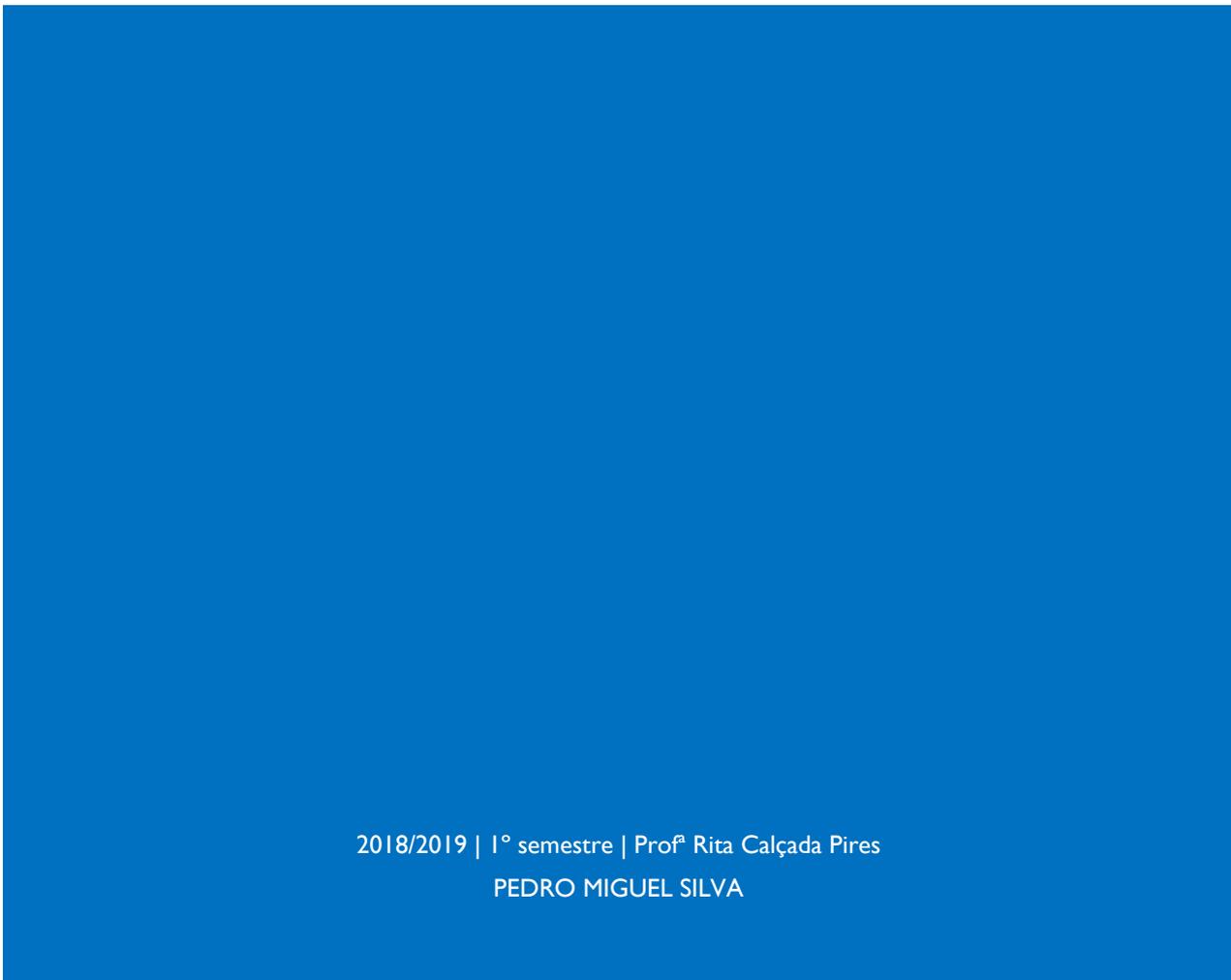




DIREITO FINANCEIRO E FISCAL



2018/2019 | 1º semestre | Profª Rita Calçada Pires
PEDRO MIGUEL SILVA

19 SET 2018

Conceitos-chave: -----

Avaliação

Exame final (existirá limite para escrever).

Introdução

- Que tipo de Estado temos?
- Por que é que as políticas são feitas desta forma?
- Por que é que temos as normas que temos?

Entender de finanças públicas ajuda o jurista a perceber qual a *ratio* normativa. Estamos a misturar política com normas. O elemento financeiro é, muitas vezes, determinante para entender o porquê de uma opção política e de uma norma em concreto.

É importante perceber as condicionantes que as finanças públicas trazem para o Estado. A partir daí é possível determinar que tipo de Estado é o nosso e interpretar de forma mais profunda e mais realista as normas jurídicas existentes. Isto inclui a realização dos direitos sociais.

São muitos os diplomas em causa; devemos olhar mais para eles do que para a doutrina, e mais para a doutrina do que para apontamentos das aulas.

Se tenho um Estado e ele tem de intervir, precisa de haver despesas públicas e receitas públicas – ou seja, tem de haver finanças públicas.

Bibliografia

- Maria d'Oliveira Martins – Lições de finanças públicas e direito financeiro
- etc.

Legislação

-Legislação de Finanças Públicas, Almedina.

-Guilherme d'Oliveira Martins, Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada.

20 SET 2018

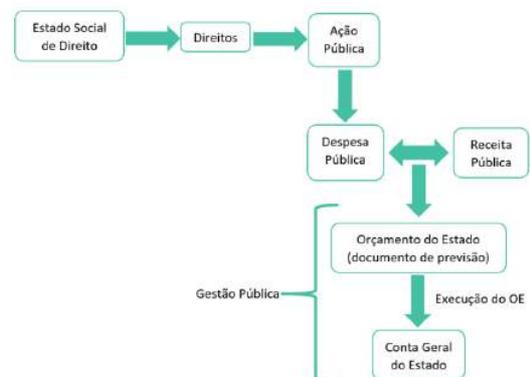
Conceitos-chave: Direito das Finanças Públicas; direitos e ação pública; orçamento do Estado; conta geral do Estado; finanças públicas e intervenção do Estado; economia privada vs. pública; finanças públicas e concretização de direitos; necessidade de ajustamentos ao OE; atividade financeira pública e opções políticas; Estado de direito e capacidade financeira pública; finanças públicas e modelo de Estado; funções suplementares da atividade financeira do Estado.

Direito das Finanças Públicas

Nota: o verdadeiro nome da cadeira deveria ser “Direito das Finanças Públicas”.

É importante contextualizar o Direito das Finanças Públicas – como aparece, porquê, qual a sua importância e de que é que é feito.

Faremos um esquema como tentativa de sistematizar o conteúdo e o percurso da nossa unidade curricular.



Direitos e ação pública

Os direitos implicam ação pública para serem assegurados; e ação pública implica agir. Ao implicar agir, implica gastar. Isto vai dar azo à existência de despesa pública.

Se o Estado tem de gastar, então também tem de ter montantes para gastar: precisa de arrecadar. É necessário, então, obter receita pública.

Orçamento do Estado

Uma organização societária implica a existência de um Estado. Um Estado social de direito pretende concretizar direitos. Para agir, o Estado tem de gastar; logo, surge a chamada despesa pública. E para gastar tem de arrecadar – necessidade de receita pública. A forma como a receita e a despesa se organizam e interagem é construída a partir do orçamento do Estado, enquanto documento de previsão daquilo que se pretende vir a fazer. O orçamento do Estado organiza aquilo que eu (Estado) pretendo vir a gastar e aquilo que pretendo vir a arrecadar, “casando” as duas coisas. Veja-se que o orçamento do Estado precisa de vir a ser executado.

Conta geral do Estado

Mais tarde, precisamos de saber como é que o poder público gasta efetivamente, e que receita é que realmente obtém. Já não é uma mera previsão.

No fim de tudo, temos uma conta geral do Estado – traduz o que efetivamente ocorreu naquele ano.

Finanças públicas e intervenção do Estado

Quando pensamos em direito das finanças públicas, não é despidendo pensar que a atividade financeira do Estado é justificada pela necessidade de ação pública (ação pública essa que parte da existência de direitos que precisam de ser realizados/protegidos/concretizados). As finanças públicas não existem autonomamente por si e para si: são uma necessidade e aparecem porque o Estado tem de intervir.

Despesa pública e receita pública

Um segundo ponto é o seguinte: quando pensamos em finanças públicas / atividade financeira do Estado, devemos pensar em dois braços - o braço do gasto / despesa pública e o braço da receita pública. Estes dois braços não são independentes um do outro; são profundamente interdependentes. Só posso gastar se tiver algo para gastar; e só vou estar legitimado (enquanto Estado) a ter receita se tiver despesa pública, e na medida da despesa pública que estiver a fazer.

Economia privada vs. pública

Qual é a diferença entre economia pública e economia privada? Na economia privada, o interesse primeiro é obter lucro. Na economia pública, o Estado pretende defender o interesse público.

Ora, como já vimos, só está legitimada a receita pública na medida em que haja despesa pública para fazer. Se não tiver despesa pública para fazer, não posso arrecadar. Em economia pública há sempre uma discussão relativamente à dimensão que a despesa e a receita públicas devem ter.

Tem-se, portanto, que:

1) a atividade financeira pública nasce da existência de um Estado que promove a concretização de direitos que justificam uma intervenção e uma ação públicas. Por que é que tem de haver finanças públicas? Porque um Estado social de direito exige uma intervenção pública.

2) essa atividade financeira pública implica a existência de dois blocos:

(i) despesa pública

Para intervir, tenho de gastar.

(ii) receita pública

Se tenho de gastar, preciso de ter verba para gastar – logo, necessito de arrecadar receita.

A atividade financeira pública é, então, feita de um lado positivo e de um lado negativo. Ao lado negativo

corresponde a despesa pública; ao lado positivo corresponde receita pública.

3) estas duas componentes da atividade financeira pública não são independentes; não são autónomas.

Se eu preciso de gastar, eu preciso de ter algo para gastar. Logo, a despesa e o volume da despesa dependem da existência e do volume da receita.

Não fiquemos, porém, com a ideia de que há aqui apenas uma relação unívoca entre despesa e receita. Se estamos a falar de uma intervenção pública, estamos a falar de uma ação do Estado - e o princípio maior do Estado, que caracteriza a sua ação, é o interesse público (esta é a dinâmica da coletividade). Por isso, a minha receita pública precisa de estar legitimada. Se o Estado não tem um intuito lucrativo, ao contrário dos agentes económicos privadas, ele só pode retirar e ir buscar verbas ao mercado para atuar na medida em que tenha de gastar em nome do interesse público. Há, então, uma relação de dependência entre a receita e a despesa: a legitimidade da receita está diretamente ligada à existência da despesa pública. Porquê? Porque é através da despesa pública que o Estado concretiza o interesse pública (através da ação pública).

Orçamento do Estado (continuação)

Apesar de já termos detetado a relação entre receita e despesa públicas, esta inter-relação força a que elas sejam pensadas em conjunto. Temos de as verdadeiramente integrar. Como é que o Estado faz isso? Através do OE, sendo que o OE é um documento de previsão – por ex., eu, Estado, digo que, para o ano de 2019, prevejo gastar 100 e arrecadar 100, dizendo em que é que vou gastar o dinheiro e como é que prevejo arrecadá-lo de forma a haver equilíbrio orçamental (de forma a que aquilo que entra possa fazer face àquilo que sai).

Finanças públicas e concretização de direitos

Este exercício de pensar em conjunto receita pública e despesa pública é feito a partir da construção do OE. Vemos agora o porquê da importância do OE. O que resulta do OE é aquilo que o Estado vai gastar e arrecadar ao longo do ano. E veja-se que aquilo que o Estado gastar é aquilo que lhe vai permitir

garantir os direitos. Por isso, há uma ligação entre o tipo de Estado que temos e a forma como ele terá de intervir.

Os juristas tendem a não gostar do seguinte facto: os direitos carecem de uma concretização pública, que depende do dinheiro que o Estado tem disponível. A jurisprudência do TC alemão fala na “reserva do possível”. “Que Estado queremos?” é uma pergunta que fazemos, mas uma pergunta mais importante é “Que Estado podemos ter?” O Estado que podemos ter é aquele que realisticamente olha para o catálogo da ação pública / de direitos que têm de ser concretizados e percebe que só os vai poder concretizar na medida em que tiver verba para o fazer.

