**Direito Financeiro e Fiscal – Prof. Rita Calçada Pires**

Atividade Financeira Pública – utilização de meios económicos por entidades públicas ou pela própria comunidade, a fim de satisfazer necessidades comuns. Ao contrário das finanças clássicas (ou liberais), que se regiam pelo principio do mínimo, com despesa pública reduzida e abstendo-se de intervir na economia, as finanças ativas que hoje caracterizam o Estado social (no sentido de se distinguir do Estado liberal), inspirado por ideias de origem keynesiana, regem-se já pela regra do ótimo, intervindo na economia e registando volumes de despesa pública mais elevados. Esse aumento da despesa leva a uma diversificação das receitas do Estado: enquanto que nas finanças clássica, o único financiamento provinha dos impostos, nas finanças intervencionistas, para além dos tributos, haverá ainda uma exploração do património público e um recurso a receitas creditícias (dívida).

As finanças intervencionistas surgem com o aparecimento (sobretudo no pós-Guerra) de Constituições sociais, ou seja, que asseguravam um grande número de direitos sociais, económicos e culturais, não se bastando pela proteção dos direitos, liberdades e garantias, aos quais se reduziam as Constituições liberais, não obstante algumas delas evidenciarem pequenas tentativas de incluir no seu elenco alguns direitos sociais. A prossecução desde DESC requer um elevado nível de despesa pública.

**Teoria da Despesa Pública –** só há receita se houver despesa pública. A receita só é legitimada se houver despesa pública.

**LEO (17º/1)**

**Qualificação da despesa:**

1. Orgânica (DL 26/2002)
2. Económica - Despesa corrente e despesa de capital (DL 26/2002)
3. Funcional – DL 171/94
4. Consumos – despesas de funcionamento e encargos com a dívida pública (juros). Não há uma despesa reprodutiva (não se gera valor com esta despesa)
5. Transferências – prestações unilaterais do estado para 3os – transferências correntes (financiamento do estado a 3os para despesas de funcionamento) e de capital (financiamento de despesas de capital – o estado gasta para que o 3º aplique o capital recebido e gere valor) – **Lei de EO art. 30º**
6. Investimento – há despesa reprodutiva, esta despesa vai gerar valor.

Função da Despesa Pública:

1. **Função de organização social e solidariedade social (função jurídica)** – ideia de redistribuição. A DP também é efetivada para redistribuir e garantir que os direitos económicos, sociais e culturais (CRP art. 80º e ss) são concretizados. Estes direitos não são auto-suficientes, a sua concretização dá-se através de sistemas de intervenção pública. A afetação desta despesa depende de uma decisão política e da existência de verbas.
2. **Função macroeconómica** – a despesa como elemento económico à disposição do estado para tentar influenciar as opções que os privados tomam. Tentar modelar o comportamento económico dos agentes privados. ***Estabilizador automático*** – o Estado, em momentos de crise, vai aumentar o seu poder de intervenção para garantir proteção social adequada. No momento de não crise, o estado vai contrair a sua intervenção publica, para permitir aos privados escolher as vias económicas mais eficazes. Assim, o comportamento da despesa pública é contra cíclico. Nesta intervenção, o Estado tem de ter em conta os estabilizadores automáticos, elementos da despesa pública que podem influenciar, de forma não propositada por parte do Estado, o comportamento dos privados. A despesa tem um efeito macroeconómico contra cíclico, mas há também estabilizadores automáticos que vão determinar que a despesa vai continuar a aumentar, que vão influenciar a despesa pública ainda que o seu objetivo não seja esse.

Importância da decisão política no volume da despesa pública

**Intervenção acrescida do Estado** – proporciona uma construção efetiva de sistemas públicos de concretização de DESC, ou Estado Social (Educação, saúde, segurança social, etc)

Peso da Despesa Pública - Razões para a manutenção de elevados valores de despesa pública:

- Concretização do Estado Social (DESC);

- Alteração do Perímetro Orçamental – tendência para a orçamentação;

- Pressão demográfica – aumento crescente de cidadãos que têm à sua disposição um sistema de SS, que têm uma maior esperança de vida, que vai descapitalizar o sistema. Uma diminuição da taxa de natalidade vai também fazer com que haja menos pessoas a contribuir para o sistema público.

**Lei de Wagner:** tendência natural para o crescimento da DP das sociedades que buscam crescimento (quantitativamente) e desenvolvimento (qualitativamente) económico, que quer alargar a proteção social e garantir um Estado Social mais abrangente (**momentos chave de industrialização – em que o crescimento económico quer ser impulsionado**). Não há espaço para uma redução da despesa pública. Quanto mais o estado quiser crescer e desenvolver, mais despesa vai ter (mais estímulos económicos, mais proteção social, etc).

**Peacock e Weiseman –** a tendência para a despesa pública é de crescer pois há momentos chave em que há uma rutura/convulsão social em que a sociedade obrigava o Estado intervir e a despesa pública disparava até ao momento em que houvesse estabilização. Não há uma redução da despesa pública pois há um **efeito de habituação** dos cidadãos em termos fiscais (níveis elevados de impostos) a uma despesa elevada. Nos momentos em que há aumento da despesa pública, **momentos revelação**, a sociedade assume que é imperativo haver intervenção pública e, portanto, reconhece que é necessário aquele volume de despesa pública.

**Public Choice –** de acordo com o Estado burocrático existente há aumento da despesa (má gestão dos dinheiros públicos e burocracia associada). Além disso, a despesa aumenta devido a uma vontade de compra do voto popular. Peso dos ciclos políticos a influenciar a forma como o Estado gasta.

**Keynes** – se as famílias tiverem mais rendimento, o consumo vai aumentar. Se o consumo aumenta, vai haver mais investimento por parte das empresas. Se há mais investimento, vai haver um aumento do trabalho disponível. Se há aumento do trabalho, vai haver aumento do rendimento disponível.

**Qualidade e Controlo da Despesa**

A legitimidade do valor elevado de despesa é definida pelo tipo de despesa que é. O Estado tem que ser controlado nos gastos que faz, para prevenir má gestão do dinheiro público.

*Tribunal de Contas* – função jurisdicional de controlo orçamental.

Quais os limites para a despesa pública?

Análise SWOT – strengths, weaknesses, opportunities and threats.

Esta análise é essencial tendo em conta a escassez de recursos. (análise custo/benefício).

**Estado que queremos** vs **Estado que podemos ter**

A despesa pode crescer ilimitadamente?

Não, há limites à despesa pública. A despesa pública depende da receita, que nunca pode ser ilimitada: Curva de Laffer. Havendo um crescimento da despesa não acompanhado totalmente por um crescimento da receita, teremos défice orçamental: lógica de insustentabilidade das finanças públicas; existência de obrigações europeias de manutenção de valores do défice condicionados (3%).

A existência de défice orçamental implica a necessidade do Estado de emitir dívida pública para poder financiar a despesa excessiva. A emissão excessiva de dívida, para compensar o défice orçamental, implica a desconfiança dos credores e das agências de rating, o que vai impossibilitar a existência de mais empréstimos ao Estado. **Há limites à receita creditícia.**

Havendo impossibilidade de obter empréstimos para financiar a despesa, recorre-se a um aumento maior de impostos.

O Estado pode aumentar os impostos, mas chega a um ponto em que a pressão fiscal é tão elevada em que o Estado vai começar a perder receita fiscal. Mesmo que o Estado continue a pressionar as bases de tributação, não vai conseguir obter receita, pois já não há rendimento/património/consumo para ser tributado. (Curva de Laffer). **Na receita fiscal há limites.**

**Se há limites à receita creditícia e à receita fiscal, então o Estado não pode arrecadar receita ilimitadamente e, consequentemente, não pode gastar ilimitadamente.**

Há também limites à redução da despesa. Comandos constitucionais (DESC) que exigem intervenção pública e são financeiramente intensos, constituindo um **limite mínimo de intervenção pública**.

**Regras de regulamentação da despesa pública:**

Lei de EO:

Art. 15º/3 – lógica de orçamentação e não de desorçamentação. Orçamentação completa de toda a despesa: não colocar à parte do orçamento qualquer despesa por parte do Estado.

Exceções (15º/3).

Art. 17º - princípio da especificação. Para controlo da despesa, esta será organizada por certos classificadores (orgânico, natural e económico). Art. 17º/3 – proibição de qualquer confidencialidade nas despesas. (Exceções).

Art. 45º - 48º - as despesas devem estar organizadas por programas: sistematização da despesa tendo em conta uma finalidade específica. **Maior transparência na utilização dos recursos públicos e maior responsabilização das decisões políticas.**

Art. 15º/2 – conceito de **receita cessante**: benefício fiscal. O Estado considera que há um valor superior a ser prosseguido que justifica uma redução de certo imposto. O valor que o Estado deixa de receber (benefício) é considerado receita cessante. **A receita cessante é uma despesa, considerada despesa fiscal.** O Estado prescinde de determinado valor em nome de um interesse público superior.

Art. 18º - regra dos 3 E’s: Economia, Eficiência e Eficácia (18º/2). Lógica de racionalidade económica.

Art. 18º/3 – despesas plurianuais. A investimentos superiores a 5M€, deve atender-se aos benefícios globais para os vários anos. + art. 35º

Assunção de compromissos (art. 11º/2) – capacidade de financiar todos os compromissos assumidos ou a assumir. Uma verdadeira de sustentabilidade das finanças publicas passa por ter visível e certo que só vai assumir certo compromisso de pagamento caso tenha verbas disponíveis para tal no momento em que vence aquela ligação. O estado não pode legalmente assumir uma despesa se não tiver à data tida para o pagamento da despesa, verbas suficientes.

+ art. 52º/4 – o Estado não pode assumir uma despesa pública caso não tenha no momento do pagamento as verbas disponíveis para fazer esse pagamento. – **Lei da Assunção de Compromissos e Pagamentos em atraso 8/2012** (consequência da assinatura do memorando da troika).

**Fases da despesa:**

1. **Cabimento**
2. **Autorização da despesa**
3. **Compromisso**
4. **Processamento**
5. **Autorização de pagamento**
6. **Pagamento**

**Dantes, no momento 6 é que se verificava havia verbas para cumprir com o compromisso. A nova lei dos compromissos exige que no momento 3 se garanta que vai haver as verbas necessárias para fazer o pagamento do momento 6.** Antes, quando não havia verbas, gerava-se um passivo grande que ia ter consequências no défice orçamental. Com a nova lei, o passivo será mais reduzido, o que permite influenciar positivamente o défice orçamental.

A nova lei significa que o compromisso de despesa passa por vários organismos, havendo maior controlo interno da despesa.

Cativação: quando assumimos o compromisso, a verba é cativada para ser usada no momento de pagamento.

Havendo uma despesa imprescindível que apareça, o Ministério das Finanças poderá autorizar o desbloqueamento das verbas cativadas para usar nessa despesa imprescindível extraordinária.

Objetivo da lei da assunção de compromissos: atuar sobre o passivo, controlar a acumulação de pagamentos (dívidas), de modo a não influenciar negativamente o défice.

Art. 13º - princípio da equidade intergeracional – a contenção tem o objetivo de não prejudicar a liberdade de assunção de compromissos das gerações vindouras. As decisões no âmbito de despesa pública têm de ter em conta este princípio, de modo a cumprir o contrato intergeracional. Necessidade de qualidade da despesa pública.

**Regime da Administração Financeira do Estado – Lei 155/92**

art. 21º a 31º

art.22º - requisitos para que a despesa pública possa ocorrer

art.23º - a competência para utilizar as despesas pertence aos dirigentes dos organismos. Aplicação da hierarquia administrativa à competência para utilizar a despesa.

Art.25º - os encargos plurianuais devem ser precedidos de portaria do Min. Finanças e do Min. competente.

Art. 22º/3 – responsabilidade da despesa pública – a escolha deve ser crescentemente pelas despesas produtivas e reprodutivas.

**Teoria Geral da Receita Pública**

**Receita:**

Receita creditícia;

Receita fiscal;

Receita patrimonial

Receita Pública: recurso obtido por entidades públicas num determinado período de tempo, com o objetivo de fazer face a uma despesa pública.

**Nem todas as quantias que entram no erário público são receita.** Ex: caução

**LEO:**

**art. 16º** - regra geral, as receitas são compósitas de um somatório, sendo que desse somatório há uma distribuição pelas várias despesas existentes. A receita não é arrecadada para um fim em concreto. Não há uma ligação entre receita arrecadada e despesa efetuada. Há sim uma ligação entre receita geral e a despesa geral a efetuar. No entanto, certas receitas podem ser consignadas a algumas despesas concretas (**16º/2).** Ex: *receitas afetas ao financiamento da SS, nas vias contributivas.*

**Segurança Social:** temos um lado contributivo e outro não contributivo. O lado contributivo assenta num desconto de uma prestação que vai ser concedida no futuro. O lado não contributivo só assenta no direito a uma prestação, não de um desconto prévio. O lado não contributivo é financiado pelo OE; o contributivo é financiado pelas contribuições. Estas contribuições devem estar consignadas às despesas deste lado contributivo, que recebe contribuições para pagar prestações. Ex: a TSU tem de estar afeta ao pagamento das prestações da SS, que são despesa pública.

No âmbito não contributivo não haverá, regra geral, consignação de receita, pois não tem receita própria. No entanto, no OE existe um artigo que determina que parte do IVA será consignado à SS, o chamado IVA social. Há uma parcela do rendimento do orçamento especificamente orientada para o Sistema de Segurança Social não contributivo. **(art. 16º/2 c))**

Sistema contributivo: temos vários tipos de trabalhadores. Os trabalhadores independentes descontam parte daquilo que produzem. O trabalhador dependente também o vai fazer, mas vai ainda receber uma prestação de uma parcela paga pelo empregador, sendo que é desta conjugação que existe a TSU. A consignação de receita é imposta pela necessidade de equilíbrio do sistema. As alterações demográficas estão a gerar certos desequilíbrios no sistema, tendo a consignação um papel extraordinariamente importante.

O SSS seria idealmente um sistema de capitalização: as pessoas descontavam, o dinheiro ficava à espera, capitalizava, e seria entregue depois a quem descontou. O SSS não é um sistema de capitalização, pois muitos entraram no sistema sem contribuir o suficiente e há menos a descontar e mais a receber. O que acontece é que os descontos vão todos para a SS, e não capitalizam, mas vão diretamente para quem está a precisar. A SS é agora um sistema de repartição, daí ser importantíssimo a consignação da receita.

