

DIREITO FINANCEIRO E FISCAL

Francisco do Rosário Monsanto Ludovino Reis

FDUNL I 2018

Índice

Índice	1
Introdução ao conceito de finanças públicas	4
Porque é que o Estado tem atividade financeira? Qual a razão de ser das suas finanças públicas?..	4
Em resumo	10
Serão as finanças públicas, todas iguais e independentes do modelo de Estado?	11
A Teoria geral da despesa pública	12
Conceito	12
Elementos da despesa pública	13
A exigência legal de classificações da despesa pública	14
Funções da despesa pública	18
Análise comparada da despesa pública	19
Limitar a despesa pública?	22
Regras que determinam a forma genérica como a despesa vai ser efetuada	23
A regra dos 3 E's na decisão de criação de despesa	26
O controlo efetivo da despesa – regras de micro	26
O DL 155/92	28
Conclusão	28
Teoria geral da Receita	29
A não consignação de despesas	29
A exceção de não consignação das receitas providas da União Europeia	32
Classificações mais relevantes das receitas públicas	34
Das receitas patrimoniais em especial	36
Noção e modalidades	36
Definição de património	36
Formas de exploração do património	37
Que tipo de património do Estado a lei prevê?	37
O património de tesouraria	38
As receitas patrimoniais em tempos de crise	38
Receitas creditícias	39
Funções da dívida pública	39
A variação da dívida pública	40
Classificações de dívida	40
Dívida pública direta	41

Os instrumentos da dívida pública em especial: tipos, diferenças e razão de ser	45
Regime jurídico da dívida indireta	48
Regras de dívida pública na LEO e a sua consequência	49
O tema do endividamento público nos Maias	52
Receitas tributárias.....	54
A aproximação à figura do imposto através do que os outros foram dizendo	54
Brainstorm final	58
O que é o imposto?	59
Das contribuições financeiras em especial	62
Classificações dos impostos - Impostos diretos e impostos indiretos e impostos sobre o rendimento, património e consumo	63
Classificações dos impostos - Impostos sobre o rendimento, património e consumo	63
Classificações dos impostos – Impostos reais e impostos pessoais.....	64
Classificações dos impostos – Impostos fiscais e parafiscais	64
Classificações dos impostos – Impostos de quota fixa e impostos de quota variável	64
Cálculo do imposto	66
Princípios da tributação – Princípio da igualdade e generalidade	66
Estes princípios estão presentes no artigo 5/2 da LGT e 13 da CRP.	66
Princípios da tributação – Princípio da legalidade fiscal	67
Princípios da tributação – Princípio da capacidade contributiva	67
Princípios da tributação – Princípio da não retroatividade fiscal	67
Os sujeitos da relação jurídica	67
O Estado como sujeito ativo	69
Análise do texto “Ways and Means” de Xenophon	70
Uma análise ao Orçamento de Estado de 2019	71
Regras e procedimentos do OE.....	76
Previsão nacional	76
Processo Orçamental – Princípios Orçamentais Orientadores	77
Processo orçamental - Regras substanciais Europeias do Orçamento	78
Regras procedimentais	79
Execução do Orçamento de Estado	80
Não aprovação do OE	81
Controlo administrativo.....	81
Controlo político	82
Controlo jurisdicional.....	82
A conta geral do Estado e o controlo jurisdicional	84

Em suma.....	84
As responsabilidades na execução do OE	84
O Conselho de Finanças Públicas	85
Lei das finanças locais e regionais.....	87
Qual a sua fundamentação?	87
Aspetos essenciais e ideias conclusivas	89

Introdução ao conceito de finanças públicas

Quando falamos em Finanças, faz-se referência a tudo o que tem que ver com os fenómenos de captação de receitas e realização de despesas. A disciplina de finanças públicas visa apreciar criticamente os elementos com que trabalha: receita e despesa.

Porque é que o Estado tem atividade financeira? Qual a razão de ser das suas finanças públicas?

A resposta a estas questões inclui três tópicos centrais:

- A garantia dos direitos do Estado de Direito Social;
- A correção de falhas de mercado;
- A redistribuição de recursos.

Garantia do Estado de Direito Social

No âmbito do direito das finanças públicas, os **direitos constitucionalmente previstos** necessitam de uma ação pública; assim, não podemos deixar de pensar que a atividade financeira se constrói em função da necessidade da satisfação de interesses coletivos em concreto, sentidas por uma dada comunidade. O Estado, ao dispor de bens económicos, cuja gestão e distribuição lhe é conferida, terá de os afetar a necessidades sociais que lhe cumpre satisfazer.

A **ação pública**, por sua vez, implica **agir** através de gastos geradores de **despesa pública** (o Estado tem de gastar para poder intervir) e **receita pública** (o Estado tem de ter montantes para gastar). Podemos falar em ação pública quando a mesma é empreendida por entidades públicas obrigadas à prossecução de fins comuns da comunidade.

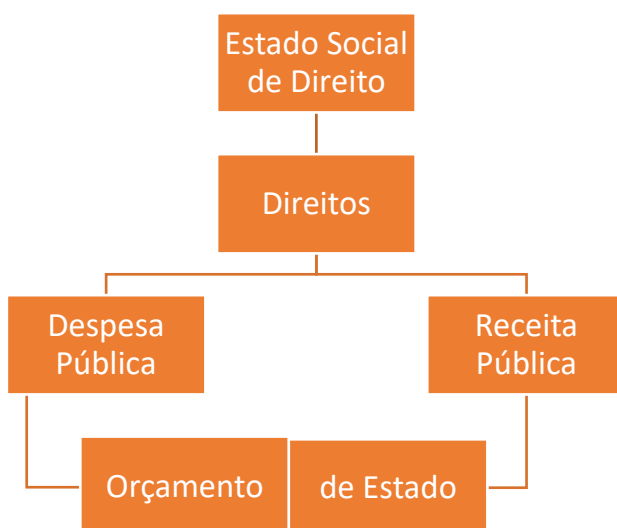
Enquanto documento de **previsão**, o **Orçamento de Estado** é um meio do Estado organizar aquilo que pretende vir a gastar e aquilo que pretende vir a arrecadar. O Orçamento tem então de ser **executado**; na execução, já não falamos em previsão, mas sim em ações para cumprir essas previsões.

No final de cada ano económico e financeiro, é feita uma **conta geral do Estado**, em que se faz o balanço do que efetivamente aconteceu.

- A atividade financeira do estado é justificada pela necessidade de ação pública. As finanças públicas são uma necessidade e aparecem porque o Estado tem de intervir.
- Quando pensamos em finanças públicas, pensamos em dois “braços”: o braço da despesa pública e, por outro lado, o “braço” da receita pública. É importante perceber que estes dois “braços” são **interdependentes** um do outro; só podemos ter despesa pública se tivermos receita pública; por outro lado, o Estado só está legitimado a arrecadar receita na medida da despesa que o mesmo tem de fazer, dado que o objetivo do Estado é uma lógica de interesse público.

Nesta instância, cabe fazer uma distinção entre **economia pública** e **economia privada**. Na economia privada o objetivo principal da atividade económica é a obtenção de lucro mediante critérios predominantemente individuais, enquanto a economia pública tem como finalidade principal a proteção do interesse público, indo além da satisfação das necessidades comuns sociais.

- Na economia privada os agentes económicos têm liberdade de comportamento, estabelecendo limites e equilíbrios de acordo com os seus interesses próprios. Por sua vez, na economia pública, existe uma solidariedade organizada e dotada de poder político.



Os direitos que carecem de uma concretização pública, depende do dinheiro que o Estado tem. Daqui, nasce a diferença entre o **Estado que queremos ter** e o **Estado que podemos ter**.

O **Orçamento do Estado** delimita e condiciona a intervenção pública e a forma como a mesma é desenvolvida.

O OE é um ato de vontade política, baseado em pretensões e previsões. É necessário que o Estado passe de uma lógica de previsão para uma lógica de execução. Depois de aprovado, tem de ser executado e concretizado ao longo do ano para o qual ele foi

projetado. Posteriormente, quando termina o ano, há que fazer um exercício pós execução que dá origem à **conta geral do Estado**.

Tanto do lado da despesa como do lado da receita, podem existir alterações. Desta forma, podem existir **divergências** entre aquilo que está no orçamento e aquilo que se faz na conta geral do Estado. Por outro lado, têm de existir também mecanismos de controlo para verificar se o Orçamento está a ser cumprido; tem de haver a segurança e a garantia de que aquilo que foi legitimado e aprovado é efetivamente cumprido.

Políticas públicas

O Orçamento do Estado, tem na sua base, uma decisão política. A atividade financeira do Estado sustenta a intervenção pública, sendo que quando o Estado estabelece quanto vai gastar em cada área, revela uma opção política. Desta forma, a ação pública de concretização dos Direitos do Estado Social de Direito, têm sempre uma conotação política, através, por exemplo, do elenco das várias despesas públicas para aquele ano concreto que são suportadas pela receita.

- Um Estado Social de Direito depende de ação política; porém, a decisão política não depende apenas de orientação ideológica, mas também da capacidade do Estado para arrecadar receita.
- Tem de haver um equilíbrio entre os vários setores económicos; o Estado Social de Direito não é totalitário, sendo esta uma das razões porque o Estado não pode intervir em tudo, devendo ter uma posição limitada, deixando espaço aos privados para intervir.
- A decisão política feita em sede de orçamento de Estado está também ela condicionada, em primeira linha com aquilo que efetivamente o Estado pode arrecadar. Há uma grande pressão na obtenção de receita pública para que se possa gastar e concretizar os direitos.
- Na concretização das políticas públicas sociais e económicas, muitas vezes existe vontade política de, por exemplo, conceder uma habitação a todos, mas tal não é possível.

Em suma, cabe ao Estado, mediante ação do poder político, estabelecer o enquadramento da vida económica, estruturando a atividade e condicionando a ação dos agentes económicos.

Correção de falhas de mercado

A captação de receita e a decisão de despesa não se limita apenas a uma lógica pura de satisfação ou concretização de direitos, fruto do Estado Social. A atividade financeira do Estado pode ter outras funções suplementares. Quais são?

Em primeiro lugar, a atividade financeira do estado surge para concretizar direitos através da afetação de recursos a determinados fins. Mas existem outras finalidades que importam referir:

1. Bens públicos

Estamos perante uma falha de mercado quando existe um bem – que corresponde a uma necessidade dos membros de uma comunidade – que não é produzido pelo mercado de forma eficiente. Assim, existe um desequilíbrio entre a utilidade individual e a utilidade social na produção e utilização de um bem.

→ Os **bens públicos** são bens essenciais que se revelam necessários para satisfazer o interesse coletivo (ainda que o Estado não os quisesse produzir). As suas principais características são a **impossibilidade de exclusão de consumidores** e a **não rivalidade**, na medida em que o custo marginal social de adição de mais um consumidor é igual a 0. O farol, a defesa nacional e a justiça são alguns exemplos deste tipo de bens.

Como a produção destes bens em economia privada seria ineficiente, o Estado tem de se substituir ao mercado, chamando a si a produção desses bens ou subsidiando-a. Esse financiamento público é obtido mediante impostos a pagar por todos os membros da comunidade.

Da substituição dos privados pelo Estado, pode resultar que certos bens não sejam totalmente públicos – bens semipúblicos. Estes bens, ao contrário dos bens públicos, correm o risco de que haja uma utilização em massa que impossibilite o usufruto por parte de todos; o custo marginal de adição de mais um consumidor será cada vez maior e diferente de 0 (por exemplo: estradas, pontes, jardins públicos, etc.) Assim, haverá vantagem em promover a restrição ao bem, mediante utilização de portagens ou pagamento de bilhetes, para que se excluam alguns utilizadores – bens de clube. Estes bens dificilmente serão produzidos no mercado se a exclusão não for possível; daqui decorre a

justificação da intervenção do Estado, uma vez que a produção do bem não pode ser assegurada em termos eficientes pelo mercado.

2. Falhas na concorrência e monopólio

O monopólio é a falha de mercado mais importante ao nível da concorrência.

- A existência de um monopólio/oligopólio gera um **sobre-lucro** das empresas; nestes casos, os preços tendem a situar-se acima do preço normal de concorrência. Assim, nesta situação, o mercado deixa de funcionar de forma eficiente, na medida em que os consumidores têm de suportar um preço muito mais alto do que o custo médio ou marginal de produção do bem. O Estado pode então intervir no sentido de chamar a si a atividade ou reduzir o lucro do monopolista, mediante estabelecimento administrativo de preço.

3. Externalidades

Uma externalidade corresponde aos **efeitos externos dos comportamentos económicos**. Esses efeitos podem beneficiar terceiros (externalidade positiva) ou levar ao seu prejuízo (externalidade negativa). Na maioria dos casos, as externalidades são reguladas segundo regras de bom senso, não sendo necessária a intervenção do Estado.

- Por exemplo, quando o Manuel decide assar carne para o jantar, perturba o vizinho Carlos, o que cria uma externalidade negativa. Nestes casos, em princípio, não será necessária qualquer intervenção do Estado, na medida em que os vizinhos regularão a sua atividade segundo regras de bom senso.

Porém, existem casos opostos em que se provoca benefícios a outros sujeitos sem obtenção de recompensa (exemplos de construção de hospitais ou esgotos) e casos em que provocam prejuízos a outros, sem que se possa obter uma compensação. Desta forma, são várias as **medidas** que o Estado pode adotar para combater as externalidades: impostos sobre a poluição, potenciar acesso à justiça em caso de litígios, financiamento de hospitais (no caso das externalidades positivas), etc.

4. Assimetrias na informação

Por outro lado, as assimetrias na informação também assumem alguma relevância na função do Estado. Perante uma **produção insuficiente de informação** em termos de gerar simetria entre compradores e produtores/vendedores, o Estado pode suprir essa incapacidade de mercado, impondo o fornecimento de mais informação, criando serviços de informação ou de certificação de qualidade, entre outras medidas.

- Por exemplo, quando a Joana vai pedir um crédito ao BPI, desconhecendo todas as taxas e encargos a que está sujeito o seu contrato, o Estado poderá obrigar o vendedor (BPI) a fornecer todas essas informações a fim de quem empresta o dinheiro não beneficiar da falha de informação que a Joana pudesse ter.

5. Desemprego, inflação e desequilíbrio

Nesta instância não podem restar dúvidas que a verificação de elevadas taxas de desemprego e inflação correspondem a um **funcionamento deficiente do mercado**; se se reconhecer que o Estado deverá intervir para melhorar estes indicadores de mercado, poderemos afirmar que o Estado estará a suprir uma falha de mercado, uma vez que a inflação ocorre devido ao desequilíbrio entre a procura e oferta.

- Se o Estado retirar liquidez ao mercado, a procura reduzir-se-á, equilibrando o mercado. Assim, o Estado através da sua intervenção macroeconómica, intervém nos elementos manipuladores da inflação. Desta forma, promove-se a colocação de capital em poupanças.

Nota: os **certificados de aforro** são títulos de crédito que o Estado concede aos privados para, passado algum tempo, devolver o dinheiro mediante pagamento de juros. Assim, os privados não vão tendencialmente consumir tanto, o que equilibrará o mercado.

Em suma, o Estado tem de ser um **agente externo** capaz de **equilibrar** os **interesses**, dado que os agentes privados estão individualmente a buscar o seu **lucro**. A ideia é a de que os agentes económicos privados, devido aos vários interesses lucrativos, necessitam da ação do Estado para terem a capacidade de intervenção macroeconómica.

- Através da função financeira do Estado, o mesmo pode também utilizar a receita ou despesa pública para resolver os grandes problemas macroeconómicos.

A redistribuição

Existe ainda uma outra função do Estado – intervenção social para reequilíbrio da sociedade ou **redistribuição**, de forma a promover uma afetação de recursos socialmente mais justa.

- Deve haver espaço para quem não consegue ter determinados bens poder ser auxiliado pelo Estado, para garantia da mínima qualidade de vida. O valor justiça e o valor solidariedade, entram como justificação para esta nova função do Estado.
- Assim, também através da despesa e receita, o Estado vai redistribuir.

Por exemplo, o **RSI** (prestação social que é conferida a quem não tem meios de subsistência suficiente, independentemente de ter ou não contribuído para a SS) é um exemplo de despesa pública em que se redistribui para quem nada tem. Do lado da receita, existem os impostos em que todos os contribuintes devem contribuir com receita para o Estado. Porém, a quantidade de **receita contributiva** deve ser desigual, na medida em que, quem tem mais, contribui com mais; quem tem menos, contribui com menos.

Em resumo

Qual a razão de ser das finanças públicas?

- A existência de um Estado Social de Direito que exige uma ação pública, as falhas de mercado e a redistribuição de recursos.

De que é feita a atividade financeira pública?

- Lado positivo (receita pública) e lado negativo (despesa pública).

Serão as componentes da atividade financeira autónomas?

- Não. Se precisamos de gastar, teremos de arranjar receita para gastar. Como o Estado não tem um intuito lucrativo, ele só pode retirar/ir buscar ao mercado verbas para atuar, na medida em que tenha de gastar em nome do interesse público. Há uma relação de interdependência entre receita e despesa; a legitimidade da receita está diretamente ligada à existência de despesa pública. Esta inter-relação força a que elas sejam pensadas em conjunto.

Quais as condicionantes da atividade do Estado?

- São condicionantes políticas, legais e económicas e sociais.

Assim, se é verdade que o ponto de partida para justificar as finanças públicas é a garantia da satisfação dos direitos do Estado Social de Direito, o próprio Estado pode proceder às suas tarefas fundamentais, designadamente do lado social, procedendo a uma redistribuição; do lado económico, recorrendo à despesa e receita para equilíbrio do mercado.

Pensar em finanças públicas é em primeira linha pensar como o Estado tem de gastar e arrecadar, mas implica também perceber que as opções políticas que estão por detrás das receitas ou despesas escolhidas, também podem ter outros juízos que as justificam como a redistribuição ou o equilíbrio de mercado.

Nota: o superavit é algo não desejável, uma vez estarmos a retirar meios financeiros ao mercado; o Estado gastará menos do que as receitas que obtém. Assim, deverá ser cumprida a regra de ouro que estabelece que a despesa deverá ser igual à receita.

Serão as finanças públicas, todas iguais e independentes do modelo de Estado?

A organização das finanças públicas depende do **tipo de Estado**, conforme ele seja mais liberal ou interventivo (despesa e receita vão ser de valores muito elevados, havendo expansão de funções e intervenções do Estado).

- Quanto mais alargado for o leque de **direitos sociais** protegidos pelo Estado e quanto maior for a proteção social desses direitos, maior necessidade existe de robustecer a despesa; assim, quando há limites à despesa, tem de existir limite à receita.
- Os **direitos civis e políticos**, sendo auto exequíveis, estarão sempre garantidos pelo Estado.

Nota: se quisermos reduzir a despesa, infelizmente teremos de atingir direitos sociais. Assim, devido ao elemento financeiro, o Estado que queremos ter, pode não ser o Estado que podemos ter; aquilo que temos de gastar pode ser tão elevado, que se pode colocar em cheque a construção e execução dos direitos sociais.

A Teoria geral da despesa pública

Conceito

A construção do Direito Público parte da conceção de que, para além do elemento político, também o elemento económico ou financeiro¹ tem grande relevância para dar corpo a opções políticas.

→ Desta forma, o **decisor político** está **condicionado** pelos resultados orçamentais. Daqui é possível concluir que a despesa pública é muito marcada pela opção política². O conceito de **despesa pública** tem de ser construído em termos de poder abranger realidades tão distintas como, por exemplo, o pagamento de um funcionário público, a construção de uma estrada, a concessão de um subsídio a uma empresa, a amortização de um empréstimo contraído pelo Estado, a aquisição de material de guerra ou ainda a atribuição de uma bolsa de estudo.

A ideia atual de despesa pública parte da noção de que a soma das quantias repartidas pelo Estado entre os cidadãos equivale à soma das quantias que ele coletou sobre os seus rendimentos. Com efeito, a despesa pública pode ser definida como a **aplicação**, mediante mecanismos juridicamente estabelecidos, dos **créditos** previamente aprovados no Orçamento de Estado correspondente, para assim fazer frente às **obrigações** de conteúdo económico do ente público de que se trate.

Assim, como conclusão, a generalidade da doutrina entende que a despesa pública inclui duas características essenciais:

- **Emprego de uma determinada soma de dinheiro**, que ocorre sempre em qualquer sociedade moderna;
- **Promoção de fins de interesse público**, na grande maioria dos casos³.

¹ Como nota terminológica é importante referir que o elemento económico contém o elemento financeiro.

² Nesta disciplina não iremos abordar o elemento político da despesa pública, dado que isso implicaria uma avaliação da qualidade da decisão política dos diversos governos e partidos políticos.

³ Entende-se que no horizonte da despesa pública perfila-se sempre – de forma mediata, imediata, real ou suposta – um fim de utilidade pública.

Existem três elementos que compõem o conceito de despesa pública:

- **Elemento subjetivo**⁴ que está ligado ao “quem faz a despesa”; despesa efetuada por um sujeito público, por oposição ao sujeito privado. Ainda que a despesa pública e despesa privada partilhem a ideia de distribuição de recursos, a despesa pública aborda de forma direta a redistribuição (ao contrário da despesa privada).

Devem ser convocados os conhecimentos de Direito Administrativo, para definição do conceito de “**sujeito público**”, não se limitando à Administração Direta ou Indireta do Estado. Assim, dependendo de quem é sujeito público para efeitos orçamentais, podemos perceber qual a amplitude da despesa pública, o que significa saber se existem ou não desequilíbrios orçamentais (no nosso sistema de finanças, existe uma pluralidade de sujeitos públicos, como a administração direta, indireta, local, regional ou ainda o orçamento da Segurança Social).

Desta forma, recorrendo ao elemento subjetivo, é possível conhecer qual a despesa orçamentada e não orçamentada. O Estado pode ter vantagens em desorçamentar despesas, embora isso coloque um problema de legitimidade.

A **União Europeia** pode colocar regras de equilíbrio orçamental que têm de ser orçamentadas. Assim, a preocupação da comparabilidade dos valores de despesa e receita, é importante para aferir graus de crescimento e graus de desenvolvimento entre os vários estados-Membros, que possibilita a atribuição de fundos comunitários que permitem aproximar o crescimento económico dos vários Estados – coesão. Por isso, por períodos temporais, face ao orçamento da UE, do lado da despesa, encontra-se despesa em **políticas de coesão**; estas políticas são decididas em função de um exercício de comparabilidade dos níveis de desenvolvimento.

Nota: tem existido uma tendência para **expandir** o alcance do sujeito público.

- **Elemento objetivo** (“o quê?”), sendo a aplicação do elemento **monetário** na prática.

⁴ A abrangência deste elemento é uma decorrência dos imperativos comunitários ao nível orçamental.

Nota: nem todas as despesas do Estado são pecuniárias, ou seja, não implicam que haja uma transferência de dinheiro físico do Estado para alguém. O Estado pode utilizar os impostos para conceder benefícios fiscais (“em vez de o contribuinte A pagar 100, o Estado decide que apenas pagará 50”); quando isto ocorre, fazendo reduzir o montante do imposto que tem para receber, abdica de receita – para efeitos contabilísticos, isto é uma despesa fiscal que não implica transferência de dinheiro físico.