Orçamento do Estado (continuação)

A importância do orçamento é estrondosa; ele delimita e condiciona a ação pública. Cria o espaço para a ação pública e delimita a forma como ela é feita. Mas para termos a história toda, devemos ainda ter em atenção que este ato financeiro – OE – é um ato de vontade política; é um ato que diz “eu, Estado, pretendo vir a gastar e pretendo vir a arrecadar X”. Significa isto que é necessário que esta pretensão se concretize. O Estado tem de passar de uma lógica de previsão para uma lógica de execução. Por isso se diz que, depois de aprovado o OE, ele tem de ser, ao longo do ano para o qual foi criado, executado / aplicado / concretizado.

Durante o ano, aquilo que foi projetado no orçamento é colocado em prática (executado) e, quando termina o período orçamento para o qual o orçamento foi aprovado (1 jan – 31 dez – período de execução), fazem-se novamente as contas e verifica-se o que efetivamente se gastou e o que efetivamente se arrecadou. Esse exercício pós-execução de saber exatamente o que foi gasto e o que foi arrecadado dá origem à conta geral do Estado.

Necessidade de ajustamentos ao OE

Tanto do lado da despesa como do lado da receita pode haver alterações, criando a necessidade de ajustamentos. Terá de haver mecanismos de controlo orçamental para verificar que o OE é cumprido pelo executivo, durante e após a execução do orçamento.

Atividade financeira pública e opções políticas

Na nossa formação, ouvimos múltiplas vezes a expressão políticas públicas. Ouvimo-la em termos gerais (como fruto de uma intervenção do Estado), mas também em termos de políticas públicas específicas (ex.: política pública de saúde, política pública dos transportes, política pública do investimento público, política pública de internacionalização e atração de investimento etc.). Ora, isto tem a ver com a *ratio* das normas jurídicas. O que está por detrás do OE? Uma decisão política. A atividade financeira do Estado sustenta a intervenção pública, sendo que, quando o Estado diz, por exemplo, “este ano vou gastar 100 na saúde, 200 na educação, 50 na habitação, 10 na segurança, 5 na justiça”, está a revelar uma opção política. A atividade financeira pública, que sustenta a intervenção do Estado, é reveladora das opções políticas de concretização dos direitos que sustentam o Estado social de direito.

A opção política é visível no elemento da despesa pública, *i.e.*, nas várias despesas públicas do Estado que vão ser determinadas para aquele ano em concreto, e que necessariamente vão ser suportadas pela receita. Ao decidir ir buscar mais à receita A ou à receita B, estou a fazer uma opção política.

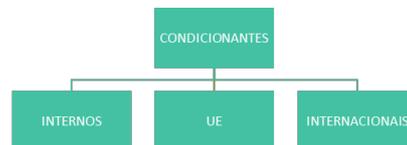
Estado de direito e capacidade financeira pública

O tipo de Estado social de direito que temos também depende da disponibilidade financeira pública.

Em primeiro lugar, tem-se que um Estado social de direito exige ação pública; em segundo lugar, tem-se que essa ação pública é marcada por uma decisão política. Mas essa decisão política não depende exclusivamente de uma orientação ideológica de quem tem o poder de decisão política. Depende também da disponibilidade financeira, ou seja, da capacidade que o Estado tem para arrecadar receita para concretizar a opção política.

Nós, juristas, temos de perceber que o direito é criado a partir de opções políticas, que têm uma influência também económica. Na organização económica da nossa sociedade, há o setor público, o setor privado e o setor cooperativo e social. Na verdade, tem de haver um equilíbrio entre os vários setores. Crescentemente a intervenção do Estado é feita de forma indireta (falando-se no Estado regulador). Nessa lógica, o Estado prefere não aparecer como agente, permitindo que outros agentes tenham espaço para intervir.

A decisão política que é feita está, também ela, condicionada. Em primeira linha, está condicionada por aquilo que é efetivamente arrecadado. A opção política não está autonomizada do fator financeiro, daí a “reserva do possível” e o “Estado que podemos ter”.



É hoje discutida a questão da política pública de habitação, que tenta concretizar um direito social estabelecido na Constituição (o direito à habitação). Há um artigo na CRP que diz “todos temos direito à habitação”. Se o cidadão o conseguir pelos seus próprios meios, ainda bem; caso contrário, o Estado tem o dever de assegurar essa habitação. Só que eu não posso pegar no artigo e dizer ao poder político “eu quero uma casa”. Terei acesso a uma casa apenas se o Estado me puder oferecer essa casa.

Por que é que, para aceder à habitação social, existe um conjunto de normas que provocam uma hierarquia de critérios? Porque não existem recursos ilimitados. Tenho de hierarquizar os mais carenciados e os menos carenciados. Tem de haver uma grande pressão na gestão da atividade financeira do Estado sobre a qualidade da decisão política, e também na qualidade da gestão pública, que é feita sobre dinheiro público, por forma a concretizar o maior número de direitos para o maior número de cidadãos. Isto significa que a decisão política está fortemente condicionada por elementos económicos privados, para não falar da UE e de outros elementos condicionadores internacionais, o que exerce uma enorme pressão para a obtenção de receita pública para que se possa gastar e concretizar os direitos.

Refletindo com calma, tenderemos a encaixar que o direito público, enquanto direito que parte de um Estado social de direito e de um texto fundamental que apresenta um conjunto vasto de direitos que podem ser fantásticamente construídos no papel, precisa de fazer um juízo realista: ligar a concretização desses direitos à capacidade financeira pública. E essa capacidade de o Estado ter receita não é ilimitada. Não o sendo, então também vou ter limitações na realização dos direitos. Por isso é que, na concretização das políticas públicas (sobretudo as sociais e económicas), muitas vezes há a vontade política e a defesa ideológica, mas não se consegue chegar a essa concretização. Onde está a necessidade de tornar isto operacional? Na correta escolha política de hierarquização de despesa; de valorização daquilo que é mais importante. Devemos apostar na defesa ou na proteção dos desempregados? Devemos apostar na habitação social ou no acesso

efetivo ao SNS? Esta é uma escolha condicionada, que tem de ser trabalhada.

Um segundo nível de pressão é colocado na forma como os dinheiros públicos são geridos, porque se tem de tentar fazer muito com pouco, ou com não o suficiente. A tendência, segundo observado pelos autores económicos, é para a despesa pública ir subindo, porque o Estado social de direito tem por objetivo a construção de uma sociedade o mais desenvolvida possível, com o maior nível de bem-estar. Se quero atingir maiores níveis de bem-estar (direitos de 2ª, 3ª geração, etc.) e vou acumulando acrescentos, mais obrigações terá o Estado de intervir e mais terá de gastar. Há, por isso, uma necessidade crucial de balizar e hierarquizar.

Finanças públicas e modelo de Estado

Serão as finanças públicas todas iguais e independentes do modelo de Estado? À partida já deveremos saber a resposta, mas há que reforçá-la. Há que perceber como é que as finanças públicas aparecem, para quê e porquê aparecem, qual a sua primeira função e a complexidade que está envolvida na organização da receita e da despesa, significando isto que precisamos de uma forma diferente de encarar o direito público, as opções do direito público, as opções políticas e as *ratios* normativas. Isto é importante para a formação do jurista completo e que compreende a intervenção do Estado na sociedade. Temos sempre tendência para visualizar as coisas de maneira utópica, mas precisamos de ter em atenção a condicionante económica, jurídica, política e que tudo isso está cimentado numa atividade financeira do Estado.

Funções suplementares da atividade financeira do Estado

Contudo, ao contrário do que até ao momento temos dado a entender, a captação de receita e a decisão de despesa não se limita apenas a uma lógica pura de satisfação e concretização de direitos fruto do Estado social de direito. Para além desta função, a atividade financeira do Estado pode ter outras funções suplementares, o que dificulta ainda mais a equação feita até agora. Na seleção da despesa e da receita, existem mais fatores do que a mera concretização de direitos, pura e simplesmente.

Assim, para além da primeira função de arrecadar receita para haver despesa pública capaz de assegurar direitos fruto do estado social, existem mais justificações para o Estado arrecadar receitas e gastar. Mas não podemos esquecer a visão central – a de que, em primeira linha, a atividade financeira do Estado aparece para concretizar direitos fruto do

Estado social de direito. Arrecada para gastar na concretização dos direitos. Significa isto, para Richard Musgrave (1910-2007), que estamos a falar de uma primeira função: a afetação de recursos. O Estado existe para garantir um estilo de sociedade em que a primeira preocupação é arrecadar para afetar. O Estado arranja recursos, e afeta esses recursos a determinados fins.

CLASSIFICAÇÃO DE MUSGRAVE

1. **Correção da afetação de recursos;**
2. **Redistribuição da riqueza e rendimento;**
3. **Estabilização económica.**

Em que medida é que há mais funções na atividade financeira do Estado? Há a noção de que, mesmo o que o Estado dê espaço à economia privada, ela por si só não se suporta, havendo situações em que não funciona. Por isso, também o Estado deve procurar intervir nesses espaços criados pelas falhas de mercado. Vejam-se as externalidades positivas e negativas (efeitos não esperados, positivos ou negativos, da atividade económica). Uma forma de reequilibrar as posições passou, na Expo 98, por exigir de quem teve aquela externalidade positiva na sua esfera jurídica um contributo para o investimento efetuado. O Estado produziu uma intervenção como forma de reequilibrar os interesses em causa. A resolução da externalidade foi feita através da criação de um tributo: “quando alienares o imóvel, vais fazer uma contribuição suplementar pelas mais-valias que obténs”. Isto porque uma pessoa pode ter adquirido por 5 e vendido por 10. Se tinha o imóvel que valia 10 e com o investimento público este passa a valer 50, há uma mais-valia de 40. Para proceder a um reequilíbrio numa lógica de justiça e participação de gastos, o Estado exigia que, no momento da alienação, houvesse um contributo suplementar, tentando, com isso, eliminar a externalidade.

Pode, também, haver monopólios ou oligopólios. E há a questão dos bens públicos – i.e., bens que o mercado não tem interesse em fornecer, mas que são bens essenciais para satisfazer o interesse coletivo. Logo, o Estado pode ter de gastar para se substituir ao mercado. Dessa substituição pode resultar que certos bens não são totalmente públicos, mas sim semipúblicos ou imperfeitos – e isso provoca, se houver um afluxo em massa, a que não se consiga usufruir do bem público. Isto faz com que o Estado também possa ter de intervir para assegurar o acesso e o usufruto do bem público. Um bem público perfeito é, por ex., um poste de iluminação pública; um bem público imperfeito é, por ex., uma autoestrada – e por isso é que existem portagens.

O Estado pode intervir também através da atividade financeira. Uma questão crescentemente importante é a das assimetrias de informação.

Tendo tudo isto em conta, será que os privados, por si só, se conseguem relacionar de forma límpida, integrada e sistematizada quando é preciso agir de uma forma macro? Uma intervenção macro é algo que cabe ao Estado. O mercado, por si só, não consegue atingir um pleno equilíbrio macroeconómico. Se tiver a necessidade de uma intervenção macroeconómica, não a vou conseguir exclusivamente através dos privados. Cada agente é um representante microeconómico; os vários interesses em concorrência, muitas vezes, não são “casados” nem “casáveis”, necessitando de um “zoom-out”. Também as finanças públicas podem fazer isso. Como? Uma das funções da dívida pública pode ser retirar riqueza / capital do mercado privado, incentivando a poupança e com isso retraindo o investimento, fazendo hipoteticamente retraindo a inflação. Veja-se que a inflação surge quando há um desequilíbrio muito grande entre oferta e procura. Significa isto que é expectável do Estado que intervenha para controlar a inflação.

À disposição do Estado existem muitos mecanismos e instrumentos, alguns deles instrumentos financeiros públicos. Um deles é a emissão de dívida pública. O Estado pode criar instrumentos financeiros capazes de captar os capitais privados, colocando-os fora do mercado privado, numa lógica de poupança (já não são aplicados no consumo, deixando de estimular o desequilíbrio entre oferta e procura e assim limitando a inflação).

Além de servirem para a afetação de receita, as finanças públicas servem também para distribuir recursos. Na redistribuição há uma ideia de justiça social. Também as finanças públicas podem servir o valor da justiça pela redistribuição, mas, simultaneamente, podem ter a função de estabilização macroeconómica (3ª função na ótica de Musgrave).