Há ainda um sistema complementar: pode haver um desconto para instituições privadas como complemento à SS. (Ex: Planos Poupança e Reforma)

**Receita:**

**Classificações:**

LEO: 17º

DL 26/2002

1. Classificação económica da receita:
2. **Receitas correntes** – receitas que têm tendência a ser repetidas. Continuidade na alocação destas receitas. Tendem a ser repetidas no ano financeiro subsequente;
3. **Receitas de capital** – receitas provenientes da poupança do Estado. São cobradas ocasionalmente e têm caráter transitório. (ex: ativo financeiro, etc)
4. **Distinção entre receita efetiva e receita não efetiva:**
5. **Receita efetiva –** aquelas que vão alterar o **património financeiro líquido do Estado (**ativos financeiros – passivos financeiros**)**.De forma imediata entra rendimento na esfera jurídica do Estado que não tem nenhuma contrapartida em termos de despesa. Ex: imposto.
6. **Receita não efetiva:** receitas aparentes. São uma entrada de rendimento, mas têm uma contrapartida que é uma despesa efetuada. Ex: pedido de empréstimo por parte do Estado.
7. **Tipo de intervenção publica**
8. **Receitas geradas a partir da economia privada –** o Estado coloca-se no mercado como um agente privado, sem estar dotado do seu ius imperio. Tipos de receitas: 1) **receitas patrimoniais:** resultam da gestão, oneração ou alienação do património do Estado. Ex: privatizações, património imobiliário, lucros e dividendos, participações sociais, etc 2) **receitas creditícias**: o Estado recorre ao crédito para obter certo valor 3) **receitas graciosas**: minorias. Derivadas de legados e heranças a favor do Estado; **as mais significativas serão as creditícias, para compensar défice orçamental. As receitas patrimoniais têm também sido úteis para conter o défice orçamental, de modo a não ter que se compensar o défice totalmente com receitas creditícias.**
9. **Receitas geradas a partir da economia pública – são receitas coercivas, pois o Estado intervém dotado de ius imperio. Tipos de receita: 1) receitas de domínio iminente:** derivadas do poder que o Estado tem de excluir direitos alheios Ex: expropriação, nacionalizações, etc. **2) receitas derivadas da ação penal:** exercício do poder penal do Estado e consequente pena atribuída. Ex: multas, coimas, etc. **3) receitas tributárias –** derivam de uma imposição unilateral do Estado. Ex: impostos. As receitas tributárias são as mais significativas, para financiar o OE.

**DL 477/80:**

Art 2º - definição de património (bens, direitos e obrigações de conteúdo económico). Os bens em causa podem ser de domínio público ou privado.

**Domínio público vs Domínio Privado**

**Art.4º -** existem certos bens que são subtraídos à lógica de mercado e são sempre utilizados de acordo com a utilidade pública. O património de domínio público pode ser natural (águas, domínio aéreo (satélite), mineiro, etc) e artificial.

Art. 5º - património de domínio privado – bens submetidos às regras do mercado. Ex: imóveis rústicos ou urbanos, móveis (equipamentos de serviços, participações financeiras, etc).

Art. 6º - património financeiro

**(1) Património duradouro vs (2) Património não duradouro (tesouraria)**

1. património que vai permanecer na esfera jurídica do Estado no ano financeiro seguinte;
2. património de mais curto prazo que só vai estar na esfera jurídica do Estado em mais do que um período orçamental/ano financeiro.

**Dívida pública flutuante vs Dívida pública fundada**

1. Apenas ocorre e se estabelece na esfera jurídica do estado por um período orçamental.
2. Permanece na esfera jurídica do Estado por mais de um ano orçamental;

Património de tesouraria vs Património do Estado

1. Disponibilidades de caixa

**Documento de Estratégia Orçamental** – conjunto de decisões políticas prévio ao OE.

Estabelece o programa de privatizações como fator determinante para aumento da receita patrimonial do Estado e atrair investimento económico.

Perspetiva de alívio dos contribuintes de encargos para financiar empresas públicas portuguesas, evitando o aumento de tributos, usando essa receita para financiar despesa social.

No entanto, as receitas patrimoniais são temporárias, e só permitirão resolver problemas naquele momento em concreto.

**Receitas creditícias:**

Lei-Quadro da Dívida Pública (7/98)

DL 191/99 – Gestão da Dívida Pública e da Tesouraria do Estado

Diploma orgânico do IGCP – DL 200/12

Diplomas sobre os instrumentos da dívida pública em concreto -

112/97

**Receitas creditícias**

*1ª função* - aparecem quando a receita do Estado é inferior à despesa orçamentada, de modo a financiar a despesa que não é coberta pela receita. Ou seja, aparecem quando há défice orçamental. As receitas creditícias consistem em emissão de dívida pública (endividamento). O Estado apresenta-se ao mercado emitindo títulos de dívida pública para obter financiamento.

*2ª função* – receita obtida para fazer face a exigências de tesouraria, de forma a obter liquidez de tesouraria, numa necessidade momentânea, sendo que mais à frente sei que terei liquidez e poderei amortizar o crédito. Ocorre quando o Estado não se quer desfazer de outros ativos financeiros altamente rentáveis para fazer face a estas exigências de liquidez de tesouraria e prefere obter crédito;

*3ª função* – Função macroeconómica. Quando os privados emprestam ao Estado, terão menos rendimento para o consumo, o que estimulará a poupança e prevenirá a inflação, assim como combater fenómenos de possível deflação. Assim, o Estado conseguirá controlar o consumo e o investimento.

A receita creditícia garante rendimento ao Estado, mas está associada a uma remuneração que tem que ser entregue a quem empresta, ao credor. Além do capital de dívida, terá de reembolsar ainda os juros da dívida. Quando o Estado tiver de reembolsar o crédito obtido, terá de reembolsar o capital que amortiza e tem de periodicamente ir pagando juros pelo capital mutuado.

Há elementos que condicionam o valor da dívida:

1. **Défice orçamental** – quanto maior for o défice orçamental, maior será a necessidade de recorrer a dívida pública, a não ser que num momento em específico tenha uma elevada receita patrimonial capaz de fazer face à despesa. No entanto, a receita patrimonial é limitada no espaço e no tempo e não poderá fazer parte de uma estratégia orçamental a longo prazo;
2. **Liquidez de tesouraria** – quanto maior for a disponibilidade de tesouraria, menor será a necessidade de recorrer ao crédito;
3. **Receitas patrimoniais** – se tiver elevadas receitas patrimoniais, terei menos necessidade de recorrer ao crédito;
4. **Questão cambial** – a emissão de dívida pública pode ser em moeda com curso legal no país ou em moeda estrangeira. A regra geral é que seja feita em moeda com curso legal, mas excecionalmente pode ser em moeda estrangeira. Se aumenta o valor, aumentará o valor da dívida.
5. **Intervenção macroeconómica** – quanto maior for a necessidade de intervenção do Estado a economia, maior será a dívida.

Classificações de Dívida Pública:

**Lei 7/98**

Todos os anos, no OE, o legislador autoriza a existência de valores acrescidos de emissão de dívida publica consoante a tipologia de dívida.

Art. 1º - **Dívida pública direta/principal**: casos onde é o Estado o próprio devedor daquele crédito. Ligação direta entre obtenção de receita e necessidade de reembolsar aquela receita. Ver **Lei de EO: 54º/4 – dívida resultante de contração de empréstimos por parte do Estado.**

**Art. 3º -** dívida pública flutuante vs dívida pública fundada

1º - Dívida Pública flutuante - ocorre num determinado ano orçamental e cessa nesse mesmo ano;

2º - Dívida Pública fundada – prolonga-se por outros anos orçamentais.

Dívida pública em moeda nacional vs dívida pública em moeda estrangeira (v. acima)

**Art. 2º - emissão de dívida pública vs gestão da dívida pública**

1. Quando há emissão de dívida, deve estar orientada sempre para execução das tarefas prioritárias do Estado, ou seja, despesas essenciais – relacionado com a atividade pública (remete para a CRP), não devendo ser para despesas de funcionamento. Porém, apresenta em simultâneo a necessidade de equilíbrio das contas públicas (défice orçamental, dívida pública). Esse equilíbrio deve ser tendencial, o que significa que aceita a existência de défice orçamental, mas em valor reduzido, daí as exigências europeias quanto a limitação do valor do défice e de dívida. Isto justifica-se, pois nem todas as despesas públicas são rentáveis (associadas à garantia de direitos fundamentais), e por isso necessitam sempre de mais receita do que aquela que conseguem gerar.
2. A gestão da dívida deve obedecer a princípios económicos de racionalidade (3 E’s – eficácia, eficiência e economia).

**Art. 4º a 6º - procedimento geral: 1º momento (4º) intervenção da AR (CRP – 161º/h – apenas para dívida pública fundada. Só o governo conseguirá ter noção da necessidade de recorrer a dívida pública flutuante); 2º momento (5º) intervenção do Governo; 3º momento (6º) intervenção do IGCP.**

**Há diferentes autorizações para a dívida pública direta fundada e a dívida pública acessória. (112/97)**

**1º momento – a AR define o valor máximo de dívida pública que pode ser emitida;**

**No 2º momento é o executivo que intervém. Obedecendo ao valor máximo autorizado pela AR, vai emitir as condições gerais para negociar, contratar e emitir empréstimos pelo IGCP (art. 5º/1).**

**O Governo pode delegar (5º/2) no IGCP orientações específicas para a gestão da dívida e financiamento do Estado.**

**No 3º momento (art. 6º), intervém o IGCP, emitindo efetivamente a dívida de acordo com as orientações do Governo e os valores autorizados pela AR:**

Art. 8º - procedimento alternativo de caráter excecional.

**Dívida pública indireta – Lei 112/97:** é também o Estado que responde perante o credor, mas de forma secundária. O Estado presta uma garantia ou aval a um crédito obtido por terceiro. Só no caso de o terceiro não cumprir é que responderá esta garantia.

A emissão de dívida pública é sempre feita em Mercado primário.

O mercado primário é aquele em que o Estado, em relação direta com o investidor, coloca a dívida. Porém os títulos de dívida emitidos pelo Estado podem depois ser transacionados entre os agentes económicos, no mercado secundário.

Se o Estado emite dívida, também vai ter de gerir, pois terá que amortizar a dívida e pagar juros. O Estado tem sempre vários créditos com maturidades diferentes.

Art. 13º/1 – medidas de gestão da dívida pública. As medidas previstas nas alíneas requerem a autorização da AR.

13º/2 - Cabe ao IGCP gerir a dívida, a não ser nos casos previstos no 13º/1.

**Lei Orgânica do IGCP (200/12)**

Art. 5º/1 – tem a competência de gerir, de forma integrada a tesouraria, financiamento e dívida pública direta do Estado.

(v. artigo todo)

É esta instituição que vai zelar pelo cumprimento das leis no âmbito da emissão de dívida pública direta e do seu cumprimento.

Art. 7º

**Lei Quadro da Dívida Pública (7/98)**

Art.14º/1 – se passaram 5 anos e o credor não exigiu o pagamento de juros, prescreve.

Quanto ao capital mutuado, há um prazo de prescrição de 10 anos a contar da data do vencimento da maturidade.

As rendas perpétuas e rendas vitalícias são situações onde os montantes de capital são sempre iguais e tendencialmente não há a cobrança dos juros. Têm uma logica de, de tempo a tempo, ir amortizando o capital. Já não existem, mas algumas ainda permanecem desde há muitos anos.

Fundo de regularização de Dívida Pública (DL 43/453, alterado com o DL 453/88) – compete não só amortizar a dívida pública sempre que seja possível e conveniente, mas também regularizar a dívida através de oportunas intervenções no mercado (mercado secundário – recomprar dívida, extinguindo créditos). Com o novo DL 453/88, o FRDP pode exercer funções de estabilização do mercado e alargar o objeto do fundo de modo a poder acolher as receitas e realizar as despesas no âmbito do processo de privatizações e da reforma do setor empresarial do Estado. Há uma consignação da receita de privatizações ao FRDP e à despesa de dívida pública. Lei 11/90, lei-quadro das privatizações, art. 16º: as receitas obtidas pelas privatizações devem ser aplicadas na Dívida Pública.

Art. 2º (DL 453/88) – conceito de mercado primário e mercado secundário. O IGCP vai colocar a dívida no mercado primário, mas vai poder intervir em mercado secundário para recomprar ou trocar dívida, sendo esta uma manobra de gestão da dívida pública.

Art. 15º (lei 7/98) – princípio da transparência – lógica de controlo continuado. A AR autorização de dívida, o Governo dá orientações e o IGCP concretiza-as, mas no momento de concretização a AR continua a poder controlar este processo de emissão. Obrigação trimestral de informação.

Gerir dívida é diferente de gerir tesouraria. Gestão de tesouraria atende à possibilidade ou impossibilidade de Dívida Pública. A gestão de dívida atende à disponibilidade ou indisponibilidade de tesouraria. Os regimes jurídicos são também diferentes. Lei 7/98, lei-quadro da dívida pública. Para a tesouraria estaremos a pensar no DL 191/89. Tesouraria – movimentação de fundos públicos, que compete também ao IGCP, que gere de forma integrada a dívida e a tesouraria.

Regra da unidade de tesouraria – tem que haver uma centralização da tesouraria, para promover a racionalização dos recursos.

**Lei de EO – 54º/1: unidade de tesouraria. 54º/3 - gestão integrada da dívida e da tesouraria. 54º/5 e 6 – possibilidade de excecionar este princípio, que raramente acontece. Pode excecionar-se quanto à Segurança Social, que tem uma tesouraria específica.**

Cada entidade pública tem de ter conta corrente no IGCP, para que possam acontecer estes fluxos de caixa. DL 191/89, art. 2º.

IGCP como espécie de banco do Estado, que gere a tesouraria central do Estado.

O IGCP cobra “comissão” pelos serviços prestados.