- **Elemento finalístico** (“para quê?”), em que se deduz que a despesa pública está necessariamente ligada à necessidade de **intervenção pública**; só porque essa necessidade existe, é que se justifica a despesa.

A exigência legal de classificações da despesa pública

O conceito de despesa pública reúne uma massa de gastos que se revela heterógena qualquer que seja o prisma que se utilize para a analisar. Assim, as **classificações da despesa pública**⁵ são aquilo que vai permitir tornar **transparente** onde o Estado gasta e qual a despesa efetuada pelo mesmo (são uma via de controlo da despesa). Ao classificar, sistematizamos a tipologia de despesa efetuada, efetivando a possibilidade de um controlo adequado.

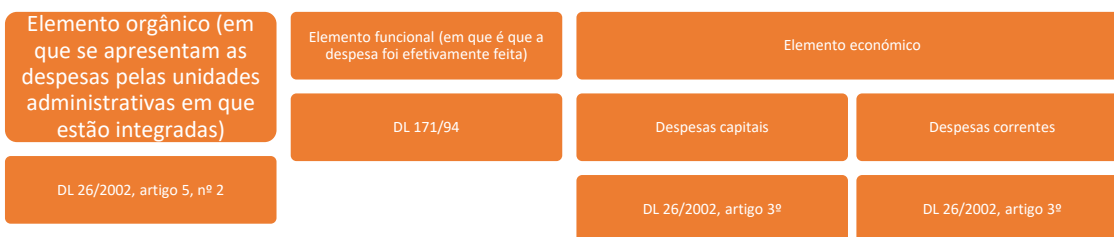
O artigo 17/1 da Lei de Enquadramento Orçamental estabelece que as classificações da despesa pública são elaboradas mediante um **elemento orgânico, funcional e económico**. Por sua vez, o artigo 17/4, estabelece que os classificadores orçamentais estão estabelecidos em diplomas próprios: 26/2002 (classificação orgânica) e 171/94.

Assim, vamos encontrar a despesa organizada de acordo com cada órgão – classificação orgânica (artigo 5/2 do DL 26/2002).

⁵ Existem múltiplas classificações de despesa pública que dependem do critério e da ótica em que a mesma é efetuada: despesas ordinárias e extraordinárias, despesas produtivas e despesas redistributivas, despesas neutras e despesas ativas ou ainda despesas necessárias e despesas facultativas. Porém, nesta disciplina, apenas seguiremos o critério da LEO.

Classificações da despesa

LEO - artigo 17/1 e 17/4



Classificação orgânica⁶

Este tipo de classificação distribui as despesas orçamentais pelos vários **departamentos da AP** que as realizam, pelo que reflete a orgânica do governo.

- ➔ Assim, a lei do OE inclui obrigatoriamente um mapa com a classificação orgânica da despesa pública, em função do artigo 5º do DL 26/2002.

Porém, a classificação orgânica pode apresentar limitações, na medida em que existem despesas que são **financiadas por mais do que um ministério**. Não permite uma avaliação transparente da despesa pública.

- ➔ Por exemplo, a rede nacional de cuidados continuados (que tem a finalidade de dar uma resposta pós ambiente hospitalar, quando a doença é continuada) é financiada e tutelada pelo Ministério da Saúde e pelo Ministério da Segurança Social.

Vejamos o mapa seguinte que ilustra este tipo de classificação, segundo a orgânica do Governo vigente em 2015.

⁶ Por vezes, pode aparecer em diversos manuais a seguinte classificação: (1) Consumos - classificação económica corrente; (2) Transferências – por exemplo, transferências do Estado para as IPSS; (3) Investimentos – toda a despesa que tem como efeito a criação de riqueza ou produção desta, tendo uma duração alargada no tempo (normalmente por mais de um período orçamental).

QUADRO A 31 – Despesa consolidada da Administração Central por classificação orgânica

(Milhões de euros)

Orgânica	Orçamento inicial	Orçamento final	Cativos finais	Execução orçamental	Execução Vs Orçamento inicial		Execução Vs Orçamento final		Estrutura da execução %
					Valor	%	Valor	%	
					(5) = (4) - (1)	(6) = (5) / (1)	(7) = (4) - (2)	(8) = (7) / (2)	
Encargos Gerais do Estado	3 092,9	3 204,4	4,9	3 128,6	35,7	1,2	-75,9	-2,4	4,7
Presidência do Conselho de Ministros	784,2	855,6	16,4	717,0	-67,1	-8,6	-138,5	-16,2	1,1
Finanças	11 529,6	11 275,0	35,0	10 508,2	-1 021,4	-8,9	-766,8	-6,8	15,8
Negócios Estrangeiros	349,7	375,1	8,4	332,7	-17,0	-4,9	-42,4	-11,3	0,5
Defesa Nacional	2 246,0	2 365,8	117,6	1 995,9	-250,1	-11,1	-369,9	-15,6	3,0
Administração Interna	1 989,5	2 053,6	12,3	1 961,1	-28,5	-1,4	-92,5	-4,5	3,0
Justiça	1 346,6	1 467,1	6,6	1 380,6	33,9	2,5	-86,5	-5,9	2,1
Economia	3 672,1	3 824,8	197,1	3 308,6	-363,5	-9,9	-516,2	-13,5	5,0
Ambiente, do Ordenamento do Território e da Energia	545,6	565,7	19,4	340,7	-204,9	-37,6	-225,0	-39,8	0,5
Agricultura e do Mar	1 166,8	1 271,8	25,1	1 081,3	-85,5	-7,3	-190,5	-15,0	1,6
Saúde	13 502,0	14 383,6	34,1	13 964,6	462,6	3,4	-419,0	-2,9	21,0
Educação e Ciência	7 821,3	8 735,2	21,2	8 000,5	179,2	2,3	-734,7	-8,4	12,0
Solidariedade e da Segurança Social	19 952,3	20 057,8	19,7	19 648,1	-304,2	-1,5	-409,7	-2,0	29,6
1. Despesa Efetiva Consolidada	68 025,0	70 545,9	518,1	66 443,3	-1 581,6	-2,3	-4 102,6	-5,8	100,0
Ativos financeiros	10 975,2	14 000,7	0,0	12 768,4	1 793,2	16,3	-1 232,3	-8,8	
Passivos financeiros	88 472,0	88 640,7	0,0	66 416,4	-22 055,6	-24,9	-22 224,3	-25,1	
2. Despesa Total Consolidada	167 472,1	173 187,2	518,1	145 628,1	-21 844,0	-13,0	-27 559,1	-15,9	
3. Fluxos no âmbito da Administração Central	16 049,1	16 645,9	15,8	16 237,6	188,5	1,2	-408,3	-2,5	
4. Passivos FRDP	0,2	3,3	0,0	3,3	3,1	n.r.	0,0	-1,4	
5. Despesa Total não consolidada (2.+3.-4.)	183 521,4	189 836,4	533,9	161 869,0	-21 652,4	-11,8	-27 967,5	-14,7	

Classificação funcional

A **classificação funcional** distribui as despesas de harmonia com as grandes **funções** do Estado em que elas se inserem, permitindo quantificar os dinheiros públicos que são consagrados nos diversos domínios de ação. Esta classificação apresenta como a principal vantagem a possível comparabilidade de despesas ano após ano, o que não ocorria na classificação formal, uma vez que os Governos e a sua orgânica mudam frequentemente.

Segundo a Professora Rita Calçada Pires, esta classificação é clara e tem a vantagem de informar os contribuintes com concisão e clareza. Assim, pode ser também classificada como a **classificação do cidadão**, na medida em que é uma classificação de muito mais fácil compreensão.

- ➔ Torna-se então possível o desenvolvimento de uma análise da eficiência na afetação de recursos por parte da Administração Pública.

Vejamos a tabela da classificação funcional, presente na conta geral do Estado de 2015, que terá obrigatoriamente de respeitar a tabela presente no DL 171/94:

(Milhões de euros)

Classificação	Orçamento inicial	Orçamento final	Cativos finais	Execução orçamental	Execução Vs Orçamento inicial		Execução vs Orçamento final		Estrutura execução (%)
					Valor	%	Valor	%	
					(5) = (4) - (1)	(6) = (5) / (1)	(7) = (4) - (2)	(8) = (7) / (2)	
Funções gerais de soberania	7 283,4	7 818,7	162,9	6 851,5	-431,9	-5,9	-967,2	-12,4	10,3
Serviços gerais da Administração Pública	1 942,6	2 141,7	38,0	1 689,3	-253,3	-13,0	-452,4	-21,1	2,5
Defesa nacional	2 061,6	2 187,8	107,8	1 859,4	-202,2	-9,8	-328,5	-15,0	2,8
Segurança e ordem públicas	3 279,2	3 489,2	17,2	3 302,8	-23,6	0,7	-186,3	-5,3	5,0
Funções sociais	41 144,0	43 065,9	100,2	41 447,3	303,3	0,7	-1 618,6	-3,8	62,4
Educação	7 451,3	8 400,4	20,6	7 739,5	288,1	3,9	-660,9	-7,9	11,6
Saúde	13 636,9	14 512,2	39,3	14 069,3	432,4	3,2	-442,9	-3,1	21,2
Segurança e Ação sociais	18 997,4	19 056,8	17,6	18 788,5	-208,9	-1,1	-268,3	-1,4	28,3
Habituação e serviços coletivos	510,1	525,0	13,4	357,3	-152,8	-30,0	-167,7	-31,9	0,5
Serviços culturais, recreativos e religiosos	548,3	571,5	9,3	492,8	-55,6	-10,1	-78,8	-13,8	0,7
Funções económicas	6 700,4	7 080,8	251,2	6 004,8	-695,6	-10,4	-1 076,1	-15,2	9,0
Agricultura e pecuária, silvicultura, caça e pesca	1 137,2	1 239,4	24,2	1 056,8	-80,4	-7,1	-182,6	-14,7	1,6
Indústria e energia	120,0	127,0	7,1	58,5	-61,5	-51,3	-68,5	-53,9	0,1
Transportes e comunicações	3 423,0	3 539,0	180,9	3 063,1	-359,9	-10,5	-475,9	-13,4	4,6
Comércio e turismo	155,8	170,1	10,3	136,1	-19,7	-12,6	-34,0	-20,0	0,2
Outras funções económicas	1 864,4	2 005,4	28,6	1 690,3	-174,1	-9,3	-315,1	-15,7	2,5
Outras funções	12 870,9	12 470,0	3,8	12 064,3	-806,6	-6,3	-405,7	-3,3	18,2
Operações da dívida pública	7 671,7	7 681,7	3,6	7 284,0	-387,7	-5,1	-397,8	-5,2	11,0
Transferências entre administrações	4 659,9	4 781,7	0,1	4 776,1	116,3	2,5	-5,5	-0,1	7,2
Diversas não especificadas	539,4	6,6	0,1	4,2	-535,2	-99,2	-2,4	-36,2	0,0
1. Despesa Efetiva Consolidada	68 025,0	70 545,9	518,1	66 443,3	-1 581,6	-2,3	-4 102,6	-5,8	100,0
Ativos financeiros	10 975,2	14 000,7	0,0	12 768,4	1 793,2	16,3	-1 232,3	-8,8	
Passivos financeiros	88 472,0	88 640,7	0,0	66 416,4	-22 055,6	-24,9	-22 224,3	-25,1	
2. Despesa Total Consolidada	167 472,1	173 187,2	518,1	145 628,1	-21 844,0	-13,0	-27 559,1	-15,9	

Classificação económica

Por fim, além da classificação orgânica e funcional, também se admite uma **classificação económica**. Esta classificação distingue:

- ➔ **Despesas correntes** (por exemplo, salários, despesas com universidades, telefones, etc.) que representam **gastos necessários** para o funcionamento da atividade pública;
- ➔ **Despesas de capital** para aquisição de **bens duradouros** ativos (como por exemplo, a construção de uma escola) ou redução de passivos numa ótica de produção de riqueza (como por exemplo, a redução da dívida pública). Estas despesas diminuem o ativo líquido do Estado, mas geram **contrapartidas**.

O Anexo I do DL 26/2002, estabelece quais as despesas correntes e quais as despesas de capital. Vejamos então:

QUADRO 46 – Evolução da despesa consolidada da Administração Central

(Milhões de euros)

Classificação económica	Execução Orçamental			Variação Homóloga (%)	Contributo (em p.p.)
	2014	2015 universo Comparável	2015 universo Total	2015/2014	
Despesa corrente	57 769,5	56 600,5	57 591,7	-2,0	-1,9
Despesas com pessoal	12 858,9	12 495,6	15 218,0	-2,8	-0,6
Remunerações certas e permanentes	9 179,2	9 135,3	11 027,8	-0,5	-0,1
Abonos variáveis ou eventuais	749,9	537,2	846,6	-28,4	-0,3
Segurança Social	2 929,8	2 823,1	3 343,7	-3,6	-0,2
Aquisição bens e serviços	10 465,1	10 400,1	8 533,0	-0,6	-0,1
Juros e outros encargos	7 452,9	7 476,1	7 768,7	0,3	0,0
Transferências correntes	25 267,6	24 834,4	24 639,3	-1,7	-0,7
Subsídios	1 020,8	739,3	739,3	-27,6	-0,5
Outras despesas correntes	669,4	568,7	609,1	-15,0	-0,2
Diferenças de consolidação	34,8	86,5	84,3		
Despesa de capital	3 497,2	3 684,9	4 026,8	5,4	0,3
Investimento	2 064,0	2 417,2	2 764,2	17,1	0,6
Transferências capital	1 357,8	1 186,7	1 181,6	-12,6	-0,3
Outras despesas capital	63,3	81,0	81,0	27,8	0,0
Diferenças de consolidação	12,1	0,0	0,0		0,0
Despesa Efetiva Primária	53 813,8	52 809,3	53 849,9	-1,9	-1,6
1. Despesa Efetiva	61 266,7	60 285,3	61 618,5	-1,6	
Ativos Financeiros	12 365,3	8 562,2	12 768,4	-30,8	
Passivos Financeiros	77 172,7	64 785,7	66 416,4	-16,1	
2. Despesa não efetiva	89 538,0	73 347,8	79 184,8	-18,1	

Funções da despesa pública

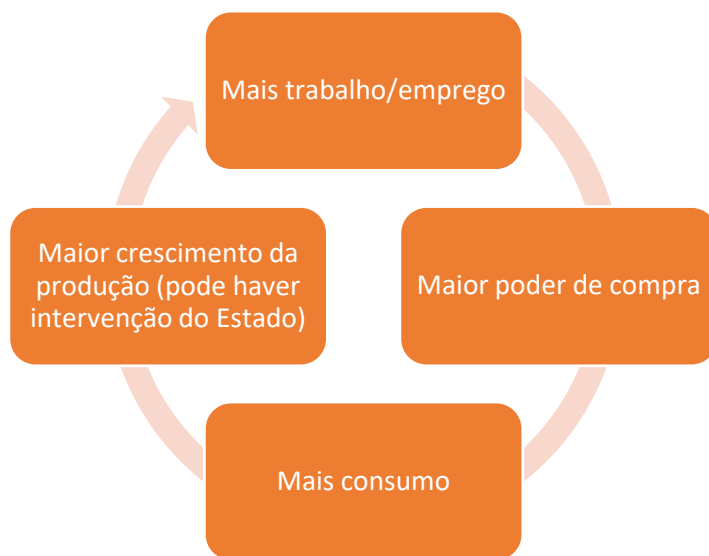
A necessidade de intervenção do estado é a principal **função** da despesa pública. Porém, o Estado pode também ter objetivos económicos na prática de despesa pública.

- Assim, a despesa pública também cumpre a função de **equilíbrio dos agentes económicos e do mercado**. Quando a economia está em recessão, tendencialmente estamos num período de políticas orçamentais expansionistas (aumento da despesa); já quando a economia está em expansão, estamos tendencialmente num período de políticas orçamentais de recessão (diminuição da despesa).

Quando há uma recessão, reduz-se o emprego; a despesa do Estado imediata irá aumentar pois terá de financiar o subsídio de desemprego.

- O aumento da despesa pública pode ocorrer independentemente da vontade governativa.
- O valor da despesa depende então de opções políticas e também de cenários económicos

Por exemplo:



O mercado tem de viver por si, mas para garantir que há mais espaço para crescimento, o Estado poderá agir para aumentar o crescimento da produção; a despesa também tem em atenção este tipo de ciclo.

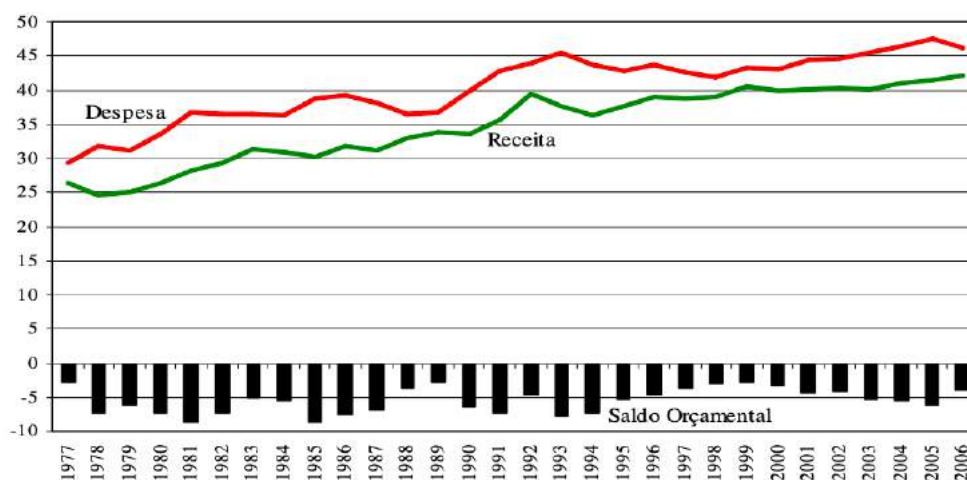
Quando há essa necessidade de intervenção, haverá

sempre o peso da opção política.

Análise comparada da despesa pública

Mediante análise económica de vários anos nos países desenvolvidos, há uma **tendência** de crescimento da despesa pública, **em percentagem de PIB**⁷. Interessa, pois, conhecer o fenómeno de uma dupla perspetiva: a da sua quantificação e das principais explicações que tem vindo a suscitar para poder ser dada uma resposta concreta à questão em causa.

→ Qual será a explicação que justificará a tendência crescente da despesa pública, mesmo em ciclos económicos considerados normais?



⁷ Há que distinguir aumento real de aumento aparente. O aumento real é medido em função do PIB, enquanto o aumento aparente é medido apenas no conjunto de meios monetários gastos, sem mais.

Quantificação do crescimento

Entre os elementos que importa ponderar para estabelecer uma análise razoavelmente circunstanciada da evolução dos gastos públicos, cumpre destacar os seguintes:

- **Tipo de Estado e transformação dos sistemas sociais:** a evolução dos países em sociedades cada vez mais capitalistas obriga a que o funcionamento do sistema apenas se dê mediante o aumento do consumo público e da despesa em geral. Por outro lado, quanto estamos perante um Estado Social de Direito, os direitos Sociais têm cada vez mais abrangência, o que implica maior ação pública e gasto de dinheiro.
- **Orçamentação/desorçamentação:** quando existe necessidade de orçamentação de despesas, o seu volume e peso aumentará face ao PIB. Por outro lado, em épocas de menor controlo orçamental, ocorre a chamada desorçamentação.
- **Ciclos económicos,** motivados em grande medida por fatores externos;
- **Fatores sociológicos, demográficos e sociais:** tende a existir uma pressão demográfica muito relevante para a despesa pública, mediante o aumento da **esperança média de vida** e a **diminuição da natalidade**; tal efeito, aumentará a despesa pública inevitavelmente, uma vez que existem menos pessoas na vida ativa, que farão diminuir o volume contributivo e aumentar as despesas com assistência social e segurança social.
- **Flutuações do valor da moeda.**

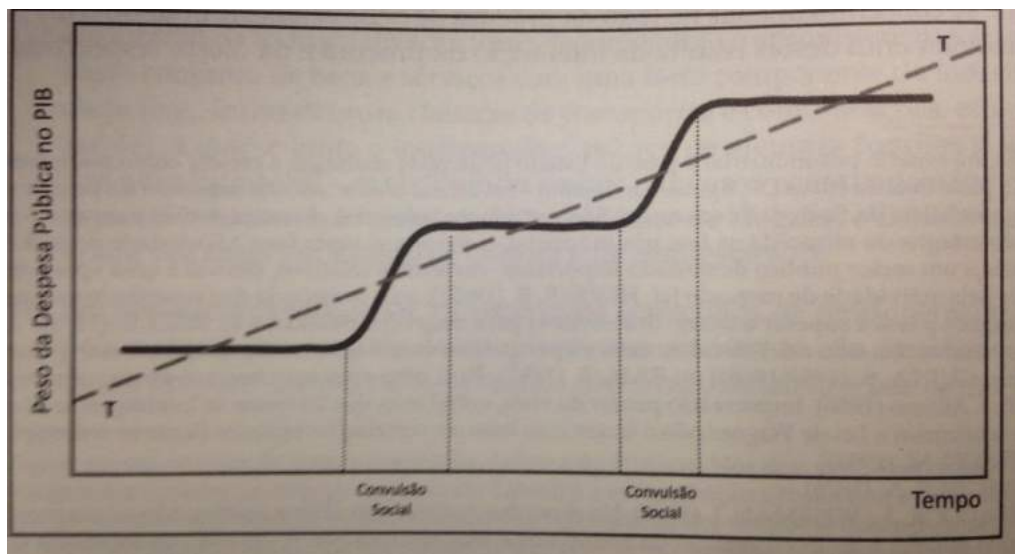
Além destes elementos, podem ser apontadas **três teorias económicas** que tentam justificar a **despesa crescente** e nos ajudarão a responder à seguinte questão: deve ou não deve haver um limite à despesa pública?

- **Lei de Wagner**⁸ – esta lei diz-nos que, no caso de estarmos perante sociedades que promovem e produzem crescimento e desenvolvimentos sociais, as despesas vão estar sempre a crescer, (1) quer devido a fatores instrumentais que forcem a intervenção pública (ex.: políticas de natalidade), (2) quer devido à formação de sociedades mais pró-ativas e exigentes. Assim, a proteção exigida ao Estado tende a ser maior.

⁸ Mediante observação da realidade empírica.

Assim, se estamos perante sociedades que querem aprofundar modelos de evolução social, a tendência é que a intervenção custa dinheiro, numa lógica de despesa crescente.

- **Teoria de Peacock-wiseman** – esta teoria económica enuncia que a despesa pública cresce de modo inconstante ao longo do tempo, motivada por períodos de **descontinuidades**. Assim, existem alternâncias de períodos de relativa estabilidade com saltos de grande amplitude relativa.