Ideia 1: a decisão política que pretende concretizar a ação pública e realizar os direitos de um Estado social de direito depende das finanças públicas.

Ideia 2: as finanças públicas são necessárias, em primeira linha, para arrecadar receita que permita gastar e concretizar direitos; em segunda linha, para distribuir / redistribuir recursos e para garantir a estabilização macroeconómica.

26 SET 2018

Conceitos-chave: Funções da atividade financeira do Estado.

Funções da atividade financeira do Estado

A intervenção pública, segundo Richard Musgrave, levava a que a primeira função financeira do Estado fosse a [1] afetação de recursos – ou seja, o Estado tem de intervir; para intervir, tem de gastar; e para gastar, tem de arrecadar. A receita é afetada a uma despesa específica.

A primeira função da atividade financeira do Estado é, portanto, a lógica de afetação de recursos.

Para Musgrave, há mais duas funções da atividade financeira pública. Tínhamos percebido que uma das motivações para a intervenção do Estado passava por uma necessidade de este intervir macroeconomicamente quando havia a necessidade de controlar certos elementos económico-sociais que apenas teriam impacto se houvesse uma intervenção global. Temos o exemplo da inflação. Quando é que acontece? Quando há um desequilíbrio oferta / procura. Para controlar a inflação, é preciso controlar aquilo que a gera: a oferta e a procura. Se retirar dinheiro aos mercados, salvaguardando que ele fica à parte em poupança, o que estou a fazer é reduzir a procura para prevenir a inflação. Isto gera um problema económico que tem de ser resolvido. Só que os privados através da lógica oferta / procura não têm a tendência para solucionar o problema macro. O Estado, através da sua intervenção macroeconómica, consegue proceder a essa solução, manipulando os elementos que geram a inflação.

Este tipo de intervenção, que utiliza instrumentos financeiros públicos para conseguir atingir resultados económicos, gera a função da [3] estabilização macroeconómica. Através da função financeira do Estado, além de se arrecadar receita par aplicar na despesa, também o Estado pode usar a receita e a despesa públicas para resolver problemas macroeconómicos, visando a estabilização macroeconómica.

O Estado pode dirigir-se a grandes investidores ou recorrer às famílias (consumidores em geral). Se se dirige às famílias, pode apresentar pacotes, como os certificados de aforro, que são instrumentos típicos do crédito que o Estado pede aos privados e estes lhe concedem. É uma forma de o Estado ir buscar dinheiro aos privados, mas diferente dos impostos porque há uma contrapartida: ao fim de certo tempo, devolve o dinheiro com juros. Ao fazer isto, a tendência é para os privados não consumirem tanto. A oferta equilibra com a procura e há uma estabilização macroeconómica.

Já percebemos que o Estado intervém e necessita de fatores financeiros para **a)** conseguir receita e aplicar despesa e **b)** poder usar a receita e despesa públicas para estabilizar o funcionamento do mercado, o que os privados por si só não conseguem.

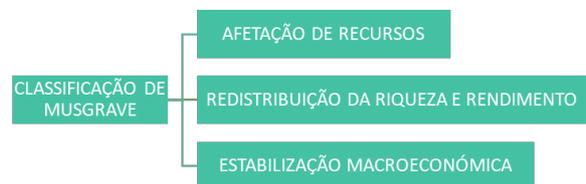
Mas há uma outra função. Veja-se que a justificação primeira da existência de um Estado é a justiça. Ora, a justiça casa com a ideia de solidariedade. Se o Estado existe em primeira linha para garantir níveis elevados de bem-estar à pessoa humana com uma lógica de justiça e solidariedade, então significa que, *a la Robin Hood*, deve haver espaço para que certas pessoas sejam auxiliadas e integradas pelo Estado tendo em vista o melhoramento da sua qualidade de vida. Também é função do Estado, portanto, intervir na sociedade reequilibrando desigualdades. Não significa que estejamos automaticamente a defender um Estado socialista e uma igualdade pura e dura. A ideia aqui é que todos tenham um nível mínimo de condições de vida. O valor justiça e o valor de solidariedade entram como justificação para uma outra atividade financeira do Estado: a **[2] redistribuição**.

Isso significa que também através da despesa e da receita o Estado vai redistribuir. Parte das políticas de reequilíbrio das posições sociais, de auxílio e promoção de níveis mínimos de existência são feitos através das finanças públicas.

Vejamos dois exemplos, um do lado da despesa e outro do lado da receita:

- RSI – o rendimento social de inserção é uma prestação social que é conferida a quem não tem meios de subsistência suficientes, independentemente de ter ou não contribuído previamente para um sistema de segurança social. O RSI é uma prestação social; significa que o Estado vai transferir uma verba financeira dos cofres públicos para a esfera jurídica de um cidadão / agregado familiar. É uma despesa pública através da qual o Estado está a redistribuir.

- Impostos – um dos princípios norteadores dos impostos é o princípio da capacidade contributiva. Eu vou estar sujeito a tributação na medida da minha capacidade contributiva, o que significa que, se o Estado tem despesa e todos nós devemos contribuir para o financiamento da despesa, não deve exigir o mesmo valor a todos, pois nem todos têm a mesma capacidade de contribuir. Cada um contribui consoante as suas possibilidades. Alguns contribuem com mais, outros contribuem com menos (na medida da sua capacidade contributiva). A lógica da redistribuição vai, assim, atuar também do lado da receita.



Se é verdade que o ponto de partida para justificar as finanças públicas se encontra no facto de o Estado precisar de gastar e, por isso, arrecadar – o facto é que também através das finanças públicas o Estado pode proceder ao cumprimento das suas tarefas fundamentais, designadamente o lado social, o lado da justiça, o lado da solidariedade, permitindo uma redistribuição dos recursos na sociedade e, simultaneamente (lado económico), procedendo através de despesa e receita a uma estabilização macroeconómica. Pensar em finanças públicas implica pensar em despesa e receita; isso implica pensar em OE; isso implica pensar em execução do orçamento; isso implica conta geral do Estado e resultados concretos que necessitam de controlo.



Pensar em finanças públicas é pensar no que o Estado vai gastar e arrecadar, mas implica também

perceber que as opções políticas que estão por detrás da despesa escolhidas, das receitas escolhidas e da tipologia do OE também podem ter outros juízos por detrás que a justificam, designadamente a redistribuição de rendimentos (visão social) e a estabilização macroeconómica (visão económica). Isto faz com que as opções políticas financeiras sejam extraordinariamente complexas. Por vezes, pode haver *superavit* (resultado positivo) na execução orçamental, embora o objetivo seja um equilíbrio. Muitos dos Estados da UE têm, no quadro das suas contas públicas, um problema de défice orçamental. Vamos ver que há regras da EU que nos dizem que tem de haver um limite quanto ao valor de défice orçamental permitido. Todavia, um dos casos paradigmáticos é o caso alemão, onde em vez de um défice orçamental tende a haver *superavit*. Mas o *superavit* retira demasiados meios à economia privada e, face a opções de políticas públicas indevidas, pode suscitar desequilíbrios que não são vantajosos do ponto de vista dos direitos e deveres dos cidadãos. Por isso é que a regra de ouro orçamental é uma regra de equilíbrio: o que se gasta deve ser igual ao que se arrecada.

Ideia-chave 1 – a existência de finanças públicas está justificada pela necessidade de intervenção pública.

Ideia-chave 2 – a atividade financeira pública tem vertentes de afetação de recursos, redistribuição e estabilização macroeconómica.

Ainda podíamos ter uma terceira ideia-chave, que já implica um desenvolvimento daquilo de que são feitas as finanças públicas – uma terceira afirmação quanto às componentes dessas finanças públicas.

Ideia-chave 3 – as finanças públicas revelam-se através da existência de despesa pública e receita pública, dois elementos que se interrelacionam e são interdependentes, se organizam integradamente no OE; que deve ser desenhado de acordo com opções políticas, executado de acordo com o que foi desenhado e controlado quer durante a execução, quer após a finalização desta.

É preciso ter em atenção que pode ser vantajoso ter um espaço adicional para jogar – *saving for a rainy day*. E se há desequilíbrios nos valores das políticas públicas existentes, posso aplicar o “mais” a eliminar parte da minha dívida, e fico com menos passivo (fico a dever menos, o que é vantajoso, porque a ideia é não devermos a ninguém). Se tenho um sistema desequilibrado ou periclitante e consigo fazer uma almofada de verbas, melhor. Por um lado, é bom haver *superavit*, mas não deve haver muito *superavit*.

O que falta para fechar este bloco? Temos a noção de que a concretização das finanças públicas depende de dois factos muito importantes: o tipo de Estado – consoante tenha um Estado liberal ou interventivo, terei finanças públicas com pesos, necessidades e instrumentos diferentes. Num Estado liberal, a intervenção pública vai ser reduzida as receitas e despesas vão estar minguadas. Se, por outro lado, tiver um Estado profundamente intervencionista, despesa e receita vão ser valores muito grandes, o que significa que terei uma expansão das funções e intervenções do Estado. São elásticas, estando dependentes do tipo de Estado que temos. Estarmos perante um Estado social de direito enraizado em direitos sociais, quanto mais alargado for o leque de direitos sociais protegidos pelo Estado e quanto maior for a proteção social desses direitos (lógica de extensão e lógica de profundidade), maior necessidade há de robustecer a despesa e a receita: por isso é que, quando temos limites à receita, vai gerar-se um limite à despesa. Quando falamos em limite à despesa, vamos estar necessariamente a limitar as despesas mais significativas. Quais são as despesas mais significativas num Estado social de direito? Saúde, educação, administração pública e segurança social.

Fala-se na reserva do possível e na contraposição Estado que queremos vs. Estado que podemos ter. É que aquilo que tenho de gastar pode ser tão elevado que não consigo ir buscar tudo aquilo de que preciso. Por isso é que se pode colocar em xeque a execução dos direitos sociais. A discussão dos tempos da *troika* foi precisamente: como conjugar uma cultura de equilíbrio orçamental o que um Estado social com direitos alargados implica? O Estado não tem uma árvore das patacas: havendo condicionamentos à receita, a despesa fica também condicionada.

O tipo de Estado e o tipo de intervenção pública faz variar o tipo de finanças públicas. No nosso caso, o Estado social de direito faz com que haja uma necessidade de adequação aos níveis de receita existentes, o que pode colocar em causa a efetividade da concretização dos direitos sociais.

27 SET 2018

Conceitos-chave: Despesa pública.

É necessário ao jurista que está a começar a aprender e a pensar o direito público que as opções normativas que regulam a relação entre Estado e cidadão estão eminentemente condicionadas a uma opção política. Todavia, esta visão é demasiado simplificada. A construção do direito público parte igualmente da aceitação de que, além do elemento opção política, também o elemento financeiro / económico condiciona essa construção, sobretudo quando esta construção do direito pública implica uma intervenção pública, porque a intervenção pública implica despesa pública. Para além destas opções políticas, temos a condicionante financeira. Significa isto que a existência primeira das finanças públicas está ligada à necessidade de intervenção pública e o facto de a intervenção pública dar origem a despesa pública, havendo uma relação intrínseca entre despesa e receita – visto que a receita pública só está legitimada em função da despesa pública.

Por um lado, as finanças públicas são necessárias para afetação de recursos; mas, simultaneamente, regras de finanças públicas existem a defender e exigir a estabilidade orçamental.

Como vimos, além desta primeira lógica de afetação de receitas, temos também como função da atividade financeira pública a possibilidade de garantir fins de justiça e solidariedade através da redistribuição. Igualmente, procuramos garantir uma estabilidade no funcionamento do mercado, atuando as finanças públicas como estabilizadores macroeconómicos. Estão aqui elencadas as três funções de Richard Musgrave.