**Dívida Pública direta –** Lei 7/98 + instrumentos

**Dívida Pública acessória –** Lei 112/97 – o Estado surge como garante do devedor primário

**Instrumentos de Dívida Pública:**

1. **Obrigações do Tesouro (DL 280/98) –** só podem aceder investidores/pessoas coletivas, em mercado primário (podem ser, no entanto, transmissíveis em mercado secundário a pessoas singulares ou a outras pessoas coletivas)**.** Art. 2º - lógica de médio e longo prazo. Art. 4º/2 – a colocação de obrigações pode ser direta ou indireta. Limitada a pessoas coletivas (consórcio de instituições financeiras). Art. 6º - nada impede que o IGCP se possa dirigir ao mercado secundário e recomprar títulos de dívida pública. Não havendo essa compra (art. 6º/1), o reembolso da obrigação e juros vai ocorrer numa data de vencimento específica contratualizada no momento da emissão. Art. 8º - prazo superior a 1 ano (dívida fundada – o conteúdo destas obrigações terá de passar pela AR, batendo certo com os valores autorizados por esta (lei 7/98 art. 4º).
2. **Bilhetes do Tesouro (Lei 279/98, republicação pelo DL 261/2012) –** só podem aceder investidores/pessoas coletivas**.** Art 4º/1 **-** São emitidos com um prazo até 18 meses. São de **curto prazo**, tirando dos 12 aos 18 meses, em que são coincidentes com as Obrigação do Tesouro. Art 5º - limitada a pessoas coletivas.
3. **Certificados de aforro (DL 122/2002) –** são para as poupanças familiares/pessoas singulares**. Art. 2º -** são destinados à captação da poupança familiar. Só podem ser subscritos a favor de pessoas singulares. Art. 2º/3 – regra de intransmissibilidade do certificado de aforro, excetuando por morte, ao contrário das OT e BT. Não há possibilidade de ir a mercado secundário. Art. 5º - prazo até 20 anos. Art. 5º/4 – permite que haja uma escolha por parte do credor entre receber os juros faseadamente no momento do vencimento ou não os receber, juntando-o ao capital mutuado, (emprestei 1000 e tinha direito a 10 de juros por mês. Em vez de receber 10 todos os meses, não os vou receber e vou juntar ao capital. Ou seja, no 2º mês tenho direito a juros sobre 110, no 3º, 120, etc) aplicá-los, permitindo uma capitalização, sendo apenas obtidos no momento do reembolso do capital. Art. 8º - tentativa de chamar as poupanças através de uma isenção de imposto do selo, mas já não uma isenção no IRS. (benefícios fiscais)
4. **Certificados do tesouro poupança mais (Resolução CM 62/2013) –** são para poupanças familiares/pessoas singulares**.** Podem ser denominados só Certificados de Tesouro. Art.2º - Só podem ser subscritos por pessoas singulares e são intransmissíveis. Porém, há uma emissão só pelo prazo de 5 anos e a taxa de juro é variável, tendo em atenção o PIB. Quanto mais a economia crescer, maior será a taxa de juro destes certificados. Art. 8º - a amortização dos certificados é só pelo valor de capital. Não há lugar a capitalização dos juros. 14º - limites a condicionarem a emissão de dívida através dos CTPM.
5. **Obrigações do tesouro rendimento variável (RCM 86/2015) –** empréstimos de médio/longo prazo. Emitidas com um valor nominal de 1000 euros (nº 4). 6º - em mercado primário só disponível para pessoas coletivas (ver em específico as instituições). Em mercado secundário pode ser transmitida a pessoas singulares (mesmo regime das OT).
6. **Certificados especiais de dívida pública (CEDIC) (RCM 111/2009) –** instrumentos para dentro da Admin. Pública**.** Não são acessíveis aos cidadãos. Havendo disponibilidade de verbas na gestão orçamental das entidades públicas, podem ser aplicadas de modo a rentabilizar o orçamento. Uma das formas de aplicar as verbas poderia ser por as verbas nos bancos. No entanto, havendo estas disponibilidades, devem ser aplicadas no seio da Administração Pública, através da emissão de títulos de dívida que ficam a seu favor. São a curto prazo (até 12 meses). Não tem caráter negocial associado.
7. **Certificados especiais de médio e longo prazo (CEDIM) (RCM 14/2011) –** instrumentos para dentro da Administração Pública. Médio/longo prazo (regras específicas a partir dos 18 meses). Não tem caráter negocial associado.

**Lei 112/97 – dívida acessória**

O Estado responsabiliza-se por pagar a dívida de um terceiro no caso de esse terceiro não cumprir.

**Art. 1º/2** – situações em que pode haver esta garantia pessoal por parte do Estado – deve ser excecional e tem que estar ligada a um interesse para a economia nacional.

Nenhuma garantia pessoal concedida pelo Estado pode constituir auxílio de Estado (aplica-se, também neste caso, as regras concorrenciais europeias). Essa garantia não pode desvirtuar de tal maneira o funcionamento do mercado ao ponto de favorecer o terceiro devedor não favorecendo a economia nacional.

Art. 5º - a AR deve também intervir e deve autorizar o valor máximo de concessão de garantias (161º al. h) CRP).

Art. 6º - tem de ser conjugado com o art. 8º - prevê que estas operações de crédito tenham de estar ligadas a empreendimentos ou projetos de manifesto interesse para a economia nacional (investimento produtivo).

Art. 9º/1 – al. a) e b). Tem de existir um projeto concreto, com uma programação financeira rigorosa. *Al. c)* o beneficiário tem de oferecer segurança suficiente para fazer face às responsabilidades que pretende assumir. Tem que ser tendencialmente um devedor cumpridor. *Al. d)* a concessão deve ser imprescindível para a concretização da operação de crédito.

Art. 9º/3 – podem ocorrer casos que demonstrem que certa empresa não está a ser fiável e no período de estudo de vias de viabilização, pode haver uma garantia do Estado para despesas de funcionamento.

Art. 12º - prazos não superiores a 7 anos. Os créditos podem ser utilizados até 7 anos, sob pena de não serem garantidos. Obrigação de reembolso total do Estado no prazo máximo de 50 anos. Se o devedor não reembolsar o Estado voluntariamente, o Estado pode recorrer à execução fiscal para exercer a cobrança coerciva.

Art. 15º - é sempre necessário um despacho de autorização do Min. Finanças que contenha os motivos de facto e direito que justifiquem a atribuição da garantia. O conceito de interesse da economia nacional tem de ser concretizado aquando da atribuição da garantia.

Que regimes suplementares sobre a dívida pública podemos encontrar?

**Lei EO – art. 15º -** princípio da não compensação. A receita e a despesa devem ser orçamentadas na sua totalidade, não obstante outras receitas ou despesas associadas.

Exceções: 15º/3 al. b) há casos em que não é tida como um todo, com regras associadas de repartição pelos vários programas, podendo ser colocado em causa o princípio da não compensação.

**Lei EO art. 13º** - princípio da equidade intergeracional. 13º/1. O Estado tem de estar ciente que a assunção de dívida pode colocar em causa a sustentabilidade das gerações futuras. O serviço da dívida é algo que ocupa muitos recursos do Estado e portanto a decisão da quantidade de receita creditícia a assumir pelo Estado deve ter em atenção o princípio da equidade intergeracional.

***há um limite máximo de dívida publica Imposto por normas europeias. Sempre que o limite máximo for mais de 60%, o Estado deve reduzir o montante em excesso. No caso de ser significativamente inferior a 60% há flexibilidade para uma melhor gestão entre défice e dívida pública.***

**Lei EO art. 11º/2**

**Lei EO art. 20º/5**

**Lei EO art. 25º**

**Lei EO art. 21º/1 a)** – no caso de da execução orçamental resultarem excedentes, são forçosamente aplicados na amortização da dívida pública, enquanto esta não baixar até ao patamar dos 60%.

**Lei EO art. 28º e 29º -** regras específicas para a gestão da dívida pública regional e local, que não pode ser feita desligada do impacto que essa terá a nível nacional.

**Lei EO art. 37º/2 d) –** o OE vai acompanhado de um relatório explicativo das decisões políticas tomadas no OE. É crucial que haja uma análise da sustentabilidade da dívida pública, assim como da sua dinâmica e objetivos de gestão da dívida.

**Lei EO art. 41º/1 c) e) f) g) i) k) –** dentro do OE devem existir normas que determinem os montantes máximos de endividamento público.

**Lei EO art. 44º/1 a) c)** – interpretação e responsabilização por um limite máximo de dívida.

**Lei EO art. 56º/5 e 6** – apesar da autonomia do Orçamento da SS, para que haja emissão de dívida pública fundada terá de haver uma autorização dos responsáveis do Governo pela pasta das finanças e segurança social.

**Lei EO art. 59º/1 e)** – em caso de revisão do OE após a sua aprovação, se a revisão contiver uma norma que preveja um aumento do limite da dívida pública, ela terá necessariamente de passar pela AR.

**Lei EO art. 75º/1 e) f) g)** – princípio da transparência, o Governo deve transmitir à AR todos os elementos relativos à gestão e execução da dívida pública. À AR incumbe o controlo político da gestão, desenvolvimento e execução da dívida pública.

**Qual o impacto de níveis elevados de dívida pública?**

Os níveis elevados de dívida pública têm impacto no risco do devedor. Se o Estado quer continuar a ter acesso a crédito nos mercados, tenho de ter credibilidade, tenho de ser um devedor com pouco risco. Quanto maior o risco, maior a desconfiança dos credores. As agências de rating tendem a pressionar o mercado na hora de emprestar ou não emprestar aos Estados. Não havendo uma relação de confiança, os credores ou não emprestam ou emprestam a juros mais altos. Para que haja essa relação de confiança, terá de haver menos risco associado ao Estado-devedor.

As agências de rating avaliam o risco, sendo para isso pagas pelo Estado. Estas agências têm vindo a distorcer a sua função, apresentando-se como investidores e criando um conflito de interesses, pois são investidores e avaliadores do risco de investimentos.

**Reestruturação vs Renegociação vs Perdão**

O nível de sustentabilidade da dívida depende do nível de crescimento económico. Com um crescimento económico elevado, conseguirei cumprir as minhas obrigações sem ter um risco acrescido, o que me vai oferecer credibilidade, permitindo-me aceder aos mercados com juros mais baixos.

O Estado poderá ainda atuar recomprando dívida em mercado secundário. Uma alternativa à reestruturação será a recompra de dívida ou a amortização antecipada.

Reestruturação pode revestir a forma de perdão de dívida (total ou parcial) ou de renegociação da dívida (extensão dos prazos das maturidades a menores taxas de juro).

**Mutualização da dívida na zona Euro?**

125º TFUE – no bail-out

Mecanismo Europeu de Estabilidade – nasce para dar resposta aos problemas de endividamento do Portugal, Itália, Irlanda, Grécia e Espanha. Vem conceder créditos de emergência aos países que estiverem em condições de insustentabilidade da dívida, em condições mais favoráveis do que os mercados.

Ao mesmo tempo, o BCE adotou uma política de comprar dívida pública do Estados-Membros da EU em mercado secundário.

Para haver uma resolução cabal do problema do défice e da dívida terá de haver uma renegociação do contrato social. Temos despesa pública elevada sobretudo orientada para a despesa social e se não houver um contrato que aceite a transformação dessa dimensão social do Estado.

É importante que se trabalhe para um excedente orçamental (lei EO 21º/1 a)) pois havendo excedente haverá amortização da dívida, diminuindo-a. Reduzir o défice para não pedir empréstimos e simultaneamente amortizar a dívida.

**IMPOSTO**

**Funções do Estado –** para a sua realização, necessita de se financiar, através de impostos.

**Cidadania fiscal** – pago impostos para a sociedade ser organizada, apesar de não haver contrapartida direta.

Relação OE/imposto – o imposto é a receita orçamental mais significativa devido ao facto de ser uma receita coerciva, ou seja, é fundamental que haja mecanismos que permitam o cumprimento não voluntário do pagamento impositivo.

**Relação jurídica fiscal:** sujeito ativo (Estado)/Sujeito passivo (contribuinte), com interesses contrários.

Parte da tensão desta relação tenta ser atenuada pelo facto de o sistema fiscal assentar no princípio da capacidade contributiva.

**Personalização do imposto** – quanto mais personalizamos o imposto, aproximá-lo da realidade da capacidade contributiva de cada um, mais complexo será o sistema fiscal. Ex: IRS – depende de se há agregado familiar, se há dependentes, se há despesas com a habitação, educação, saúde, que tipo de trabalho a pessoa tem, etc.

Esta personalização vai gerar complexidade e multiplicidade no sistema. O sistema fiscal é um sistema complexo: tem vários impostos e regimes jurídicos diversos.

**Bases de tributação:** rendimento, património e consumo. Existem vários impostos sobre cada base de tributação. Não só temos impostos diferentes consoante a base de tributação, como dentro de cada base de tributação há um desdobramento de vários outros impostos.

**Execução fiscal** – mecanismos que o Estado tem ao seu dispor para exercer uma cobrança coerciva de impostos.

Fraude fiscal ou evasão fiscal

1. **Fraude fiscal** – não se declaram os rendimentos obtidos ou o nosso património. Crime ou contraordenação fiscal.
2. **Evasão fiscal** – declaram-se os rendimentos ou património, mas de forma mais favorável, que me vai permitir pagar menos impostos ou até nenhum.

**Planeamento fiscal abusivo** – equiparado a evasão fiscal

**Política fiscal do Estado** - criação de obrigações tributárias na esfera do contribuinte, mas fazendo-o da forma menos visível e pesada possível, criando espaços de anestesia fiscal, para que não seja gerado demasiado esforço fiscal. Pode haver **resistência fiscal**? Uma relação jurídica fiscal é sempre de tensão. Existe o interesse do contribuinte e o interesse do Estado.

No quadro orçamental, a receita mais relevante é a receita fiscal. Todavia, existem outras receitas tributárias que são auxiliares da receita fiscal. O tributário contém o fiscal, o fiscal é parte do tributário.

**Receita tributária** – imposto (receita fiscal); taxas; contribuições financeiras.

**Lei Geral Tributária (LGT):**

3º/2 – são 3 os tipos de tributos (taxas, imposto e contribuições financeiras);

***Imposto:*** prestação patrimonial (pecuniária), unilateral (não tem uma contrapartida direta associada), definitiva (uma vez apurado o valor devido, esse valor não é restituível) e coativa (deve ser pago voluntariamente. Porém, não havendo pagamento voluntário, o Estado tem ferramentas jurídicas para executar fiscalmente o imposto e cobrá-lo coercivamente) – ***elementos objetivos do imposto*** - exigida a quem revele ter **capacidade contributiva (ability to pay)** devida a quem exerce funções públicas.

Capacidade contributiva – decorrência do princípio da igualdade, na vertente equidade. Quem vai ter possibilidade de pagar é quem revelar ter rendimento ou património ou despesa. Há um mínimo de existência que não pode ser tributado, com base no rendimento. Por eu ter rendimento, não significa que vá ser automaticamente tributado. Só vou ter capacidade contributiva se exceder um valor mínimo de rendimento. Elemento subjetivo (a quem é exigido o imposto). E para quem é pago o imposto? Quem exerce função pública.

No âmbito da gestão do imposto, a quem é devido o imposto não é necessariamente quem cobra. Assim, importa distingui entre “por quem” e “para quem”. Regra geral: quem cobra o imposto é a Administração tributária (Autoridade Tributária e Aduaneira - AT). Para quem é o imposto é o Estado Central.