É consensual aferir-se um crescimento de despesa pública, quando se derem momentos de convulsão social; fora destes momentos a despesa não se reduz, dado existir uma ótica de **habituação** ao nível de fiscalidade que suportava esse aumento de despesa. Nessa linha, a tendência para o aumento da despesa pública é feita como resposta a um **impulso da sociedade** que exige intervenção pública para dar resposta às suas necessidades; uma vez satisfeitas essas necessidades, os cidadãos **habitua-se** a esse modo de agir do Estado e à quantidade de impostos que vão pagar para permanecer nessa situação.

- **Teoria da Public Choice** – aqui, assume-se que o crescimento da despesa pública vai depender, em primeira linha, da **decisão política**. Porém essa decisão política é uma tentativa de conciliar os interesses presentes no mercado, promovendo a captação de votos. No fundo, esta teoria critica esse aumento da despesa e liga-a à lógica da burocracia.

Assim, cada serviço da Administração está habituado a trabalhar com cada orçamento e não quer diminuir o nível da despesa. Em suma, a decisão política leva a um aumento da despesa para tentar equilibrar posições e para maximizar votos. Os serviços, estando habituados àquele orçamento, jamais o reduziram, justificando sempre a necessidade desses valores⁹.

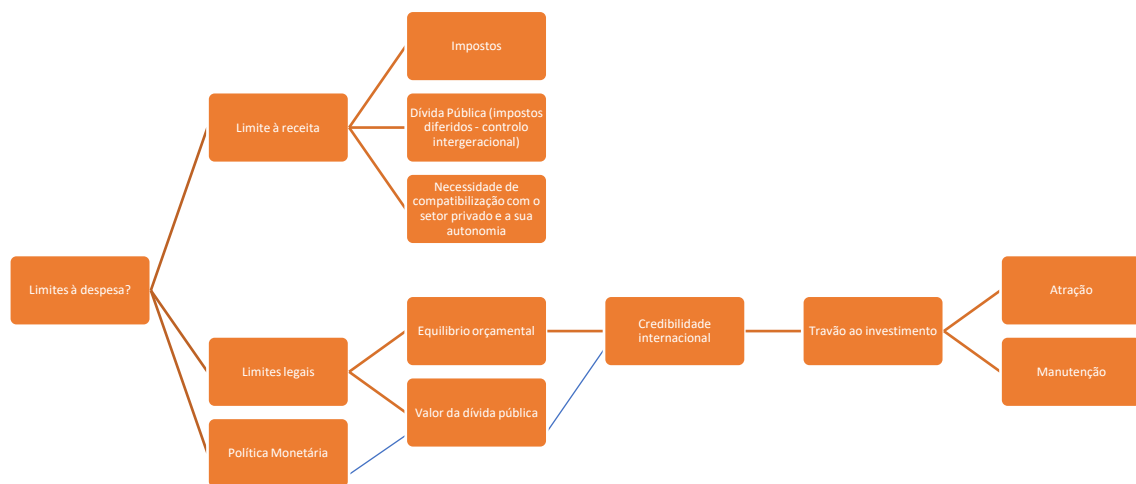
Desta forma, os governos **gostam** de gastar mais dinheiro, os cidadãos não gostam de pagar mais impostos e assim os governos precisam de dar alguma atenção ao desejo dos cidadãos.

Além da questão da **quantidade** da despesa, também a questão da **qualidade** da despesa deve ser analisada. É necessário fazer uma análise de custo-benefício da decisão de despesa pública. Assim, será que deverá ser o investimento público a suprir aquela necessidade, ou deveremos atribuir essa satisfação a um privado?

→ Não é possível esquecer que o Estado que queremos ter, pode não ser o Estado que podemos ter dado existirem diversas limitações no âmbito das contas públicas. Assim, isso fará **condicionar** o montante da despesa.

Perante isto, coloca-se a questão de saber se deve ou não existir um limite à quantidade de despesa pública.

Limitar a despesa pública?



⁹ Assim, pode ser feita uma crítica à elaboração do novo orçamento com base no orçamento anterior.

Podemos abordar a ideia de limitação da despesa pública pelo lado da receita pública. Quando falamos na ideia de **limite da receita**, as duas receitas públicas mais relevantes são os impostos e a dívida pública. Não é possível considerar a ideia de que os impostos são ilimitados, dado que o cidadão pagará na medida da sua capacidade contributiva (princípio orientador dos impostos).

Se isto é verdade, a dívida pública (quando o Estado pede dinheiro emprestado aos privados) também apresenta condicionamentos, nomeadamente o princípio da **equidade geracional** – as gerações do amanhã têm de ter meios para gerir as suas opções.

Além do limite da receita, verificamos que existem **limites legais** para que haja um reequilíbrio desejado entre receita e despesa. Esta limitação também é importante para **credibilidade internacional**, ao nível das agências de rating, uma vez que é mediante a cotação de determinado país nas agências de rating que os privados decidem ou não investir no país em causa.

Sousa Franco defende então que existe uma necessidade de travar despesas improdutivas ou menos produtivas¹⁰. Veremos como isso pode ser feito, mediante a análise de algumas regras que limitam a despesa.

Regras que determinam a forma genérica como a despesa vai ser efetuada¹¹

Poderemos encontrar muitas das regras que determinam a forma como a despesa vai ser efetuada:

- Na Lei de Enquadramento Orçamental;
- No DL 155/92 que estabelece o regime da administração financeira do Estado;
- Na CRP, de forma indireta.

A Lei de Enquadramento orçamental

Olhando para a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), o artigo 15/3 estabelece que todas as despesas são inscritas, pela sua importância integral, sem redução de qualquer espécie. Assim, terá de haver uma lógica de **completa orçamentação da despesa**.

¹⁰ Segundo o mesmo autor, são exemplos de despesas públicas que poderão ser limitadas, as despesas com o funcionamento da máquina administrativa do Estado, as transferências improdutivas e a substituição de gastos que o Estado tem de assumir, tomando o lugar de empresas.

¹¹ Subjacente a esta limitação, está sempre uma ideia de finalidade integrada.

Por outro lado, os artigos 17/1 e 17/4 da LEO, determinam a necessidade das **classificações da despesa** em funcionais, orgânicas e económicas.

- A finalidade principal das classificações da despesa é o controlo mais facilitado da mesma.

Também numa ótica de controlo da despesa, o artigo 17/1 da LEO, estatui que as despesas são estruturadas em **programas**; esta previsão é também muito importante, uma vez que, em complemento com o artigo 45 da LEO, há a ideia de que, para haver qualidade da despesa e transparência (um bom controlo da despesa pública), deverá haver a **afetação clara da despesa a um objetivo concreto**.

- Ou seja, não vale de nada que determinado decisor político diga que irá aplicar mil euros por ano na compra de papel higiénico e 50 milhões na prestação de emprego se a estruturação da despesa não estiver feita em atenção a **objetivos pré-definidos**.

É nesta sede que importa retomar uma das ideias basilares das Finanças Públicas como garante dos Direitos do Estado de Direito Social. Os direitos desse Estado implicam a necessidade de ação pública. Esta ação pública tem de ser desenhada, através de **políticas públicas** que são influenciadas pela opção política. Estas políticas públicas, vão ser reveladas em diversos **programas** que irão, por último, dar origem a medidas concretas.

A cada medida concreta vai corresponder um **valor financeiro**, sendo que a LEO defende que não se faça a despesa pública dispersa¹². Temos de organizar as despesas num programa que reflitam opções políticas enquadradas na própria **opção política**.

- **Por exemplo:** existe um problema social de desemprego jovem. Entende-se que a economia não está a responder isoladamente e que o Estado deve intervir para solucionar parte do problema. É desenhado um programa de intervenção para a construção de um mercado de trabalho jovem; este terá de ter um conjunto de medidas concretas como o aumento da segurança social, formação qualificada, etc.

¹² No orçamento não poderá vir apenas a norma “serão gastos X em formação de idosos”. A LEO parece apontar para uma necessidade de densificação da despesa X, em função das medidas concretas.

Sendo que tudo isto acarreta um investimento público e por isso investimento, devem delinear-se de forma **estruturada** os objetivos e desenhar-se um conjunto de medidas para que se possa delinear a despesa pública. Isto permitirá uma maior transparência.

Por fim, analisaremos o artigo 17/3 da LEO. Mediante leitura atente, chegamos à conclusão de que o mesmo estabelece que não deve haver espaço para confidencialidade na despesa, por oposição à transparência. Ainda que possa haver alguma exceção, a despesa tem de ser sempre expressa, respondendo a questões como: “Porquê?” ou “Para que?”.

O caso especial da receita cessante

Já o artigo 15 da LEO, apesar de ser uma norma que apela ao conceito de receita e não despesa, estamos perante uma chamada despesa fiscal¹³. O que é que nos interessa neste artigo?

- **Receita cessante** – receita que o estado previu que ia receber por condição legal, mas que na prática prescindiu dela, sendo por isso uma despesa. Desta forma, o Estado tem de contar com esta receita cessante, ainda que não implique uma transferência de dinheiro.

O primeiro passo para que o Estado possa cobrar um imposto é a existência de uma **norma de sujeição fiscal**. Isto significa que o Estado criou uma norma que diz que determinado rendimento, consumo ou património têm de pagar imposto (estão sujeitos a tributação). Quando existe esta norma de sujeição, automaticamente isso significa que ao Estado é devido X (direito legal do Estado de exigir esse X, uma vez que está criada na ordem jurídica a obrigatoriedade de pagamento daquele imposto).

O que ocorre, por vezes, é que o Estado abdica desse direito, em nome de um interesse público superior, fazendo com que a receita vá diminuir – ou seja, é algo que por inerência estava devido ao Estado, mas ele prescinde – **receita cessante ou despesa fiscal**.

- Em suma, deste artigo retiramos que as despesas fiscais/receitas cessantes têm de ser contabilizadas.

¹³ Este artigo poderá claramente ser aplicado à despesa, por via da receita cessante.

A regra dos 3 E's na decisão de criação de despesa

O artigo 18 da LEO estatui que, quando há a decisão de criar despesa pública, esta tem de cumprir com a **regra dos 3 E's** – economia, eficiência e eficácia.

- **Economia**: utilização do **mínimo de recursos** possível para assegurar os serviços públicos;
- **Eficiência**: promoção do **acréscimo de produtividade** pelo alcance de resultados semelhantes com menor despesa, originando uma ação pública mais eficiente de modo a reduzir a despesa aplicada;
- **Eficácia**: utilização dos **recursos mais adequados** para atingir o resultado que se pretende alcançar – tem de haver uma racionalidade económica na decisão de despesa pública.

Este princípio dos 3 E's traduz-se na necessidade de **autorização** da despesa em concreto, mediante respeito do mesmo – artigo 53/3/c) da LEO. Ou seja, para que um determinado serviço gaste, esse gasto tem de ser efetivamente e especificamente autorizado, o que significa que a lógica de autorização também revela numa lógica de **controlo da despesa em concreto**¹⁴.

O controlo efetivo da despesa – regras de micro

Visão microscópica da despesa pública

É possível falar de despesa pública como o conjunto de gastos financeiros, mas igualmente deve ser encarada a ideia da despesa pública na sua **visão microscópica** - gasto concreto, na medida concreta, para a situação em concreto.

Daqui decorre a ideia de que **o foco deve estar no momento em que se decide fazer a despesa** e não no momento do pagamento.

Tanto o artigo 52/3 e o artigo 68 da Leo estabelecem que deverá haver um controlo da despesa. Porém, na prática, em que é que esse princípio se materializa?

- Autorização e controlo específicos.

Isto significa também que crescentemente há uma necessidade de distinguir dois momentos implicados na despesa: um momento que será **assunção de compromisso** e outro momento subsequente que é **a efetivação da despesa em concreto**.

¹⁴ O artigo 68/1 concretiza diretamente o controlo da despesa efetiva.

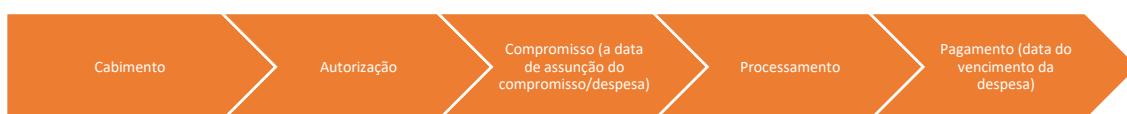
Mediante análise do artigo 52/4 da LEO, verificamos que o legislador afirma que nenhuma despesa pode ser paga sem que o compromisso e respetiva programação dos pagamentos previstos sejam **autorizados** pelo orçamento da **tesouraria** da entidade.

- A ideia é a seguinte: “Eu Estado, não posso pagar nada se eu não tiver já dinheiro previsto para o pagamento dessa despesa e que o mesmo esteja em caixa, ou seja, disponível¹⁵”. Desta forma, força-se a que não haja assunção de compromissos que posteriormente não possam ser cumpridos, dando espaço àquilo que se chama “pagamentos em atraso” – torna o Estado num mau pagador.

Isto significa que não deve ser apenas no momento do pagamento para o qual a nossa atenção deve estar dirigida, mas também num momento prévio – **momento da assunção do compromisso**¹⁶.

- A lógica é a de tentar diminuir a assunção de compromissos, para diminuir a dívida e a possibilidade de existirem pagamentos em atraso.

Vejamos a sequência lógica do processo:



Do equilíbrio geracional em especial

Por outro lado, existe também a questão inter-geracional que tem de estar sempre presente na concretização e definição dos gastos do Estado; se não houver dívida, estamos a tentar projetar um exercício de assegurar as restantes gerações; se existir um grande montante de dívida, estaremos a comprometer gerações futuras. Assim, na lógica de equilíbrio orçamental tem de estar **sempre** implicada uma lógica inter-geracional.

¹⁵ Esta foi a ideia dominante no período de intervenção económica pela TROIKA.

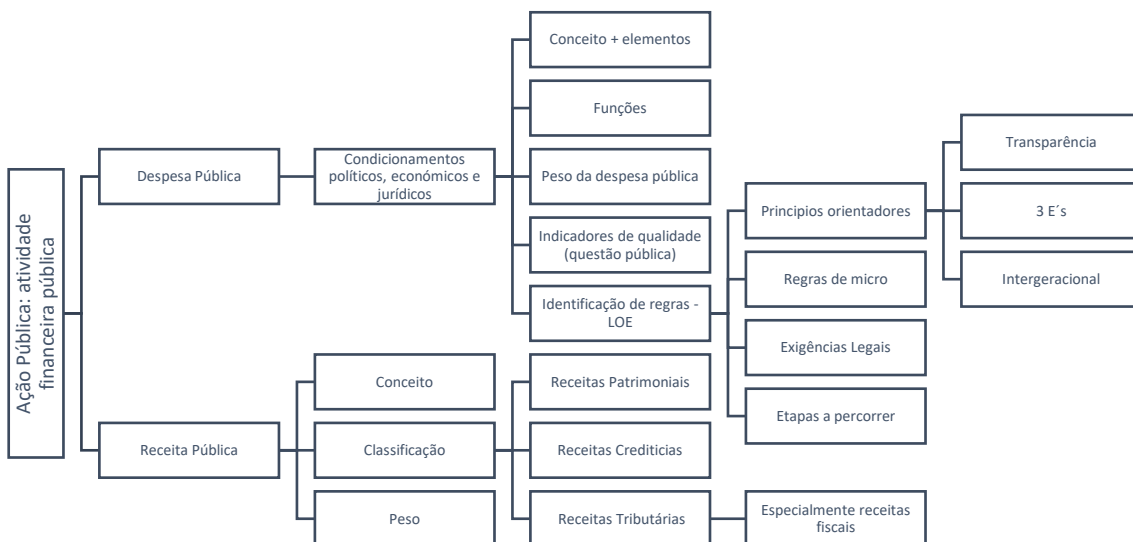
¹⁶ Esta regra, prevista na LEO, está depois regulada em diploma próprio – diploma da lei dos compromissos e pagamentos em atraso.

O DL 155/92

O DL em estudo estabelece o **regime da atividade financeira do Estado**; assim, para cada uma das etapas da despesa, existe uma sequência lógica com regras associadas que são impostas. Temos então: a autorização, o processamento, a liquidação e o pagamento.

- ➔ Relativamente à **autorização**, o artigo 22 estabelece a necessidade de que essa autorização à despesa salvguarde a **política dos 3 E's**. Para além disso, entre tem de exigir-se **conformidade legal** e **regularidade financeira**. O Artigo 23 estabelece que são os dirigentes dos organismos que têm a competência para autorizar a despesa.
- ➔ Depois de autorizada a despesa, a mesma tem de ser **processada (artigo 27)** e **liquidada** (artigo 28);
- ➔ Finalmente o **pagamento**, que carece de autorização (artigo 31-A), implica que o Estado, quando paga aos seus devedores, também tem de confirmar a situação tributária contributiva dos seus credores.

Conclusão



Teoria geral da Receita

Depois de abordada a primeira componente da atividade financeira pública – a despesa – interessa agora abordar a temática da **receita pública**. Segundo António de Sousa Franco, é pela evolução das receitas que sobretudo muda e se caracteriza o sistema financeiro.

Conceito de receita pública

Uma receita pública é um **recurso** que é obtido num determinado período de tempo concreto, por um sujeito público, com a finalidade de fazer face à despesa pública a seu cargo; é uma massa de recurso obtida para ser afeta, em primeira linha, às tarefas financeiras do Estado.

É fundamental enfatizar a **legitimidade necessária da receita pública**, sempre conseguida pela sua **intrínseca** relação com a despesa; assim, não podemos esquecer a relação próxima e interdependente entre a receita e a despesa pública.

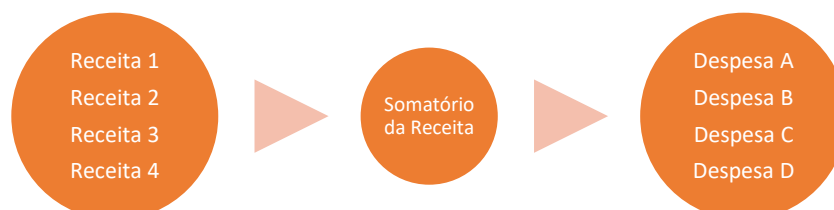
A receita pública é retirada da economia privada. Daqui decorre que não deveremos retirar receita pública em excesso.

Assim, é então necessário perceber que nem todas as quantias que entram no erário público são consideradas automaticamente como receita pública.

- Por exemplo, as **cauções** só se tornarão receita pública se se incumprir os deveres legalmente protegidos.

A não consignação de despesas

Regra geral, todas as receitas arrecadadas são consideradas num somatório que originará uma distribuição consoante as várias despesas associadas. O artigo 16/1 da LEO estabelece que as receitas públicas **não podem ser consignadas** ou seja, as receitas têm de ser todas juntas e assumidas como um somatório e só depois alocadas a determinada despesa:

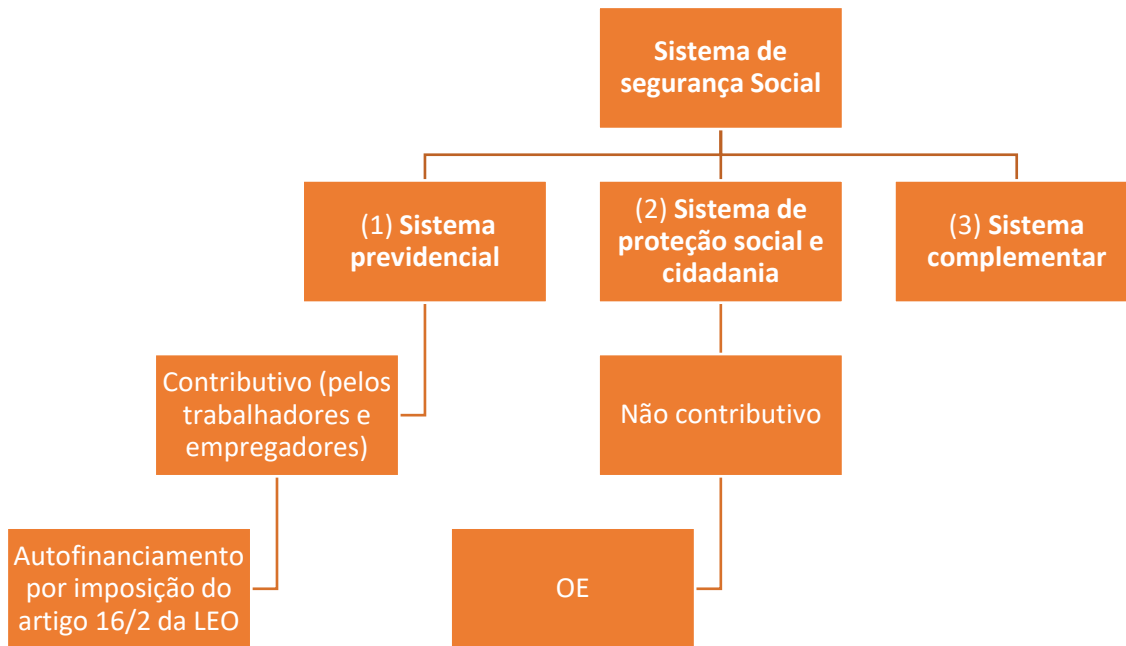


Porém, o artigo 16/2 da LEO estabelece que em **casos excepcionais** podemos consignar determinada receita para determinada despesa:

- a) As **receitas das reprivatizações**, em que os rendimentos dos processos de reprivatizações têm de ser aplicados, mediante imposição legal, à eliminação da dívida pública;
- b) As receitas relativas aos **recursos próprios comunitários** tradicionais;
- c) As receitas afetas ao **financiamento da segurança social** e dos seus diferentes sistemas e subsistemas, nos termos legais; as receitas que o Estado obtiver como Segurança Social, terão de ficar dentro do mesmo.
- d) As receitas que correspondam a **transferências provenientes da União Europeia** e de organizações internacionais;
- e) As receitas provenientes de **subsídios, donativos e legados de particulares**, que, por vontade destes, devam ser afetados à cobertura de determinadas despesas;
- f) As receitas que sejam, por **razão especial**, afetas a determinadas despesas por expressa estatuição legal ou contratual; esta consignação deverá ter carácter temporário e excepcional (artigo 16/3 da LEO) – por exemplo, a Contribuição Extraordinária de Solidariedade.

O que é o sistema de Segurança Social? – alínea c)

O sistema de Segurança Social é um sistema que tende a garantir que o nível de vida dos cidadãos está garantido num mínimo de sobrevivência;



Vejamos algumas notas:

- Apesar do cidadão deixar de auferir um vencimento, a SS concede-lhe um subsídio.
- Aquilo que entra como contribuição do sistema previdencial, fica no sistema previdencial por força do artigo 16/2 da LEO.
- O RSI é um exemplo do **Sistema de proteção social e cidadania**, porque não há receita específica cobrada para este sistema.
- Se o sistema previdencial apresentar um défice, o OE terá de suprir a diferença. Porém, se o OE já está em défice, mais défice global haverá.
- Se o sistema de SS funcionasse na perfeição, seria um Banco. Hoje em dia, os trabalhadores ativos fazem os seus descontos mensais, alimentando o sistema contributivo; porém, esses montantes irão diretamente para quem necessita desses rendimentos.
- Assim, tem de existir uma preocupação de desenvolver **mecanismos sustentáveis do sistema**. Os fundos de estabilização financeira são um exemplo desses mecanismos; esse fundo produz investimentos que irão gerar maior capital para suprir as necessidades do sistema.