A concretização das finanças públicas através das regras orientadoras da despesa e receita públicas depende do tipo de Estado que temos. Terei finanças mais ou menos interventivas/pesadas consoante tiver maior ou menor necessidade de uma intervenção pública. O nosso Estado contemporâneo é qualificado como Estado social de direito, marcado por um conjunto crescente e elástico de direitos sociais. São muitos e densos, e custam dinheiro. São a representação do ponto de vista qualitativo, mais elevada da despesa pública, acumulada com as despesas de funcionamento do Estado (sobretudo pagamento de vencimentos aos funcionários públicos). Caso as finanças públicas estejam desequilibradas e seja preciso reequilibrá-

las, o que acontece é um impacto na realização destes direitos sociais. Isto dá-nos a noção de que, mesmo que estejamos perante direitos sociais constitucionalmente consagrados, de relevância inequívoca, determinantes do nosso Estado contemporâneo, eles não são autoexequíveis (como são os direitos, liberdades e garantias).

A verdade é que se exige um nível de finanças públicas robusto, e esse condicionamento do elemento financeiro faz com que o Estado que queremos ter possa não casar com o Estado que podemos ter. Daí falar-se na reserva do possível. Todo o Estado social de direito tem a obrigação de concretizar os direitos sociais, mas deve fazê-lo na medida em que possa, sobretudo com medidas financeiras.

Económico vs. financeiro – quando falamos em elemento económico, estamos a pensar num elemento mais vasto do que o elemento financeiro; o económico contém o financeiro, e tanto pode ser económico público como económico privado. Por que é que está certo dizer que a concretização dos direitos sociais depende do *status quo* económico? A verdade é que a própria ação pública também depende da legitimação e concretização feitas pelos privados.

Exemplo: a AR determina que o salário mínimo nacional passa a ser € 2 000. Há uma onda de contrariedade à lei. É por isto que há concertação social entre os maiores representantes dos trabalhadores e dos empregadores. Há uma procura de consenso, para que haja aceitabilidade.

Se estivermos numa época de escasso crescimento económico, se o Estado desaparecer, poderá estar em causa a concretização dos direitos sociais. Conforme a sociedade está em recessão, tende a haver uma maior extensão da intervenção pública social; conforme a sociedade está em crescendo, tende a haver menor intervenção pública.

A intervenção do Estado é chamada para compensar o fraco crescimento, introduzindo-se como elemento económico catalisador do crescimento. Já quando a economia cresce, o Estado pode abster-se de intervir tão fortemente.

Há uma aproximação à perceção do quão pesado é o Estado através da intervenção pública. Numa análise económica, temos de ter em atenção os elementos qualitativos e quantitativos. Posso determinar que o valor da despesa pública é muito elevado, mas isso não significa que qualitativamente haja uma má gestão pública - se verificarmos, numa lógica de controlo, que os objetivos pretendidos com a intervenção pública foram atingidos. Falamos da efetividade das políticas públicas (atingir ou não os

objetivos pretendidos), o que pode suscitar uma questão de boa ou má gestão dos dinheiros públicos.

O objetivo primeiro deste bloco é compreender a importância do conhecimento das regras de finanças públicas para a compreensão da decisão e da ação públicas. Temos de perceber qual é a relação, qual a sua importância e a justificação da sua necessidade – contextualizar as finanças públicas. Vamos avançar para estudar as regras que norteiam as finanças públicas. Passamos da contextualização para as componentes das finanças públicas.

Neste segundo momento, vamos estudar receita e despesa de forma tendencialmente autónoma. Vamos identificar as principais regras que existem no quadro jurídico nacional para a despesa pública, e as principais regras existentes no quadro jurídico nacional para a despesa pública – uma visão separada das duas realidades. Depois de identificados os princípios fundamentais da despesa e da receita, se as quiséssemos estudar de forma significativa, teríamos de olhar para cada subponto da decisão política, integrar com regras fundamentais da despesa e avaliar a qualidade ou não qualidade da gestão pública. Teríamos de entrar na justificação da intervenção pública em concreto e nas tomadas de decisão do executivo. Teríamos de abordar a questão das políticas públicas e da sua concretização, e daí retirar mais “sumo” relativamente à tipologia da despesa e da receita. Mas não faremos isso. Veremos, sim, que a maioria das regras jurídicas se encontra do lado da receita – porque, do lado da despesa, estamos muito condicionados pela opção política. O facto é que vamos encontrar um manancial de regras muito mais vasto.

Posto isto, o nosso 2º patamar passa por trabalhar despesa e receita de modo individual.

Despesa pública

O primeiro aspeto fundamental quanto à despesa pública é verificar que existem três elementos que compõem o conceito de despesa pública:

- (1) Elemento subjetivo;
- (2) Elemento objetivo;
- (3) Elemento finalístico.

1 – ELEMENTO SUBJETIVO

Está ligado ao “quem faz a despesa”. Estamos a dizer que será uma despesa efetuada por um sujeito público, por oposição a um sujeito privado, sendo que, ainda que a despesa pública e a privada partilhem a ideia de afetação/distribuição de recursos, ao contrário da despesa privada, a despesa pública tem de forma eminente no seu conteúdo a ideia de redistribuição, porque está a ser promovido um interesse público. Uma noção que não deve ser esquecida é uma noção de direito administrativo: a amplitude dos conceitos de Estado e Administração Públicos. Esses conhecimentos devem ser chamados para perceber qual o sujeito que faz a despesa pública. Há uma ligação à organização do Estado e às suas vertentes. O setor público deve ser considerado como um setor abrangente e completo, e não apenas ligado à administração direta ou indireta, ou apenas ao poder central.

Tem havido uma tendência para expandir o alcance do sujeito público – ou seja, as formas como o Estado intervém e as formas que o Estado assume têm evoluído. Isso é importante para perceber quem é o sujeito que efetua a despesa pública. Dependendo de quem é sujeito público para efeitos de finanças públicas e para efeitos orçamentais, percebe-se qual a amplitude da despesa pública, o que condiciona saber se há ou não desequilíbrios orçamentais. Se disser que só o Estado central interessa para esses efeitos será diferente de incluir também a administração local e o setor empresarial do Estado.

Há que ter a ideia nuclear de que são sujeitos públicos:

- administração central;
- administração regional;
- administração local;
- fundos de segurança social.

Mas veja-se que o orçamento da segurança social, por exemplo, tem um conjunto de regras próprias.

A questão de saber o que está abrangido pela despesa pública através da identificação dos sujeitos públicos é muito importante para apreendemos qual a despesa pública que está orçamentada e a despesa pública que não está orçamentada.

Exemplo: o Estado, num processo de recapitalização da CGD, entrou com capital. A pergunta era se esta entrada de capital (despesa) entrava para a contabilização da despesa pública. Segundo regras contabilísticas (e aqui vê-se a ligação com o direito), foi-se desenhando um mapa com limites territoriais sobre o que deveria ou não ser considerado despesa pública, implicando que

algumas das intervenções tidas pelo Estado pudessem não ser consideradas despesa pública. Qual é a vantagem de uma determinada despesa não ser considerada despesa pública e não ser orçamentada? Qual será o interesse do Estado em ter certas despesas que não fazem parte do orçamento? Não entram para as contas de limitação da despesa face à receita. Há vantagens nisso. É muito importante quando estamos em momentos de desequilíbrio orçamental, onde receita e despesa não estão equilibradas. Tudo o que puder fazer para garantir esse equilíbrio será bom. Isto leva a que, se olharmos para a história das finanças públicas, muitos Estados em certas circunstâncias tenham optado por formas de desorçamentação – despesa feita pelo Estado, mas não integrada na lógica orçamental, não contribuindo para desequilíbrios orçamentais. Com a *troika*, houve uma assunção de um compromisso para orçamentar o mais possível. Se tiro de debaixo do tapete e levo para a contabilidade, o défice cresce. No caso da CGD, interessava ao Estado que não fosse orçamentada, pois isso causaria um desequilíbrio. Como é natural, existem dúvidas sobre o que é ou não orçamentado. Em Portugal, na dúvida, recorre-se por vezes à UE. Há decisões, nomeadamente do Eurostat, que determinam o que é ou não orçamentado. Há um condicionamento europeu. A intervenção europeia é feita por dois prismas: **1)** principalmente, regras da UE que estabelecem uma necessidade de equilíbrio orçamental e **2)** para haver comparabilidade efetiva entre EM para aferir níveis de crescimento e desenvolvimento que têm implicações ao nível do financiamento através de fundos comunitários, tem de haver dados comparáveis, pelo que a UE tem listagens sobre o que se inclui e não inclui.

No projeto de integração europeu, há um conjunto de valores e princípios que o norteiam. Um deles é uma lógica de aproximação das economias dos EM, sendo que só haverá uma profunda integração caso os níveis de desenvolvimento sejam equiparados. Esse projeto tem por detrás uma tentativa de criar um bloco económico e social integrado. Ora, nem todas as economias são igualmente desenvolvidas na UE – daí a ideia da coesão. A coesão significa que também compete à UE impulsionar e financiar atividades conducentes a essa aproximação das economias e das sociedades. Por isso, por períodos temporais, face ao orçamento que a UE tem, uma parte desse orçamento do lado da despesa, encontra-se despesa em políticas de coesão, investigação, educação. Esse conjunto de políticas, sobretudo as que dão origem a financiamento para o desenvolvimento, são decididas por um exercício de comparabilidade entre as economias dos EM. Aparece, por isso, a figura dos fundos comunitários: cada país, consoante as suas características, tem acesso a certas verbas. A atribuição das verbas é feita tendo em atenção valores comparáveis. Isto tem implicações ao nível do próprio financiamento do Estado. Para além das receitas internas, também as receitas que o Estado obtém da UE são fundamentais.

2 – ELEMENTO OBJETIVO

Falamos do gasto; da aplicação do elemento monetário na prática. Uma ressalva: se é verdade que a despesa vai ser o gasto efetuado, não devemos deixar de ter em consideração que nem todas as despesas são pecuniárias. Nem todas as despesas implicam que tenha de haver uma transferência de dinheiro físico do Estado para alguém. Pensemos nos impostos. Os impostos são receitas públicas. É que, nos impostos, se é verdade que quando o cidadão / contribuinte paga, o Estado pode utilizar os impostos para conceder benefícios fiscais – ou seja, o Estado diz: em vez de me pagares 100, eu vou permitir que só me pagues 50. Ou porque quer incentivar o investimento, a natalidade, o controlo da faturação, etc. Quando o Estado, através de um benefício fiscal, faz reduzir o montante do imposto que ele tem a receber, está a abdicar de receita. A isso se chama receita cessante. Mas para efeitos contabilísticos, é um menos; é uma despesa fiscal. Não é por acaso que no art.º 2º do estatuto dos benefícios fiscais se diz que o benefício fiscal é uma despesa fiscal. Isto revela que nem toda a despesa que o Estado efetua implica que ele tenha de transferir automaticamente o dinheiro para alguém. Pode abdicar de receita, e esse abdicar de receita constitui uma despesa. Quando identificamos o elemento objetivo, temos de ter em atenção esta ideia de gasto que é efetuado, mas esse gasto não tem de ser obrigatoriamente pecuniário. Porém, a despesa também pode ser não pecuniária. O que nos interessa aqui em concreto são os benefícios fiscais.

3 – ELEMENTO FINALÍSTICO

Aqui, está a dizer-se que a despesa pública tem de estar necessariamente ligada à utilidade pública. Já trabalhamos isto. A despesa pública está legitimada pela necessidade de intervenção pública. Só porque há necessidade de intervenção pública orientada por uma utilidade pública e orientada por um interesse público é que se justifica a despesa. Por isso, além do elemento “quem” (subjeto) e “o quê” (objeto), também o elemento “porquê” tem de estar presente.

Depois de apreendido o conceito de despesa pública e as interrogações ou especificidades de que podemos ter consciência, o passo seguinte é percebermos que a despesa pública precisa de ser classificada. Existem, portanto, classificações da despesa pública.

Qual a justificação da presença das classificações?

1924 –

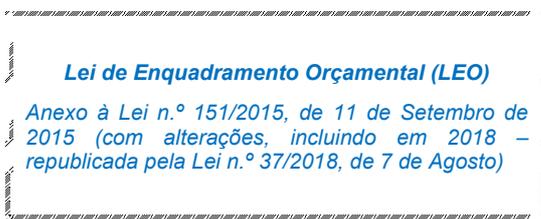
“O propósito mais importante que um sólido sistema de classificação serve é o de assegurar a proporção e o equilíbrio adequados entre os diferentes interesses e atividades sobre os quais o Estado assumiu responsabilidade financeira.”

O que estamos aqui a evidenciar é que as classificações da despesa pública são aquilo que vai permitir tornar transparente o “onde” o Estado gasta. Ao fazê-lo, estamos a detetar que existe uma via para controlar a despesa.