Existem impostos que não são para o Estado central, mas sim regionais ou municipais/locais. Nestes casos, é a AT que cobra e, ao arrecadar a receita, cobra um valor aos municípios ou regiões autónomas por essa atividade de cobrança do imposto. Também ao nível do Estado central, há casos em que a AT pode cobrar um valor pela atividade de cobrança do imposto.

***Elemento finalístico*** – “para quê?” – financiar as funções públicas e/ou para modelar comportamentos económicos ou/e sociais. O imposto pode ser um instrumento extrafiscal: ***imposto fiscal*** – tem como finalidade primeira financiar funções públicas; ***imposto extrafiscal*** – imposto como instrumento de intervenção, servindo para levar os privados a atuar de certa maneira do ponto de vista económico e/ou social. Ex: benefícios fiscais – captação de investimento. Aumento do imposto sobre o tabaco – dissuadir as pessoas de fumar. Etc. No entanto, como há uma grande necessidade de impostos, os impostos extrafiscais servem muitas vezes para arrecadar receita: tabaco – o imposto serve para modelar um comportamento, mas também é uma boa fonte de receita fiscal.

Há ainda uma terceira finalidade dos impostos – **a redistribuição**.

LGT – art. 3º/3 – o regime geral das taxas e contribuições financeiras consta de legislação especial. Os regimes jurídicos dos impostos, taxas e contribuições financeiras são regimes diferentes.

Imposto v. Taxa – o elemento que os distingue é a bilateralidade. Enquanto o imposto é unilateral, a taxa é bilateral. Da taxa resulta uma contrapartida direta e imediata. A taxa tem um sinalagma associado, ao contrário do imposto.

**3 tipos de taxas:** 1. As que geram o acesso a um serviço público (ex: propinas); 2. As que permitem a utilização de um bem de domínio público (ex: o banheiro paga uma taxa a uma entidade pública para poder utilizar o espaço na praia que explora, colocando os toldos e as barracas). 3. As que permitem a remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares (ex: licença de caça).

**Contribuições financeiras** – contêm características do imposto e da taxa. Permitem uma maior anestesia fiscal. Ex: Contribuição extraordinária para o setor energético, contribuição para o setor bancário, contribuição para o setor farmacêutico. Contribuições orientadas para um setor específico de atividade económica, que gera elevados lucros, tendo o Estado necessidade de as tributar suplementarmente, consignando-as a fins específicos. Têm alguma bilateralidade e alguma unilateralidade. 3 tipos: (1) Pagamento feito pelos regulados às entidades reguladoras. (2) Taxas cobradas a corporações (profissionais). Ex: quotizações das ordens profissionais de caráter obrigatório; (3) Taxas sectoriais ex: taxa do setor energético. O setor energético, por ser regulado, vai pagar dois tipos de contribuições, as contribuições pela regulação económica e as contribuições sectoriais do setor energético . (4) há quem defenda que as contribuições para a segurança social são contribuições financeiras. RCP não concorda.

Regime jurídico:

1. **Imposto** – regime geral (LGT) e regimes especiais de cada tipo de imposto;
2. **Taxas** – apesar de no 3º/3 da LGT dizer que existe um regime geral das taxas, esse regime ainda não foi aprovado. Apenas existe um regime geral das taxas locais; Lei 53E/2006 (regime geral das taxas municipais) – obedecem ao princípio da equivalência jurídica (4º/1), por oposição ao princípio da capacidade contributiva pelo qual se rege o imposto.
3. **Contribuições financeiras –** não têm regime jurídico. É um conceito sobretudo tratado pela doutrina e referido em alguma jurisprudência do TC.

LGT art. 4º/3 – figura impositiva referida – **contribuições especiais, não são contribuições financeiras**. Não são um novo tipo de tributo, pois são consideradas impostos. Apesar de serem distinguidas pelo legislador, não são tomadas como um tributo autónoma.

LGT 4º/1 – questão da capacidade contributiva de cada um e das várias bases de tributação.

LGT 5º/1; LGT 7º/1 e 2 – finalidades dos impostos.

**Imposto sobre o rendimento** – imposto que incide sobre tudo aquilo que vai fazer crescer o património.

**Imposto sobre o património** – aquele que incide sobre os ativos de cada um. Pode ser de uma de duas formas: impostos sobre o património global ou impostos sobre o património sectoriais. Em Portugal não existe imposto global (imposto sobre a fortuna). A tributação sectorial do património é diferente. Ex: Imposto Municipal sobre Imóveis, Imposto Único de Circulação, etc.

**Imposto sobre o consumo** – incidem sobre a minha utilização do meu rendimento/património na aquisição de um bem ou serviço. Dois tipos: (a) IVA – pagamos em cada transação; (b) IECs – impostos especiais sobre o consumo (ex: tabaco, bebidas açucaradas, etc).

**Impostos diretos** – impostos sobre o rendimento e o património;

**Impostos indiretos** – impostos sobre o consumo.

Impostos de quota fixa v. quota variável – (1) imposto com um valor fixo, não varia o valor consoante o contribuinte. Todos pagam o mesmo. (2) quando o legislador se reconduz a valores de percentagem, a quota é variável. Três tipos: a. **taxa proporcional** – valor ou percentagem fixa, cujo valor em concreto vai variar consoante o valor da base de tributação, do rendimento concreto. A taxa é sempre a mesma; b. **taxa progressiva** – vai variar a taxa conforme varia o rendimento. Ex. IRS. Há uma tabela com escalões. Referente a cada intervalo de rendimento, corresponde uma percentagem diferente. A taxa varia. c. **taxa regressiva** – a taxa diminui consoante aumenta o rendimento.

O progressivo tende a ser mais equitativo.

Os impostos sobre o consumo tendem a ser proporcionais, os sobre o rendimento tendem a ser progressivos.

Progressividade nos impostos sobre o consumo (IVA)? Definição de diferentes taxas consoante o tipo de produto. Taxa mínima (6%), Taxa intermédia (13%), Taxa máxima (23%). Estas taxas são escolhidas pelo Estado dentro do quadro da EU. Existem certos impostos cuja regulamentação-base é feita pelo DUE, apesar de concederem ao Estado margem para ajustamentos.

**IRS:**

Há um rendimento bruto. Após um conjunto de deduções e operações fiscais (ex: taxa de tributação sobre o rendimento do trabalho a 75% - art. 31º b) Código IRS), obtemos um rendimento líquido, que pode ser igual à matéria coletável, mas também pode não ser (a matéria coletável será o somatório de vários rendimentos líquidos, rendimento líquido de cada categoria do IRS ex: Salário de A + juros de um depósito a prazo de A + pensão do marido, B + mais-valia da venda de uma casa, etc. Ou seja, os rendimentos líquidos terão de ser todos alvo de somatório. Esse somatório será a matéria coletável, ou seja, a matéria coletável não será igual ao rendimento líquido, mas sim ao rendimento líquido total, excetuando categorias que possam ser tributadas à parte, essas sim podem determinar a não coincidência do rendimento líquido com a matéria coletável). Sobre essa matéria coletável/rendimento coletável aplica-se uma taxa do imposto, que me vai dar a coleta. Sobre a coleta, pode ainda haver um conjunto de deduções a fazer que me vão dar o valor de imposto a pagar. No caso de ter havido retenções antecipadas (retenção na fonte) – imposto de formação sucessiva – posso chegar à conclusão de que, nas retenções, paguei mais do que o valor final do imposto. Nesse caso, vou obter reembolso de imposto**. O que paguei antecipadamente (retenção) vai ser deduzido sobre a coleta: o resultado do imposto a pagar ou é 0, ou é positivo, e tenho a pagar, ou é negativo, e tenho direito a reembolso.**

IRS: recebe rendimento de trabalho. Sobre esse valor, vou deduzir um valor de x euros, que me dará o rendimento líquido. Sobre esse valor, aplico a taxa de imposto – tenho a coleta. Mas há também despesas de saúde, educação, etc, que vou deduzir da coleta e que me vai originar o imposto a pagar. O Estado permite reduções às bases de tributação, e igualmente permite devoluções personalizadas para apuramento do imposto a pagar.

Muitas vezes o Estado determina que devo pagar antecipadamente o imposto, por conta do imposto final a pagar. Nesse caso, vou, antes do cálculo das deduções sobre a coleta, pagar antecipadamente. Isto é feito através de um mecanismo chamado retenção na fonte: todos os meses ou esporadicamente, ser-me-á tirada uma parte, e o que recebo vai ser parcelar. O que foi retido vai ser deduzido do montante final a pagar.

O apuramento do imposto é feito em Maio do ano seguinte.

Em cada mês, posso ir descontando o retido na fonte. Quando chegar ao apuramento final, faço a dedução do que foi retido, porque já paguei.

Quando aquilo que retive em cada mês for maior do que aquilo que tenho a pagar, acontece o reembolso do IRS. Se o que retive for menor do que o que tenho a pagar, tenho ainda de pagar um valor de imposto.

**CRP 104º/1**

Os impostos que atendem à especificidade de cada contribuinte são impostos pessoais. Os que não o fazem, são impostos reais.

O Estado determina quem está sujeito a tributação. Pode conceder benefícios fiscais (isenção). Tem que haver uma norma a dizer quem está sujeito a imposto. Mesmo que eu seja sujeito passivo da relação jurídica fiscal, posso não ter que pagar o imposto final, pois o Estado acha que existem condições extrafiscais que justificam que eu tenha uma isenção fiscal. Continuo a estar sujeito a imposto, mas estou isento de o pagar (total ou parcialmente).

No caso do IRS, todo o rendimento do trabalho é sujeito a imposto. No entanto, quando se vai apurar o rendimento que vai ser matéria coletável, parte desse rendimento (0,25) vai ser isento. **Isenção** é diferente de **não sujeição.** Para ser não sujeito, terá de ser não tributável por princípio. Para ser isento, terá de ser tributável, ou seja, sujeito, mas parcialmente isentado por lei.

**Impostos fiscais v. Impostos parafiscais**

1. Impostos parafiscais – quantia arrecadada consignada a um sistema de funcionamento autónomo. Ex: contribuições para a segurança social.

**Princípios da construção de um imposto:**

1. **Princípio da capacidade contributiva**
2. **Princípio da legalidade**

CRP – 103º/2: quem tem poder de criar impostos é a AR. 165º/1 i) CRP. **Questão de forma**, a lei é quem cria o imposto.

Além de um aspeto formal, temos um **aspeto substancial**: por lei, são criados os 4 elementos essenciais do imposto (103º/2 CRP) – incidência, taxa, benefícios fiscais e garantias dos contribuintes. As garantias são fundamentais, pois antes do imposto há um direito de propriedade que será restringido em nome da lógica fiscal.

1. **Princípio da não retroatividade –** CRP 103º/3 – a AR pode criar imposto mas apenas válido para factos futuros. Art 12º LGT. Retrospetividade fiscal – permite que haja retroatividade nos impostos de formação sucessiva.

**Relação jurídica fiscal –** Sujeito ativo v. Sujeito passivo. Podemos ter uma relação triangular: temos dois sujeitos passivos (contribuinte e - 18º/3 LGT – substituto) e um sujeito ativo. Obrigação fiscal é tanto o pagamento do imposto (obrigação principal) como declaração devida para o apuramento do imposto (conjunto de obrigações acessórias). Aquele que declara ou que retém na fonte o imposto, é também um sujeito passivo da relação fiscal (ex: empregador). Esta é uma relação jurídica acessória. Sem a existência da relação jurídica principal, não haverá relação acessória.

LGT – 20º - sob o substituto recai a obrigação de pagamento do tributo por conta do contribuinte. Ele vai reter uma parcela do rendimento do contribuinte, e é essa parcela que será entregue ao Estado.

LGT 20º/2 – retenção na fonte. Ex: contrato de trabalho. O rendimento que recebo mensalmente não é um valor bruto, mas sim um valor após a retenção na fonte por conta de um imposto a pagar no final. O contribuinte é o trabalhador e o substituto é o empregador.

A retenção na fonte pode ter natureza por conta (retenção de parte do rendimento por conta do imposto) ou natureza definitiva (é retido no momento e, não sendo o imposto declarado no final do ano, é definitivo. Extingue-se a obrigação fiscal, pois cumpri o dever de pagar o imposto e não tenho obrigação de declarar (acessória), logo extinguiu-se a obrigação fiscal. Ex: IVA). – Mesmo dentro de um imposto de formação sucessiva, o legislador pode estabelecer que certos rendimentos vão ser retidos com natureza por conta e outros com natureza definitiva. No caso do IRS, os rendimentos do capital (juros) são tributados à parte e são alvo de retenção definitiva.

**Princípio da soberania fiscal**

O Estado pode determinar quem tributar, quanto tributar, como tributar. Este princípio está condicionado pelo princípio da territorialidade, pelas fronteiras do território. Pode tributar tudo aquilo que gerar bases de tributação dentro do seu território, nacionais ou não nacionais, residentes ou não residentes.

1. Sobre os residentes há um poder ilimitado de tributação. Tudo o que for obtido pelos residentes vai ser tributado dentro do território. Se alguém for residente em Portugal e não residente em França, mas ganhar dinheiro em França, o Estado português vai tributar aquilo que ele ganha em Portugal e aquilo que ganha em frança (worldwide income). Princípio da residência. No entanto, neste caso, a França vai querer tributar aquilo que o contribuinte ganhar em França, como não residente. A isto se chama ***dupla tributação***. Este problema será resolvido segundo o **Direito Internacional Fiscal** que contém acordos para evitar e eliminar a dupla tributação. Os Estado negoceiam, em acordos internacionais, quais vão ser os Estado que irão tributar.
2. Sobre os não-residentes, o Estado vai poder tributar apenas sobre aquilo que obtiverem dentro do território. Importa distinguir entre não residentes com base de tributação em Portugal e outros que não têm base de tributação em Portugal. Os que não têm base de tributação em Portugal não vão poder ser tributados. Ausência de conexão territorial. Já em relação aos primeiros, há uma possibilidade de tributar quanto àquilo que tiver conexão com o território do Estado. Só que, ao contrário dos residentes, em que há uma obrigação fiscal limitada, no caso dos não residentes há uma obrigação fiscal limitada àquilo que tiver conexão com o território nacional.

Uma dupla tributação jurídica implica uma ligação internacional. No entanto, no mesmo Estado, o mesmo rendimento poder tributado duas vezes. Estamos perante uma ***dupla tributação económica***. Os sujeitos passivos são diferentes, mas o rendimento é o mesmo. Ex: quando uma empresa tem lucro distribui pelos sócios (dividendo). O lucro vai ser tributado sobre a esfera jurídica da empresa que o obteve (IRC). Os dividendos vão ser tributados na esfera jurídica do acionista que o obteve (IRC se for pessoa coletiva, IRS se for singular).