- Para além dos montantes expressos obrigatórios de contribuição para a SS, pode contribuir-se algo mais – é aqui que entra o **sistema complementar**. Existe a possibilidade de contribuir com montantes extra – por exemplo, os Planos de Poupança Reforma (fornecidos por bancos privados ou seguradoras).
- Podem existir pressões demográficas no sistema previdencial – uma pensão que estaria pensada para 10 anos, poderá estender-se até aos 30 anos devido ao aumento da esperança média de vida. Tal afeta o **fator sustentabilidade** da SS.

Nota: todavia, existem casos onde, apesar de não ser uma receita obtida pelo sistema de SS, o Estado entende que deveria haver uma consignação de determinada receita sempre ao sistema contributivo. O **IVA social**, em que uma percentagem do IVA é selecionada, está afeto ao sistema de proteção social e cidadania.

Para tentar garantir maior sustentabilidade do Sistema de Segurança Social, podem ser implementados mecanismos como a **CES** (Contribuição Extraordinária de Solidariedade). Com a CES, pensionistas (beneficiários) tiveram de descontar X sobre o valor da pensão para consignação a fim da sustentabilidade do Sistema.

- Existe alteração do paradigma, na medida em que, sendo beneficiário do sistema, existe uma obrigatoriedade de contribuição.

A exceção de não consignação das receitas providas da União Europeia

Um importante instrumento de financiamento público, e porque Portugal pertence à UE, são **os fundos comunitários** que visam atingir coesão económica e social. Quando a UE apresenta o seu orçamento e distribui X valor para os Estados, existe um regime contratual, na medida em que o Estado Membro receberá receita que tem de ser consignada de acordo com o que fora contratualmente estipulado.

- O contrato entre a UE e o EM estabelece os fins e objetivos a atingir pelo Estado mediante receita concedida pela UE – isto dá origem a uma **consignação específica**.
- O Estado pode ter alguma margem de manobra na gestão e aplicação dos fundos.
- Podem ser criadas instituições que gerem os fundos comunitárias.

A criação de regras que condicionam equilíbrio entre receita e despesa vai provocar uma tensão muito grande entre aquilo que entra e o que sai; assim, **quanto mais dependermos de receitas que não são nossas, mais difícil será manter um equilíbrio.**

- Cada vez mais existe uma tendência para os fundos deixarem de ser a fundo perdido. Assim, exigir-se-á, cada vez mais, um certo **retorno** que pode ser financeiro ou social (com a aplicação do dinheiro conferido pela UE, tem de existir um impacto social).

Numa lógica de responsabilização, a UE financia os Estados Membros em cerca de 80% e os restantes 20% terão de ser financiados pelo Estado (em cada investimento).

Classificações mais relevantes das receitas públicas

1. **Receitas efetivas ou reais e receitas não efetivas ou aparentes:** as **receitas efetivas** aumentam o património do Estado (multas), não criando qualquer contrapartida ou encargo. Já as **não efetivas** não alteram património, mas apenas a sua composição (empréstimo pedido pelo Estado, uma vez que o Estado terá de devolver o montante com juros), dado originarem obrigações que o Estado tem de cumprir.

2. **Classificação económica**¹⁷ (DL 26/2002): as **receitas correntes** são receitas que se tendem a repetir no tempo e são geradas no período financeiro em que ocorrem¹⁸ e as **receitas de capital** são receitas provenientes de poupanças feitas pelo Estado ou ainda alienações de imóveis públicos. Vejamos:

Classificação económica	2016	2017	Variação ¹⁷		OE17	CGE17 - OE17
			Abs.	(%)		
Receita corrente	6 781,2	7 163,0	381,9	5,6	6 792,1	370,9
Receita Fiscal	2 782,9	3 030,1	247,2	8,9	2 771,9	258,3
Impostos diretos	2 664,1	2 897,9	233,7	8,8	2 649,3	248,6
Imposto Municipal sobre Transmissões	655,5	853,4	198,0	30,2	649,3	204,1
Imposto Municipal sobre Imóveis	1 487,9	1 456,2	-31,8	-2,1	1 519,0	-62,9
Imposto Único de Circulação	244,5	260,5	16,0	6,5	263,0	-2,5
Derrama	275,0	324,2	49,2	17,9	217,0	107,2
Outros	1,2	3,5	2,4	204,1	0,9	2,6
Impostos indiretos	118,8	132,3	13,5	11,3	122,6	9,7
Taxas, Multas e Outras Penalidades	212,0	299,0	87,0	41,0	201,7	97,3
Rendimentos da Propriedade	294,9	274,0	-20,9	-7,1	258,5	15,6
Transferências Correntes	2 551,2	2 593,9	42,7	1,7	2 656,5	-62,6
Regime Financeiro das AL e EI	2 145,8	2 201,4	55,6	2,6	2 202,2	-0,8
Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF)	1 568,2	1 647,8	79,6	5,1	1 648,5	-0,7
Fundo Social Municipal (FSM)	163,1	163,3	0,2	0,1	163,3	0,0
Participação IRS	414,5	390,3	-24,2	-5,8	390,3	0,0
Outros subsectores das AP	368,6	359,5	-9,2	-2,5	410,7	-51,2
União Europeia	14,4	11,8	-2,6	-18,1	18,3	-6,6
Outras transferências	22,4	21,3	-1,2	-5,2	25,3	-4,1
Venda de bens e serviços correntes	861,1	885,4	24,4	2,8	815,6	69,8
Outras receitas correntes	79,0	80,5	1,5	1,9	87,9	-7,4
Receita de capital	541,4	583,5	42,1	7,8	748,4	-164,9
Venda de Bens de Investimento	67,5	93,6	26,1	38,7	40,6	52,9
Transferências de Capital	425,4	461,7	36,3	8,5	684,6	-222,9
Regime Financeiro das AL e EI (FEF)	182,0	191,6	9,7	5,3	191,1	0,5
Outros subsectores das AP	39,7	39,3	-0,3	-0,8	84,1	-44,8
União Europeia	196,3	212,8	16,5	8,4	392,9	-180,0
Outras transferências	7,4	17,9	10,5	142,0	16,4	1,5
Outras receitas de capital	48,6	28,2	-20,4	-41,9	23,2	5,0
Receita efetiva	7 322,6	7 746,5	424,0	5,8	7 540,5	206,0

¹⁷ Esta classificação é hoje utilizada nas nossas contas públicas.

¹⁸ Como por exemplo, juros que o Estado recebe por emprestar dinheiro, impostos, etc.

3. **Classificação que organiza a receita pública tendo em atenção a intervenção feita pelo Estado (MAIS RELEVANTE):** nesta classificação, temos as **receitas de economia privada** (voluntárias, em que o Estado atua em condições análogas às de qualquer agente económico privado) e as **receitas de economia pública** (coercivas, mediante ação dotada de um poder de *jus imperium*). Vejamos melhor este tipo de classificação.



Nesta disciplina não irão ser estudadas as receitas:

- Graciosas;
- Domínio eminente;
- Poder penal.

As primeiras e terceiras por falta de expressão financeira; as segundas por grandes limitações de ordem moral e constitucional à sua existência.

Nota: Tal como as despesas, também nas receitas podemos aplicar o artigo 15/1 – princípio da não compensação.

Das receitas patrimoniais em especial

Noção e modalidades

As receitas patrimoniais são as receitas provenientes da **gestão dos bens de que o Estado é titular** ou **que tem à sua disposição para satisfação das suas necessidades**; representam uma utilidade pública inerente. É importante analisar este tipo de receitas para ser possível perceber a sua função em tempos de crise. Falamos de receitas patrimoniais:

- Se um imóvel do Estado é alienado ou arrendado;
- Se o Estado tem valores aplicados financeiramente em depósitos e utiliza os seus juros;
- Se o Estado tem participações em Empresas, esses lucros serão também receitas patrimoniais.

Assim, podemos ter receitas patrimoniais pelo **rendimento do património**, isto é, receitas que resultam da normal administração do património ou **receitas de disposição** que resultam da alienação de bens do ativo patrimonial.

Definição de património

No DL 477/80, encontramos a definição legal de **património**: “entende-se por património do Estado o conjunto de bens do seu **domínio público e privado**, e dos **direitos e obrigações com conteúdo económico de que o Estado é titular**, como pessoa coletiva de direito público”.

- É fundamental termos a noção de que o património do Estado é composto por **ativos** (por exemplo, bens móveis e imóveis) e **passivos** (por exemplo, dívidas e encargos).



Assim, quando falamos em património do Estado, podemos falar em **património bruto** – os ativos e passivos – e **património líquido** (património ativo – património passivo).

Dentro do **património imobiliário** existe:

- O património rural, por exemplo um terreno florestal em Leiria;
- O património predial urbano, por exemplo um apartamento em Braga;
- Património de uso coletivo, por exemplo o edifício da ADSE, na Avenida de Roma.

Dentro do **património mobiliário** existem:

- O património financeiro, com rendimentos financeiros, juros, dividendos, etc.
- O património empresarial, como por exemplo, participações financeiras diretas em empresas.

Formas de exploração do património

O Estado pode (1) decidir ser ele próprio a explorar **diretamente** o seu património ou (2) atribuir a **privados** (por exemplo, concessões balneares) essa mesma exploração.

- Podem também existir parcerias público-privadas¹⁹.

Assim, sobre os seus modelos, o Estado pode escolher o modelo mais importante, associado ao caso concreto. O que ocorre frequentemente é que a exploração do património do Estado é concedida em **regime de monopólio**, sendo apenas concedidas se houver lucro.

Que tipo de património do Estado a lei prevê?

- Domínio público natural (mineiro, aéreo);
- Domínio público artificial (estradas, monumentos);
- Domínio privado – património que está introduzido no âmbito e na lógica de mercado – artigo 5º do DL;
- Património financeiro – direitos e obrigações com conteúdo económico – artigo 6º do DL.

¹⁹ Estabelecer uma parceria entre públicos e privados pode funcionar como meio de legitimação democrática, na medida em que garante um maior interesse público e a confiança dos cidadãos no Estado.

Podemos também distinguir **património duradouro** (o património que permanece na esfera jurídica do Estado, para lá do período orçamental; normalmente, a este património está associado uma lógica de amortização/depreciação) de **património não duradouro** (património mais curto do que o período orçamental – títulos financeiros que o Estado obtém por um período curto).

Nota: esta diferenciação será útil quando for estudada a matéria da dívida pública.

O património de tesouraria

Há também que ter uma noção de que **património do Estado** é diferente de **património de tesouraria**; o Estado pode ter na sua esfera jurídica o valor de 1000, mas apenas pode ter uma liquidez imediata de 100 – esta liquidez imediata chama-se património de tesouraria.

As receitas patrimoniais em tempos de crise

Em suma, as **receitas patrimoniais**, apesar de em tempos terem sido muito significativas, o facto é que as mesmas têm sido utilizadas nos últimos tempos como forma de reequilíbrio orçamental; assim, há uma tendência para que o decisor político recorra a este tipo de receitas.

→ A busca de receita pública fez com que as receitas patrimoniais aumentassem.

A opção política de utilização destas receitas foi feita de forma a não aumentar a receita tributária e a receita creditícia – visão integrada das despesas. Por outro lado, foi assumido que seria mais vantajoso que o Estado não deve ter uma continuidade de participação enquanto agente económico, sustentando certas e determinadas empresas – assim, evitam-se injeções de capital.

Receitas creditícias

Ao conjunto de todas as situações passivas de que o Estado é titular, damos o nome de **Dívida Pública**. Em sentido estrito, falamos em situação específica em que o Estado (ou outra entidade pública) é devedor em virtude uma operação financeira, pela qual lhe foram prestados ativos financeiros, devendo reembolsá-los e/ou pagar juros²⁰.

Assim, quando falamos em dívida pública, estamos diretamente a falar de **receitas creditícias**. Este tipo de receita pública aparece justificado com uma necessidade de **equilíbrio orçamental**.

- Quando existe desequilíbrio orçamental, o Estado lança mão da receita creditícia.

Funções da dívida pública

Se olharmos para a **lei quadro da dívida pública**, percebemos que existe uma relação direta entre obter receita creditícia e o equilíbrio orçamental.

- O Estado vai ao mercado pedir dinheiro emprestado, quando não existe **equilíbrio orçamental** (através da emissão de títulos de dívida pública).

Porém, não se pense que a contração de dívida pública apenas ocorre quando existe desequilíbrio orçamental. Assim, contrair dívida pública pode constituir um benefício nos seguintes casos:

- Uma outra razão que pode levar o Estado a recorrer ao crédito é a **liquidez de tesouraria** (lógica de “caixa”; o que o Estado tem disponível no momento X). O Estado, podendo ter os seus recursos associados em ativos financeiros, poderá ir ao mercado pedir crédito para compensar a ausência de tesouraria. O que acontece é que recorrer aos ativos financeiros de forma imediata (por exemplo, depósitos a prazo) seria perder os juros associados.
- Por outro lado, e em terceiro lugar, uma das formas que o Estado tem de atuar macroeconomicamente é através do recurso à **dívida pública**. O Estado, apresentando títulos de dívida pública que deem alguma rentabilidade associada aos privados, **poderá promover o controlo da inflação**.

²⁰ Tais meios financeiros visam possibilitar que o Estado ultrapasse o valor disponível das suas receitas.

Em suma, nem sempre a dívida pública é sinal de desequilíbrio.

A variação da dívida pública

Contudo, o facto é que o quantum (quantidade) desta dívida pública pode variar por vários elementos externos:

- Se o crédito serve para obstar a défices orçamentais, maior a necessidade de crédito quando existe um défice muito elevado;
- Se os ativos financeiros do Estado variarem no seu valor (se o estado amortiza ou vende títulos ativos), existe uma tendência para ser necessária menos receita.
- Se o Estado reprivatiza, se as receitas obtidas forem aplicadas na redução da dívida, reduzir-se-á o montante de dívida.
- Há uma possibilidade de ter títulos de dívida pública em moeda diferente do euro, variando a cotação cambial, varia também o montante da dívida;
- Se o Estado pretender utilizar a emissão de dívida pública para intervir macroeconomicamente, faz aumentar a mesma;

Classificações de dívida

Quando falamos em dívida pública, podemos classifica-la de diversas formas:

- A dívida pública direta (lei 7/98) e dívida pública indireta ou acessória (lei 112/97);
- Dívida flutuante e dívida fundada;
- Dívida pública em moeda nacional e dívida pública em moeda estrangeira.

Em primeiro lugar, quando nos referimos a **dívida pública direta**, estamos a falar de uma dívida em que o Estado é o devedor, de forma imediata, de uma determinada quantia; o Estado necessita de dinheiro e desloca-se ele próprio ao mercado. Já na **dívida pública indireta**, o Estado apenas vai ser chamado a reembolsar o credor, no caso de um terceiro não cumprir; surge como uma garantia de assunção de compromissos por um terceiro. Em segundo lugar, quando estamos a falar em **dívida pública flutuante (de curto prazo)**, falamos em dívida pública em que o vencimento ocorre dentro do mesmo período orçamental em que foi gerada (crédito de curto prazo, maioritariamente para satisfazer carências de tesouraria e falhas de mercado); já quando falamos em **dívida pública**

fundada, o vencimento ocorre no período orçamental subsequente (não necessariamente próximo)²¹.

Em terceiro lugar, o Estado pode também ter **dívida pública em moeda nacional e dívida pública em moeda estrangeira** (artigo 3/c) e d) da lei 7/98).

Dívida pública direta

Os procedimentos

Dentro da dívida pública direta, temos de distinguir dois momentos no âmbito da dívida:

- I. **Emissão** (artigos 4 a 12 da lei 7/98) – para o estado poder emitir dívida pública, tem um procedimento geral ou excecional a cumprir. A regra geral está presente nos artigos 4 a 6 e a regra especial no artigo 8;
- II. **Gestão**;

O artigo 2º estabelece os princípios que a emissão e gestão de dívida estão sujeitos.

A emissão

O Estado deve ser apenas endividado para prosseguimento das tarefas prioritárias do mesmo, devendo salvaguardar-se o equilíbrio das contas públicas. Também a regra dos 3 E's é essencial neste contexto, estando presente no artigo 2/2 da presente lei.

No momento da emissão, e de forma geral, estabelece-se que ano a ano, a **AR** tem de autorizar a emissão de dívida pública pelo Governo, sendo que nessa autorização tem de vir expressa a quantia e o prazo que é autorizada/o – artigo 161/h²².

- Quanto à quantia, a AR autoriza em quanto é que o Estado pode acrescer a dívida (artigo 4 da lei 7/98).

Num segundo momento de emissão, depois da autorização do Parlamento (entidade com maior poder democrático), o **Conselho de Ministros** decidirá as condições gerais e regras fundamentais de emissões de títulos de dívida.

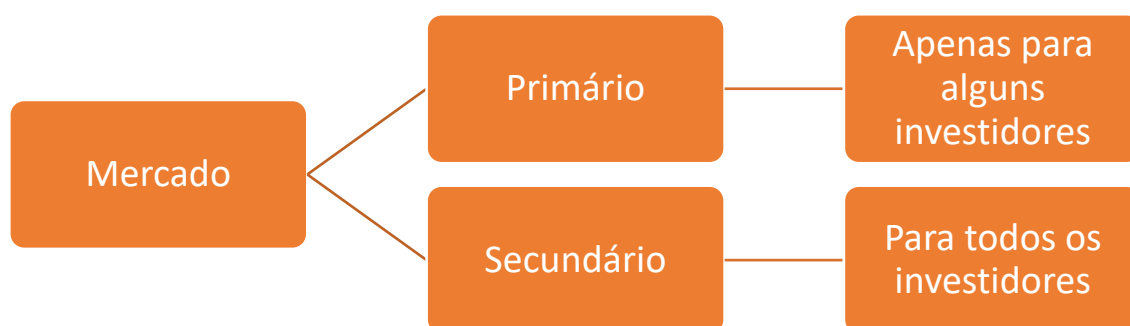
- Este artigo terá de ser conjugado com o artigo 161/h) da CRP.

²¹ A dívida pública fundada poderá ser perpétua/consolidada (sem prazo de reembolso) ou temporária.

²² A falta da autorização em causa origina a nulidade da emissão de dívida correspondente. Segundo Maria de Oliveira Martins, não poderá consistir numa “autorização em branco”.

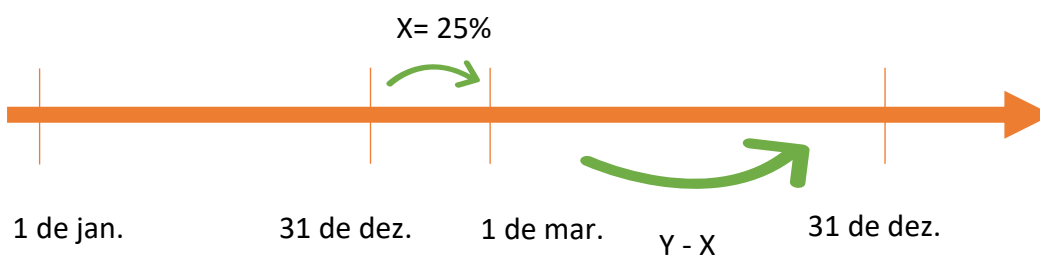
Num terceiro momento, a efetiva emissão de dívida é feita pelo **IGCP** de acordo com as indicações do governo e também da AR. Porém, para além destas indicações, na tomada de decisão concreta de emissão de determinado título, o IGCP terá de ter em atenção a forma como os mercados financeiros estão a funcionar e a forma como é espectável que eles evoluam; daqui decorre a necessidade de distinguir dois tipos de mercados em que a dívida pública é emitida: mercado primário e mercado secundário.

- Nem todos os agentes económicos podem emprestar dinheiro ao Estado, uma vez que o Estado não se relaciona com todos os investidores.
- Os investidores presentes no mercado primário, uma vez adquirindo o título de dívida no mercado primário, podem direcionar esses títulos para o mercado secundário. No caso de amortização de dívida pública, o Estado terá de devolver ao mercado o que foi emprestado; assim, o Estado pode dirigir-se ao mercado secundário e adquirir a sua própria dívida. Desta forma, o Estado pode amortizar antecipadamente dívida.



Existem situações em que pode ser ativado um procedimento alternativo e excecional – artigo 8º da Lei 7/98. No caso do Orçamento de Estado não entrar em vigor no início do ano, é conferida ao governo a possibilidade de autorizar, por resolução, a emissão de dívida.

- Têm-se por base o valor orçamental do ano anterior que acabou e é apenas uma percentagem desse valor que é autorizado para o ano seguinte.



Devemos também ter em conta a possibilidade da certificação da legalidade da dívida (artigo 10º da lei 7/98).

No artigo 11 da presente lei estabelece-se uma lista das formas que a dívida pública pode ter. O legislador aponta para a existência de vários tipos de títulos de dívida:

- a) Contrato;
- b) Obrigações do Tesouro;
- c) Bilhetes do Tesouro;
- d) Certificados de aforro;
- e) Certificados especiais de dívida pública;
- f) Promissórias;
- g) Outros valores representativos de dívida.

Nota: os certificados de renda perpétua e os certificados de renda vitalícia já não existem.

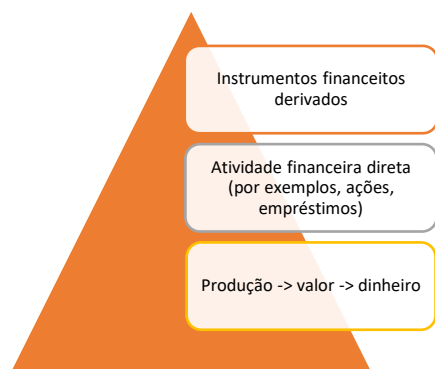
O artigo 12 da Lei 7/98 estabelece que, quando há o pagamento (cumprimento) da dívida, esse cumprimento é feito de duas parcelas: amortização do capital e pagamento de juros. A amortização e o pagamento de juros são assegurados pela totalidade das receitas não consignadas inscritas no OE. Este artigo tem de ser conjugado com o artigo 16 da lei 11/90 que estabelece que as receitas do Estado provenientes das reprivatizações são exclusivamente utilizadas para amortização da dívida.

Gestão da dívida pública

Com a dívida emitida, compete ao Estado gerir a dívida existente. Nos artigos 13 a 15 da lei-quadro da dívida pública, encontramos diversas regras norteadoras deste procedimento:

- Existe uma competência tripartida entre AR, GOV e IGCP. Existe uma liberdade de gestão de dívida pública até certo ponto: existem operações que carecem de autorização pela AR (artigo 13/1).
- O IGCP tem uma liberdade de ajustamento da dívida pública mediante derivados financeiros. Assim, o Estado não pode deixar de investir nestes mercados mediante uma análise cuidada do sistema.