Quando analisámos o esquema inicial e percebemos o caminho que íamos tomar, entendemos que a ideia de controlo é uma ideia nuclear no quadro das regras que norteiam as finanças dos Estado. Para controlar, é preciso saber o que controlar: sem dados, não posso efetivar essa lógica de controlo. Através de um processo de classificação, tornaremos transparente qual é a despesa feita pelo Estado, o que permite aferir da adequação ou não da despesa, e da sua legalidade ou não legalidade. A primeira justificação para as classificações da despesa pública é a necessidade de controlo dessa despesa pública. Ao classificar, efetiva-se a possibilidade de um controlo adequado.

De que classificações estamos a falar? Existem múltiplas classificações possíveis. Da ótica de análise dependerá o critério. Seguiremos, em primeira linha, a classificação contida na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO).

A atual LEO foi aprovada pela lei 151/2015 e já foi alterada.



1 — As despesas inscritas nos orçamentos dos serviços e organismos dos subsetores da administração central e da segurança social são estruturadas em programas, por fonte de financiamento, por classificadores orgânico, funcional e económico.

2 — As receitas são especificadas por classificador económico e fonte de financiamento.

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

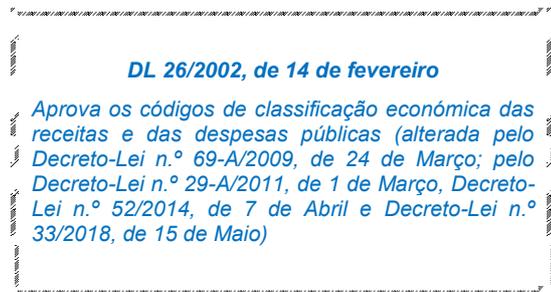
4 — A estrutura dos códigos dos classificadores orçamentais é definida em diploma próprio, no prazo de um ano após a entrada em vigor da lei que aprova a presente lei.

Quando olhamos para o art.º 17º, 1., vemos que são vários os formatos de classificações que vamos ter consoante a ótica de análise. Fala-se em elementos orgânico, funcional e económico.

- (1) Elemento orgânico;
- (2) Elemento económico;
- (3) Elemento funcional.

O nº 4 do art.º 17º diz que a estrutura dos códigos dos classificadores orçamentais é definida em diploma próprio. Ainda não foi criado um diploma pós-2015.

Nota: é preciso complementar este diploma com o DL 26/2002 e o DL 171/2004.



da própria Administração – nos ministérios, por exemplo. Mas falha em muitos casos.

1 – CLASSIFICAÇÃO ORGÂNICA

Olhando para o DL 26/2002, vemos que, ao olhar para a classificação orgânica, encontramos a despesa organizada de acordo com quanto gasta cada órgão e qual a análise comparativa possível entre os órgãos que compõem o Estado. Encontra-se precisamente isto no art.º 5º deste DL.

DL 26/2002 | ARTIGO 5º

(Estrutura da classificação orgânica)

1 - A classificação orgânica deverá estruturar-se por códigos que identifiquem os ministérios e secretarias de Estado, bem como os capítulos, divisões e subdivisões orçamentais.

2 - A cada ministério corresponderá um orçamento próprio, abrangendo as suas secretarias de Estado, com os serviços e despesas que, nos termos das respectivas leis orgânicas, a ele respeitem.

3 - Na unidade de classificação orgânica «Capítulo» incluir-se-ão grupos de despesas afins, descrevendo-se, em subordinação a cada um deles, os serviços dependentes de cada ministério (divisões) e, dentro destes, as subdivisões que se mostrem indispensáveis.

4 - Constituirão capítulos especiais a descrever nos orçamentos de cada ministério as «Contas de ordem», bem como as despesas de «Investimentos do Plano», correspondentes à parte das despesas do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central cujas entidades responsáveis sejam serviços integrados no ministério em causa.

5 - Constituirão capítulos especiais do orçamento do Ministério das Finanças a «Protecção social», os «Encargos da dívida pública», as «Despesas excepcionais» e os «Recursos próprios comunitários».

Nem todas as despesas do Estado são financiadas por um único ministério. Há despesas financiadas por mais do que um. Por exemplo, a rede de cuidados continuados – quando alguém vai parar ao hospital, isso pode acontecer durante um período temporariamente concentrado ou da integração no SNS pode perceber-se que o problema não é resolvido ao fim de X tempo, e a solução seria a pessoa continuar no hospital *ad eternum*. Todos temos consciência de que o hospital pretende dar, em primeira linha, uma resposta em termos de política de saúde, mas há o problema das “camas limitadas”. Naturalmente que o sistema não pode ser desumano ao ponto de mandar as pessoas embora se o problema não estiver resolvido ao fim de algum tempo. Criou-se a chamada rede nacional de cuidados continuados, para que, quando se sai do ambiente hospitalar, continuasse a haver uma resposta de apoio e protecção à saúde (em casa ou em instituições para-hospitalares). Ora, isto custa dinheiro. Esta resposta social não cumpre apenas ao Ministério da Saúde, mas também ao Ministério da Segurança Social. O suporte àquela ação pública que está a salvaguardar a ação em caso de doença continuada é feito através de dois ministérios. Se estiver perante uma classificação orgânica, sei que um ministério gastou 100 e o outro gastou 500, mas não sei quanto é que foi gasto pelo Estado no funcionamento na rede nacional de cuidados continuados – logo, não posso aferir da eficácia daquela despesa na obtenção dos objetivos imediatos. Para o fazer, teria de procurar uma verba orgânica que estivesse a dizer “rede de cuidados continuados no MS” e outra que dissesse “rede de cuidados continuados no MSS”. É uma classificação limitada, que não permite uma avaliação transparente da despesa pública.

2 – CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA

Por isso, além da classificação orgânica, também se introduz a necessidade de uma classificação económica. Essa classificação económica está igualmente prevista no DL 26/2002, no art.º 3, e é feita de acordo com as despesas correntes e as despesas de capital.

DL 26/2002 | ARTIGO 3º

(Estrutura da classificação orgânica)

Esta classificação orgânica é limitada. Pode bater certo numa ótica de comparabilidade relativa dentro

Estrutura dos códigos de classificação

1 - Os códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas procedem à distinção das mesmas entre correntes e de capital.

2 - O código de classificação económica das receitas públicas constante do anexo I procede à sua especificação por capítulos, grupos e artigos.

3 - O código de classificação económica das despesas públicas constante do anexo II procede à sua especificação por agrupamentos, subagrupamentos e rubricas.

qualifique esta classificação como a “classificação do cidadão”.

DL 171/94, de 24 de Junho

Aprova o novo esquema da classificação funcional das despesas públicas.

O DL 171/94 prevê esta classificação. Fica muito claro quanto é que o Estado investiu em defesa nacional, em funções sociais de despesa, educação, habitação e serviços coletivos, etc. Aqui não se tem em atenção o ministério que fez a despesa, mas em que é que a despesa foi efetivamente feita. Por ser muito claro e inequívoco em que é que a despesa foi feita é que se chama a isto a “classificação do cidadão”.

Quando o legislador fala em “despesa corrente”, fala em despesas de funcionamento do Estado, que ocorrem para custear bens e serviços necessários ao funcionamento da máquina administrativa – com os salários, por exemplo. Estas despesas correntes tendem a ser despesas nem produtivas, nem reprodutivas. Vão, naturalmente, potenciar o investimento e a riqueza, mas em si são apenas despesas de funcionamento (consumos intermédios).

Por forma a garantir o efetivo controlo da despesa, o legislador exige que o sujeito público organize a sua despesa de três formas: (1) classificação orgânica, por ministério; (2) classificação económica, distinguindo entre despesa corrente e despesa de capital; (3) classificação funcional, de acordo com a função pública desempenhada. Há uma exigência legal quanto a este aspeto.

As despesas de capital servem para custear bens duradouros ou redução de passivo (ex.: reembolso de empréstimos). Tradicionalmente, estas despesas de capital estão ligadas a uma lógica de produção ou reprodução de riqueza. Através delas, cria-se valor que gera riqueza.

No anexo II do DL 26/2002, encontramos quadros que especificam o tipo de despesa de que se está a falar. Há uma desagregação da despesa por tipologia – despesas produtivas e reprodutivas, geradoras de valor, que vão para além das despesas de funcionamento. Fala-se em transferências de capital, passivos financeiros, etc.



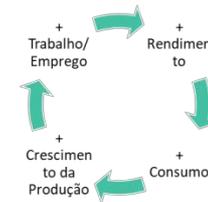
3 – CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL

Quanto à última classificação que a LEO prevê, tem-se que a classificação funcional é aquela que organiza as despesas consoante o tipo de funções desempenhadas pelo Estado. É mais vantajosa do que a classificação orgânica, mas é mais rigorosa e permite uma comparação mais efetiva, porque permite a perceção da despesa pública global, permitindo um melhor controlo na utilização dos meios públicos. Não é por acaso que há quem

Consumos, transferências e investimentos é uma lógica tripartida mais contemporânea. Consumos são despesas de funcionamento e encargos com a dívida pública, tendencialmente correspondentes às despesas correntes. Transferências são prestações unilaterais do Estado para outro ente económico, sem uma contraprestação associada – passagens de dinheiro do Estado para um terceiro, como as instituições particulares de solidariedade social (IPSS), que fazem parte do setor social e muitas vezes agem por conta do Estado. Investimentos são toda a despesa que tenha como efeito a riqueza ou a reprodução desta, tendo uma durabilidade alargada no tempo, normalmente mais do que um período orçamental.

Um terceiro aspeto a abordar: gasta-se para quê? Qual é a função da despesa pública? Obviamente que a primeira função da despesa pública é encontrada na justificação que existe para a organização social e para a prossecução do valor solidariedade social. Também o Estado pode utilizar despesa com objetivos diferentes dos objetivos sociais / de justiça. Também pode ter objetivos económicos com a despesa pública. Isto significa que a despesa pública também cumpre a função de equilíbrio dos ciclos económicos e das forças de mercado. Voltamos à ideia de elasticidade: quando a economia está em recessão, tendencialmente, o governo tenderá a recorrer a políticas orçamentais expansionistas, de aumento da despesa pública. Num período de expansão económica, o governo tenderá a optar por políticas contracionistas, de diminuição da despesa. Apesar de isto ser uma realidade, o facto é que existe a figura dos estabilizadores automáticos, que faz condicionar o impacto desta função de estabilização macroeconómica da despesa pública. Mesmo que não haja a intenção de esticar ou encolher o nível de despesa pública por parte do Estado, assumindo uma política mais ou menos intervencionista pró-ciclo económico, o facto é que isto, independentemente da vontade política, é gerado pela presença dos estabilizadores macroeconómicos. Isto significa que há certos componentes do OE que vão responder automaticamente às flutuações cíclicas da atividade económica, suavizando-as ou atenuando-as sem que haja uma decisão discricionária efetiva sobre a matéria pelo governo. Se há uma recessão, reduz-se o emprego; se se reduz o emprego / aumenta o desemprego, automaticamente vai aumentar a despesa pública para proteger as necessidades. Independentemente da vontade, o funcionamento da economia gera o aumento da despesa pública. Isto faz-nos acrescentar mais um fator ao que tínhamos dito até ao momento. A despesa depende de uma opção política, mas também pode depender de estabilizadores macroeconómicos, ou seja, do cenário económico. O facto de o desemprego surgir e aumentar o desemprego, daí resultando automaticamente um aumento da despesa pública (em subsídios de desemprego), é um estabilizador automático. O subsídio de desemprego não é o estabilizador automático.

O aumento da despesa pública pode assim ocorrer por uma de duas vias: ou porque há uma decisão expressa nesse sentido assumida pelo Governo naquele momento em concreto, ou por aquilo que agora vimos.



Visão keynesiana: uma das formas de projeção face a momentos de crise é um investimento público, que muitas vezes é o que é preciso para desenvolver o mercado de trabalho e haver mais rendimento e consumo. A despesa pública pode aumentar para fazer este ciclo voltar a funcionar. Uma função da despesa pública pode também ser reativar o desenvolvimento económico.

Não devemos esquecer que, quando há essa decisão de intervenção, haverá sempre o peso da opção política. Mais uma vez, não se consegue compreender despesa pública sem se compreender decisão política e opção política.