Assim, também neste caso se tem de eliminar a dupla tributação económica.

É normal que, no âmbito do DUE, existem regras fiscais que norteiem o espaço comunitário. Existem normas maioritariamente harmonizadoras (diretivas) que determinam uma aproximação das legislações nacionais em termos de tributação.

A harmonização fiscal, apesar de difícil de avançar, está bastante avançada em termos de IVA.

O TJUE tem tido, através da sua jurisprudência, tem construído uma harmonização negativa. Em termos fiscais, este tribunal tem assumido crescentemente um papel preponderante.

O imposto que mais receita gera são os impostos sobre o consumo.

Dentro do imposto sobre o rendimento, o que gera mais receita será o rendimento sobre as pessoas singulares.

Tributação sobre o património: IMI, IMT, Selo, Imposto sobre veículos e IUC.

Tributação sobre a despesa: IVA, IEC’s (álcool, bebidas açucaradas, alimentos com excesso de sal, produtos petrolíferos e energéticos e tabaco).

Política orçamental:

Longo prazo – risco de mudanças macroeconómicas. Cada orçamento é desenhado com base num certo cenário macroeconómico.

Política monetária – a política orçamental está intimamente relacionada com a política monetária.

Receitas vindas da EU – não estão integradas no orçamento de Estado. São receitas muito relevantes. Existem no âmbito de acordos estratégicos com cada Estado (fundos comunitários), ou seja, estas receitas são destinadas a certos projetos. No entanto, a concretização desses projetos requer que os Estados financiem uma pequena parte, numa lógica de cofinanciamento. A comparticipação nacional terá de ser orçamentada.

**Orçamento de Estado 2018**

Normas cavaleiras – são normas cujo impacto vai estender-se a vários anos, e não só ao ano do orçamento em discussão. Aplicação plurianual.

Art. 3º - orçamento participativo. Aloca parte das despesas a ser decidida pelos cidadãos.

Art. 4º - cativações. Diminui a dotação disponível e, assim, reduzir a despesa existente. Esta cativação pode ser ultrapassada mediante autorização do Ministro das Finanças.

Art. 5º - transparência orçamental

Art. 6º - consignação de receita. Afastamento da regra geral de não consignação.

Art. 7º - lógica de distribuição dos rendimentos produzidos através do património (alienação, oneração, arrendamento, etc);

Art. 8º - transferências orçamentais

Art. 11º - a AR pode autorizar previamente o Governo a proceder a alterações do orçamento, quando está a ser executado. Prende-se com a questão do risco e do cenário macroeconómico. Depois destas autorizações, terá de haver um orçamento retificativo.

Art. 14º – nas transferências de verbas para as fundações, não se podem exceder o valor transferido no ano anterior. Não aumentar a despesa.

Art. 15º - se o equilíbrio orçamental não for atingido, a autonomia financeira de certos órgãos cessa. A parte, a despesa de organismos, tem implicações no todo.

Art. 24º/2 – se o serviço cumprir com as regras de equilíbrio orçamental, no próximo ano o Governo pode colocar medidas de estímulo à eficiência.

Art. 49º - desgastes operacionais. Lógica de não aumento da despesa. Menção ao diploma de execução orçamental (estabelecem-se egras mais específicas sobre como o orçamento deve ser executado)

Art. 50º - demonstra a limitação ao endividamento das empresas públicas;

Art. 52º - contenção dos gastos por parte da Administração. Cláusula de escape no 52º/3.

59º - finanças regionais. Transferências anuais feitas por parte do Estado Central para o Estado Regional.

60º - não aumento do endividamento líquido. O OE tem de aprovar valores que sejam aumentados naquele ano.

61º - transferências do Estado central para as autarquias locais; 61º/4 – caso de consignação.

70º - consignação nos orçamentos sectoriais. São feitas transferências financeiras. Afetação de receitas fora do âmbito geral, mas específico para questões específicas.

75º - redução do endividamento das autarquias locais. (já não é não aumento de dívida, mas sim redução de dívida);

78º - despesas urgentes. Situadas de forma desconectada de outros limites previamente instituídos.

90º - atualização extraordinária das pensões. Aumento de despesa pública. No entanto, há ressalvas: só se aumenta 10 euros por pensionista de o montante total da pensão for igual ou inferior a 1,5x o calor do IAS (o valor atual ronda os 423 euros).

90º/2 – as pensões que tenham sido atualizadas entre 2011 e 2015 só vão receber mais 6 euros.

94º - fundo de estabilização financeira da SS. São alocadas verbas do orçamento da SS e do OE.

94º/2 – este FEFSS deve participar no fundo nacional de reabilitação do edificado. Parte da verba do FEFSS tem de ser investida obrigatoriamente neste fundo. Deixa pouca margem de manobra para haver uma recusa deste investimento e gera uma descoordenação entre a verdadeira função do fundo e aquilo que é a prática obrigada pelo OE. O FEFSS tem como primeiro e único objetivo salvaguardar o funcionamento do sistema de SS.

95º - concessão de garantias pessoais por parte do FEFSS.

98º - consignação da parte da receita do IVA para a SS.

99º - aumento de despesa pública. Majoração do montante de subsídio de desemprego em certas condições.

100º - significa um aumento do subsídio quando os desempregados forem de longa duração.

108º - vem apresentar limites máximos para a concessão de garantias. Aos 6Mmilhões do nº1, somam-se ainda outros valores nos seguintes números. Pouca transparência.

108º/5 – mais fluxo financeiro garantido.

108º/7 – serve para controlar o montante de garantias pessoais oferecidas.

113º - limite geral ao aumento de dívida.

115º - estabelece as condições gerais de financiamento.

116º - condicionamento à divida emitida em moeda diferente do euro.

117º - dívida flutuante

118º - apresenta a necessidade de olhar para o mercado secundário e perceber que o estado esta autorizado, para aumentar a liquidez, a poder amortizar antecipadamente empréstimos e a efetuar operações de compra de dívida pública em mercado secundário.

119º - forma como a dívida é gerida.

119º/4 – mais um aumento ao limite fixado anteriormente.

122º - controlo do OE por parte do Tribunal de Contas.

Fiscalização prévia – antes de a despesa ser efetuada, o Tribunal de Contas tem de aprovar. Não se aplica a todas as despesas, apenas as despesas a partir de 350.000 €.

125º - norma programática, que pouco acrescenta. Não tem valores associados previstos.

142º - apela a uma redução de despesa com adiamento dos efeitos para o OE18.

162º e ss. – dedicada ao universo fiscal. Todos os impostos são alterados, todos os anos.

2º-A IRS– rendimentos que não vão ser tributados. No entanto, para além dos vales infância, os vales educação não eram tributados e agora serão. Só os vales infância é que ficarão isentos.

Alteração ao 12º/7 IRS – não sujeição de alguns rendimentos.

Alteração ao art. 68º IRS – alteração às taxas progressivas do IRS. Aumento de despesa fiscal. Aumentam-se os escalões de rendimento. Aumento do mínimo de existência, até ao qual não há tributação.

Art. 163º - aspeto extrafiscal. O benefício fiscal viola o princípio da igualdade mas é justificada pelo princípio da proteção ambiental. Pode alargar-se a dedução à coleta ao IVA suportado nestes negócios amigos do ambiente.

Receitas creditícias – Resolução 157/2017: **certificados tesouro poupança crescimento**: só atua em mercado primário e não tem capitalização.

OE2018

165º - norma cavaleira. Nº 2 – prevê que haja um crescimento daquilo que é consignado ao FEFSS. Está a criar uma norma cujo impacto vai para além do atual orçamento. (em que difere das transferências do OE para a SS?? A SS tem um sistema previdencial (contributivo – autofinanciado pelas contribuições e quotizações). Tem ainda um sistema social de cidadania é financiado pelo OE.

Para compensar eventuais falhas do sistema previdencial, criou-se o FEFSS. Este FEFSS é financiado em parte também por estas quotizações e contribuições. No entanto, para além do autofinanciamento, o art. 165º vem consignar parte do IRC para o FEFSS. (o aumento do IRC, na passagem da derrama de 7 para 9%, pode servir para compensar a consignação do IRC, que significaria menos receita para o OE, apesar de os valores não serem coincidentes).

180º - alteração dos IEC’s. Aumento do âmbito de sujeição, para além das bebidas açucaradas, inclui-se os alimentos com elevado teor de sal. Preocupação de aumentar a receita e preocupação extrafiscal.

181º - adita o artigo 87º-G ao código dos IEC’s.

184º - consignação de receita ao setor da saúde (87º-H e 87º-I CIEC’s), associada à extrafiscalidade.

214º - contribuição sobre o setor bancário. É uma contribuição financeira.

215º - contribuições sobre o setor energético. Apesar de ser extraordinário, tem persistido em todos os orçamentos;

216º - contribuição sobre o setor farmacêutico.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_--

**Teoria Geral do Orçamento do Estado**

Receitas: patrimoniais, fiscais e creditícias.

Como se relacionam a despesa e a receita?

(Sousa Franco) O OE faz uma previsão, autorização e uma limitação. Prevê as despesas e receitas, autoriza o executivo a gastar ou arrecadar e limita os poderes públicos a arrecadarem a receita e a gastarem de acordo com os ditames dessa lei do OE.

Funções:

1. **Económico-financeira (prever)** – não é só o OE que faz esta função. Há ainda os orçamentos dos vários serviços públicos, que organizam a despesa e eventualmente receitas próprias que não entram no OE. Há a lei das Grandes Opções do Plano (LEO 34º), CRP (90º e 91º) – o próprio legislador constitucional prevê que antes de o OE ser construído haja uma reflexão sobre os caminhos a seguir. A lei das grandes opções faz parte do processo orçamental (105º CRP) – não tem caráter vinculativo. Mudando-se os cenários macroeconómicos, podem mudar-se estas opções. Outro caso de previsão é o Programa de Estabilidade (LEO 33º), criado no quadro Pacto de Estabilidade e Crescimento (EU). Este programa de estabilidade prevê cenários e pretende igualmente, numa lógica de médio-longo prazo, afirmar como o Estado vai atuar, assim como a lei das grandes opções do plano. Outro exemplo de previsão são os planos setoriais (ex: Plano estratégico dos transportes, Plano nacional de saúde) – determinam formas de organização setorial, dando a primazia a certas áreas de intervenção. Um último exemplo de previsão são os planos específicos de auxílio financeiro (Programa de assistência económica e financeira, cujo documento principal foi o memorando de entendimento com a troika; PAEF aplicado às regiões autónomas, mais especificamente na madeira; programas de apoio à economia local, para promover a extinção dos pagamentos em atraso por parte das autarquias e extinguir parte da dívida local). Se o OE é uma previsão, haverá execução do OE e, no final, apurar-se-á se a diferença entre o gasto e o arrecadado é positivo, negativo ou zero, através do documento chamado de Conta Geral do Estado.
2. **Política (autoriza);**
3. **Jurídica (limitação do poder político**).

Orçamento – previsão daquilo que é expectável e aprovação;

Execução daquilo que é expectável (execução orçamental) – nesta fase será executado e monitorizado, e poderá ser corrigido (orçamento retificativo)

Aferição/apuramento do que foi executado, dos resultados efetivos (Conta Geral do Estado) – controlo e prestação de contas.

**Processo Orçamental (Lei 64-C/2011)**

Tem que gerar estabilidade, sustentabilidade (macroeconomicamente), qualidade da despesa, eficácia da despesa e eficiência (microeconomicamente).

**5 pilares fundamentais**:

1. Regras orçamentais;
2. Quadro plurianual – faz sentido ter em atenção certas despesas num quadro plurianual, tendo em conta a lógica circular entre OE, Execução e Conta Geral do Estado (**LEO 33º, 34º e 35º** - programa de estabilidade, grandes opções do plano e limites e expectativas em termos de organização do orçamento especificamente considerado em termos plurianuais);
3. Orçamento em programas – LEO 45º. Organização da receita e despesa tendo em conta programas e medidas em concreto. Não ser um distribuidor de despesa e receita abrangente, mas preocupar-se em estrutura receita e despesa anual tendo em conta medidas concretas organizadas em programas. A organização de medidas em programas é fundamental em termos de transparência e de controlo da execução orçamental;
4. Contabilidade patrimonial – valorização da receita patrimonial;
5. Instituições orçamentais independentes – ditame imposto pela EU. Neste processo orçamental, para que ele seja transparente, deve também ser escrutinado de forma independente. Para além do quadro de controlo tradicional (político, financeiro, administrativo), devem criar-se instituições independentes capazes de avaliar todo o processo orçamental (***Conselho de Finanças Públicas***). Este Conselho (LEO 7º) é uma instituição independente que procura dar corpo ao controlo que é feito do orçamento no momento da elaboração, na execução, nos momentos de correção e na fase final de aferição dos resultados da execução.

LEO (32º e ss.) – o conceito de processo orçamental é atendido por fases.

1. Em relação ao momento da elaboração, são descritas duas fases: a) consideração das bases do processo orçamental;

b) elaboração, discussão e aprovação do OE.

Para elaborar o OE, tenho previamente de saber o contexto em que ele vai nascer, conhecendo as minhas variáveis económicas e parâmetros macroeconómicas numa lógica plurianual, para que a partir dessa base possa desenhar um OE credível e realista.

**Princípios orçamentais**

1. **CRP – Constituição financeira (**105º a 107º): vamos encontrar regras sobre o conteúdo do orçamento. (o orçamento da SS é autónomo, mas é regulado pelo OE).

Ter em conta as grandes opções do plano e o programa de estabilidade.

Transparência (105º/3) – a nova LEO assumiu a característica de organização em programas;

105º/4:

* 1. relação receita-despesa.
  2. Exigência que dá origem ao decreto-lei de execução orçamental.
  3. Condições para a obtenção de receita creditícia.
  4. Para efeitos de alteração do OE durante a sua execução, terá de haver regras para tal.
  5. O OE tem que ser aprovado pela AR (161º/g)).
  6. O objetivo do OE é que ele possa ser plenamente realizado.

Na CRP há poucas regras substanciais quanto ao conteúdo e equilíbrio orçamental. A generalidade das regras orçamentais constitucionais é eminentemente formal.

