ou seja, regista-se uma crescente interação ou inter-relação entre estes ordenamentos jurídico-fiscais.

O princípio da progressividade, aplicado em sede de IRS, tem vindo a ser sucessivamente criticado pela sua incapacidade de atingir o principal objetivo a que se propõe: distribuição equitativa do rendimento. Na prática, a progressividade existe, as receitas somam-se e não chegam às mãos de quem mais precisa. Os desempregados, os idosos e os marginalizados têm que ser apoiados. A segurança social não tem por objetivo operar essa redistribuição de riqueza, ainda que efectivamente o faça (cumprindo o objetivo do sistema fiscal).

O Regime da Segurança Social está previsto na Lei de Bases da Segurança Social, que elucida-nos sobre o seu modo de funcionamento basilar: os princípios, objetivos e o regime. O Código Contributivo de Segurança Social procede à concretização dos regimes de segurança social

Ao abrigo do artigo 63º da Constituição da República Portuguesa prevê-se o direito de segurança social. Em conformidade com o princípio da universalidade, todas as pessoas devem poder aceder à Segurança Social. Contudo, trata-se de um princípio de difícil concretização económica.

O sistema português compreende três pilares de segurança social:

- 1) um sistema público de segurança social (predominante);
- 2 e 3) regimes privados e facultativos.

O Primeiro pilar

O sistema público de segurança social constitui-se como a base do sistema. Organizado e gerido pelo Estado, baseia-se no princípio da universalidade, garantindo a todos os cidadãos um direito a uma pensão, independentemente da forma como estes contribuíram para o sistema. Este sistema de pensões divide-se em dois regimes: o regime geral ou contributivo e o regime não contributivo. De ambos os regimes resultam pensões garantidas por lei.

A este propósito, retenha-se os conceitos de contribuições e de eventualidades. As contribuições sociais vão cobrir as eventualidades.

O sistema público de segurança social conta com o Orçamento autónomo e é financiado pelas contribuições dos empregadores, dos trabalhadores e ainda pelas transferências do OE.

As contribuições para a segurança social são obrigatórias e são calculadas tendo por base a remuneração dos trabalhadores. O regime financeiro é o da distribuição, organizado na forma de um fundo de estabilização financeira.

Regime geral ou contributivo

O regime público obrigatório contributivo abrange duas categorias de contribuintes ou de sujeitos passivos: os trabalhadores dependentes e os trabalhadores independentes.

- Trabalhadores dependentes: os seus rendimentos estão sujeitos à categoria A em sede de IRS;
- Trabalhadores independentes (profissionais e empresários, exercem a atividade a título individual): os seus rendimentos estão sujeitos à categoria B em sede de IRS.

Em termos práticos, concretiza-se num rendimento líquido ao qual vão ser deduzidos, todos os meses, o custo do IRS e da contribuição obrigatória para a segurança social. A carga fiscal é pesada sobre os trabalhadores, sobretudo no que respeita aos dependentes.

A idade da reforma tem vindo a ser alterada recentemente em função das alterações demográficas e do *ratio* de sustentabilidade financeira do sistema. No entanto, é possível obter a reforma antecipada em situações expressamente previstas na lei.

Regime não contributivo

O regime não contributivo compreende todos os cidadãos que não se encontram abrangidos pelo regime geral ou por qualquer outro regime legalmente estabelecido. Tenha-se em atenção que o princípio da universalidade afirma-se na vertente nesta vertente (a não contributiva). Equivale isto a dizer que as pessoas que nunca

contribuíram para a segurança social têm direito à cobertura das suas eventualidades. Há efetivamente situações de regime não contributivo — isto é, há pessoas que nunca contribuíram para a segurança social, designadamente as pessoas que nunca trabalharam (não puderam ou não quiseram). Veja-se, por exemplo, a situação de apoio familiar. Quando um pai ou uma mãe realizam esse serviço, eles têm direito à reforma, independentemente de não contribuir para o sistema.

O Segundo e o Terceiro pilares

O segundo e o terceiro pilares são regimes de natureza privada e facultativa. Eles foram criados e incentivados pelo legislador para libertar a pressão que presentemente recai sobre o regime público do financiamento das eventualidades.

Segundo Pilar

As tendências demográficas indicam um aumento na esperança média de vida sem que haja um aumento da taxa de natalidade. Tal tem influenciado o modelo adotado pelo sistema público de segurança social. A evolução prevista para o índice de dependência levanta preocupações sérias e estimulam o debate nacional sobre a reforma da segurança social.