O passo seguinte é o valor da despesa pública no quadro da economia nacional. Aquilo que resulta de uma análise orçamental continuada, de vários ângulos, revela uma tendência para o crescimento da despesa pública. A regra é a despesa pública ir aumentando ao longo dos anos – com pequenas oscilações de ano para ano, mas a regra é uma tendência crescente. O valor da despesa pública em percentagem do PIB é muito significativo. Além de ter um valor significativo, numa lógica comparativa de vários anos, tem uma tendência de crescimento. Portanto, 1) a despesa pública face ao PIB é elevada e 2) a tendência é crescente.

O que queremos agora perceber? Se há alguma explicação para esta tendência crescente da despesa pública. Para perceber isto, vamos socorrer-nos de três teorias económicas, tendo a noção de que são mais os fatores que justificam esta ideia da despesa pública crescente. Lembremo-nos de que quanto mais despesa social, mais despesa pública; quanto maior o perímetro do setor público for, tendencialmente também maior será a despesa pública. E há um elemento demográfico: quanto maiores modificações demográficas existirem, também maior pressão à despesa pública irá ocorrer. De uma forma simplificada, a tendência na nossa sociedade para a taxa demográfica é para o envelhecimento (diminuição da taxa de natalidade e aumento da esperança média de vida), o que significa maior despesa pública – mais necessidade de apoio à saúde, maior tendência para haver um grande período de reforma, menos profissionais a trabalhar, etc.

Assim se justifica uma tendência de crescimento da despesa pública e a existência de uma elevada despesa pública. Razão 1: estado social de direito e o preço dos direitos sociais, com extensão e densidade crescentes. Razão 2: orçamentação e desorçamentação. Razão 3: a questão das modificações demográficas e a sua relação com a diminuição da receita e o aumento da despesa.

Há, também, que ver a questão da qualidade da despesa pública vs. o controlo dessa despesa. Deve ou não deve haver um limite à despesa pública? Isto é algo que é fundamental pensar por estar inter-relacionado com a questão da reforma do Estado e do papel do Estado na sociedade.

03 OUT 2018

Conceitos-chave: Lei de Wagner; hipótese de Peacock-Wiseman; teoria da *public choice*; limite à despesa pública.

Com uma análise dos vários fatores económicos, sociais, demográficos e orgânicos, vamos percebendo que há uma justificação para um crescendo da despesa e para o seu valor elevado. Se olharmos para a estatística, a regra geral é um aumento que subsiste. Podemos pensar que a despesa pública deveria ser contracíclica – ou seja, se tenho um Estado que precisa de ter mais intervenção / ação pública, a despesa pública aumentaria; se tenho uma economia em crescimento, a tendência seria de restrição. Contudo, verificamos que há um aumento mediano da despesa pública, e que ela não torna a baixar aos níveis anteriores.

O que é importante tentar compreender é o que poderá estar por detrás desta tendência de crescimento e não regressão nos valores da despesa pública.

Lei de Wagner

Em primeiro lugar, como teoria explicativa disto, vamos olhar para a lei de Wagner. Adolph Wagner (1835-1917) diz-nos que, no caso de estarmos perante sociedades que promovem e buscam crescimento e desenvolvimento económico e social, naturalmente as despesas públicas vão sempre estar a crescer, porque:

>>> existem forças / fatores instrumentais que reforçam a intervenção pública (ex.: redução da natalidade, aumento da esperança média de vida);

>>> conforme as sociedades se tornam mais proativas e tendencialmente mais exigentes (com uma profundidade de direitos sociais maior e uma maior proteção social exigida ao Estado), a despesa será maior

>>> se há uma tentativa de promover crescimento e desenvolvimento através do progresso tecnológico, então terá de haver programas públicos de incentivo a esse modelo de desenvolvimento da sociedade e da economia.

O que estamos a dizer é que, nas sociedades que não querem ficar estagnadas e cristalizar o seu modelo de organização, a tendência será para uma intervenção do Estado, que custa dinheiro e exige uma receita crescente para fazer face a uma despesa crescente.

Nota: este crescimento é em percentagem do PIB.

Hipótese de Peacock-Wiseman

Outra tese económica existente é a de Peacock-Wiseman. Esta teoria económica diz-nos que a despesa pública cresce de modo inconstante ao longo do tempo, motivada por períodos de descontinuidade – ou seja, dizem-nos estes autores que há um crescimento na despesa pública quando temos momentos de convulsão social. Como após esses momentos de convulsão social tem de haver um maior grau de exigência na ação pública, não se regressaria aos valores de despesa anteriores porque haveria uma lógica de habituação ao nível de fiscalidade que suportava esse aumento da despesa.

Segundo Peacock-Wiseman, a tendência para o aumento da despesa pública é feita como resposta a um impulso da sociedade que exige intervenção pública – para dar resposta a necessidades prementes colocadas pelas sociedades. Uma vez satisfeitas essas necessidades, haveria que reduzir para os níveis anteriores. Mas os autores dizem “não”, pois os cidadãos habitam-se a essa ação do Estado e à quantidade de impostos que têm de pagar. Por isso, o Estado não regride na despesa pública. Ela mantém-se, e volta a aumentar num novo momento de convulsão social (protestos, movimentos sociais, etc.).

Para RCP, esta é uma teoria mais limitada, pois nem todas as despesas têm por detrás um processo de convulsão social.

Teoria da *public choice*

A terceira teoria é a da escola da “*public choice*”, ou escola de Chicago. Aqui assume-se que o crescimento da despesa pública vai depender, em primeira linha, da decisão política. – mas assumindo-se essa decisão política como tentativa de conciliar os interesses presentes no mercado, e captar votos (lógica de jogo do poder). Aquilo que poderia justificar o aumento persistente da despesa pública seria fazer passar esse aumento por uma decisão política marcada por uma tentativa de resolver conflitos entre os agentes económicos presentes no mercado (satisfazer os interesses presentes no mercado) e, simultaneamente, tentar captar votos, aumentando a despesa e captando votos.

No fundo, esta teoria critica o aumento da despesa e justifica-o com uma ligação muito grande à lógica da burocracia. Cada serviço da administração está habituado a trabalhar com dado orçamento e não quer reduzi-lo, justificando sempre a necessidade daqueles valores. Por um lado, a *public choice* fala num aumento da despesa para tentar equilibrar as posições dos interesses no mercado, e simultaneamente fala em captação de votos. Além disso, uma vez os serviços estando habituados aquele orçamento, reduzi-lo jamais, justificando sempre a necessidade de todos aqueles valores. De acordo com esta teoria, são mais estes fatores que estão em jogo.

progressão do desenvolvimento e do crescimento da sociedade, das exigências da sociedade ao Estado, os aspetos burocráticos (uso da despesa pública como captação de votos) e a captura dos interesses económicos podem dar uma boa justificação para esta ideia de crescimento e continuidade, e manutenção e aumento subsequente dos valores da despesa pública.

Nota: as PPP fazem com que a atividade pública possa ser desenvolvida por um privado. O aumento da despesa faz com que o Estado tenha de ser criativo, levando a uma reconfiguração do direito público. Mesmo do ponto de vista da legitimidade do direito público, há interesse na intervenção dos privados.

Nota 2: a *sharing economy* é um movimento que aposta numa lógica de parceria. Está a colocar-se em evidência que há benefícios numa ação partilhada. A economia da partilha é vista, sobretudo, entre os privados. Há que fazer este exercício aplicado aos três setores: o público prossegue o bem comum; o privado tem mecanismos eficazes e eficientes. Por que é que não posso aplicar aspetos positivos de um e do outro? Há potencialidades de parceria, de utilização partilhada de recursos. Há uma reconfiguração na forma como a intervenção pública é projetada, tentando aproveitar o que há de bom em cada setor para satisfazer as necessidades. Tem a ver com um *how to*. O Estado pode assim tentar um melhor aproveitamento dos recursos públicos.

Vimos uma tentativa de justificação ou fundamentação do porquê de valores elevados de despesa pública e o poder da lógica de crescimento continuado. Temos elementos sociais, económicos e demográficos que explicam e teorias económicas; podemos e devemos fazer juízos críticos sobre esse tipo de dados, sendo que, quando começamos a tecer considerações desta amplitude, convém termos em atenção as inter-relações que existem entre as matérias.

Limite à despesa pública

O que pensar? Estas teorias apresentam fatores que, conjugados com o fator da lógica da continuidade da

Já demos um salto para perceber que interessam a quantidade e a qualidade da despesa. Daí a necessidade de perceber como a gestão dos dinheiros públicos é efetuada. Não se pode deixar de ter em consideração a razão de ser da despesa. Além do elemento puramente económico, também temos a *ratio* da despesa, que tradicionalmente será encaixada numa necessidade de intervenção social e de desenvolvimento de direitos sociais.

Isto faz-nos necessariamente ter em atenção que, na decisão de despesa pública, se deve fazer uma análise custo/benefício, percebendo em que medida o investimento público é o meio mais adequado para satisfazer uma necessidade, ou se deve, pelo contrário, ser um privado a providenciar a satisfação daquela necessidade. Mais uma vez, chegamos ao mesmo patamar: a quantidade e qualidade da despesa pública variam exatamente na proporção do tipo de Estado existente, e daquilo que é considerado essencial ser intervenção pública. Mas não devemos esquecer, como vimos anteriormente, que o Estado que queremos ter talvez não seja o Estado que podemos ter. Precisamente porque existe limitação no âmbito das contas públicas. E a grande limitação é vista em termos orçamentais (limite ao défice orçamental). Isso faz condicionar a receita e o montante da despesa.

Precisamente perante isto podemos colocar a questão: se tenho o problema da quantidade da receita e isso tem implicações na qualidade da despesa, existe ou não deve existir um limite à despesa pública?



A questão do limite à despesa está intrinsecamente ligada com o limite à receita. Apesar de as finanças serem compostas de despesa e receita, e partirem de uma ação política, só posso gastar na medida em que tiver receita. Se a receita for limitada, certamente estarei limitado no meu gasto. Quando falamos em limite à receita, em primeira linha, temos de ter a noção de que falamos de receita pública – o Estado, não tendo uma "árvore das patacas", precisa de arrecadar a receita na economia. Fá-lo através do recurso a meios que são inicialmente

privados, mas adquirem uma lógica pública. Não posso esgotar todos os recursos dos privados, trazendo-os para o público – a economia privada precisa de recursos para funcionar. Tenho de delimitar a minha receita dentro de um quadro que potencie a receita privada e o funcionamento do setor privado.

Especificamente, quando falamos em limite da receita, as duas receitas públicas mais relevantes são os impostos e a dívida pública.

Quando pensamos nos impostos, podemos ter a ideia de que são ilimitados, mas não são. Eu, cidadão, pago na medida da minha capacidade contributiva. Eu só tenho de contribuir para o Estado na medida do que tenho. O poder de subir os impostos não é ilimitado.

Por outro lado, se é verdade que os impostos estão limitados à capacidade contributiva, a dívida pública – que significa o Estado ir ao mercado pedir dinheiro emprestado aos privados – tem um condicionamento: não posso ir ao mercado tirar a riqueza toda dos particulares para levar tudo para o público. Com a dívida pública, vou ter que devolver o dinheiro que me emprestaram com juros, o que traz à colação um importante princípio de finanças públicas – o princípio da equidade intergeracional. Este princípio condiciona aquilo que o Estado pode arrecadar. Se arrecadar de mais, as gerações vindouras vão estar agrilhoadas a uma incapacidade de gerirem as suas próprias escolhas. Logo, a própria ideia de intergeracionalidade condiciona a receita pública e, por isso, a despesa pública.

Se compatibilizarmos a despesa e a receita, verificamos a existência de limites legais que exigem que a receita esteja o mais equilibrada possível com a despesa e, simultaneamente, que a dívida pública tenha um limite. Esta limitação também é importante para a credibilidade internacional, a começar nas agências de *rating* e no impacto que têm nas decisões dos agentes económicos. Uma economia é alavancada pelo investimento. Se o privado acha que não vai receber nada, não vai investir, e há um "travão" no investimento. E aí não se gera riqueza, não se pode cobrar impostos, etc.