Nota: o que são derivados financeiros?



Cada vez mais se abandona um modelo de economia de transformação com a ideia de produção, apostando-se nos instrumentos derivados.

Nota: a atual configuração do IGCP é a Agência de Gestão de Tesouraria e da dívida, estando sujeita aos poderes de superintendência e tutela do Estado. A sua competência encontra-se presente no DL 200/2012.

O IGCP vai aos mercados financeiros e lança produtos financeiros para investimento.

Prescrição de dívida pública

No âmbito do artigo 14, estabelece-se que existe um prazo de 5 anos para prescrição dos juros; se estivermos a falar do capital mutuado, o prazo é de 10 anos contado a partir da data do respetivo vencimento.



Os créditos correspondentes ao capital mutuado serão abandonados a favor do Fundo de Regulação da dívida pública²³. A função macroeconómica do fundo de regulamentação dívida pública vem prevista no artigo 2º do mesmo DL.

Nos termos do artigo 15 da Lei 7/98 também existe um controlo continuado por parte da AR aquando da gestão da dívida pública. Existe um controlo externo e interno.

²³ O DL 453/88 estabelece atualmente o regime deste fundo.

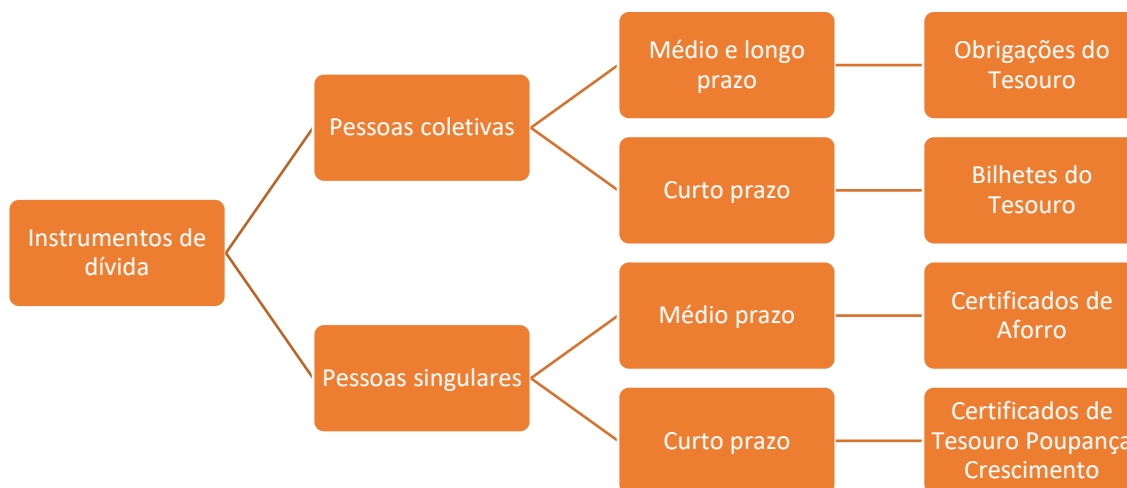
- O controlo externo depende sempre da informação disponibilizada. Assim, o Direito (a lei) tem de assegurar sempre a simetria da informação (quem controla deve ter a mesma informação de quem executa).

Os instrumentos da dívida pública em especial: tipos, diferenças e razão de ser

- 1) Obrigações do tesouro (DL 280/98);
- 2) Bilhetes de tesouro (DL 279/98);
- 3) Certificados de aforro (DL 122/2002);
- 4) Certificados tesouros poupança crescimento (RCM 157/d/2017);
- 5) Obrigações do tesouro de rendimento variável (RCM 86/2015);
- 6) Certificados Especiais de Dívida pública (RCM 11/2009);
- 7) Certificados especiais de dívida pública médio e longo prazo (RCM 14/2011).

Nota: o nº 1 e nº 2 apenas podem ser adquiridas por pessoas coletivas.

O IGCP que estabelece quais os instrumentos financeiros a obter, dependendo das necessidades orçamentais e da disponibilidade de tesouraria. Existe uma tentativa de variação dos investidores em causa.



Obrigações do Tesouro (DL 280/98)

As obrigações do tesouro são empréstimos de **médio e longo prazo** (artigo 2) e constituem o principal instrumento de dívida, financiando mais de 70% das necessidades de dívida pública. Apenas entidades financeiras coletivas obrigatoriamente inscritas no IGCP podem aceder às OT's (artigo 11).

Na obrigação de tesouro pode estar contratualizada a possibilidade de amortização antecipada; mesmo que não esteja, o Estado poderá tentar recomprar obrigações de tesouro em mercado secundário (artigo 6/2).

Estas obrigações têm um prazo igual ou superior a 12 meses (artigo 8) – prazo médio longo.

Bilhetes do tesouro (DL 279/98)

Os bilhetes de tesouro são valores mobiliários que têm um prazo até 18 meses (artigo 4) – **prazo curto**. Segundo Maria de Oliveira Martins, podem ser emitidos com prazo até um ano, constituindo dívida flutuante.

O artigo 5 estabelece que apenas as instituições autorizadas podem aceder a estes bilhetes sendo que, um grupo de bancos reconhecido pelo IGCP assegura a colocação dos BT's em mercado primário. Os bilhetes do tesouro são amortizados na data do respetivo vencimento (não há pagamentos antecipados) – artigo 6.

Certificados de aforro (DL 122/2002)

É um instrumento que o Estado utiliza para **fomentar a poupança familiar** (artigo 2). Apenas as pessoas singulares podem recorrer a estes instrumentos (artigo 2/2), podendo apenas ser transmissíveis por morte do titular (artigo 2/3); exige-se um investimento mínimo de 100 euros.

Estes certificados têm uma função diferente dos instrumentos anteriores: são uma forma de controlar a inflação e diversificar os meios de financiamento.

O prazo de reembolso pode ser até **20 anos** (artigo 5/1), estando isentos de qualquer imposto de selo (artigo 8).

Certificados do Tesouro Poupança Crescimento (RCM 157-D/2017)

Apenas pessoas singulares devem poder aceder a estes certificados (ponto 2); todavia, o prazo é de **7 anos** (limite temporal mais reduzido do que o Certificado de Aforro) – ponto 4. Por outro lado, as taxas de juro fixadas para este instrumento são taxas variáveis ao longo dos anos de forma crescente, estando presentes na RCM em causa. O ponto 6 da resolução estabelece que, além do ganho da taxa de juro, há um ganho (prémio) que está associado ao crescimento do PIB.

Obrigações do tesouro de rendimento variável (RCS 86/2015)

A RCM em causa cria algo semelhante às OT's e BT's mas que pode ser transacionável em mercado. Cada obrigação tem o valor de 1000 euros, sendo que o limite máximo é de 100000 obrigações.

Quem vai oferecer ao mercado estas obrigações são as instituições de crédito autorizadas pelo IGCP.

O prazo de reembolso é de 10 anos e tudo é devolvido de uma só vez.

Certificados Especiais de Dívida pública e Certificados Especiais de Dívida pública de Médio e Longo prazo

O próprio Estado adquire os seus certificados de dívida consoante o prazo. Os serviços públicos, tendo o seu próprio orçamento, terão de aplicar o seu dinheiro por imposição do Ministro das Finanças. Os prazos são os seguintes:

- Até 12 meses (de forma excepcional 18 meses), falamos em certificados especiais de dívida pública cuja taxa de juro é determinada pelo IGCP. O legislador estabelece que a todo o tempo pode existir uma amortização antecipada.
- Superior a 18 meses, falamos em Certificados Especiais de Dívida pública de Médio e Longo prazo. A taxa de juro é fixada por acordo.

Na altura da crise, estes certificados foram muito importantes. As disponibilidades do Estado são colocadas em títulos de dívida com prazo mais ou menos alargados, sendo que os serviços não poderão ir buscar aquele montante.

Porém, estes certificados foram sempre muito criticados na medida em que os serviços do Estado poderiam conseguir maior taxa de juro e maior rentabilização de recursos no mercado privado.

Pergunta tipo exame

1. Em que medida os regimes jurídicos dos títulos de dívida pública demonstram preocupação com o impacto das diferentes maturidades no cumprimento da dívida?

- Maturidade num crédito é o momento em que o mesmo se vence e tem de ser cumprido.
- Cada instrumento de dívida tem o seu prazo. Por exemplo, os certificados de aforro têm um prazo de reembolso de 20 anos; os BT têm um prazo de 18 meses os CTPC têm um prazo de 7 anos.

- Como os BT's são uma fonte de financiamento importante, têm um prazo mais curto e existe uma maior preocupação com as diferentes maturidades.
- Se nos prazos de vencimento houver sobreposição de maturidades, pode ser interessante o Estado recorrer aos CEDIM e CEDIC para criar maior liquidez.

Regime jurídico da dívida indireta

O Estado, além de ser devedor primário originário, pode assumir-se como **garante de uma relação de crédito**. O Estado só será chamado a intervir no **caso** do seu primeiro devedor **não cumprir**.

- De acordo com a lei 112/97 a concessão de garantias pessoais pelo Estado tem carácter excecional e é fundamentada pelo manifesto interesse para a economia nacional; estão em causa projetos de extrema importância económica – o artigo 9º/1 da lei 112/97 estabelece as condições cumulativas²⁴.
- O Estado é a última porta de acesso para cobrir um risco de um terceiro.
- O impacto do projeto de manifesto interesse económico vai justificar a assunção desse risco mediante garantia do interesse público e crescimento da economia que potencia a obtenção de receita.

Nesta ação tem de ser salvaguardada a **igualdade** e o **cumprimento das regras da concorrência nacionais e comunitárias**.

- Na expressão técnica o que se quer salvaguardar é que o ato de garantia não seja assumido como um auxílio de Estado proibido.
- Se o projeto da UE pretende uma livre concorrência, esta questão tem de ser bem analisada.

A AR, para cada ano orçamental, deve estabelecer o limite máximo de garantias pessoais que o estado pode fornecer – artigo 5º da lei 112/97.

Nota: tanto o público como o privado pode ter o Estado como garante do seu crédito; porém, falamos apenas de pessoas coletivas.

²⁴ Nos termos do artigo 9/1/c), não poderá o Estado assumir garantias em que haja forte probabilidade de ser chamado a pagar a dívida em questão.

Os requisitos essenciais

A ação do Estado tem de garantir pelo menos **um dos objetivos** presentes no artigo 9/2 da lei 112/97. Porém, a garantia tem **sempre** que ser (exceto no caso da alínea c do artigo 9/2) para um **investimento produtivo**; não poderá ser para assegurar um funcionamento de uma atividade.

- Estes empréstimos não podem ser utilizados para financiamento de operações a realizar por quaisquer outras entidades.
- Pode existir também a possibilidade de pedido de contragarantias.
- Os créditos garantidos terão um prazo de utilização não superior a 7 anos.
- O artigo 19 da presente lei estabelece a comunicação do cumprimento; isto tem a finalidade preparação por parte do Estado. O Governo tem a possibilidade de fiscalizar a atividade da empresa.

Nota: a par do regime jurídico analisado, foi criado um conceito para auxiliar a conceção de garantias no domínio da exportações e investimento público no estrangeiro. Poderemos considerar este regime como uma necessidade de existir um resultado efetivo.

Regras de dívida pública na LEO e a sua consequência

Vejamos, de forma **elencada**, as principais regras da dívida pública, presentes na LEO:

- No caso das operações de dívida pública direta é possível fazer alguns exercícios de compensação (inscrição orçamental dos valores) – artigo 15/3;
- Há a preocupação de o Estado dever ter em atenção que a sua assunção de compromissos deve projetar-se no futuro em nome do contrato inter-geracional – artigo 13/3/c).
- Para as finanças públicas serem sustentáveis é essencial ter não apenas atenção ao saldo orçamental, mas igualmente ao valor da dívida pública; daqui se retira uma necessidade de limitar a dívida pública – artigo 11/2.
- Tem de existir uma ideia de sustentabilidade da dívida pública e do equilíbrio orçamental para a ideia de sustentabilidade das finanças públicas – artigo 11.
- Também o artigo 25 estabelece que a dívida pública não pode ser superior a 60% do PIB; em caso de isso se verificar, o governo está obrigado a reduzir a dívida em excesso.

- O artigo 20/5 estabelece uma limitação quantitativa à dívida pública. Se a dívida pública estiver significativamente abaixo dos 60% e afetar positivamente a sustentabilidade das finanças, podemos aumentar um pouco mais o défice (1% do seu limite máximo).

Segundo a Comissão Europeia, a sustentabilidade das finanças públicas é a capacidade governamental de sustentar os seus próprios gastos, impostos e outras políticas no longo prazo. A sustentabilidade financeira de um Estado tem sido cada vez mais crucial no contexto das recentes crises económicas em que o Estado não consegue o tão esperado equilíbrio financeiro.

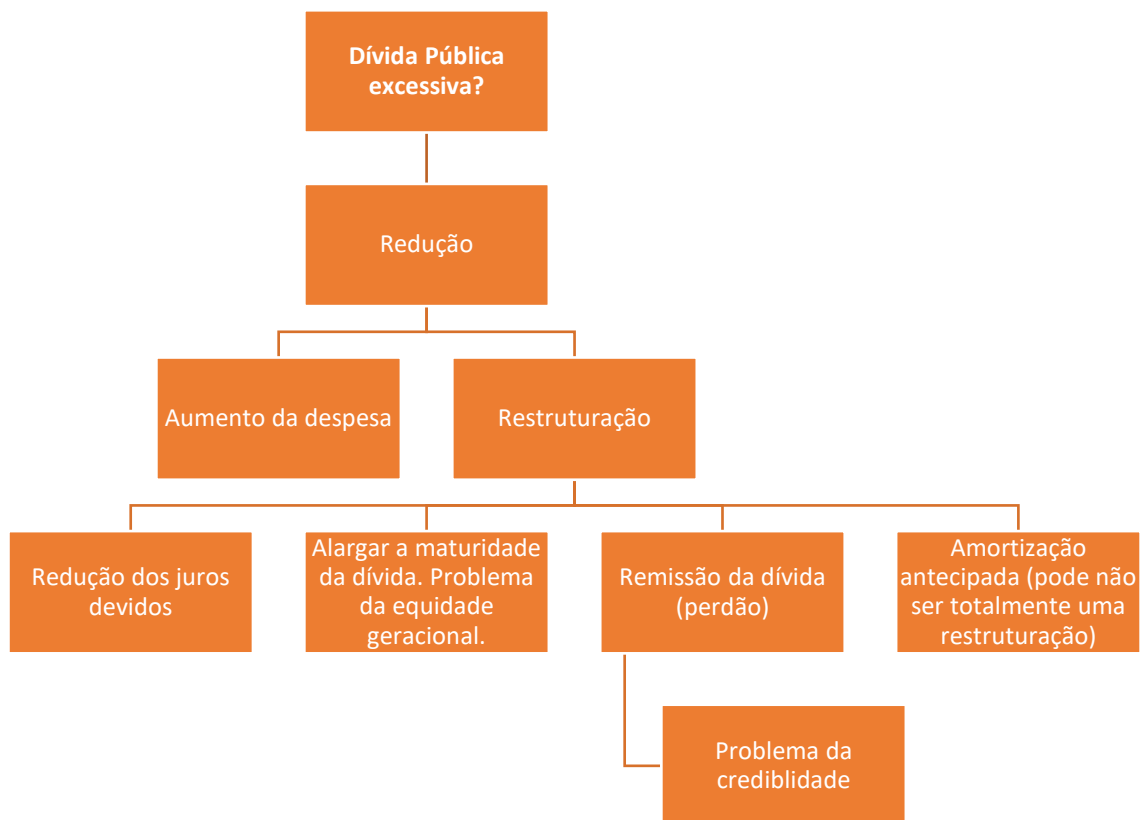
- Uma finanças públicas sustentáveis promovem a equidade inter-geracional.

Os excedentes de execução orçamental serão utilizados para amortizar a dívida pública enquanto se verificar que existe excesso de dívida (acima de 60% do PIB) – artigo 21/1/a). Vejamos outras regras:

- Artigo 41/1/c);
- Artigo 54/4 – noção de dívida pública direta do Estado;
- Artigo 56, nº 5 e nº 6 – existem normas específicas para a emissão de dívida no caso da segurança social.
- Artigo 59/1/e) – revisão orçamental que implique um aumento dos limites do endividamento líquido.
- Artigo 75/1/e), f) e g) – estabelece-se que os dados sobre a dívida pública devem ser informados à AR pelo governo, por forma a que a AR controle politicamente esta matéria.

Apesar do conjunto de regras jurídicas limitadoras da dívida, o seu verdadeiro impacto é muito complicado uma vez que os níveis de dívida são muito elevados. Face a este valor elevado e à pressão que coloca sobre o OE, o que fazer? Importa recordar que o Estado tem o dever legal de reduzir o défice.

- **Visão financeirista pública** em que se tentava a todo o custo amortizar a dívida. Crítica: reduzir-se-iam os níveis de proteção social e correr-se-iam sérios riscos de incumprimento;
- A lógica do **eventual aumento de receita** pode levantar também bastantes problemas;



Quando falamos em reestruturação de dívida falamos em redução de dívida sem cumprimento associado.

A análise do Grupo de peritos sobre um Fundo para Amortização da Dívida e o Eurobills

Associado a estes mecanismos, podemos ainda falar numa possível alteração do tipo de credores. Assim, a UE pode estabelecer:

- A criação de um fundo de reestruturação Europeu em que se a dívida é paga numa lógica de solidariedade europeia.
- Eurobills: em vez de se criar um fundo para reestruturar a dívida, propõe-se a criação de títulos de dívida da União Europeia. Em vez de ser o Estado Português a ir buscar dívida, seria a UE a ir buscar fundos com condições muito mais benéficas;

Mas porque é que a UE ambiciona que os níveis de dívida sejam tão reduzidos?

- A questão da política monetária influencia negativamente a política das finanças públicas e consequentemente a competitividade da UE; a **dívida** e o **défi**ce são os dois indicadores que permitem avaliar a competitividade do Estado. A dívida e o défi

crescimento económico; o Estado tem de recorrer a impostos que vai buscar à economia privada.

Para se demonstrar **níveis elevados de competitividade**, existe a necessidade de credibilidade para que haja entrada de dinheiro. Existem diversos indicadores de competitividade: funcionamento da justiça, existência de infraestruturas digitais de suporte ao negócio, níveis dos impostos pagos, etc. Desta forma, existiu a tentativa de criar um mercado europeu robusto e credível.

- Assim, existe também um **risco sistémico**; se alguém do grupo da moeda única começar a cair, existe um grande risco de os outros países começarem também a cair. Todas as partes compõem o todo. Desta forma, todas as partes têm de pensar em grupo.

No caso dos bancos que foram reestruturados, existiu um claro aumento da dívida pública; assim, quando o Estado é obrigado a recorrer aos mercados para superar falhas desse próprio mercado, existe um perigo de sustentabilidade das finanças públicas.

- Existe um **fundo de sustentabilidade bancária** em que todos os bancos e o Estado têm de suportar solidariamente todas as intervenções do setor.
- O BCE pode também fazer injeções no próprio sistema financeiro. Pode ainda comprar dívida pública do Estado.

O tema do endividamento público nos Maias

*“O Cohen colocou uma pitada de sal à beira do prato, e respondeu, com autoridade, que o empréstimo tinha de se realizar absolutamente. **Os empréstimos em Portugal constituíam hoje uma das fontes de receita, tão regular, tão indispensável, tão sabida como o imposto.** A única ocupação mesmo dos ministérios era esta - cobrar o imposto e fazer o empréstimo. E assim se havia de continuar... Carlos não entendia de finanças: mas parecia-lhe que, desse modo, o país ia alegremente e lindamente para a bancarrota. - Num galopesinho muito seguro e muito a direito, disse o Cohen, sorrindo. Ah, sobre isso, ninguém tem ilusões, meu caro senhor. Nem os próprios ministros da fazenda!... A bancarrota é inevitável: é como quem faz uma soma... Ega mostrou-se impressionado. Olha que brincadeira, hein! E todos escutavam o Cohen. Ega, depois de lhe encher o cálice de novo, fincara os cotovelos na mesa para lhe beber melhor as palavras. - A*

bancarrota é tão certa, as coisas estão tão dispostas para ela - continuava o Cohen - que seria mesmo fácil a qualquer, em dois ou três anos, fazer falir o país...

Ega gritou sofregamente pela receita. Simplesmente isto: manter uma agitação revolucionária constante; nas vésperas de se lançarem os empréstimos haver duzentos maganões decididos que caíssem à pancada na municipal e quebrassem os candeeiros com vivas à República; telegrafar isto em letras bem gordas para os jornais de Paris, Londres e do Rio de Janeiro; assustar os mercados, assustar o brasileiro, e a bancarrota estalava. Somente, como ele disse, isto não convinha a ninguém. Então Ega protestou com veemência. Como não convinha a ninguém? Ora essa! Era justamente o que convinha a todos! Á bancarrota seguia-se uma revolução, evidentemente. Um país que vive da inscrição, em não lha pagando, agarra no cacete; e procedendo por princípio, ou procedendo apenas por vingança - o primeiro cuidado que tem é varrer a monarquia que lhe representa o calote, e com ela o crasso pessoal do constitucionalismo. E passada a crise, Portugal livre da velha dívida, da velha gente, dessa coleção grotesca de bestas..."

Neste excerto dos Maias, destaca-se a preocupação internacional dos mercados, as consequências dos níveis elevados de dívida, entre outras temáticas estudadas. Assim, ao longo dos tempos podemos concluir que esta situação se mantém, sendo de muito difícil resolução. Eça de Queiroz pretende demonstrar que esta temática tem ao mesmo tempo uma dinâmica técnica, mas também uma temática de cidadania, uma vez que a sociedade absorve e reage a estas orientações.

Receitas tributárias

Receitas tributárias

Impostos (receita fiscal)

Adiante, revemos a definição de imposto.

Taxas

Receitas tributárias exigidas dos agentes económicos como **contrapartida** do exercício, por parte de um ente público, de uma atividade que lhes diz respeito diretamente e de um modo particular. Ex: propinas de Universidade

Contribuições financeiras

São tributos exigidos a um grupo delimitado de agentes económicos em função de um **benefício particular**, individualizável e suscetível de avaliação pecuniária, que lhes advém de um investimento público.

A aproximação à figura do imposto através do que os outros foram dizendo

No Direito é muito importante que o jurista tenha em mente algo muito relevante: uma coisa é a perceção normativa das normas; outra é a perceção que o exterior tem das realidades não jurídicas. O jurista deve sempre procurar aproximar a realidade social às regras e princípios.

Veremos algumas frases muito relevantes:

- *“Nothing is certain except for death and taxes”* – Benjamin Franklin; desde que o homem se organiza em **sociedade** e alguém assume o controlo democrático ou autoritário na organização dessa sociedade, nasce o fundamento do imposto.

Qual a relação do imposto com o Estado, em especial com o poder executivo?