Esta tendência demográfica pode desafiar a sustentabilidade do sistema. Além disso, o panorama tem-se agravado em virtude do custo das pensões em relação ao PNB ter vindo a aumentar progressivamente.

Esta tendência demonstra a importância do desenvolvimento do segundo pilar do sistema de segurança social no âmbito do sistema de segurança social. Porém, este pilar não apresenta um grande relevo em Portugal por questões financeiras. Efetivamente, as entidades patronais queixam-se do custo do factor trabalho. A seu encargo estão, para além dos salários, o IRS e a contribuição obrigatória para a segurança social. As empresas de menor capacidade não têm recursos para isso.

O segundo pilar tem por objetivo incentivar as empresas a fazerem planos que cubram as eventualidades dos seus trabalhadores, designadamente a criar planos de saúde, de assistência, etc. São concedidos benefícios fiscais para os empregadores que criem planos de pensões em benefício dos seus trabalhadores. Os planos são assegurados por fundos geridos por entidades com autonomia em relação àqueles que criam esses esquemas de pensões. Em sede da entidade patronal as importâncias despendidas apenas podem ser consideradas como gastos a título de realizações de utilidade social, desde que estejam reunidos os respetivos pressupostos nos termos do CIRC. No IRC, para o apuramento de lucro ou de prejuízo, o legislador é generoso no que concerne aos gastos, ampliando as despesas. Se a empresa faz uma despesa de 100€, ela pode deduzir os gastos de 200€ (despesa ampliada ou majorada).

O Terceiro Pilar

O terceiro pilar compreende os fundos de pensões abertos. Abrangendo os planos individuais de reforma, este pilar tem igualmente uma natureza facultativa. Os planos individuais de reforma são de iniciativa do próprio destinatário que escolhe a entidade gestora, o tipo de regime (contribuição definida ou benefício definido) e o modo de

concessão dos benefícios. Os fundos são supervisionados por empresas de gestão que, na maioria dos casos, estão integradas em grupos financeiros ou seguradores. As contribuições efetuadas pelo sujeito não são deduzidas às contribuições para a segurança social, mas são tidas em conta para efeitos fiscais. O regime financeiro destes fundos é o da capitalização.

Benefícios concedidos aos PPR

Os Planos de Poupança Reforma foram criados em 1989. Um PPR consiste num certificado nominativo de um fundo poupança-reforma que pode assumir a forma de um fundo de investimento, de um fundo de pensões ou de um outro fundo similar. Estes fundos devem conformar-se com regras específicas.

Os planos de poupança reforma não são resgatáveis no curto prazo. O resgate apenas é permitido nos seguintes casos:

- Reforma por velhice, desde que se tenham completado 5 anos desde a data de subscrição;
- Desemprego de longa duração;
- Incapacidade permanente para o trabalho;
- Doença grave;
- Aos 60 anos de idade, desde que tenha existido um período mínimo de subscrição de 5 anos.

Para incentivar a poupança, dá-se um benefício fiscal que assume a forma de dedução à coleta.

O rendimento resultante dos PPR está isento de IRC nos termos do Estatuto de Benefícios Fiscais.

Reflexão

Com esta trilogia prevista na Lei de Bases da Segurança Social, os sistemas financeiros e fiscais visam resolver os problemas de natureza social e manter as finanças públicas equilibradas.

O fenómeno do decréscimo da natalidade é bem conhecido em Portugal, que tem sentido cada vez mais a diminuição da taxa de fecundidade e por consequência o envelhecimento da sua população. A partir de 1982, quando o número de filhos por mulher passou a 2,1, as gerações deixaram de assegurar a sua plena substituição.

Os encargos com as pensões de reforma por velhice aumentaram apreciavelmente nos últimos anos, e continuarão a aumentar no futuro, por efeito desse envelhecimento da população e do aumento da esperança média de vida. Este aspeto demográfico repercutiu-se negativamente tanto no lado das receitas como no das despesas (sobretudo nos domínios das pensões, da saúde e dos serviços sociais).

Para garantir a sustentabilidade da segurança social, o legislador tenderá a retardar a idade da reforma, o que contribui para o aumento do tempo de vida ativa e

da carreira contributiva. A idade de reforma foi inicialmente fixada aos 65 anos, mas agora está estabelecida nos 66 anos.