1. **LEO:**
   1. **Quem deve estar contido no OE?** Título I – o OE abrange todo o setor da Administração Central (2º/3) mas também tem em atenção os subsetores da administração local e regional (2º/2). Suborganização dos serviços das entidades públicas e a entidade contabilística do Estado (3º)
   2. **Quais os princípios e regras orçamentais fundamentais?** Título II, Capítulo II e III; Art. 9º a 19º:
      1. **Princípio da anualidade (14º/1) –** dá cumprimento ao 106º/1 CRP. O OE é para vigorar no período de um ano orçamental. Isto não significa que não haja espaço para, na organização orçamental, se ter em atenção quadros plurianuais. No entanto, existe risco de mudanças macroeconómicas, que podem ter impacto nas perspetivas macroeconómicas de médio-longo prazo, tornando mais complexa a tarefa de construir cenários e medidas num âmbito plurianual. A execução do OE, em situações previstas na lei, pode ser estendida por um período extra, chamado período complementar de execução orçamental;
      2. **Princípio da plenitude orçamental (9º) –** decomposto nos princípios da *unidade orçamental* (só há um OE – não retira a possibilidade de haver orçamentos regionais e locais autónomos) e da *universalidade* (todas as receitas e todas as despesas têm de estar orçamentadas – combate à desorçamentação. Objetivo de garantir o máximo controlo da atividade financeira do Estado. Apelo ao esforço de consolidação orçamental).
      3. **Princípio da discriminação orçamental (15º a 17º) –** não compensação (15º), não consignação (16º - regra geral, nenhuma receita esta afetada a nenhuma despesa concreta. Contudo, existem exceções), especificação (17º - lógica de individualização das receitas e despesas para serem corretamente apreendidas e compreendidas. Não se retira a possibilidade de, e até obrigatória a constituição, em casos de despesas imprescindíveis, de um fundo (45º/1) para despesas que não possam ser previstas no OE).
      4. **Princípio da sanidade das contas públicas –** as contas públicas devem estar arranjadas de forma equilibrada:
         1. Princípio da solidariedade recíproca (12º/2) – cada serviço e cada organismo deve primar por um cumprimento das regras orçamentais e estabilidade entre receita e despesa de forma a haver um impacto positivo do cumprimento.
         2. Princípio de sustentabilidade das finanças públicas (11º) – necessidade de haver a capacidade de todos os serviços e organismos financiarem as suas despesas e contribuírem com essa estabilidade de financiamento para a estabilidade financeira global.
         3. Princípio da equidade intergeracional (13º)– no desenho do OE, é necessário medir o impacto que as medidas vão ter no ano em questão, mas também nas gerações vindouras. É fundamental haver a preocupação de não manietar as decisões das futuras gerações (ex: nível de dívida pública);
         4. Princípio do 3 E’s (18º/2) – economia, eficiência e eficácia. Gastar o menos possível, garantindo uma qualidade acrescida, com produtividades efetivas e garantido que a utilização dos recursos existentes é a melhor possível.
         5. Princípio da transparência orçamental (19º) – transmitir a informação para todas as entidades públicas que monitorizam e controlam a execução orçamental. Por outro lado, dar publicidade aos dados permitindo o acesso de todos os cidadãos ao OE, orçamentos regionais e orçamentos das autarquias locais.
      5. **Regras orçamentais fundamentais (Cap. III - art. 20º)** – o princípio subjacente a esta regra é o de que o resultado entre receita e despesa deve ser equilibrado ou excedentário. Regra do saldo orçamental estrutural: 1. a aferição deste saldo é feita com base em dados harmonizados no contexto das regras da EU. 2. Há uma remissão para as regras comunitárias de deficit e de dívida (limites máximos). Recorrer ao Glossário do Conselho de Finanças Públicas:
         1. **Aferição da sustentabilidade das contas púbicas: 20º**: *Saldo orçamental estrutural* – diferença entre despesa e receita, retirando os efeitos de flutuação cíclicos macroeconómicos.

O saldo orçamental não pode ser inferior ao objetivo de médio-prazo que consta do Programa de Estabilidade (20º/3 e 33º LEO) (p. ex. o programa de estabilidade estabelece que o défice tem que ser no máximo de 2%).

O objetivo seguinte é o de que se alcance uma efetiva redução, o limite máximo de défice estrutural de 0,5 % do PIB.

20º/6 – após atingir o valor do programa de estabilidade, enquanto não atingir os 0,5% de défice, tenho de fazer um ajustamento mínimo todos os anos até atingir o objetivo do equilíbrio (máximo 0,5% de défice).

21º - se depois deste ajustamento, eu obtiver excedente, o excedente será preferencialmente aplicado em amortização de dívida pública (consignação de receita para a amortização de dívida) e para a constituição de um fundo (reserva de estabilização) para períodos económicos menos favoráveis de crise, para ter um efeito anti-cíclico.

22º/3 a) e b) e 22º/7 e 23º - se houver um desvio significativo (incumprimento) dos objetivos de saldo estabelecidos no programa de estabilidade e do valor de 0,5%, deverão atuar os mecanismos de correção do desvio.

O desvio será significativo nos termos do 22º/3 a) e b). Neste caso, 22º/7, será ativado os mecanismos de correção do desvio. Não sendo significativo, não são ativados os mecanismos, pois o próprio OE contém já medidas de correção internalizadas.

23º - plano de correção, estabelecendo medidas de redução de despesa pública e de solidariedade entre os serviços e organismos públicos.

24º - O desvio face ao objetivo de médio prazo e ao saldo previsto na trajetória de ajustamento pode ser necessário em situação excecionais, crise profunda no território de Portugal ou do Euro ou da EU ou em caso de catástrofe natural, casos em que será permitido um desvio a estes objetivos.

*Dívida pública:*

**25º** - não deve haver uma relação entre dívida pública e PIB superior a 60%. Sendo o valor superior, o Estado será obrigado a reduzir o valor em excesso.

Os dois parâmetros de aferição da sanidade das finanças públicas são o défice e a dívida pública.

Existindo dívida e défice não significa necessariamente que as contas públicas não estejam equilibradas, pois atendendo ao paradigma do Estado Social de Direito, muitas das despesas do Estado não vão ter um retorno financeiro, mas sim um retorno social.

**Regras específicas:**

1. Serviços e entidades integradas na Administração Central (27º/1 – saldo global nulo ou positivo;
2. Subsetor da Segurança Social (27º/2) – saldo global nulo ou positivo;
3. Administração Regional ou Local – remete para legislação específica;
4. Entidades Públicas Reclassificadas – saldo global nulo ou positivo + saldo primário positivo

Em situações mais específicas, olhamos para o saldo global (igual a receitas efetivas menos despesas efetivas) e o saldo primário (saldo global menos os encargos com a dívida).

**Regras específicas quanto ao endividamento (29º) –** anualmente é aferido o montante de endividamento permitido.

**LEO 26º -** as regras de interpretação têm a maioria das vezes origem na EU. Remete para as regras europeias.

Regras EU:

1. **TFUE (121º e 126º)**
   1. tem uma ligação importante com o Plano de Estabilidade e Crescimento (PEC – renovado pelo Six-Pack e Two-Pack);
   2. relaciona-se com o tratado sobre estabilidade, coordenação e governação do UEM;
   3. relaciona-se com o mecanismo europeu de estabilidade.

121º - braço preventivo para a estabilidade orçamental;

126º - braço corretivo da estabilidade orçamental.

Programa de Estabilidade – é importante para a base de construção do OE. **É uma consequência nacional do PEC europeu. O Programa de Estabilidade de cada Estado está integrado no PEC da EU.**

**121º TFUE - braço preventivo do PEC:**

Há uma necessidade de compatibilização e coordenação de políticas económicas para que haja estabilidade financeira na EU, que é crucial sobretudo para o caso dos Estados que pertencem à Zona EURO.

Para tal o Conselho elabora um projeto de orientações.

Supervisão multilateral do Conselho e Comissão. Prevenir o aparecimento de instabilidade macroeconómica.

**126º TFUE - braço corretivo do PEC:**

Havendo deficit e elevado endividamento, há necessidade de os corrigir. No braço corretivo, não é considerado o défice estrutural, mas sim apenas a diferença entre receitas e despesas. No saldo estrutural, é considerada a diferença entre despesa e receita, retirando os efeitos de flutuação macroeconómica. Ultrapassados os limites ao défice, surge, no âmbito deste braço corretivo, um procedimento por défice excessivo.

**Plano de Estabilidade e Crescimento –** foi sendo progressivamente ajustado, dando origem ao PEC renovado. Contém regras e instrumentos que têm como objetivo coordenar (complementação do 121º TFUE) as políticas orçamentais, corrigir os défices excessivos (126º TFUE) e combater o endividamento público. Os Estados comprometem-se a atingir uma situação de equilíbrio orçamental, sendo cada Estado obrigado a todos os anos apresentar um Programa de Estabilidade em sede de EU, estabelecendo os limites a atingir, no quadro das limitações impostas pela EU, e as medidas de ajustamento orçamental. Se os Estados não cumprirem, no Programa de Estabilidade, os limites obrigatórios estabelecidos pelo PEC, serão sancionados, ora com depósito não remunerado junto da EU e, caso persistam as irregularidades, multas. As ações sancionatórias podem passar ainda por travar os fluxos de fundos comunitários para os Estado-membros infratores.

A reforma do PEC tentou flexibilizar estas regras, que eram pesadas para os Estados-membros. Six pack – conjunto de 6 atos normativos. Vem reforçar os procedimentos de défice público e dar resposta aos desequilíbrios macroeconómicos. Two-pack – conjunto de 2 atos normativos. Promoção de uma maior monitorização da ação dos Estados da Zona Euro. Os Estados vão estar obrigados a apresentar planos mais profundos e frequentes sobre a forma como o desenho macroeconómico vai impactar nas medidas do orçamento.

**Tratado sobre a sustentabilidade/coordenação/governação da União Económica e Monetária** – onde está contido o Pacto Orçamental. Não é um instrumento da EU, mas um Tratado aprovado pelos Estados. Introdução de medidas mais rigorosas de controlo do défice orçamental. Tem como objetivo reforçar a disciplina orçamental. Medidas mais intensas de fiscalização e mecanismos de resposta a desequilíbrios.

Este conjunto de medidas (Tratado + Six-pack + Two-pack) é conhecido como **semestre europeu**, que pretende criar um ciclo anual de coordenação e controlo das políticas económicas e orçamentais.

Estes atos são instrumentos que têm como objetivo um processo de integração mais acentuado, tendo em vista uma união orçamental.

Art. 1º/1 – reforço do pilar económico da UEM, mediante o pacto orçamental. (reforço do 121º, six-pack e two-pack). A estabilidade e sanidade das contas públicas têm influência na forma como a EU vai conseguir atingir os seus objetivos económicos e sociais. Para tal, são precisas regras mais apertadas.

Art. 3º - 8º - **Pacto Orçamental**. 3º/1 - Estabelece-se a regra de equilíbrio orçamental – tem que ser equilibrado (0%) ou excedentário. No entanto, pode estar ligeiramente desequilibrado (0,5% saldo orçamental estrutural – originou o 20º LEO) - 3º/2 – esta regra tem que ser aprovada nacionalmente, de preferência a nível constitucional. 5º - se o 126º for ativado (procedimento por défice excessivo), o Estado e a Comissão constituem um programa de parceria orçamental e económica. 6º - comunicação prévia ao Conselho e à Comissão dos planos de emissão de dívida.

Todos estes planos funcionam em simultâneo. Falhando todos os estes objetivos e planos (supra), foi criado o chamado **Mecanismo de Europeu de Estabilidade:**

Prevê a criação de uma organização intragovernamental e que opera no âmbito do DIP, que só vale para a Zona Euro. Prevê o acesso a assistência financeira dos Estados da Zona Euro em dificuldades financeiras, com um limite de 500.000.000.000€. Para ter acesso a este auxílio, é preciso a assinatura de um memorando de entendimento que contenha um programa de reformas estruturais e de consolidação orçamental e implica sempre a assinatura do Pacto Orçamental.

* 1. **Como se constrói a proposta de orçamento?** Título III, Capítulo II.

Procedimento Interno Governo **–** Em meados do ano, o Ministro das Finanças emite orientações para a realização do OE. Com base nestas orientações, cada Ministério vai construir propostas de orçamento específicas, que envolver todos os institutos e serviços apensos a cada Ministério. Estas propostas de orçamento são encaminhadas para o Ministério das Finanças que trabalha a proposta global, aceitando ou rejeitando o que foi pedido por cada Ministério, procedendo a negociações e ajustamentos.

Depois de trabalhada a proposta global, será aprovada em Conselho de Ministros a Proposta de Lei do Orçamento de Estado. Aplica-se aqui o 36º da LEO: há o envio para a AR e para a Comissão Europeia. Aquilo que chega à AR, não é necessariamente o que vai ser aprovado no final, (38º) pois após o envio à AR, vai haver uma discussão em plenário e votação, avançando para uma discussão e votação na especialidade (comissões parlamentares especializadas) e algumas matérias têm que ser discutidas e aprovadas em plenário. Em simultâneo, decorrem audições de especialistas e o Tribunal de Contas também produz o seu relatório. Durante esta etapa, há a o direito de emenda parlamentar: sobre os artigos da proposta de Lei do OE, a AR pode achar que devem ser alterados em sede de especialidade. Contudo, esta emenda parlamentar está limitada: (1) não se podem incluir propostas fora do âmbito das propostas do Governo; (2) a emenda parlamentar tem de cumprir todos os vínculos da CRP, da LEO, de contratos e de outras obrigações assumidas pelo Estado.

Por fim, há a aprovação final global.

Desde o envio à AR até a aprovação final global, o prazo máximo é de 45 dias.

* 1. **O que deve conter o OE?** Título IV;

O OE tem que refletir as Grandes Opções e os programas plurianuais (programa de estabilidade). Tem que conter um relatório que vai apresentar e justificar a política orçamental proposta. Dentro das matérias contidas neste relatório, vem incluída a análise da sustentabilidade da dívida pública, entre outras.

**40º - 44º** - conteúdo do OE. Mapas contabilísticos. Demonstrações financeiras e orçamentais.

**45º - 48º** - o OE deve estar organizado por programas (45º/5). Cada programa orçamental é gerido por uma entidade específica (45º/10 e 48º). Os programas são aprovados em CM (45º/8).

* 1. **Que regras fundamentais para a execução do OE?** Título V;

**Execução orçamental:** distinção entre execução material (atos de cobrança da receita e de efetivação da despesa) e execução financeira. Quem executa (LEO 53º) é o Governo. 53º/2 – para executar, o Governo precisa de um decreto-lei de execução orçamental, cujo conteúdo (53º/5) tem que incluir as despesas e estabelecer que há lugar a uma autorização setorial. Tem também que incluir quando é que o superior hierárquico poderá autorizar as despesas. O Governo ainda tem liberdade para escolher as matérias que devem ser desenvolvidas e, para tal, carecem de ser executadas. O mesmo raciocínio tem de ser atendido para o Orçamento da SS.