Há uns anos atrás, quando isto acontecia, podia utilizar-se o mecanismo da moeda: se desvalorizar a minha moeda, poderia ser uma solução. Mas desde que aderimos ao euro, não há política de desvalorização monetária que possa compensar desequilíbrios e dívida pública elevada para sustentar uma despesa crescente.

Ponto 1 - há uma relação direta entre a limitação da despesa e a limitação da receita. A limitação da receita vem de limites aos impostos e à dívida pública – quer de limites legais quanto ao défice orçamental e à dívida pública, quer da impossibilidade de o Estado retirar toda a riqueza produzida na economia e que também tem de ser partilhada pelo setor privado. Isto significa que há a necessidade de controlar a despesa, quer face ao imediato (para cumprimento das regras), quer igualmente para o futuro. Se houver um desequilíbrio futuro das contas públicas, as gerações futuras estarão agrilhoadas a opções anteriores e às suas efetivas necessidades. Tudo isto piora porque o Estado não tem agora a possibilidade de usar a desvalorização monetária como instrumento económico-financeiro, o que força um rigor no equilíbrio orçamental – um maior cuidado com o valor da despesa pública, que só pode ser suportada se houver receita pública orçamentada (impostos) que a sustente, uma vez que também essa visão de recurso aos mercados através da dívida pública está condicionada pelas limitações legais.

04 OUT 2018

Conceitos-chave: Quadro normativo da despesa pública.

Quadro normativo da despesa pública

Procurámos perceber por que é que há um nível elevado de despesa pública, e por que é que é essencial ponderar a qualidade da despesa pública, quer do ponto de vista da decisão política, como quanto à forma como o dinheiro público é gasto. Tentámos apontar elementos que nos fazem concluir que talvez seja verdade dizer que a despesa pública tem limites.

Nota: em que medida é que as parcerias público-privadas (PPP) podem ser usadas como ponto de reflexão no quadro das finanças públicas? Isto tem a ver com modelos de intervenção pública partilhada. O Estado tende a não assumir um modelo de intervenção unitária, associando-se a outros agentes numa lógica de parceria. Esse pode ser um elemento a considerar quando falamos em despesa pública. A despesa tende a diminuir se houver uma intervenção de privados.

Depois de abordarmos a questão da qualidade/quantidade da despesa pública, e a questão da limitação da quantidade de receita e das implicações para a quantidade de despesa, a questão seguinte consiste em percorrer o quadro normativo e perceber quais as regras legais que influenciam a nossa maneira de pensar a despesa pública; que determinam, de uma forma genérica, como a despesa deve ser efetuada.

Nas normas que vamos invocar encontraremos um reflexo de muito daquilo que temos vindo a dizer.

Olhemos para o 15º, 3. da LEO: o que se está a assumir é que tem de haver uma lógica de completa orçamentação da despesa.

LEO | ARTIGO 15º

(Não compensação)

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

2 — *A importância integral das receitas tributárias corresponde à previsão dos montantes que, depois de abatidas as estimativas das receitas cessantes em virtude de benefícios tributários e os montantes estimados para reembolsos e restituições, são efetivamente cobrados.*

3 — *Todas as despesas são inscritas pela sua importância integral, sem dedução de qualquer espécie, ressalvadas as seguintes exceções:*

a) *As operações relativas a ativos financeiros;*

b) As operações de gestão da dívida pública direta do Estado, que são inscritas nos respetivos programas orçamentais, nos seguintes termos:

i) As despesas decorrentes de operações de derivados financeiros são deduzidas das receitas obtidas com as mesmas operações, sendo o respetivo saldo sempre inscrito como despesa;

ii) As receitas de juros resultantes de operações associadas à emissão de dívida pública direta do Estado e ou à gestão da Tesouraria do Estado são abatidas às despesas da mesma natureza;

iii) As receitas de juros resultantes das operações associadas à aplicação dos excedentes de Tesouraria do Estado, assim como as associadas aos adiantamentos de tesouraria, são abatidas às despesas com juros da dívida pública direta do Estado;

iv) As receitas de juros resultantes de operações ativas da Direção-Geral do Tesouro e Finanças são abatidas às despesas com juros da dívida pública direta do Estado.

4 — A inscrição orçamental dos fluxos financeiros decorrentes de operações associadas à gestão da carteira de ativos dos fundos sob administração do Instituto de Gestão dos Fundos de Capitalização da Segurança Social, I. P., é efetuada de acordo com as seguintes regras:

a) As receitas obtidas em operações de derivados financeiros são deduzidas das despesas correntes das mesmas operações, sendo o respetivo saldo sempre inscrito como receita;

b) Os juros recebidos de títulos de dívida são deduzidos dos juros corridos pagos na aquisição do mesmo género de valores, sendo o respetivo saldo sempre inscrito como receita.

5 — O disposto nos números anteriores não prejudica o registo contabilístico individualizado de todos os fluxos financeiros, ainda que meramente escriturais, associados às operações nelas referidas.

Como já vimos, o 17º, 1. da LEO, complementado com o nº4, determina a necessidade das classificações da despesa.

LEO | ARTIGO 17º

(Especificação)

1 — As despesas inscritas nos orçamentos dos serviços e organismos dos subsetores da administração central e da segurança social são estruturadas em programas, por fonte de financiamento, por classificadores orgânico, funcional e económico.

2 — As receitas são especificadas por classificador económico e fonte de financiamento.

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

4 — A estrutura dos códigos dos classificadores orçamentais é definida em diploma próprio, no prazo de um ano após a entrada em vigor da lei que aprova a presente lei.

Já vimos que a necessidade que o legislador tem de imprimir esta obrigação prende-se com a necessidade de controlo da despesa. Por outro lado, o 17º, 1. também nos diz que as despesas são estruturadas em programas. Este aspeto também é muito importante, pois (e complementemos com o 45º da LEO) há a ideia de que, para haver qualidade da despesa, transparência na despesa, deverá haver afetação clara da despesa a um objetivo concreto – ou seja, não vale de nada dizer que vou aplicar € 1 000 por ano na compra de papel higiénico e € 50 milhões na prestação de desemprego se a estruturação da despesa não estiver feita em atenção a objetivos predefinidos.

LEO | ARTIGO 45º

(Caracterização dos programas orçamentais [Estrutura do Orçamento do Estado – Programas orçamentais])

1 — Os programas orçamentais incluem as receitas e as despesas inscritas nos orçamentos dos serviços e das entidades dos subsectores da administração central e da segurança social.

2 — O nível mais agregado da especificação por programas corresponde à missão de base orgânica.

3 — Para o efeito da apresentação e especificação dos programas orçamentais, a desagregação da missão de base orgânica faz -se por programas e ações.

4 — A missão de base orgânica inclui o conjunto de despesas e respetivas fontes de financiamento que concorrem para a realização das diferentes políticas públicas setoriais, de acordo com a lei orgânica do Governo.

5 — Os programas orçamentais correspondem ao conjunto de ações, de duração variável, a executar pelas entidades previstas no n.º 1, tendo em vista a realização de objetivos finais, associados à implementação das políticas públicas e permitem a aferição do custo total dos mesmos.

6 — As ações correspondem a unidades básicas de realização de um programa orçamental, podendo traduzir -se em atividades e projetos.

7 — No início da legislatura, o membro do Governo responsável por cada política pública setorial definida na missão de base orgânica propõe, no cumprimento do programa do Governo e no respeito pelo disposto no artigo seguinte, a criação de programas, a sua denominação, o período de programação, os custos totais, as fontes de financiamento e as metas a alcançar.

8 — Os programas são aprovados em reunião do Conselho de Ministros.

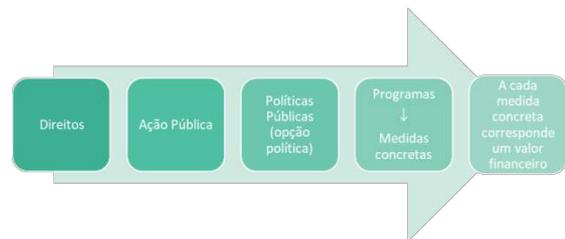
9 — O membro do Governo responsável por cada missão de base orgânica determina a entidade gestora do conjunto dos respetivos programas.

10 — No caso da missão de base orgânica associada aos órgãos de soberania, a definição e gestão dos respetivos programas cabe à entidade indicada pelo órgão de soberania.

11 — Dentro do Ministério das Finanças, é obrigatória a constituição de um programa destinado a fazer face a despesas imprevisíveis e inadiáveis, bem como de um programa não vinculativo destinado a gerir e controlar a

despesa fiscal resultante da concessão de benefícios tributários.

12 — O disposto no presente artigo é regulamentado por decreto-lei.



Percebe-se que o Estado deve intervir, e é desenhado um programa na tentativa de construção de um mercado de trabalho para os jovens. Esse desenho tem várias medidas, que podem ser o financiamento da contribuição para a Segurança Social (custa € 1 000 ao Estado), a formação profissional aos jovens (custa € 2 000 ao Estado) e assim por diante. Tem de haver um pensamento estruturado sobre a despesa pública. Há que sistematizar a intervenção pública, determinando de forma clara os objetivos, estabelecendo um conjunto de medidas / instrumentos capazes de atingir esses objetivos e assim discriminar a despesa pública a ser efetuada.

Há que:

- 1) melhorar a gestão da despesa pública;
- 2) torná-la mais transparente;
- 3) melhorar a qualidade dessa despesa.

Nota: não interessa muito uma ida às urnas se não houver uma consciência do que é exigido aos decisores políticos. A própria decisão política de efetuar despesa deve ser norteada por uma qualidade na decisão e na forma (sistematizada) como é desenhada a despesa pública.

O 15º, 2. (v. atrás), apesar de ser uma norma que apela ao conceito de receita e não ao conceito de despesa, é uma chamada despesa fiscal. O que é que isto quer dizer?

O que é uma receita cessante? É uma receita que o Estado previu que iria obter, mas da qual, na prática, prescindiu. Se é uma receita cessante, na verdade, revela-se como uma despesa. Acontece, nomeadamente, em virtude de benefícios fiscais. Se o Estado concede um benefício fiscal, está a abdicar de receita fiscal. Também o 15º, 2. da LEO tem conteúdo que releva para efeitos de despesa pública. O que se está a dizer é que o Estado tem de contabilizar esta receita cessante / despesa fiscal, mesmo que não seja uma transferência financeira / pecuniária direta.

O primeiro passo para o Estado cobrar um imposto é existir uma norma de sujeição fiscal – significa o Estado ter criado uma norma que diz “aquele rendimento / consumo / património tem de pagar imposto”. Aquela base está sujeita a tributação. Quando há esta norma de sujeição, automaticamente é devido X ao Estado. É um direito legal do Estado exigir aquele X, pois está criada na OJ a obrigatoriedade de pagamento do imposto por aquele sujeito passivo. Quando o Estado diz: “eu tenho direito a receber, mas, por um interesse público superior, vou cobrar 50 em vez de 100”, está a abdicar de 50. Este abdicar faz reduzir. No fundo, temos receita cessante ou despesa fiscal (são o mesmo, de diferentes perspetivas - o Estatuto dos Benefícios Fiscais fala em benefícios fiscais). É algo que por inerência estava destinado ao Estado, mas do qual ele abdicou.

Nota: o reembolso / retenção na fonte não é benefício fiscal ou receita cessante. A devolução é feita por lei.

Normas até ao momento:

- 15º 3 – orçamentação/desorçamentação
- 17º 1 – classificações orgânica, funcional e económica
- 17º 4 – organização por programas
- 15º 2 – receitas cessantes/despesa fiscal: têm de ser contabilizadas

O que nos diz o 17º, 3. (v. atrás) da LEO?

Não deve haver espaço para confidencialidade na despesa; não deve haver um “saco azul”. Pode haver exceções, mas a regra é esta.

LEO | ARTIGO 18º

(Economia, eficiência e eficácia)

1 — A *assunção de compromissos e a realização de despesa pelos serviços e pelas entidades pertencentes aos subsectores que constituem o setor das administrações públicas estão sujeitas ao princípio da economia, eficiência e eficácia.*

2 — A *economia, a eficiência e a eficácia consistem na:*

a) *Utilização do mínimo de recursos que assegurem os adequados padrões de qualidade do serviço público;*

b) *Promoção do acréscimo de produtividade pelo alcance de resultados semelhantes com menor despesa;*

c) *Utilização dos recursos mais adequados para atingir o resultado que se pretende alcançar.*

3 — *Sem prejuízo do disposto nos números anteriores a avaliação da economia, da eficiência e da eficácia de investimentos públicos que envolvam montantes totais superiores a cinco milhões de euros, devem incluir, sempre que possível, a estimativa das suas incidências orçamental e financeira líquidas ano a ano e em termos globais.*

18º - quando há a decisão de criar despesa pública, esta tem de cumprir a regra dos três Es – economia, eficiência e eficácia.