As contribuições obrigatórias para a segurança social e a sua natureza

Fora do âmbito jurídico (a doutrina e a jurisprudência) existe um certo consenso em torno das contribuições obrigatórias como impostos, sujeitando-as a preceitos constitucionais, penais e contra-ordenacionais. Quer para o trabalhador quer para a entidade patronal, as contribuições obrigatórias têm o mesmo efeito económico que o imposto:

- quanto ao trabalhador, este apenas vê chegar à sua esfera patrimonial o montante de rendimento líquido de retenções na fonte de IRS e das contribuições obrigatórias;
- quanto ao empregador, existe um determinado montante suportada como "custo de fator trabalho" que não entregue diretamente ao trabalhador, mas ao ente público, tal como sucede com as retenções na fonte, mas inerentemente interligado com a contribuição obrigatória efetuada pelo trabalhador.

No plano internacional chama-se ainda à atenção para as classificações utilizadas por várias organizações internacionais que, ao analisarem a estrutura fiscal dos Estados, inclui as contribuições obrigatórias na rubrica dos impostos. Por exemplo, na Holanda as taxas progressivas de IRS já integram as taxas contributivas para a segurança social.

Numa perspetiva jurídica, a primeira observação vai para a concreta configuração do facto tributado. Determina-se que estarão sujeitos ao pagamento das contribuições obrigatórias todos os que dêem emprego (contribuições dos empregadores) ou que prestem trabalho (contribuições dos trabalhadores). Fixa-se ainda que o montante que uns e outros deverão pagar é dado pelo valor de remuneração mensal do trabalhador.

Assim, e contrariamente à posição da doutrina tradicional, a dicotomia do tratamento jurídico entre as prestações da entidade patronal e do trabalhador é meramente artificial, não tendo qualquer justificação nos dias de hoje. As contribuições obrigatórias para a segurança social efetuadas quer por trabalhadores quer pelos entes patronais apresenta uma mesma natureza, unitária, que é a do imposto (uma taxa global de 34, 75%).

Cumprе referir algumas das reservas apontadas no âmbito da qualificação das contribuições obrigatórias efetuadas pelos trabalhadores. O principal argumento utilizado era o da bilateralidade — a contribuição pressupõe uma contrapartida, ao passo que o imposto caracteriza-se pela unilateralidade. Ora, o certo é que essa corresponsabilidade, de facto, já não se verifica.

- A crise da bilateralidade: não sabemos se o que estamos a contribuir hoje nos vai ser dado posteriormente.
- A crise da unilateralidade: as receitas dos impostos, nomeadamente as do IVA, estão a beneficiar a Segurança Social na cobertura de eventualidades.

Sob o ponto de vista da metodologia fiscal ainda continuamos a encontrar algumas especificidades no que respeita à liquidação e cobrança do imposto.

Ao nível da liquidação a principal especificidade encontra-se ao nível das taxas. No regime geral aplicam-se à base fiscal:

- uma taxa de 11% para determinar o montante a ser entregue pelo trabalhador;
- uma taxa de 23, 75% para determinar o montante a ser entregue pela entidade patronal. Constatou-se que o que efetivamente está em causa é aplicação de uma taxa global efetiva de 34, 75%, a qual vai incidir sobre uma mesma base fiscal: o rendimento do trabalhador.

Ao nível da cobrança o empregador desempenha um papel fundamental dado de lhe ser imposta a entrega da totalidade das contribuições obrigatórias:

- a contribuição obrigatória que lhe é imposta, à taxa de 23, 75%, e que qualifica na sua esfera jurídica como gasto fiscal nos termos do artigo 23º CIRC;
- a do trabalhador a título da retenção na fonte à taxa de 11%, no momento do pagamento do salário do trabalhador.

Políticas Fiscais no século XXI

A internacionalização e a sempre crescente competição económica e financeira entre os estados têm colocado novos desafios aos sistemas fiscais, especialmente aos países periféricos e economicamente dependentes do exterior. O excessivo endividamento destes estados, associado a uma ausência ou deficiente política fiscal, deixou um legado pesado não só para os atuais contribuintes mas também para as gerações futuras.

Portugal inicia o século XXI fortemente endividado. Tenha-se atenção que o endividamento não diz apenas respeito ao Estado, mas também às empresas e às famílias. Os portugueses foram instigados, pelas políticas fiscais, à aquisição de imóveis. Mas os elevados encargos decorrentes da contração de empréstimos traduziram-se num elevado nível de incumprimento por parte dos particulares junto da banca.