Aquele que concretiza a **ação pública** necessita de **dinheiro**; assim, aquele que precisa de dinheiro, precisa do **imposto**. Assim, Frederico o Grande, Rei da Prússia afirmou que *“Nenhum governo pode existir sem tributação. Este dinheiro tem de incidir necessariamente sobre as pessoas. E a grande arte consiste em fazê-lo incidir sem que as oprima”*.

Cria-se uma relação jurídica tributária, **baseada na relação jurídica das obrigações**, em que de um lado se vai buscar o dinheiro (sujeito ativo Estado) e do outro em que se terá de se pagar esse montante (sujeito passivo contribuinte).

Por outro lado, há uma preocupação **psicológica** com a tributação. O Estado para conseguir o imposto tem de conseguir cobrá-lo; a regra tem de ser a de haver cumprimento. Para provocar a adesão ao cumprimento, teremos de promover a adesão voluntária ao cumprimento fiscal – anestesia fiscal. Desta forma, o imposto é dissuadido ao longo do tempo e das áreas e funcionamento do Estado.

Qual a relação do Imposto com o OE?

Girardin afirmou que *“o imposto deve ser para o orçamento o que é o solo para o edifício”*. Existe a nítida noção que dentro das **receitas previstas no OE**, as receitas fiscais, em particular os impostos, são determinantes; são a base da construção do orçamento.

Porquê pagar impostos?

A justificação, fundamentação e legitimidade da tributação depende sempre da necessidade que o contribuinte deve ter de que tem de pagar os seus impostos – cumprimento voluntário. Assim, Franklin Roosevelt afirmou que *“os impostos, apesar de tudo, são deveres que se têm de pagar pelos privilégios de pertencer a uma sociedade organizada”*.

Desta forma, é importante que haja **cidadania fiscal**; o contribuinte tem de ter a consciência do seu dever de pagar impostos não apenas porque é uma obrigação social, mas igualmente porque, para obter uma sociedade organizada como é desejável, esses impostos são fundamentais.

- Se todos os contribuintes cumprirem o dever de pagar imposto, **efetivamente na medida da sua capacidade contributiva**, o Estado obtém a receita na medida necessária não necessitando de sobrecarregar quem cumpre; se assim não for, há desigualdade na partilha dos gastos da sociedade.

Para além de direitos normativos (de reclamação, acesso ao processo, etc.), os contribuintes também deve exigir a **adequada utilização dos impostos** por parte do Estado: *“eu pago, mas quero ver os impostos bem aplicados”*. Como corolário desta regra, quem não paga os impostos ou paga de forma deficiente, não poderá exigir esta regra. Para além dos votos, como poderá isso ser feito?

- Petições à AR;
- Instituições sindicais;
- Orçamentos participativos;



Oliver Wendel Holmes e Oliver Wendel Holmes Jr., pai e filho têm duas formas de olhar os impostos:

- O primeiro, afirmou que “odeio pagar impostos. Mas amo a civilização que eles me oferecem”.
- O segundo afirmou que “gosto de pagar impostos. Com eles, compro civilização”.

É fácil para os contribuintes compreender o universo dos impostos?

Chris Rock afirmou que “*You don’t pay taxes – they take taxes*”. Já Lord Bramwell disse que “*Como as mães, os impostos são muitas vezes mal interpretados, mas raramente são esquecidos*”. Outros ainda afirmam que “A coisa mais difícil de entender no mundo é o imposto sobre o rendimento. E essa é uma pergunta muito difícil para um matemático. Devia ser perguntada a um filósofo”.

Há uma **percepção generalizada** em muitas sociedades de que o imposto não deveria existir, sendo incompreensível. Há uma leitura de rejeição por parte do cidadão, não só pelo mau investimento público, mas porque as normas fiscais são muito complexas.

- A linguagem utilizada pelo legislador fiscal é muito complicada.

Por outro lado, quantos mais princípios se quiserem incluir no imposto, mais difícil ficará o cálculo do imposto. Portanto, todo o sistema interno de determinação do imposto é muito complicado.

Também a constante **mutação legislativa** não favorece a compreensão do imposto. A mudança é permanente e, na melhor das hipóteses, anual. Mas porquê?

- Questões ideológicas;
- Atração de investimento internacional;
- Garantia de melhores formas de cumprimento dos impostos;
- Alterações na aposta de concretização das políticas públicas;
- Necessidades de aquisição de maior ou menor receita;

E se eu não quiser pagar impostos?

“Make sure you pay your taxes; otherwise you can get in a lot of troubles”, Richard Nixon.

Daqui se retira que caso não ocorra cumprimento voluntário, o Estado terá formas de **forçar o cumprimento**. A legislação fiscal tem regras de cumprimento coercivo. Daí que o nome dado é o imposto (“ou vai a bem, ou vai a mal”) – mecanismos de execução fiscal.

Se o Estado quer um cumprimento voluntário, tem de o estimular de forma a desincentivar a fuga aos impostos. Uma das formas de tentar que isto ocorra é, segundo Colbert:

→ *“A arte da tributação consiste em deparar o ganso de modo a obter a maior quantidade de penas com a menor quantidade de barulho”* – ideia da anestesia fiscal.

Por outro lado, também é correto assumir que a relação jurídica fiscal é sempre uma **relação de tensão**. Churchill dizia que *“quando uma nação tenta a tributação como forma de alcançar a prosperidade é algo como um homem que esteja dentro de um balde e tente fazer-se subir pela asa desse balde”*. Como é óbvio, quem paga nunca ficará satisfeito em ficar com 600 euros em vez de mil.

Retomamos então a ideia de que é fundamental ver que o dinheiro dos impostos é bem utilizado.

Não obstante, existe sempre uma possibilidade de **litígio**, com a conferência, por parte do Estado, do acesso à justiça fiscal, no âmbito dos tribunais. Como a espera na justiça é grande, foi criado em Portugal em 2011 um diploma que gerou a chamada **arbitragem tributária**. Não existem apenas tribunais destinados a matérias fiscais, mas sim a possibilidade de recurso a um meio de resolução alternativa de litígios.

“To tax and to please, no more than to love and to be wise, is not given to men” Edmund Burke. Existe a necessidade de apaziguar a tensão desta relação.

Brainstorm final

Receita Fiscal	Relação Jurídica tributária ou fiscal	Cidadania Fiscal	Educação Fiscal
Psicologia Fiscal	Abordagem Fiscal	Capacidade contributiva	Mutação legislativa constante
Cumprimento voluntário ou coercivo	Anestesia fiscal	Obrigação fiscal principal e acessória ou auxiliar	Planeamento fiscal vs. fraude, evasão, ou planeamento agressivo

1. O que é a Receita Fiscal? São os **impostos**.
2. Características – **capacidade contributiva** que surge como legitimação e limite à tributação. Os limites envolvem a análise do **esforço fiscal**. Porém, existem outros **princípios orientadores** que complexificam a relação jurídica em causa – legalidade fiscal ou extrafiscalidade.
3. Componentes – o imposto é composto por uma **obrigação fiscal de pagar** (obrigação principal) e a **obrigação de declarar a base da tributação** (obrigação acessória). Existe uma **relação jurídica tributária fiscal**, não obstante a **variação da obrigação fiscal conforme o tipo de imposto** (classificações de imposto).
4. Pressupostos (da relação jurídica e do cumprimento) ao nível da existência de um **cumprimento voluntário ou de um cumprimento coercivo**.
 - a. Para estimular o cumprimento voluntário (**anestesia fiscal**), é necessário estimular a **psicologia fiscal** e a **educação fiscal** em prol da construção de uma cidadania fiscal. Daqui se retira uma relação com a ideia de mutação legislativa constante; quanto mais for possível ter normas estáveis, o confronto persistente existente acabará por reduzir-se.
 - b. Tenha-se em atenção que também é fundamental, numa lógica preventiva, a apresentação de mecanismos de **combate à fraude, à evasão e ao planeamento agressivo**.

5. **Válvulas de escape** do sistema fiscal ao nível das garantias e, por exemplo, da **arbitragem fiscal**. Se o sistema não funcionar, há espaço para litigar mediante procedimento (regras dentro da AT que organizam os litígios com os particulares) ou processo (mediante recurso a tribunais especializados (TAF) e a arbitragem fiscal que consiste numa resolução alternativa de litígios).

O que é o imposto?

Em primeiro lugar, existe a necessidade de distinguir taxas e contribuições financeiras do imposto, uma vez que o regime jurídico dos impostos, taxas e contribuições financeiras é diferente²⁵. Desta forma, o formato, os limites e as legitimidades, são também elas diferenciadas.

- Ainda que os impostos sejam as receitas tributárias mais significativas, as duas outras receitas tributárias estão a assumir muita relevância.

Assim, poderemos definir imposto como:

Prestação **patrimonial, unilateral, definitiva, coerciva, exigida a quem revele ter capacidade contributiva devida a entidades que exerçam funções públicas, para financiamento da atividade pública ou/e modelação**

Elementos objetivos

1. Quando nos referimos a **prestação patrimonial**, estamos a pensar numa prestação financeira de pagamento em dinheiro. Porém, em certos casos muito excecionais, certas atividades ligadas com a fruição de petróleo poderiam efetuar o pagamento em espécie (barris de petróleo).
2. Por outro lado, é importante definir imposto como uma **prestação unilateral**, sem contrapartida direta, ou seja, o cidadão paga o imposto, mas não terá diretamente nada

²⁵ É importante salientar que a escolha do modo de financiamento de uma determinada despesa pública representa, essencialmente, um problema de ordem política.

em troca. De forma indireta, o cidadão terá acesso à atividade pública do Estado, tendo uma contrapartida indireta desse pagamento.

- Esta particularidade permite distinguir o imposto e a taxa; enquanto o imposto é unilateral, a taxa é bilateral (**a desenvolver em fiscal**);
- Assim, só será possível pagar uma taxa como uma contrapartida essencialmente direta de uma prestação ou serviço, de acesso a um bem ou de remoção de um obstáculo (por exemplo, propinas, taxas moderadoras, etc.). Assim, nas propinas, os estudantes pagam uma taxa como contrapartida da frequência das aulas e, em caso de aprovação, obtenção de um curso. Na prática, o que acontece é que o pagamento da taxa não cobre a totalidade dos custos em causa, sendo o remanescente suportado pelos impostos.
- No artigo 4/2 da LGT, é possível compreender a existência deste sinalagma, apesar de não ser uma ideia direta.

3. Por outro lado, o imposto é uma **prestação definitiva**, na medida em que depois de apurar o montante legalmente definitivo, existe uma obrigação de pagamento. Porém esta noção não pode ser confundida com a noção de reembolso; esta questão prende-se porque aquilo que é efetivamente devido é menos do que aquilo que deveria ter sido pago efetivamente.

4. O imposto, é ainda uma **prestação coerciva**. Ainda que o objetivo seja o cumprimento atempado dentro dos prazos legais, o sistema fiscal tem poderes de forçar o cumprimento, mediante ativação de mecanismos de execução fiscal.

Elemento subjetivo

Face á necessidade de pagar, alguém tem de receber. Assim, o **cidadão** só deve pagar na medida da capacidade contributiva. Se não existir capacidade contributiva, o cidadão não pode ser sujeito de imposto. Mas como saber que o cidadão tem capacidade contributiva?

- Existe uma base tripartida da tributação disjuntiva; se A auferir o rendimento, tem capacidade contributiva; se A consome bens, tem capacidade contributiva; se A tem património, tem capacidade contributiva.

Assim, existirão impostos sobre o rendimento, sobre o consumo ou sobre o património, todos com regimes diferentes.

Porém, no caso do rendimento, o mesmo terá de ser efetivo; teremos então de descontar as despesas essenciais para a família ou para o cidadão.

- Teoria do ovo estrelado: fora do prato, existe a **não sujeição**; a clara do ovo é o domínio da sujeição e a gema é o domínio da isenção; assim, basta ter uma base de tributação, e regra geral, o contribuinte estará sujeito (clara do ovo). No caso de não existir base de tributação o contribuinte não estará sujeito, estando “fora do prato”. Pode ainda haver casos de isenção de imposto quando não há base de tributação **efetiva** – a “gema”.

Duas exceções deste princípio

Todavia, o que Estado reconhece que certas circunstâncias individuais podem levar a uma **ausência de capacidade contributiva efetiva** – assim, estabelece-se a isenção tributária. Desta forma, o cidadão não terá de cumprir com a obrigação principal da relação fiscal: o pagamento do imposto.

Porém, o Estado pode ainda **isentar** quem está sujeito devido à intenção de querer modelar comportamentos. Por exemplo, os direitos de autor: só 50% do que é recebido pelo autor é tributado.

Por outro lado, a um sujeito passivo se opõe um sujeito ativo, nos termos do artigo 18/1 da LGT.

Por fim, importa salientar que este sujeito ativo nem sempre é o Estado. Existe a necessidade de consciência de que pode existir o exercício de funções públicas, por uma entidade que não é o Estado. Quando assim é, aplicamos o regime do artigo 18/2.

Elemento finalístico

Todo o imposto tem de ter uma **finalidade** – **arrecadação** de receitas para financiamento da atividade pública. Por outro lado, pode também o imposto ser um instrumento de intervenção política a fim de promover determinados comportamentos dos cidadãos - **extrafiscalidade**.

O legislador, para além da arrecadação de receita, poderá ter como primeiro objetivo, o imposto como uma forma de intervenção de atingir resultados positivos (para beneficiar os contribuintes) ou negativos (para prejudicar os contribuintes).

- Por exemplo, o imposto sobre o tabaco tem a finalidade de prejudicar quem fuma, tentando modelar o comportamento;

- Por outro lado, se alguém contribuir para uma instituição de solidariedade social, o legislador pode estabelecer alguns benefícios fiscais em sede de imposto sobre as pessoas singulares ou coletivas, para quem ajudou – mecenato social.

Assim, nem sempre o financiamento da atividade pública é o objetivo primário dos impostos.

- Noção – imposto como modelação de comportamento.
- Base legal – artigo 103 da CRP e 5º e 7º da LGT.
- Exemplo – a recente lei do orçamento de estado surge o caso da medida fiscal de criação de um regime mais favorável para aqueles que emigraram no período da crise.

Das contribuições financeiras em especial

Além dos impostos e da taxa, existem ainda as **contribuições financeiras** (165/1/i) da CRP e artigos 3/2 e 4/3 da LGT). As contribuições financeiras têm sido encaradas como um tributo de 3º género; assim, aquilo que não encaixa no imposto e na taxa, é uma contribuição financeira. Por exemplo:

- Contribuição para o setor energético;
- Contribuição sobre o setor bancário;
- Contribuição sobre o setor farmacêutico;
- Contribuição extraordinária de solidariedade (já não está em vigor).

As contribuições encontram-se a “meio caminho” entre o Imposto e a Taxa, numa ótica de unilateralidade/bilateralidade.

Porém, todo este regime será analisado na cadeira de Direito Fiscal.

Nota: as contribuições financeiras visam afastar a possível inconstitucionalidade dos montantes recolhidos, uma vez que não existe regime jurídico.

Classificações dos impostos - Impostos diretos e impostos indiretos e impostos sobre o rendimento, património e consumo

Apesar de estarmos perante uma dicotomia muito pouco esclarecida pela doutrina, o próprio DL 26/2002 prevê a divisão dos impostos em:

- **Impostos diretos:** dependem das circunstâncias que envolvem o contribuinte (por exemplo, nível de rendimento, dimensão do património, etc.). São impostos diretos, o IRS, o IRC, o IMT, etc.
- **Impostos indiretos:** são impostos anónimos, uma vez que o encargo fiscal é fixado em função do ato tributado que se pratica. São impostos indiretos, o IVA, o ISP, o imposto de consumo sobre o tabaco, etc.

Classificações dos impostos - Impostos sobre o rendimento, património e consumo

Quanto aos **impostos sobre o rendimento**, existe um regime específico para o IRS e para o IRC, consoante falemos em **pessoas coletivas ou pessoas singulares**.

- Assim, o IRS é um imposto personalizado – artigo 104/1.
- Já o IRC, regra geral, estabelece que as empresas são tributadas pelo seu **rendimento real**. Se for uma pessoa coletiva que desenvolva a título principal uma atividade comercial, industrial ou agrícola (Pessoa Coletiva Privada sem fins lucrativos), será tributada pelo lucro real. Se, pelo contrário, for uma pessoa coletiva sem fins lucrativos, se tributada pelo seu rendimento global.

O imposto sobre o **património** incide sobre um conjunto de ativos e passivos. Contudo, podem existir dois tipos de impostos sobre o património:

- Sobre o património global (não existe em Portugal, embora seja muito pretendido pelo BE);
- Sobre o património setorial (por exemplo, no IMI, quem é proprietário de um imóvel, tem de contribuir na medida do valor desse bem. Temos ainda o imposto sobre automóveis ou o imposto de selo).

O imposto sobre o **consumo** é um imposto sobre a utilização da riqueza – IVA. Este imposto é suportado pelo consumidor final, podendo os vários integrantes do processo de comercialização, deduzir o valor do IVA que vão pagando ao longo do processo de produção.

- Temos ainda os impostos especiais sobre o consumo. Por exemplo, imposto sobre o álcool, tabacos manufacturados de todo o género, impostos sobre as bebidas açucaradas, sobre o petróleo, etc. São tipicamente os “impostos do pecado”.

Classificações dos impostos – Impostos reais e impostos pessoais

São **impostos reais** aqueles que atingem a matéria coletável independentemente da condição pessoal, social ou familiar do contribuinte. Já os **outros**, são dependentes destes fatores. Albano Santos afirma que o imposto real é opaco pois não deixa ver o contribuinte; já o imposto pessoal permite descortina-lo de modo suficiente para adaptar o encargo tributário aos seus contornos individuais.

- O IVA é um imposto real e o IRS o imposto pessoal.

Classificações dos impostos – Impostos fiscais e parafiscais

Os **fiscais** têm como primeiro objetivo a captação de receita; os parafiscais têm como objetivo modelar condutas.

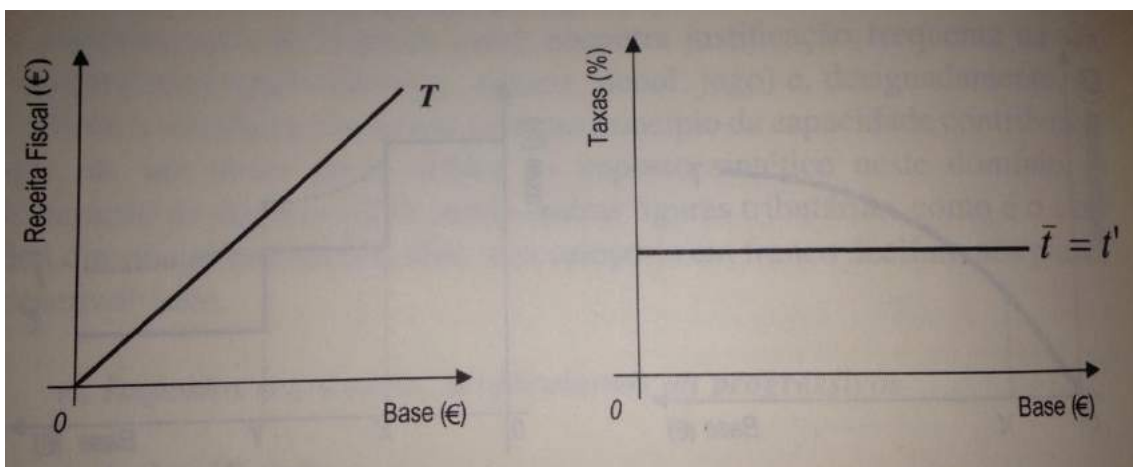
Por outro lado, os impostos fiscais são os impostos tradicionais que vão poder ou não ser consignados, sendo que a regra geral é a não consignação. Já os parafiscais podem ser sempre consignados.

Classificações dos impostos – Impostos de quota fixa e impostos de quota variável

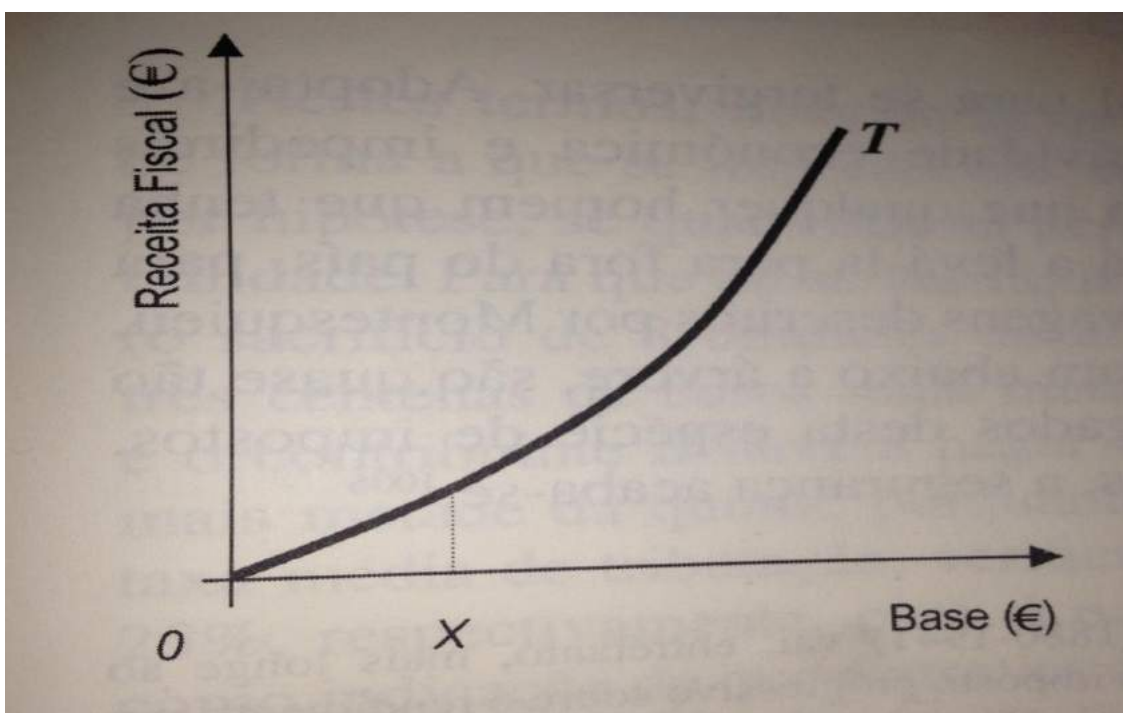
Podem existir impostos que apresentem uma **quota fixa**, sem variação conforme as circunstâncias financeiras. Porém, regra geral, os impostos mais frequentes são os **impostos de quota variável** em que a determinação do seu valor depende de uma percentagem que vai ser aplicada à matéria coletável ou coleta.