LEO 54º **-** princípio da unidade de tesouraria. Todos os serviços dependem de uma conta no IGCP onde as disponibilidades dos serviços estão aplicadas e o IGCP vai deixando fluir as verbas atribuídas a cada serviço para que estes possam executar as suas despesas.

LEO 52º - princípio da legalidade da despesa e receita pública (52º/1 a) e 52º/3 a)). Para que uma receita possa ser cobrada ou uma despesa efetuada, tem que estar prevista na lei e deve ser efetuada conforme as regras legais aplicáveis. Legalidade na perspetiva do Tribunal de Contas: lógica ampla de legalidade. O princípio da legalidade tende a abranger todo e qualquer ato de receita e despesa, incluindo as despesas assumidas no âmbito de contrato público.

52º/1 b) e c) e 2: princípio da tipicidade orçamental – a receita só pode ser liquidada e cobrada se tenha sido objeto de inscrição orçamental e classificada. A despesa tem também que estar prevista e classificada. No entanto, 52º/2 – a receita pode ser liquidada e cobrada para além dos valores previstos na inscrição orçamental. Se o Governo vir que há um valor de receita inferior ao previsto a certa altura do ano, poderá aumentar a taxa de imposto para que consiga, no final do ano fiscal, arrecadar a receita prevista, para prevenir um aumento do défice. Havendo défice, estarei a incumprir a regra do saldo orçamental estrutural, e, se recorrer a receita creditícia, a incumprir a regra da dívida pública. Assim, este é um mecanismo de compensação. A alteração poderá ser apenas na taxa do imposto, não de criação de novos impostos. Este acréscimo de cobrança de receita poderá passar pela obtenção de receita patrimonial ou, dependendo dos valores, de receita creditícia. No entanto, recorre-se primeiro à receita fiscal por ser de cobrança fácil e coerciva.

Alterações orçamentais permitidas: devem ser aceites, durante o processo de execução, alterações ao orçamento. Mas, atendendo à regra das competências (quem executa é o Governo mas quem aprova é a AR), o legislador colocou certas matérias sobre a competência da AR e outras do Governo – LEO 59º e 60º. 59º - competências da AR. Se as alterações incidirem sobre estas matérias, terão de ser aprovadas pela AR. O 59º/1 deve ser conciliado com o 167º/2 CRP. A própria AR também tem limites sobre as alterações que pode fazer durante a execução do OE (Ac. 297/86 T cvcvC). Se a AR não cumprir esses limites, há uma inconstitucionalidade parcial, pois apenas respeita a esse ano orçamental. Para o ano orçamental seguinte as alterações já podem vigorar, não podem é vigorar para o ano orçamental presente.

Competência do Governo na alteração orçamental (60º LEO, DL 71/95).

* 1. **Como é controlado o OE e respetiva execução?** Título VI.

Conta Geral do Estado (66º LEO) – demonstra o resultado da execução orçamental.

Relatório do Tribunal de Contas – avalia o que faltou ser executado no OE, entre outras considerações. É remetido à AR e a AR vai aprovar, ou não, a Conta Geral do Estado.

**Controlo orçamental e Controlo financeiro**

O controlo financeiro vai verificar todos os atos de gestão pública, não apenas o orçamento. O controlo orçamental é uma realidade mais específica, que vai incidir sobre a verificação da legalidade e apreciação da adequação da atividade financeira pública da despesa e receita.

*Accountability* – quem trabalha com dinheiros públicos deve estar sujeito a permanente análise da sua intervenção. Isto é feito através do controlo.

Art. 68º LEO – o que é controlado (68º/1);

Controlo do mérito/boa gestão e legalidade (68º/1 b)).

Como se controla? 68º/1: Controlo administrativo, jurisdicional e político (68º/1). Administrativo: controlo interno; Jurisdicional: controlo externo; Político: controlo externo.

1. **Controlo administrativo (68º/2 e 3):** os próprios serviços controlam a sua atividade. Há vários níveis de controlo administrativo, o que significa que há um controlo de outros níveis superiores ao serviço que executa. Há uma hierarquia administrativa que vai funcionar em termos de controlo. O ato vai ser controlado pelo próprio serviço que o executa, mas também pelos órgãos hierarquicamente superiores.

A hierarquia, segundo o 68º/2, será um nível operacional, um nível setorial e um nível estratégico. Para percebermos estes níveis recorremos ao **DL 166/98**: institui o sistema de controlo interno da administração financeira do Estado. Art. 2º/1 – engloba a área orçamental, económica, etc.

Art. 4º - define os níveis operacional, setorial e estratégico. O controlo setorial vai controlar o controlo operacional. O controlo estratégico vai controlar o controlo operacional e o controlo setorial. Este controlo estratégico vai ainda exercer um controlo sobre o programa de governo, as grandes opções e o OE.

Art. 5º - o controlo estratégico será exercido pela Inspeção-Geral de Finanças, Direção-Geral do Orçamento e pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.

1. **Controlo político (68º/5 e 71º):** primeiro controlo externo a que os atos de execução orçamental estão sujeitos. O objetivo deste controlo é a AR fazer recomendações ao Governo que podem vir a ser atendidas. Tem ainda o poder de efetivar responsabilidades políticas. Existe a UTAO, que vai apoiar Comissão responsável pelo Orçamento e Finanças, tendo como função elaborar estudos técnicos sobre as questões financeiras e orçamentais. Também o Tribunal de Contas apoia a AR com relatórios técnicos orçamentais.
2. **Controlo jurisdicional (68º/4 e 72º) –** feito por tribunais. Temos um tribunal especializado, Tribunal de Contas, e os restantes tribunais. 72º/1 – responsabilidade civil e criminal: cabe aos demais tribunais. 72º/3 – a responsabilidade financeira é da competência do Tribunal de Contas. CRP 214º/2 e 4 – órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas. Controlo jurisdicional financeiro.

**Lei organização e processo do Tribunal de Contas (lei 98/97) –** art. 1º: as competências descritas neste artigo são mais abrangentes do que as do CRP. A CRP só fala em legalidade e em despesas públicas. Este diploma fala em despesa e receita, e atribui competências de verificação da legalidade e boa gestão financeira/adequação. Este artigo bate certo com o princípio da boa gestão pública, que exige que haja uma fiscalização adequada da boa gestão.

O controlo pode passar por uma avaliação da execução orçamental como um todo.

Um outro tipo de controlo passa por fiscalizar atos individualmente considerados dentro da execução orçamental.

Pode controlar através de auditorias de serviços de determinado Ministério.

A partir destas avaliações, são feitos pareceres, relatórios e acórdãos. Os acórdãos são o único ato obrigatório emitido pelo Tribunal de Contas (hard law).

O Tribunal de Contas tem ainda como competência a fiscalização das receitas oriundas de fundos comunitários.

O controlo orçamental do Tribunal de Contas pode ser **prévio** (Se legalmente for estabelecido que determinado ato de execução orçamental tem de ter um visto prévio do Tribunal de Contas – art. 5º/c); art. 44º; art. 46º - atos sujeitos a visto prévio; pode haver dispensa do visto prévio 47º e 48º; art. 45º - efeitos do visto prévio, se o visto for negado importa a mera ineficácia dos atos jurídicos, até ao limite do 45º/4), **concomitante** (art. 49º - avaliação enquanto decorre a execução orçamental. Através de auditorias. Destas auditorias resultam relatórios e podem ser vir de base a processo de efetivação de responsabilidades ou de multa) ou **sucessivo** (50º - ocorre após a execução. Avalia também o mérito, não só a legalidade).

**Responsabilidade (72º LEO):**

1. **Política –** Assembleia da República (71º e 72º);
2. **Criminal** – Lei 34/87, art. 14º;
3. **Financeira –** princípio da responsabilidade pela gestão de erário público. Art. 5º/e) LOTC e 58º/3 LOTC. Tipos de responsabilidade: 59º-64º LOTC - reintegratória: a consequência será a reposição dos montantes desviados ou indevidos. É exigida culpa. Quando se verifica apenas negligência, o Tribunal pode reduzir ou relevar a responsabilidade do infrator, de forma justificada. A responsabilidade financeira reintegratória pode incidir sobre os membros responsáveis do Governo ou os responsáveis máximos dos serviços. 65º e ss. LOTC - sancionatória: multas.

**Conselho de Finanças Públicas: (Lei 54/2011)**

Adota recomendações orçamentais e financeiras. Não são vinculativas. Tentativa de proceder a uma avaliação independente das matérias orçamentais. Controlo autónomo, independente e especial.

**Finanças Regionais**

Há autonomia regional. Aparecem em paralelo as finanças das regiões autónomas e um desdobramento das finanças do Estado. Faz também sentido falar em finanças locais.

As finanças regionais e locais dependem também de receita que é transferida do OE, não só de receitas próprias.

**Lei Orgânica 2/2013 – Lei das Finanças Regionais**

1. **Princípios (Cap. II)**
   1. Princípio da legalidade (4º) – a autonomia não é absoluta. Vai ser mais uma interdependência do que uma verdadeira autonomia. Liga-se com o princípio da autonomia financeira (5º)
   2. Princípio da autonomia financeira (5º) – património e finanças próprias. Tripla autonomia: *patrimonial, orçamental e de tesouraria*.
   3. Princípio da estabilidade orçamental (6º) – estabilidade orçamental como condicionante da autonomia financeira. As regiões não podem assumir compromissos que coloquem em causa a estabilidade orçamental. Não apenas compete às regiões terem equilíbrio na vertente orçamental, mas significa também que o desequilíbrio orçamental das regiões vai ter impacto no equilíbrio orçamental central. Lógica de coordenação das políticas financeiras regionais com as centrais.
   4. Princípio da estabilidade das relações financeiras (7º) – deve ser lido e conjunto com o 8º. Devido à distância territorial das regiões, existem dificuldades de convergência económica e devem ser ultrapassadas para que haja uma paridade de desenvolvimento em conjunto com o território continental, por meio de uma relação privilegiada com o estado central para que este auxilie na estabilidade financeira.
   5. Princípio da solidariedade nacional (8º) – o OE deve transferir verbas para as RA (8º/4). Mas a solidariedade terá que ser ***recíproca*** (8º/1). Em situações imprevistas (catástrofes naturais), o Estado está vinculado a auxiliar as RA (8º/5). Obrigação de o Estado repor a situação anterior à prática de danos ambientais por ele ou por outro Estado causados nas RA (8º/6). As RA têm que prosseguir os objetivos orçamentais definidos na LEO (8º/7).
   6. Princípio do controlo (13º) – também as RA estão sujeitas aos controlos administrativo, jurisdicional e político (LEO).
2. **Regras orçamentais (Cap. IV)**
   1. Equilíbrio orçamental (16º) – LEO 10º e 11º, 20º e 25º. Critério do saldo estrutural. No caso das RA, o critério é diferente, é o saldo corrente. 16º/3 – limite de 5%. Havendo incumprimento, há retenção das transferências do OE.
   2. Anualidade e plurianualidade do orçamento (17º) – ler lei do OE.
   3. Execução orçamental (22º) – as RA estão obrigadas a enviar ao Governo informações mensais sobre a execução orçamental. Havendo incumprimento, retém-se 10% dos duodécimos transferidos pelo Estado.
3. **Receitas regionais (Título II)**
   1. Receitas fiscais (25º, 26º e ss.) – havendo uma conexão do sujeito passivo da relação fiscal ou da base de incidência com o território da RA, significa que as receitas cobradas serão pertencentes à RA em questão. Residência como elemento de conexão ativo.
   2. Taxas (35º) – as RA regulamentam as taxas.
   3. Receitas líquidas da exploração de jogos sociais (36º) – podem ser receitas, mas serão consignadas a fins sociais.
4. **Dívida regional (Título III)**
   1. **38º/39º -** distinção entre dívida fundada e flutuante. Critério diferente do utilizado na LQ dívida pública. Nesta é o tempo. Na Lei das Finanças Regionais, nada diz em relação ao tempo. Assim, temos de fazer uma leitura cruzada entre a LQDP e a LFR. Na LQDP não se restringe a emissão de dívida flutuante apenas para necessidades de tesouraria.Para a dívida fundada, o governo regional só vai poder emiti-la se houver autorização da ALR, no orçamento da RA.
   2. **40º -** no fim do ano, a dívida total da RA não pode ser superior a 1,5x a média da receita líquida corrente cobrada nos 3 anos anteriores. Relaciona o limite da dívida com a receita cobrada. Limite quantitativo. 40º/2 – o limite fixado pode ser ultrapassado em certos casos. Relação com o princípio da solidariedade nacional (5º e 6º) – vinculação do Estado para com as RA em caso de catástrofe. As RA, nestes casos, podem emitir mais dívida, mas pode também recorrer ao apoio do Estado, para que não se aumente a dívida excessivamente.Em caso de incumprimento do limite do 40º/1, as consequências estão previstas no 40º/7 – obrigação de reduzir a dívida.
   3. **44º –** quando se atinge o limite máximo do 40º/1, ativa-se o 40º/7 (redução) e essa redução passa pela aprovação de um plano de cumprimento. Se houver violação do plano de cumprimento, (45º) haverá retenção das transferências do Estado devidas nos anos subsequentes.
5. **Desequilíbrio económico-financeiro (Título IV)**
   1. **46º -** programa de assistência económica e financeira (PAEF) que auxilie com medidas concretas e coordenadas as RA em caso de desequilíbrio económico-financeiro.
6. **Transferências do Estado (Título V)**
   1. **6 tipos de transferências:**
      * 1. **Transferências orçamentais (48º) –** há um cálculo específico para determinar a quantidade anual que deve ser transferida do OE para as finanças regionais. Não são sempre absolutas (14º) – há possibilidade de reduzir as transferências do OE para as RA. Esta redução depende da verificação de circunstâncias excecionais (ex: risco de incumprimento do programa de estabilidade). Tem que atender ao princípio da proporcionalidade, não arbítrio e solidariedade recíproca e requer audição prévia.
        2. **Transferências via fundo de coesão (49º) –** criação de um fundo para alargar o financiamento de medidas que visem compensar a perificidade. O fundo é alimentado por verbas do OE em cada ano. Aquilo que é transferido para as RA obedece a uma percentagem calculada nos termos do 49º/3.
        3. **Transferências por conta da comparticipação nacional (50º);**
        4. **Projetos de interesse comum (51º) –** o Estado vai financiar projetos nas áreas económico-sociais que sejam a reprodução de uma estratégia nacional. 51º/2 – prioridade aos projetos nas áreas sociais. Esta decisão é tomada pelo Ministério das Finanças com parecer favorável do Conselho de Acompanhamento;
        5. **Transferências por conta da regionalização se serviços (53º) –** quando os serviços centrais do Estado são insuficientes para executar a sua função, podem ser regionalizados, havendo uma transferência de verbas, assim como de competências.
        6. **Transferências aprovadas em protocolo (52º) –** apesar da variedade de transferências, pode ser necessário transferir mais verbas em situação não previstas pelo legislador. Assim, essa transferência ocorrerá por via protocolar.
7. **Poder tributário próprio (Título VI)**
   1. 55º e) – as RA podem (1) *criar impostos regionais* e (2) *adaptar os impostos nacionais às especificidades regionais.*
      * 1. **57º -** criados pela Assembleia Legislativa Regional através de DL regional. Paralelismo com as regras de criação de impostos da LEO. (origem parlamentar dos impostos). 57º/2 –caducam os impostos regionais se forem criados impostos nacionais de características similares.
        2. **58º -** adicionais aos impostos. A ALR tem competência para adicionar verbas tributárias aos impostos nacionais. Até 10% da coleta, a RA pode adicionar ao imposto.
        3. **59º -** as ALR podem diminuir o valor dos impostos nacionais cobrados nas RA até 30%, devido à ultraperificidade e insularidade.
   2. 61º/1 e 2 – a RA é o sujeito ativo da relação jurídica fiscal. A AT (Estado Central) vai, no entanto, proceder à cobrança dos impostos nacionais na RA. Assim (65º) há necessidade de coordenação da AT com as entidades regionais.
   3. Fiscalização – serviços centrais da inspeção tributária. (63º)
8. **Relação RA – Autarquias** **(66º e ss**.) – as finanças das autarquias situadas nas RA são independentes destas (66º). Assunção de compromissos e pagamento em atraso (Lei 8/2012)