Em 2010, as principais fraquezas do país foram identificadas pelo FMI: baixa produtividade, fraca competitividade e despesa pública muito elevada. Tendo identificado os principais problemas nacionais, esta instituição pediu políticas sérias e recomendou medidas específicas que deveriam ser implementadas com ambição e liderança.

No contexto das políticas, indicou como prioritárias a redução da despesa pública, o aumento da eficiência do tecido empresarial, a flexibilidade laboral e a criação de incentivos à poupança privada.

Ao nível das medidas específicas, apontou como medidas prioritárias a redução dos salários dos funcionários públicos e a diminuição dos custos na área da saúde e segurança social, nomeadamente a redução temporal do subsídio de desemprego. Ainda, e no âmbito dos impostos, recomendou o alargamento das bases tributáveis e o

aumento das taxas do IVA. Por último, alertou para o problema das empresas públicas e a necessidade de prosseguir com o processo de privatização.

As previsões em 2010 apontavam que a implementação destas medidas permitiria a credibilização do país face ao exterior e melhorar a sua situação económica e financeira para meados de 2013.

Infelizmente, a instabilidade política não permitiu a concretização de tais objetivos no período indicado. Em 2011, com o agravamento da crise europeia e internacional, vê-se obrigado a pedir ajuda externa para conseguir sobreviver. A 8 de abril de 2011, o então Diretor do FMI divulga publicamente o pedido de ajuda financeira apresentado por Portugal àquela instituição internacional que, conjuntamente com a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu, vai prestar assistência técnica e financeira ao governo português. A 12 de abril de 2011, a 'Troika' inicia o seu mandato, que se prevê concluído em julho de 2014, com um empréstimo total no valor de 78 biliões de euros: 5 biliões de euros concedidos pela União Europeia e os restantes 26 biliões pelo FMI (por um período máximo de 12 anos).

A política fiscal interna tem necessariamente de abranger, para além dos impostos propriamente ditos, outro tipo de impostos, designados em Portugal como contribuições obrigatórias para a segurança social. Na senda das políticas e medidas já indicadas ao governo português em 2010, logo em maio de 2011, o FMI recomenda a este propósito uma descida das taxas destas contribuições, por entender que a tributação do trabalho é excessivamente pesada em Portugal. Esta redução permitiria reduzir os custos de trabalho e aumentar a competitividade e eficiência das empresas.

Cumpra agora analisar as exigências impostas pela União Europeia no âmbito tributário, nomeadamente:

- a) O alargamento das bases tributáveis de IRC e IRS;
- b) A eliminação de isenções em sede de IMI;
- c) O alargamento da base tributável do IVA (23%) e a redefinição das listas de bens e serviços sujeitos a taxas reduzidas, intermédias e elevadas;
- d) Aumento das taxas de IEC(s) e
- e) Implementação de medidas de combate à fraude, abuso e informalidade.

De uma análise global das políticas e medidas recomendadas pela 'Troika', verifica-se que a dificuldade não reside na parte tributária mas antes na contenção da despesa e nas organizações política e administrativa do Estado Português. Se o sistema fiscal português tem vivido de 'reforma em reforma', acarretando instabilidade mas também permitindo, por vezes, a arrecadação de receita urgente e indispensável, já o sistema político e administrativo ficou parado no tempo, não se adaptando às novas realidades sociais e económicas.

O problema da contenção da despesa foi claramente enunciado pelo FMI quando, num relatório de junho de 2011, salientou que o setor empresarial do estado português, na sua componente PPP (parcerias público-privadas), era dos maiores do mundo mas padecia de falta de transparência, não estando sujeito a um controlo ou fiscalização adequados.

Igualmente, a excessiva carga fiscal em sede de IRS foi sendo assumida pelo governo, nos relatórios seguintes apresentados ao FMI, como uma medida transitória e para vigorar por um ano enquanto se aguardava pelas reformas estruturais do setor empresarial do Estado. Em resultado destas reformas a despesa deveria cair (e tem vindo efectivamente a cair), levando à reposição das taxas normais de IRS que, por razões de neutralidade fiscal, não deverão afastar-se excessivamente das taxas de IRC.

O futuro permanece incerto mas, e pelo lado positivo, a concretização de várias reformas desde 2011 têm melhorado a posição competitiva do país. Os desafios sérios vêm da necessidade de uma verdadeira inter-relação entre o sistema fiscal e o sistema de segurança social.