Dentro do imposto de quota variável:

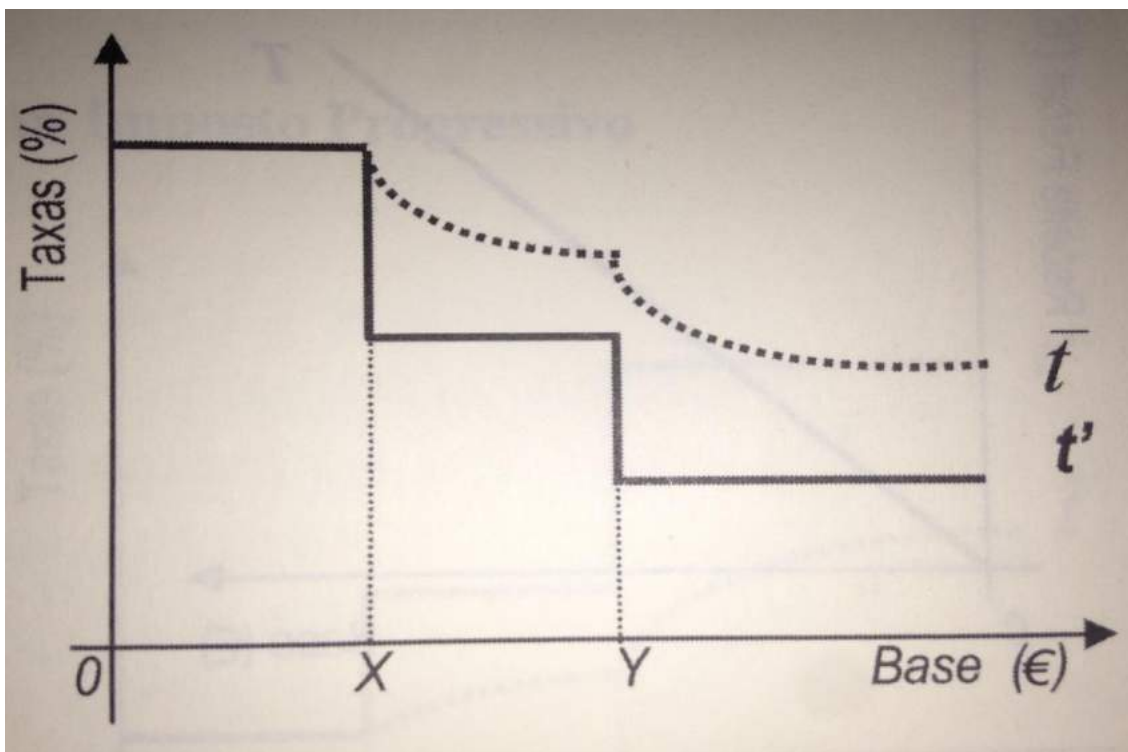
1. O **imposto proporcional** tem uma taxa única que é aplicável à matéria coletável ou coleta (por exemplo, o IVA), variando o montante do imposto devido à variação da matéria coletiva.



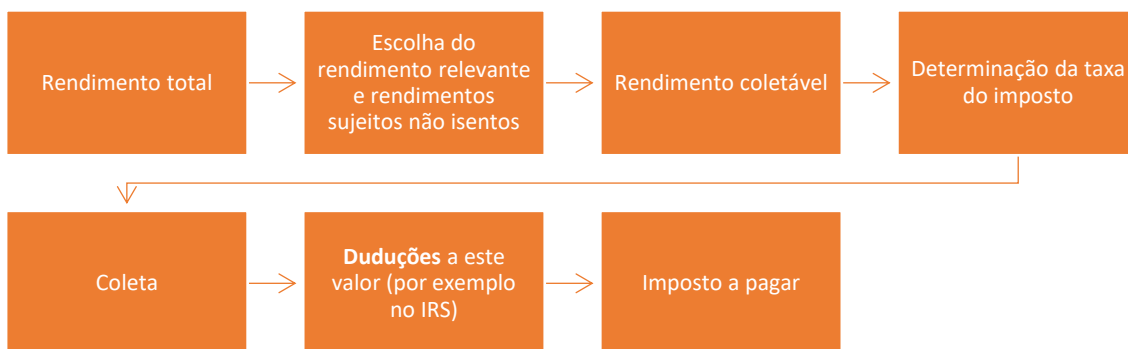
2. O **imposto progressivo** assenta em relações e taxas diferenciadas conforme os escalões – artigo 68 do código do IRS. Conforme aumenta a matéria coletiva, aumenta a taxa de imposto.



3. O **imposto regressivo** estabelece que quanto maior a matéria coletável, menor será a tributação do contribuinte²⁶.



Cálculo do imposto



Princípios da tributação – Princípio da igualdade e generalidade

Estes princípios estão presentes no artigo 5/2 da LGT e 13 da CRP.

²⁶ Importa referir que em sociedades modernas não se inclui este tipo de imposto.

Princípios da tributação – Princípio da legalidade fiscal

De acordo com o **princípio da legalidade fiscal** (103/2 da CRP e 165/1/i), os impostos são sempre criados por lei formal, existindo uma supremacia da reserva de lei.

A **vertente formal** é relevante, na medida em que a lei tem de ser densificada por elementos essenciais do imposto – artigo 103/2 da CRP. Por exemplo, se há uma redução no imposto a pagar ou uma isenção pessoal, a AR terá de intervir mediante lei.

- Desta forma, a lei parlamentar ou o DL autorizado pelo governo têm de definir os requisitos presentes no artigo 103/2 da CRP.

Princípios da tributação – Princípio da capacidade contributiva

Só é possível pagar impostos na medida da **capacidade contributiva** de cada cidadão – artigo 4º da LGT.

- Este princípio decorre do princípio da igualdade.

De um ponto de vista económico e funcional, se o Estado exigisse impostos de quem não tem capacidade contributiva, não conseguiria arrecadar qualquer montante.

Porém, este princípio não prejudica a **modelação de comportamentos** que é uma das principais funções do imposto. Assim, certo cidadão poderá ter capacidade contributiva, mas por considerações do legislador, entende-se que devem existir isenções para promover, por exemplo, o investimento.

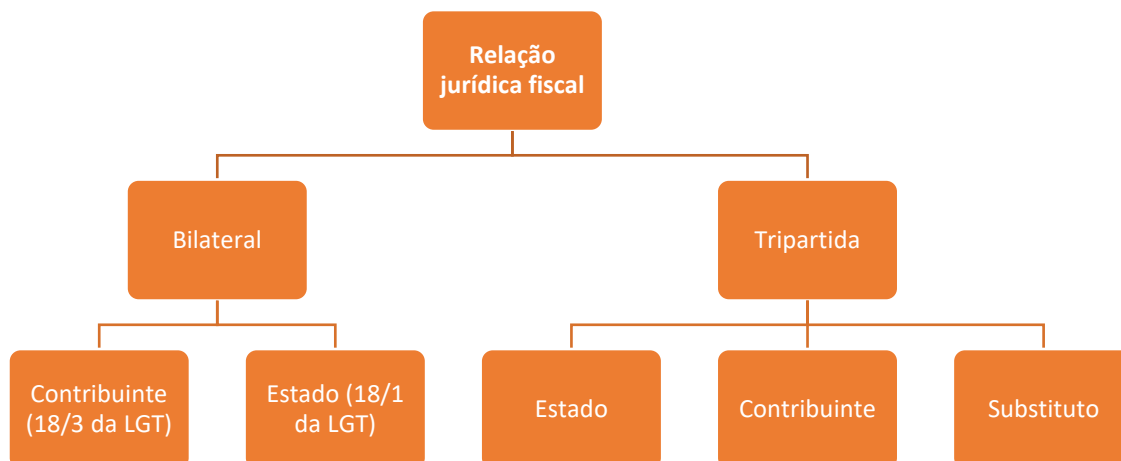
A tributação do consumo pode levantar alguns problemas relativamente à verificação deste princípio. Porém, entende-se que quem consome determinado produto tem capacidade contributiva.

Princípios da tributação – Princípio da não retroatividade fiscal

O artigo 103/3 da CRP estabelece que não poderão existir impostos **retroativos**, por via do princípio da segurança e certezas jurídicas. Todavia, é possível existir uma retrospetividade que será estudada em Direito Fiscal.

Os sujeitos da relação jurídica

A relação jurídica fiscal poderá ser **bipartida** ou **tripartida**:



Na relação **tripartida** ou triangular, quem entrega o imposto devido não é o contribuinte que tem o dever de o pagar, mas sim o substituto que, por retenção na fonte, terá de entregar esse valor ao Estado²⁷. O contribuinte necessita de ter uma relação prévia com o substituto. Por exemplo:

- ➔ Numa entidade empregadora, o contribuinte é o trabalhador e o substituto é o empregador que retém na fonte o imposto pago pelo contribuinte e o terá de pagar ao Estado;
- ➔ Por outro lado, o depositante que coloca um depósito a prazo, tem a receber determinado valor em juros. Porém, como os juros são um rendimento, terão de ser tributados pelo Estado. Assim, quando o cliente receber o juro, já o banco reteve na fonte o valor do imposto.

A retenção na fonte visa (1) evitar fraude, pretendendo-se que o terceiro seja também guardião da relação fiscal e (2) antecipação como forma do Estado conseguir antecipar receita.

A questão do IVA e da repercussão fiscal

Apesar do raciocínio parecer semelhante, diverge em grande medida da retenção na fonte. O IVA incide sobre todo o acréscimo de valor dos produtos, acrescentado em cada fase de produção. O consumidor final não poderá fazer uma dedução do IVA, enquanto os agentes intervenientes no processo de produção, apesar de no momento da compra das matérias primas terem pago o imposto, poderão, através de uma declaração de IVA obter a devolução do montante.

²⁷ Tal implica sempre um pagamento do terceiro ao contribuinte.

→ A repercussão legal de pagar efetivamente o imposto é no consumidor final.

O Estado como sujeito ativo

Para o Estado ser sujeito ativo, é essencial avaliar o **princípio da territorialidade fiscal**. Assim, há um condicionamento do poder público ao território. Desta forma, terá de existir um elemento de conexão com o território, que pode ser bipartido:

Para **impostos patrimoniais** releva o local do imóvel; para impostos sobre o **consumo**, releva o local do consumo; já para os impostos sobre o **rendimento**, o Estado tributará:

→ **Residentes**: quer os rendimentos obtidos em território nacional, mas também os rendimentos obtidos no estrangeiro;

→ **Não residentes**: desde que os rendimentos tenham sido obtidos em Portugal.

O facto destes critérios serem globais, poderá existir um fenómeno de dupla tributação em que o mesmo sujeito é tributado duas vezes pelo mesmo rendimento por países diferentes.

→ Desta forma, são essenciais regras internacionais para resolução deste problema.

Análise do texto “*Ways and Means*” de Xenophon

Xenophon defendia uma Grécia Antiga mais competitiva para que fosse possível arrecadar receita, mediante encontro de bases tributárias.

- Valorizam-se as receitas fiscais em deterioração das receitas creditícias. As receitas creditícias serão indesejadas para sociedades que se dizem autossuficientes, como era considerada a Grécia Antiga.

Teremos de procurar também **recursos qualificados** que promovem o bem-estar e geram mais receita e base de tributação.

Também a **questão da residência**, ao nível do princípio da territorialidade, foi invocada neste texto. Já então, haveria a consciência da internacionalização da economia e atração de investimento e presença qualificada estrangeira²⁸.

Na Grécia Antiga existia também a preocupação da diversificação de receitas; se existem limites legalmente estabelecidos à obtenção de receita, uma vez que o Estado continua a necessitar de dinheiro, é essencial que o mesmo encontre formas alternativas de obter receita – por exemplo, taxas e contribuições.

- Também isto é relevante para analisar o recurso às receitas via UE; quando o Estado tenta encontrar financiamento via recursos Europeus, também está a encontrar o seu financiamento.
- Desta forma, há uma preocupação de diversificar o financiamento público, devido a condicionantes sociais, legais e políticas.

O texto refere também que, em tempos de guerra, a pressão sobre as despesas aumenta. Desta forma, a obtenção de receita também terá de aumentar. Assim, quando se estuda o regime das finanças públicas, teremos sempre de pensar em situações excecionais que podem ocorrer.

- Por exemplo, o fundo de garantia bancária será aplicado em casos de emergência.

²⁸ Importa fazer uma distinção entre desenvolvimento e crescimento; o crescimento é quantitativo e o desenvolvimento é qualitativo. Hoje em dia, a ótica é a de que haja uma sustentabilidade entre crescimento e desenvolvimento.

Uma análise ao Orçamento de Estado de 2019

Vejamos, de forma sistemática, alguns dos artigos mais importantes que servirão como exemplos de reforço de normas e ideias previamente adquiridas:

- No artigo 3, atribui-se uma verba de 5 milhões para o orçamento participativo; desta forma, esta verba é alocada aos projetos que forem decididos como viáveis e vantajosos pela população.

Com estes OP e POJ, existe uma ideia de legitimação da despesa.

- O artigo 6 refere-se à afetação do produto de alienação e oneração de imóveis. Existe um exemplo de receita patrimonial consignada a certa despesa, constituindo uma exceção ao princípio geral.

- O artigo 9 estabelece a autorização antecipada à possibilidade do governo poder alterar certos fluxos de despesa entre as despesas efetivas – alterações orçamentais. Desta forma, o conteúdo do OE não tem apenas alcance imediato, mas sim continuado, uma vez que se procura uma não cristalização do mesmo. Ao introduzir-se uma norma como esta, estaremos a evitar criar um orçamento retificativo que tenha de passar pela AR.

Por outro lado, pode ser um sinónimo de impossibilidade de construção de um Orçamento concreto, por parte do governo. Poderá ainda violar ainda o princípio da transparência da LEO. A Professora Rita Calçada Pires defende ainda que já existe um procedimento próprio para o que esta norma tenta regular.

- O artigo 23 (antigo artigo 20 da proposta de lei do OE) estabelece uma preocupação de tentativa de que a gestão pública melhore; desta forma incentivam-se mecanismos e práticas de inovação da gestão pública – dotar de maior robustez e a gestão pública (gestão financeira e dos recursos remanescentes à disposição do Estado).

- Importa recordar agora os conceitos de orçamentação e desorçamentação; para promover o equilíbrio orçamental é importante ter em atenção os impactos que as Empresas Públicas têm no OE, com base no artigo 57 (antigo artigo 41 da proposta de lei do OE). Posteriormente, há uma limitação de quanto pode crescer o recurso ao crédito por parte das empresas públicas – 2% apenas, com base no artigo 58/1 (antigo artigo 42 da proposta de lei do OE).

- O artigo 61 (artigo 45 da proposta de lei do OE) afirma que a obtenção de estudos, pareceres, projetos e consultoria, dever ser realizada por via de recursos próprios das entidades do Estado. Assim, existe uma lógica de não aumento da despesa.
- O artigo 68 (artigo 52 da proposta de lei do OE) estatui sobre as regiões autónomas. Ainda que as regiões autónomas têm orçamento próprio, tal não significa que não haja um dever de solidariedade financeira regional e local. Assim, há uma relação entre o auxílio que o Estado tem de dar às regiões autónomas e o seu impacto presente no OE. Estabelecem-se também limites ao endividamento.
- Além das transferências para as regiões autónomas, há a possibilidade de, face a uma rotura orçamental, o Estado central pode emprestar dinheiro às regiões autónomas, que trará mais obrigações para as mesmas, em termos de rigor orçamental – artigo 79 (artigo 61 da proposta de lei do OE).
- O artigo 79 (artigo 61 da proposta de lei do OE) estabelece uma participação variável no IRS; no fundo, prevê-se uma consignação de receitas do IRS, ao município. Na receita total do IRS, vai ser transferido do Estado para a Administração Local, os valores presentes no presente artigo.
- O artigo 69 da proposta de Lei do OE (que não existe na LOE) refere um fundo de financiamento da descentralização (passagem de ações do Estado central para as autarquias locais); a decisão política em causa tem impacto orçamental em que existe um fundo de financiamento onde é alocado o dinheiro que vai financiar a atividade suplementar por parte das atividades locais.
- Também, o artigo 87 (artigo 70 da proposta de lei do OE), no âmbito das finanças locais, estabelece uma limitação temporal, que o Estado Central impõe às autarquias locais, para no caso de contraírem empréstimos, não os poderem ter para além de 20 anos. Estes novos empréstimos não devem aumentar a dívida temporal do município.
- Ainda que haja autonomia das regiões autónomas, tal não significará independência, na medida em que se condiciona a ação das mesmas no artigo 89 (artigo 72 da proposta de lei do OE), por exemplo.

- O orçamento da Segurança Social está também integrado no OE, nos artigos 109 e seguintes da LEO (artigos 89 e seguintes da proposta de lei do OE). Na vertente providencial, existe uma contribuição dos trabalhadores, mensalmente, que permite ter acesso ao subsídio de desemprego e à pensão de velhice (66 anos e 5 meses). Todavia no artigo 110 (artigo 90 da proposta de lei do OE), existe uma redução para 60 anos de idade, no caso de contribuição durante 40 anos. Na prática, esta medida consistirá num aumento da despesa do Estado e diminuição da despesa, gerando grande impacto no orçamento.
- O artigo 113 (artigo 91 da proposta de lei do OE) estabelece a atualização dos valores das pensões, garantindo-se um aumento individual da pensão de velhice. Existe mais uma vez um grande aumento da despesa. A Professora defende que deveremos avaliar o impacto da medida no orçamento e em cada indivíduo; neste caso, 10 euros não terão grande impacto na vida das pessoas. Também se estabelece um acréscimo de complementos no artigo 114 (artigo 92 da proposta de lei do OE).
- O artigo 124 (artigo 98 da proposta de lei do OE) estabelece que o Fundo de Estabilização Financeira da SS deve participar no Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado – pretende-se uma migração de fundos.
- O artigo 127/2 (artigo 101/2 da proposta de lei do OE) pretende criar uma fatura social. Por vezes, os cidadãos não têm noção da fatura social que lhes está associada; isto permite que haja uma consciência do montante de ajuda pelo Estado.
- O artigo 129 (artigo 102 da proposta de lei do OE) estabelece o IVA Social.
- Outro exemplo de medida benéfica para o indivíduo é a majoração do subsídio de desemprego em 10% para determinados casos, nos termos do artigo 131 da Lei do OE. A prestação social para a inclusão é alargada a crianças e jovens (artigo 132), o que tendencialmente, cria mais despesa
- O artigo 132 (artigo 106 da proposta de lei do OE) cria uma norma que entra em vigor apenas no segundo semestre de 2019.
- O artigo 142 (artigo 109 da proposta de lei do OE), relativamente à prestação de garantias, estabelece um limite quantitativo à sua prestação.

- No artigo 141 estabelece-se o princípio da unidade de tesouraria. Na prática, convém ao Estado colocar as disponibilidades concentradas para não ter necessidade de aumentar a sua tesouraria recorrendo à dívida.
- O artigo 149/3 estabelece o limite máximo de 50 anos para os empréstimos em litígio.
- Existe uma percentagem certa de dívida pública que pode estar em moeda diferente do euro – artigo 150.
- Já para a dívida flutuante, só pode ter um limite máximo de 25 mil milhões – artigo 151.
- O artigo 152 regula o mercado primário e secundário.
- O artigo 153/3 e 153/4 estabelece uma técnica orçamental incorreta.
- No artigo 171, o Governo pretendeu que anualmente se pode dispensar certos gastos públicos de fiscalização prévia do Tribunal de Contas. Porém, poderá ser feito um controlo orçamental posterior.
- O artigo 240 é um exemplo de normas que passam pela criação de incentivos a determinados comportamentos – redução do consumo energético. Assim, serviços que obtenham menos fatura energética, podem obter benefícios orçamentais no OE de 2020.
- O artigo 249 consigna que, uma parte da receita do imposto sobre os produtos petrolíferos, será para a contrapartida nacional – a parte não cobrida pelos fundos comunitários.
- O artigo 255 refere os valores para os quais se deve remeter controlo para o Tribunal de Contas. Assim, despesas abaixo de 350000 euros não carecem de intervenção do Tribunal de Contas.
- Os impostos indiretos são relativos ao consumo enquanto os impostos diretos são relativos ao património e rendimento. Assim, os artigos 257 e seguintes estabelecem alterações relativas aos impostos diretos.
- Por exemplo, o artigo 258 cria um regime fiscal que seja atrativo ao regresso dos ex-residentes – benefício fiscal que cria despesa fiscal ou receita cessante.
- A lei do OE contém normas mais abrangentes que constituem autorizações legislativas, sendo disso exemplo o artigo 266.

- O artigo 267 consigna receita de ERC ao Fundo de estabilização financeira da SS. No nº 2 do mesmo artigo, existe um cavaleiro de lei orçamental em que se projeta a plurianualidade.
- O artigo 273 consigna também receitas para o desenvolvimento do turismo regional.
- É também aumentada a taxa de imposto das bebidas açucaradas para redução do seu consumo – estamos perante uma questão de extrafiscalidade (artigo 280).
- O artigo 287 estabelece uma autorização legislativa para alterar regras fiscais que sejam capazes de promover a reabilitação e utilização de imóveis degradados ou devolutos.
- O artigo 291 faz uma alteração ao estatuto dos benefícios fiscais. Por exemplo, combate-se o isolamento do interior do país mediante concessão de benefícios fiscais – extrafiscalidade.
- Existem mais autorizações legislativas no âmbito dos benefícios fiscais para, por exemplo, Planos de Poupança Florestal e Programa de Valorização do Interior.
- Além do imposto base, podem existir impostos sobre impostos – por exemplo, o artigo 309 trata do adicional ao imposto sobre os produtos petrolíferos.
- Os artigos 310, 311 e 312 estatuem que as contribuições financeiras se mantêm em vigor, apesar de terem sido estabelecidas como temporárias. Tratam-se de setores com grande capacidade contributiva.
- O artigo 315 estabelece que existem isenções ao IRS e IRC.
- No título III, estabelecem-se alterações legislativas sem qualquer critério. Por exemplo: (1) estabelece-se uma majoração do abono de família; (2) alteração do código dos regimes contributivos da SS.

Regras e procedimentos do OE

Previsão nacional

Quando nos referimos a **Orçamento de Estado**, referimo-nos a um instrumento de **previsão**. Porém, não poderemos ficar com a ideia de que o mesmo serve apenas para prever – função preventiva. Assim:

- O Orçamento autoriza a arrecadar receita e despesa – função política;
- Limita os poderes públicos ao nível de arrecadar despesa e receita – função jurídica.

O OE não é a única via que o poder público tem para prever. Assim, temos outros documentos obrigatórios por lei:

- **As grandes opções** (artigo 34 da LEO e 91/2 da CRP). Esta proposta é previa ao Orçamento de Estado e pretende identificar-se e planear-se as opções de política económica com uma lógica plurianual; assim, o OE tem de ter por base esta lei. Todavia, esta lei não tem uma imperatividade legal que condicione de forma expressa o Orçamento.
- **Programa de estabilidade** (artigo 33 da LEO) que concretiza uma obrigação no espaço da UE – pacto de estabilidade. Assim, o Governo português tem de ter em atenção o cenário de políticas variáveis e invariáveis onde se tem em atenção uma lógica plurianual e não meramente anual (geralmente, por 3 anos). Isto terá por base a necessidade existente de coordenar as políticas orçamentais da zona euro.
- **Planos setoriais** (artigo 90 e 91 da CRP). O legislador Constitucional obriga a que exista um planeamento por setores do Estado, ministério a ministério²⁹.