**Finanças Locais**

**Lei 73/2013**

**Art. 2º -** Esta lei aplica-se às autarquias locais, entidades intermunicipais e empresas locais.

1. **Princípios**
   1. **3º/1 –** apesar da especificidade das finanças locais, esta não apaga a superioridade da LEO. LEO 4º - valor reforçado da LEO.
   2. **4º -** princípio da legalidade. Vício de nulidade das deliberações que violem o princípio da legalidade (ao contrário das RA).
   3. **5º -** princípio da estabilidade orçamental. Sustentabilidade financeira, gestão orçamental equilibrada e respeito pelas responsabilidades assumidas. Não podem assumir compromissos que coloquem em causa a estabilidade orçamental.
   4. **6º -** princípio da autonomia financeira. Património e finanças próprios. Poderes previstos no 6º/2.
   5. **10º -** justa repartição dos recursos públicos. O Estado deve responsabilizar-se por transferir verbas para as autarquias para que estas cumpram os seus deveres. Devem ser feitas atendendo aos diferentes níveis de desenvolvimento e necessidades financeiras (equilíbrio horizontal). O estado deve transferir mais verbas para os municípios do que para as freguesias (equilíbrio vertical).
   6. **8º -** solidariedade nacional recíproca. O Estado ajuda a financiar as autarquias, mas as autarquias também devem contribuir para o equilíbrio das finanças públicas. Possibilidade de o Estado proceder a exigências suplementares em termos financeiros às autarquias (8º/2). 8º/3 – paralelismo com as RA (14º).
   7. **11º -** conselho de coordenação financeira.
   8. **9º -** equidade intergeracional.
2. **Regras:** 
   1. **40º -** regras orçamentais. A receita corrente bruta deve ser pelo menos igual á despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazo (diferentemente da LEO e das RA). O limite de défice é de 5%.
   2. **43º -** não consignação e respetivas exceções.
3. **Municípios (Cap. I, Título II)**
   1. **Receitas**
      1. **14º/a, b, c)** – receitas fiscais. Não são impostos criados pelas autarquias, mas sim para as autarquias. (23º/1 a) – parte do IMI vai para as freguesias); 14º/b) – derramas (18º/1): as empresas estão sujeitas a uma tributação sobre o lucro. Esta tributação é feita nos termos do Código do IRC. No IRC, é apurada a sujeição, a não isenção, a matéria coletável (lucro – prejuízos fiscais – benefícios fiscais. O Estado, na cobrança, vai ter em atenção prejuízos de anos anteriores, que serão retirados ao montante do lucro do presente ano. Vão ser ainda descontados os benefícios fiscais especificamente incidentes sobre a matéria coletável e não sobre a coleta, como tipicamente), taxa do imposto, obtemos a coleta e são feitas deduções à coleta, obtendo o imposto a pagar. Este imposto a pagar é receita do Estado. 18º LFL – os municípios vão pegar no lucro tributável, apurado em sede de cálculo de IRC, vão aplicar uma taxa de imposto escolhida pelo Município (entre 0% e 1,5%) e vai dar origem à derrama municipal. Os municípios utilizam uma base de cálculo do IRC para determinarem uma receita fiscal própria. As empresas (sujeitos passivos) vão pagar IRC para o Estado e derrama municipal para o município, tendo como base o lucro tributado. Quem cobra a derrama é o Estado que depois transfere para o município.
      2. **Subvenções (25º)** – geral (alocada a um fundo de equilíbrio financeiro), específica (fundo social municipal, a partir do qual se fazia a transferência para o município), subvenção em percentagem do IRS (5%).
      3. **Creditícias (48º a 54º)** – 49º/2 – os empréstimos de curto prazo são sempre em euros. De médio e longo prazo há a emissão de obrigações (49º/3). A contração de empréstimos é sempre sujeita à autorização da Assembleia Municipal (49º/5). Empréstimos curto prazo (50º). Longo prazo (51º) – investimento ou recuperação financeira do município. 52º - limites à emissão de dívida total dos municípios (1,5x). Sendo o limite ultrapassado (56º e ss.). O primeiro passo é a obrigação de informar os membros do Governo e os presidentes do órgão executivo e deliberativo do município (56º/1). Ultrapassado o limite, devem informar-se as entidades mencionadas e ainda o BdP (56º/2) 57º - ativa-se o mecanismo de recuperação financeira municipal. A forma como é ativado depende do grau e endividamento, estando perante um *saneamento financeiro* (58º) ou uma *recuperação financeira municipal* (61º).
         1. **Saneamento financeiro –** ultrapassados os limites na medida descrita no 58º/1, contrai-se um empréstimo. 58º/5 – *estudo da situação financeira e plano de saneamento financeiro*. Os empréstimos não podem ter prazos superiores a 14 anos (58º/6). 58º/3 –se a dívida total for entre 2,25 e 3x a cobrança dos 3 anos anteriores, ativa-se o procedimento de recuperação financeira ou recorre-se a um empréstimo.
            1. **58º/1 –** o município deve contrair empréstimos. **58º/1 b) –** tem um critério diferente, olha para a dívida excluindo os empréstimos.
            2. **58º/2 –** o município pode contrair empréstimos, para além da obrigação de informação **(56º/1);**
            3. **58º/3 –** o município é obrigado.
            4. **60º -** havendo incumprimento do plano de saneamento, prevê uma retenção das transferências do Estado para o município. O produto destas retenções vai ser afeto ao Fundo de regularização municipal **(60º/4, 65º e ss.)**
         2. **Recuperação financeira (61º) –** estando o município em rutura financeira (nos termos do 61º), tem que aderir a um procedimento de recuperação financeira. Esta recuperação financeira é feita através do Fundo de Apoio Municipal (63º).
4. **Freguesias**
   1. **Receitas (23º) –** mais restritas que as dos municípios. Uma parcela do IMI é entregue às freguesias. Taxas, rendimentos de mercados e cemitérios, alienação de bens próprios, empréstimos apenas de curto-prazo e transferências feitas para as freguesias.
      1. **Transferências (36º) –** fundo de financiamento das freguesias (2% em sede dos impostos arrecadados pelo Estado).
      2. **Receitas creditícias (55º) –** só podem ser de curto prazo, têm que ver com dificuldades de tesouraria, mas também têm limitações quantitativas (não pode exceder em qualquer momento 10% do fundo de financiamento das freguesias. 55º/8 – não pode ultrapassar 50% das receitas arrecadadas no ano anterior.

**Exame Janeiro 2016**

Grupo I

* + 1. Concretização dos DESC previstos na CRP e necessidade de prossecução desses direitos por parte do Estado, direitos que não geram lucro. Necessidade de intervenção pública (3 funções financeiras do Estado – concretização dos DESC, distribuição e intervenção macroeconómica). Os DESC são direitos na medida do possível e estão, assim, diretamente ligadas à sustentabilidade das finanças públicas (despesa depende da receita). Leis da tendência de aumento da despesa (Keynes, Wagner, etc). Finanças públicas sãs (ratio entre despesa e receita) na base da sustentabilidade das finanças públicas. A sustentabilidade pressupõe a sanidade (pode haver défice e dívida em finanças públicas sãs, desde que não ultrapassem os limites economicamente e legalmente consagrados). LEO 11º ligado ao 25º, passando pelo 10º. Os princípios (10º e 11º) necessitam de regras concretizadoras: LEO 20º - Limite de 0,5% de saldo estrutural e LEO 25º - limite de 60% dívida pública, mencionar a lei da assunção de compromissos e pagamentos em atraso, permite conter a formação de dívida. LEO 22º e 23º (desequilíbrios e mecanismo de correção do desvio). Mencionar o conceito de processo orçamental, que envolve uma fase de controlo orçamental, garante da sanidade e sustentabilidade das finanças públicas.
    2. **Risco sistémico** – o desequilíbrio num Estado pode tornar-se num equilíbrio de toda a EU. O risco sistémico é a razão de a EU criar mecanismos tão exigentes e apertados às economias e políticas orçamentais de cada Estado. A integração e interdependência das economias de cada Estado criam este risco sistémico e a necessidade de controlo orçamental por parte da EU. Programa de Estabilidade (33º) e Pacto de Estabilidade e Crescimento. Limites do 20º e 25º. 22º e 23º. Braços preventivo (121º TFUE). Ratio: necessidade de coordenação e harmonização das políticas económicas e orçamentais, com o objetivo da convergência e prevenção do risco sistémico. 6º, 26º, 36º/2. Braço corretivo da EU (126º TFUE).

Grupo II

1. Plurianualidade – LEO 34º - grandes opções do plano. Princípio da equidade intergeracional e limites à dívida pública e défice (20º, 25º LEO, entre outros artigos) (sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo – ver LEO). Programa de Estabilidade, LEO 33º (braço preventivo da EU – 121º TFUE – Plano de Estabilidade e Crescimento). LEO 35º, 13º, 14º, 6º/2 e 20º. Organização do orçamento em programas sectoriais, através dos quais são concretizadas as políticas públicas sectoriais, tendo uma lógica de longevidade e continuidade;
2. Imposto e contribuição financeira – Imposto é a receita mais significativa no quadro das receitas globais. Contribuição financeira são um tipo autónomo de tributo, diferente do imposto, e não são contribuições especiais (3º/2 e 4º/3). Enquanto o imposto não tem contrapartida, é individual, e a taxa tem um binómio associado (contrapartida), as contribuições financeiras têm que ver com setores de atividade ou tributação sobre corporações. Não são gerais pois recaem apenas sobre uma parcela, mas não são individualizadas como a taxa. O que justifica a contribuição financeira prende-se com a necessidade do Estado de arrecadar receita e (psicologicamente) não criar novos impostos, tentando criar outros tributos, sem a restrição do regime legal dos impostos. Ideia de anestesia fiscal. Pelo princípio da legalidade fiscal, um imposto é muitos mais difícil de criar do que uma taxa (103º LGT). Se tiver que criar um imposto, terá de passar pela AR. Assim, o executivo preferirá recorrer a um instrumento tributário de mais fácil criação, até para permitir uma maior anestesia fiscal. Recorrerá às contribuições financeiras. Na Lei do OE têm sido aprovados vários tipos de contribuições financeiras (setor energético, setor bancário, setor farmacêutico). Evitam a rigidez do regime da criação do imposto. Não têm regime geral as contribuições, que teria de ser aprovado pela AR. É uma figura tratada sobretudo na doutrina.
3. Não é verdade que, para resolver situações de défice, só há mecanismos de muito longo prazo. Pode recorrer ao aumento da receita tributária, até ao nível suportado pela população, para além da receita creditícia. Pode ainda atuar sobre a despesa, reduzindo-a. Pode ainda recorrer a um aumento das receitas patrimoniais. Pode recorrer-se a dívida direta de curto prazo (distinguir dívida flutuante de dívida fundada e falar da satisfação de necessidades de tesouraria) e médio prazo para resolver o défice, e não só de longo prazo. Vai depender de os mercados financeiros e da sua disponibilidade (revelada pelo valor das taxas de juro) em emprestar dinheiro a curto prazo, médio prazo ou a longo prazo. Os mercados podem ter juros mais elevados para curto prazo do que a longo prazo, e vice-versa, sendo que o Estado tem que optar pelo tipo de dívida que compensar mais. Há instrumentos de dívida de curto prazo que podem ser dívida fundada e não flutuante, como os bilhetes do tesouro (até 18 meses – é de curto prazo, mas, podendo ultrapassar um ano orçamental, passam a ser dívida fundada). Atendendo ao princípio da equidade intergeracional (13º LEO), em situações de défice deve recorrer-se a mecanismos de curto ou médio prazo e evitar mecanismos longo prazo, que diminuam a margem de atuação orçamental das futuras gerações.

Abreviário:

* + 1. a despesa tem de ser analisada de forma integrada com a receita, que nunca poderá ser ilimitada (curva de laffer). Afastada a análise isolada da despesa.

5. receitas patrimoniais têm valor qualitativo pois permitem que o Estado, para fazer face a um défice, não tenha que recorrer a receita creditícia. Almofada financeira em situação de défice. Apesar de não serem quantitativamente tão significativas, têm um valor qualitativo de evitar o recurso a dívida, como é revelado na opção financeira do Estado.

10. É um princípio orientador do imposto, exclusivamente do imposto, e de mais nenhum tributo. Além disso, vai constituir um limite ao próprio imposto, que vai determinar que cada um pagará o imposto na medida do que pode.

11. O imposto é cobrado no seio de uma relação jurídica fiscal, em que o sujeito passivo é o contribuinte e o sujeito ativo é o Estado, que pode cobrar coercivamente o imposto.

* + 1. É essencial para controlar a despesa pública, por exemplo.

7. garantia do Estado. 112/97. Mencionar auxílios de Estado.

12. selecionar o essencial. Sistema fiscal – falar só de impostos. É complexo e multifacetado pois existem vários tipos de impostos e vários princípios que regulam e limitam o imposto. Multiplicidade dos impostos, cada um com as suas regras, taxas progressivas e proporcionais, personalização dos impostos. Impostos de formação sucessiva.