Para além dos documentos acima mencionados que condicionam o OE, existem planos específicos de auxílio financeiro que condicionam as opções orçamentais, em casos de crise.

- Por exemplo, o **plano de assistência económica e financeira**, elaborado pela TROIKA;
- **Programa de apoio à economia local**.

²⁹ Por exemplo, Plano Nacional de Saúde.

Assim, ainda que o OE vigore para um ano económico em concreto, existem estas condicionantes prévias.

Processo Orçamental – Princípios Orçamentais Orientadores

Existe uma **definição legal** presente no anexo I da lei 64/c de 2011:

- Elaboração;
- Aprovação;
- Execução;
- Monitorização;
- Controlo;
- Correção;
- Prestação de contas.

Existem um conjunto de princípios que devem ser considerados. Quando olhamos para a CRP, o artigo 105 contém um conjunto de princípios orientadores:

- Princípio de transparência (artigo 105/3 da CRP);
- Princípio da unidade e universalidade (artigo 9 da LEO);
- Princípio da estabilidade orçamental (artigo 10 da LEO);
- Princípio da sustentabilidade (artigo 11 da LEO);
- Princípio da solidariedade recíproca, que se tem de ter em atenção o impacto geral a provocar do OE por cada serviço (artigo 12 da LEO);
- Princípio da equidade inter-geracional (artigo 13 da LEO);
- Princípio da anualidade face ao OE embora isso não possa afastar a construção de um OE numa lógica plurianual (artigo 14 da LEO);
- Princípio da não compensação (artigo 15 da LEO);
- Princípio da não consignação (artigo 16 da LEO);
- Princípio da especificação (artigo 17 da LEO);
- Princípio dos 3 E's (artigo 18 da LEO);
- Princípio da transparência orçamental (artigo 19 da LEO).

Processo orçamental - Regras substanciais Europeias do Orçamento

Passaremos agora à concretização dos princípios acima elencados:

Qual o âmbito subjetivo do OE?

- Existe uma lógica de orçamentação crescente. Porém, este OE não pode ser confundido com o OE das regiões autónimas e das autarquias locais³⁰.

Regras de suporte aos princípios de estabilidade orçamental e sustentabilidade das finanças públicas – o Tratado de Funcionamento da UE

O artigo **121** do TFUE tenta prevenir problemas de finanças públicas, défices elevados e descontrolo de finanças públicas dos Estados-membros.

- Aqui, previne-se catástrofes financeiras públicas.

Pretende-se que a UE atue na garantia da estabilidade e do bom funcionamento das economias, mediante uma atenção redobrada às finanças dos Estados.

Neste processo de supervisão orçamental, se se verificar elementos preocupantes, a Comissão pode advertir o Estado e o Conselho pode proceder a recomendações³¹.

Todavia, o normal é que os Estados não reajam bem, ocorrendo **situações problemáticas** para o Estado e para os outros EM.

- Assim, foi criado o regime do artigo **126** que pretende evitar défices e níveis de dívida pública excessivos.

Desta forma, a UE obriga a que o Estado comesse a criar medidas para alteração destes problemas.

- O valor aceitável de dívida é 60% do PIB;
- O valor aceitável do défice global é 3% do PIB³².

Se nada for feito, há a possibilidade de tornar públicas estas advertências feitas ao Estado.

Posteriormente, num outro momento existe uma notificação do incumprimento que, em caso de persistências, dão origem a mecanismos sancionatórios.

³⁰ Tal não significa que haja uma independência; antes pelo contrário, os limites têm de estar todos sintonizados.

³¹ Normalmente, estes mecanismos são feitos a título privado; porém, quando existe incumprimento por parte do Estado, essas advertências e recomendações tendem a ser públicas.

³² Estes valores são considerados na norma nacional.

O pacto orçamental da UE

Por outro lado, relativamente ao Pacto Orçamental da UE, existe novamente uma preocupação acrescida com o défice e a dívida, havendo limites quantitativos:

- 60% do PIB da dívida;
- 0,5% do PIB para défice estrutural.

O artigo 8º do Pacto estabelece que os outros Estados Membros podem chegar ao ponto de interpor uma ação no TJUE, sendo o acórdão do Tribunal de Justiça **vinculativo**.

Porém, na prática, como é que o Estado resolve os desequilíbrios?

- Teremos de remeter para a legislação nacional, em que se estabelece esse processo – artigos 20 a 26 da LEO.
- Tem de haver também um desvio significativo, nos termos do artigo 22 da LEO. Assim, tem de ocorrer uma das situações presentes nesse artigo.

Regras procedimentais

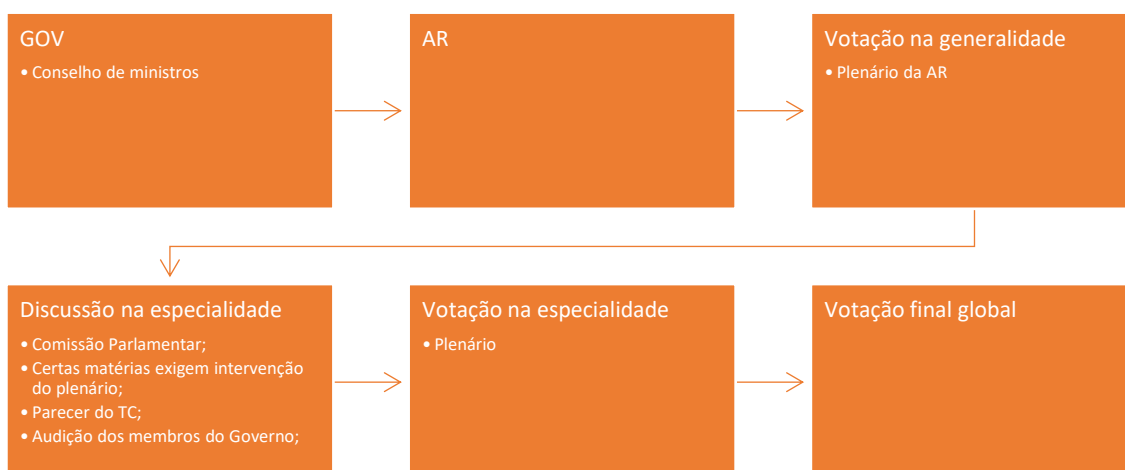
É ao **governo** que cabe elaborar a proposta do Orçamento. Porém:

- O Ministério das Finanças começa por atribuir algumas diretrizes iniciais;
- O procedimento segue ministério a ministério;
- Posteriormente, o MF congrega todas as propostas e decide quais as aceita e quais não;
- O CM debate posteriormente a proposta.

Chegando à **AR**, seguem-se as seguintes regras:

- Terá de ser entregue até ao dia 1 de outubro;
- O GOV terá também de o remeter à Comissão Europeia para que a mesma o analise e emita recomendações;
- Os elementos do artigo 37 têm também de estar presentes;
- Existem ainda algumas vinculações externas, presentes no artigo 44 e 45.

Do artigo 38 da LEO resulta o seguinte:



Porém, existem limitações à **emenda parlamentar**:

- ➔ Não deve haver a inclusão de propostas que não se enquadrem no âmbito da proposta do Governo;
- ➔ Tem de haver também o cumprimento dos vínculos orçamentais presentes na LEO, CRP e nos diplomas internacionais.

Execução do Orçamento de Estado

Existe execução em sentido material e em sentido financeiro.

O artigo 53 da LEO estabelece que quem tem a competência para executar o Orçamento, é o **executivo**. Após aprovação do OE, há uma necessidade de criar regras para a sua execução; assim, o nº 3 do artigo 53 estabelece a aprovação de um DL que concretiza um conjunto de normas de execução orçamental.

Por outro lado, o nº 6 estabelece que o DL em causa tem de ser aprovado até ao 15º dia após a entrada em vigor do OE.

- ➔ Trata-se de um DL unicamente procedimental³³.

Princípios orientadores da execução orçamental

Estes princípios estão presentes no artigo 52 da LEO:

- ➔ Tanto a despesa como a receita estão sujeitas à lei – **princípio da legalidade da despesa e receitas públicas** (artigo 52/1/a)³⁴.

³³ O Orçamento da SS também carece de regras próprias, ainda que integradas no presente DL.

³⁴ A este propósito, ver AC. do Tribunal de Contas 142/94. Aqui, há uma necessidade de respeitar a lei, embora a ilegalidade de uma determinada despesa possa ser provir do ato que autoriza essa despesa.

→ **Princípio da tipicidade orçamental** – para a receita, aplicam-se os artigos 52/1/b), c) e 52/2 e para a despesa, aplicam-se os artigos 52/3/b), 52/4 e 52/5 – cada despesa tem de estar corretamente tipificada no OE e classificada adequadamente.

Porém, do ponto de vista quantitativo, não há limitação para a receita, uma vez que as receitas que estão no orçamento são meras previsões (por exemplo, a receita do IVA está dependente do consumo no ano X).

Quanto à despesa, existe uma limitação quantitativa. Querendo aumentar-se a despesa, teremos de proceder a uma revisão Orçamental.

→ **Princípio de segregação de funções** – têm de existir organismos diferenciados do lado da receita entre quem liquida e quem cobra e do lado da despesa, quem autoriza e quem paga. Existe aqui um controlo efetivo.

Não aprovação do OE

O artigo 58 da LEO estabelece um mecanismo de **ressalva** para quando o OE não for aprovado e não entrou em vigor a 1 de Janeiro.

Controlo administrativo

Existe a necessidade de uma ideia de controlo e acompanhamento permanente do processo Orçamental. Em certos momentos, o legislador exige apenas o **controlo** da legalidade.

Do 68/1 retiram-se três consequências:

- O controlo é feito sobre a execução do OE;
- O controlo da execução deve assentar numa vertente contabilística;
- O controlo orçamental será administrativo, jurisdicional ou político.

O **controlo administrativo** é o controlo interno dentro da própria administração. É o próprio organismo que vai executar o orçamento que se autocontrola (DL 166/98). Assim, existem organismos específicos para controlar: os próprios serviços devem ter unidades de controlo (controlo operacional). Deve ainda ser promovido um controlo setorial (ministério a ministério) e um controlo estratégico, ligado a uma visão global.

As entidades são:

- As inspeções gerais;

- A DGOrcamento;
- Instituto Gest3o Financeira da SS;
- 3rg3os criados pelos serviç3os.

Assim, da base at3e ao topo, tem de existir um controlo orçamental.

Controlo pol3tico

Alem do controlo administrativo, temos ainda o **controlo pol3tico**. Este controlo 3 externo, na medida em que 3 feito por 3rg3o diferente daquele que executa.

- A AR 3 respons3vel por este controlo, necessitando de material para controlar; assim, o artigo 71 da LEO obriga a que o Governo informe a AR sobre a execuç3o orçamental.
- Para compensar o desconhecimento t3cnico dos deputados, foi criada a UTAO, que funciona na AR e trabalha para os deputados; neste sentido, ver a Res. Da AR, n3 53/2006.
- Tamb3m o Tribunal de Contas pode auxiliar a AR a conceder informaç3o trabalhada por especialistas.

Controlo jurisdiccional

O **controlo jurisdiccional** (externo) 3 feito pelo Tribunal de Contas (artigo 68/4 da LEO e 214/1 da CRP).

- Nos termos do artigo 214/1 da CRP, o TC tem a compet3ncia de legalidade das despesas publicas. Por3m, este artigo tem de ser coligado com o artigo 1 da LTC, que vai mais al3m. Assim, aprecia-se tamb3m a boa gest3o financeira.
- Por3m, nem sempre o TC est3 habilitado a fazer uma avaliaç3o do m3rito. Por outro lado, h3 igualmente a tentativa de procurar que seja um 3rg3o independente a ter de fazer ou poder fazer algum tipo de ju3zo de m3rito.

Este controlo pode ser feito com base na avaliaç3o da execuç3o orçamental:

- Como um todo;
- Atos espec3ficos de execuç3o orçamental;
- Auditoria a serviç3os.

Desta forma, v3o surgir pareceres, relat3rios, recomendaç3es e ac3rd3os (apenas os ac3rd3os s3o obrigat3rios ou vinculativos).

Face à integração europeia, o TC estabelece um controlo próximo com o Tribunal da EU. Da última parte do 68/4 da LEO, é obvio que pode existir espaço para que outros tribunais, sem ser o TC, procedam ao controlo orçamental:

- 72/1 – Nos casos de responsabilidade civil e criminal da execução orçamental por parte dos titulares dos cargos políticos, a competência é dos restantes tribunais.
- 72/3 *a contrario*

Assim, poderemos ter **três tipos de controlo orçamental** por parte do TC:

- **Controlo prévio** (artigo 5/1/c) da Lei do TC): os atos ou contratos que dão origem à despesa, podem ser alvo de fiscalização prévia. Por outro lado, apenas a legalidade pode ser apreciada no controlo prévio.

Por outro lado, também os artigos 44 e seguintes estatuem sobre esta matéria.

Se tudo estiver conforme, produz-se um visto prévio, que se transforma em autorização do Tribunal de Contas.

A fiscalização prévia não é requerida para todas as despesas – existem isenções e dispensa de fiscalização nos termos do artigo 47 e 48 da Lei do Tribunal de Contas, respetivamente.

Devemos saber o que acontece, no caso de um ato ser sujeito a fiscalização prévia e isso não ser cumprido? A resposta a esta questão está presente no artigo 45 da Lei do TC, optando-se pela ineficácia dos instrumentos em causa.

- **Controlo concomitante**: se a fiscalização não for feita previamente, é possível controlar a execução orçamental feita através de auditorias, nos termos do artigo 49.
- **Controlo sucessivo**: neste controlo, aprecia-se para além da legalidade, questões de economia, eficácia e eficiência (questões de mérito) – artigo 50 da Lei do TC³⁵. Nesta fase de fiscalização sucessiva, é essencial a conta geral do Estado.

³⁵ São várias as entidades que estão sujeitas à prestação de contas ao TC, por via do artigo 51 da Lei do TC.

A conta geral do Estado e o controlo jurisdicional

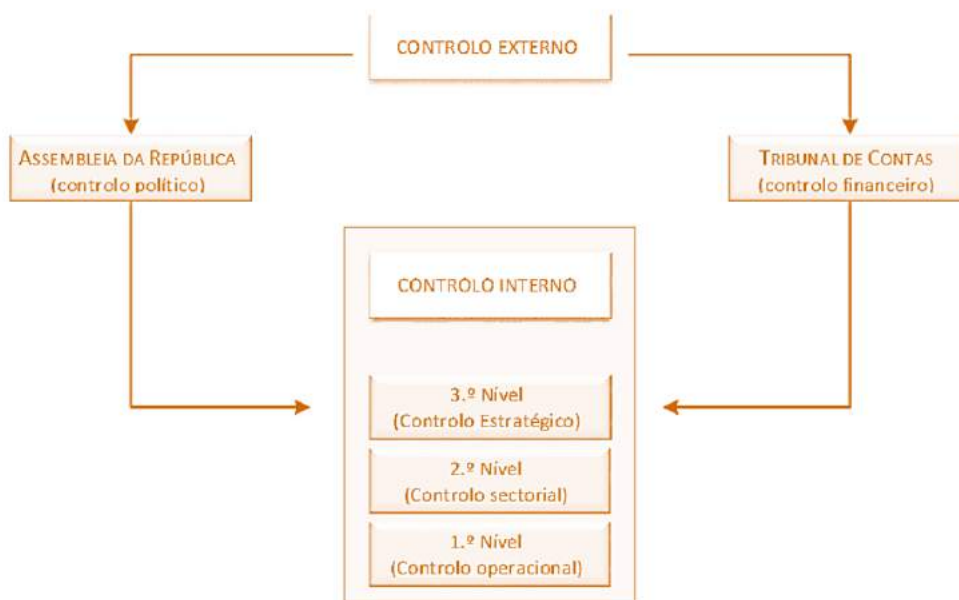
O governo tem **obrigação** de apresentar à Assembleia da República, a Conta Geral do Estado (CGE), expressa na LEO, artigo 71/1 e 197/1/h) da CRP.

→ Há então um controlo político mediante análise da CGE.

Por outro lado, o controlo mais importante é o **jurisdicional**. A AR não pode aprovar a CGE sem parecer do Tribunal de contas – artigo 66/4 da LEO.

Porém, não se fique com a ideia que apenas no final da execução do orçamento se faz um controlo mediante recurso à AR. O artigo 75/2 da LEO estabelece outros casos.

Em suma



As responsabilidades na execução do OE

O artigo 72 da LEO, no âmbito da execução orçamental pode haver diversas responsabilidades:

- Política;
- Financeira;
- Civil;
- Criminal³⁶.

³⁶ A lei 34/87, artigo 14, prevê um elenco dos crimes que são objeto de processo penal.

Apenas a **responsabilidade financeira** é da competência do TC; as remanescentes, são dos tribunais adequados, com ressalva da responsabilidade política, que corresponde à AR.

A responsabilidade financeira é essencial para que haja uma boa gestão dos dinheiros públicos.

→ Esta competência encontra-se no artigo 5/1/e) da Lei do TC.

Da ação do Tribunal de Contas se resultar identificação de atos individuais, pode ativar-se a necessidade de julgamento destes atos. Destes atos podem resultar dois tipos de responsabilidades:

→ **Responsabilidade financeira reintegratória** – artigo 59 a 64 da Lei do TC. Esta responsabilidade prevê que haja a obrigação de proceder a reposições de desvios e pagamentos individuais tal como reposição por não arrecadamento de receitas.

Com base no artigo 64 existe a necessidade de apuramento de culpa, tendo em consideração as competências do cargo. Todavia, quando se verifique negligência, o tribunal pode reduzir a responsabilidade que tenha incorrido o infrator.

→ **Responsabilidade financeira sancionatória** – artigos 66 e seguintes – o tribunal fará uma graduação das multas, que ocorrem nas situações presentes no artigo 65.

Em suma, por vezes, este regime não é levado à letra.

O Conselho de Finanças Públicas

O **conselho de finanças públicas** visa transmitir uma análise independente de controlo do processo orçamental.

→ Trata-se de um controlo externo, com um grau de independência elevada.

A sua **finalidade** última é a de contribuir para a qualidade da democracia e das decisões de política económica e ainda o reforço da atividade financeira do Estado. A consistência e sustentabilidade da política orçamental são elementos essenciais.

Habitualmente existe um não enquadramento entre a posição do conselho de finanças públicas e o executivo governamental.

Porém, tenhamos a noção que este Conselho não visa vincular o governo à política A ou B. O que acontece é que existe uma consistência da decisão de política orçamental.

Lei das finanças locais e regionais

Sobre esta temática, vejamos as seguintes leis:

Lei 73/2013 – Finanças locais.

Lei 2/2013 – Finanças regionais.

Qual a sua fundamentação?

- Está em causa a autonomia das autarquias e regiões autónomas. Existe uma necessidade de pensar especificamente cada uma destas finanças.

Contudo, um valor/princípio, está presente nos dois tipos de autonomia financeira.

- O princípio da legalidade, revelado numa interdependência.

Assim, ainda que haja autonomia financeira, tal não significa que existe uma independência financeira. Falar em autonomia significa ter património próprio, orçamento e tesouraria própria – estamos perante uma **autonomia tripla**.

Outro princípio subjacente é o **princípio da solidariedade nacional**, numa lógica de **reciprocidade**. Resulta da Lei do OE que o estado tem o dever de transferir valores financeiros para as autarquias locais; porém, como contrapartida, as autarquias e regiões autónomas têm de contribuir para o equilíbrio orçamental.

Esta ideia também implica que existam organismos de coordenação financeira.

A receita tributária

Apesar do Estado financiar autarquias e regiões autónomas, as mesmas também têm **receitas e direitos próprios**. Em qualquer uma delas, existe uma importância acrescida das receitas tributárias e creditícias. Inclusivamente, as regiões autónomas têm poder tributário próprio³⁷. Já nas finanças locais, existem especificamente impostos locais, como por exemplo, o IMI.

Além dos impostos, no âmbito autárquico existe um grande significado das taxas, sendo uma das vias de financiamento importantíssima para as autarquias.

³⁷ Porém, o que acontece é que existe uma adaptação do sistema fiscal quanto ao valor das taxas dos impostos.

A dívida

Tanto as regiões autónomas como as autarquias têm o poder **de gerar receita creditícia**, embora este seja mais limitado nestas últimas.

→ Quando se verificam desequilíbrios, existe sempre uma necessidade de intervenção do Estado central.

A consignação

A regra da não consignação de receita também está presente nas regiões autónomas e autarquias. **Porém**, muitas vezes existe uma orientação expressa por parte do Estado central quando transfere as verbas. Os artigos 27 a 30-A da Lei das finanças locais permitem identificar a presença de múltiplos fundos que têm o objetivo de financiar determinadas ações de determinados municípios.

Assim, ainda que a não consignação seja um princípio base, a forma como o legislador criou o regime de transferência de fundos para a autarquia permite que sejam transmitidas indicações às autarquias.

Aspetos essenciais e ideias conclusivas

1. A **complexidade** da matéria das finanças públicas nasce sobretudo do facto de falarmos de (1) uma área onde o prisma da decisão política, (2) a forma como os mercados limitam e condicionam os resultados das finanças públicas e o (3) quadro legal existente funcionam como condicionantes quantitativos ou qualitativos. Estamos perante três motivos que geram esta lógica de complexidade, para além da existência de um prisma nacional e um prisma internacional.

2. Tradicionalmente, estamos habituados a pensar nas questões financeiras apenas numa perspetiva estritamente económica. Porém, o conceito de finanças públicas tem de ter também uma conotação social, baseado numa lógica de desenvolvimento social, ligado aos direitos humanos e à concretização do Estado Social e dos seus direitos. Porém, teremos de ter sempre a consciência de que tal não poderá ser um discurso absoluto; por vezes, a contração poderá ser parte da solução, embora tenha de ser humanista.

3. Seria muito mais simples desenhar políticas públicas sustentáveis se fosse possível começar do zero. Porém, tal não será concebível uma vez que existe uma história de finanças públicas em cada Estado. Assim, teremos de assumir os compromissos do passado, mas também os do futuro, sobretudo com a importância do impacto intergeracional que as medidas do agora podem suscitar. Daí que a plurianualidade do OE possa ser assumida crescentemente.

Em suma, do disposto acima, teremos de perceber o tipo de Estado Social que estamos a apostar. Chegará um Estado Regulador ou teremos de falar de um Estado investidor/social/tecnológico?

- Nesta busca, teremos de perceber quantas receitas são precisas para fazer face às despesas escolhidas. Assim, isto implicará uma construção de um novo contrato social que assuma as limitações do passado, mas que também tenha compromissos com o futuro.

Estaremos a fazer um pensamento estruturado quando se aumentam, por exemplo, as pensões em 10 euros?

O facto de termos uma carga fiscal muito elevada e o Estado pretender obter a receita sempre nos mesmos moldes, será justo, por exemplo, que os GAFA³⁸ não paguem os impostos que efetivamente tenham de pagar?

³⁸ Google, Amazon, Facebook e Apple.