1, economia - gastar o mínimo possível garantindo a maior qualidade da intervenção pública.

2, eficiência – tornar mais eficiente a ação pública, de modo a reduzir a despesa necessária.

3, eficácia – tem de haver uma racionalidade económica na decisão de despesa pública.

O princípio da eficiência e eficácia traduz-se (olhe-se ao 52º, 3.) na necessidade de autorização da despesa em concreto.

LEO | ARTIGO 52º

(Princípios gerais de receita e de despesa [Regime geral da execução orçamental – Princípios de execução orçamental])

1 — Nenhuma receita pode ser liquidada ou cobrada sem que, cumulativamente:

- a) Seja legal;*
- b) Tenha sido objeto de correta inscrição orçamental;*
- c) Esteja classificada.*

2 — A liquidação e a cobrança de receita podem ser efetuadas para além dos valores previstos na respetiva inscrição orçamental.

3 — Nenhuma despesa pode ser autorizada sem que, cumulativamente:

- a) O facto gerador da obrigação respeite as normas legais aplicáveis;*
- b) Disponha de inscrição orçamental no programa e no serviço ou na entidade, tenha cabimento e identifique se os pagamentos se esgotam no ano ou em anos futuros no período previsto para o programa;*
- c) Satisfaça os requisitos de economia, eficiência e eficácia.*

4 — Nenhuma despesa pode ser paga sem que o compromisso e a respetiva programação de pagamentos

previstos sejam assegurados pelo orçamento de tesouraria da entidade.

5 — O montante anual de um programa estabelece o teto máximo de pagamentos que podem ser feitos.

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

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

8 — Os compromissos que dão origem a pagamentos em ano económico, que não seja o ano da sua realização, ou em vários anos económicos constantes dos programas, podem ser assumidos pelas entidades e serviços sem pagamentos em atraso, mediante prévia autorização do ministro da tutela.

9 — Cabe às entidades gestoras do programa assegurar o cumprimento por parte das entidades e dos serviços do registo tempestivo nos sistemas local e central dos compromissos referidos no número anterior.

Para que um determinado organismo gaste, esse gasto tem de ser efetivamente, especificamente e concretamente autorizado. Essa lógica de autorização também revela uma lógica de controlo da despesa em concreto – por isso, também, o 68º, 1.

LEO | ARTIGO 68º

(Controlo da execução orçamental [Controlo e responsabilidades])

1 — A execução do Orçamento do Estado, incluindo o orçamento da segurança social, é objeto de controlo administrativo, jurisdicional e político, e tem como objetivos, designadamente:

a) A confirmação do registo contabilístico adequado, e o reflexo verdadeiro e apropriado das operações realizadas por cada entidade;

b) A verificação, acompanhamento, avaliação e informação sobre a legalidade, regularidade e boa gestão, relativamente a programas e ações de entidades de direito público ou privado, com interesse no âmbito da gestão ou tutela governamental em matéria de finanças públicas, nacionais e da União Europeia, bem como de outros interesses financeiros públicos;

c) A verificação do cumprimento dos objetivos pelos gestores e responsáveis a quem foram atribuídos recursos.

2 — O controlo administrativo compreende os níveis operacional, setorial e estratégico, definidos em razão da natureza e âmbito de intervenção dos serviços que o integram.

3 — O controlo administrativo pressupõe a atuação coordenada e a observância de critérios, metodologias e

referenciais de acordo com a natureza das intervenções a realizar, sem prejuízo das competências da autoridade de auditoria nos termos da lei.

4 — O controlo jurisdicional da execução do Orçamento do Estado compete ao Tribunal de Contas e é efetuado nos termos da respetiva legislação, sem prejuízo dos atos que cabem aos demais tribunais, designadamente aos tribunais administrativos e fiscais e aos tribunais judiciais, no âmbito das respetivas competências.

5 — A Assembleia da República exerce o controlo político sobre a execução do Orçamento do Estado e efetiva as correspondentes responsabilidades políticas, nos termos do disposto na Constituição, no Regimento da Assembleia da República, na presente lei e na demais legislação aplicável.

O 18º (v. atrás) estabelece que a despesa pública deve observar economia, eficiência e eficácia. Na prática, em que é que esse princípio se materializa? Na autorização específica e no controlo específico.

Isto significa também que crescentemente há uma necessidade de distinguir dois momentos implicados na despesa:

1º) assunção de compromisso;

2º) efetivação da despesa em concreto.

Há que assumir o compromisso que leva à despesa, e depois o gasto em concreto.

Se olharmos para o 52º, 4. (v. atrás) da LEO, verificamos que o legislador afirma o seguinte: eu, entidade pública, não posso assumir uma despesa se não tiver já dinheiro para gastar. Se isso não estiver previsto no orçamento da tesouraria da entidade, ela não pode gastar. Esta medida força a que não haja assunção de compromissos que depois não podem ser cumpridos, dando espaço para cumprir os chamados pagamentos em atraso. Não deve ser apenas o momento exato do pagamento onde a nossa preocupação deve estar dirigida, mas também um momento prévio – quando eu, Estado, assumo o compromisso de vir a pagar. Se eu, Estado, não pago, fico com dívida, aumentando o dinheiro que devo aos credores e desequilibrando o orçamento, incumprindo regras. Quanto mais despesas tenho em modo de espera, mais desequilíbrio o meu orçamento, tendo menos possibilidade de cumprir os limites legais.

O fundamental é ter noção de que esta regra prevista na LEO está regulada em diploma próprio – lei 8/2012, que nasce do memorando de entendimento com a *troika*.

Em relação à assunção de compromissos, como vimos, nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que o compromisso e a respetiva programação (veja-se o 52º, 4.) sejam assegurados pelo orçamento.

A lógica é limitar a assunção de compromissos para limitar o aumento da despesa. Tenta-se resolver o problema indo ao momento em que se decide efetuar a despesa.

O que se diz é que o Estado tem de ter uma responsabilidade acrescida no momento da assunção da despesa. Na decisão de gastar é que tem de fazer um juízo sobre se pode ou não gastar – e só pode se tiver efetivamente dinheiro para o fazer, por forma a não gerar dívida. Se o Estado fica com um pagamento em atraso, isso vai contribuir para um aumento do défice orçamental.

É importante ter em atenção as várias etapas da despesa. Quando falamos em despesa pública, há vários momentos a ser considerados:

- 1º) Cabimento;
- 2º) Compromisso;
- 3º) Processamento;
- 4º) Pagamento.



Isto significa que a data da assunção de compromisso / da assunção de despesa é diferente do momento do vencimento da despesa. O que se está a querer dizer com estas regras da LEO, reforçadas pela lei dos compromissos e pagamentos em atraso, é que a ótica em análise não é a de favorecer o momento do pagamento / data de vencimento, mas sim de concentrar a preocupação no compromisso / data de assunção da despesa. É necessário um juízo de cabimento: sabendo o meu orçamento de serviço, tenho dinheiro disponível para, no momento em que tiver de pagar, pagar?

Estamos a justificar a ação com uma lógica de controlo do equilíbrio orçamental. O nosso objetivo é olhar para o "hoje" e garantir que há estabilidade orçamental. Mas também há a questão intergeracional. Se pensarmos bem, esta ideia de equilíbrio e controlo da despesa, para garantir que há pagamento e não se gera uma dívida que passa para o futuro, estamos a tentar projetar um exercício de assegurar o amanhã. Ora, isto tem a ver com a lógica intergeracional.



Veja-se o 13º da LEO:

LEO | ARTIGO 13º
(Equidade intergeracional)

1 — A atividade financeira do setor das administrações públicas está subordinada ao princípio da equidade na distribuição de benefícios e custos entre gerações, de modo a não onerar excessivamente as gerações futuras, salvaguardando as suas legítimas expectativas através de uma distribuição equilibrada dos custos pelos vários orçamentos num quadro plurianual.

2 — O relatório e os elementos informativos que acompanham a proposta de lei do Orçamento do Estado, nos termos do artigo 37.º, devem conter informação sobre os impactos futuros das despesas e receitas públicas, sobre os compromissos do Estado e sobre responsabilidades contingentes.

3 — A verificação do cumprimento da equidade intergeracional implica a apreciação da incidência orçamental das seguintes matérias:

- a) Dos investimentos públicos;
- b) Do investimento em capacitação humana, cofinanciado pelo Estado;
- c) Dos encargos com os passivos financeiros;
- d) Das necessidades de financiamento das entidades do setor empresarial do Estado;
- e) Dos compromissos orçamentais e das responsabilidades contingentes;
- f) Dos encargos explícitos e implícitos em parcerias público-privadas, concessões e demais compromissos financeiros de caráter plurianual;
- g) Das pensões de velhice, aposentação, invalidez ou outras com características similares;
- h) Da receita e da despesa fiscal, nomeadamente aquela que resulte da concessão de benefícios tributários.

Prevê-se aqui a ideia do equilíbrio intergeracional. Implícito na forma como a gestão da despesa é feita deve igualmente estar o equilíbrio entre os

compromissos que o Estado assumiu em 2018 e as implicações que o Estado irá ter em 2030. Notemos que há uma preocupação do imediato; mas, quando projetamos uma lógica de equilíbrio orçamental, também estamos, em grande medida, a projetar uma lógica intergeracional.

Normalmente os juristas têm o hábito de encarar os princípios jurídicos como parte integrante de um sistema. É essencial que o jurista tenha a noção do que o princípio é revelado em normas, muitas vezes muito técnicas.

Esta visão das várias etapas da despesa demonstra uma preocupação de perceber que a despesa é vista numa visão micro. Podemos pensar em despesa pública como gasto financeiro. Deve, igualmente, ser encarada a ideia da despesa pública na sua visão microscópica (despesa concreta feita pelo serviço concreto no momento concreto). Por isso se tenta assegurar, nas várias etapas, que o foco esteja no momento em que se decide fazer aquela despesa, e não no momento em que se tem de cumprir a despesa. Esta visão micro acaba, igualmente, por ser promovida também pelo diploma que apresenta o regime da administração financeira do Estado (DL 155/92). Verificamos que aí se estabelecem os procedimentos pelos quais a despesa pública tem de passar – ou seja, a realização das despesas concretas, individualmente consideradas (visão micro) tem um procedimento legalmente estabelecido.

Ponto 1 – o nosso primeiro olhar, quando trabalhamos sobre a teoria geral da despesa pública, é encará-la no seu todo. O que é, quais as suas funções, como está estruturada, qual a sua quantidade, que problemas derivam dessa quantidade, a questão da qualidade da despesa e da gestão da receita, etc. Conseguimos identificar que estas preocupações estão vertidas em normas legais – sobretudo, na LEO. Porém, esta análise global da despesa pública, para termos noção das regras efetivas que a norteiam, força a que a concretizemos e tenhamos a noção de que, quando olhamos para uma despesa em concreto (do serviço A no bem C), essa despesa, para ocorrer, tem **1.** uma lógica por detrás, um grau de exigência – como é que ela deve ser decidida, e **2.** através do regime da administração financeira do Estado (DL 155/92), um procedimento a cumprir.

Se olharmos para este diploma, especificamente ao 21º e segs., verificamos que, para cada uma das etapas da despesa (desde o momento em que é projetada, assumida e concretizada), existe uma

sequência lógica com regras associadas que são impostas.

DL 155/92 | ARTIGO 21º

(Regime geral [Autorização de despesas])

A autorização de despesas será conferida de acordo com as regras constantes dos artigos seguintes e com as normas legais especialmente aplicáveis a cada tipo de despesa.

DL 155/92 | ARTIGO 22º

(Requisitos gerais [Autorização de despesas])

1 - A autorização de despesas fica sujeita à verificação dos seguintes requisitos:

- a) Conformidade legal;*
- b) Regularidade financeira;*
- c) Economia, eficiência e eficácia.*

2 - Por conformidade legal entende-se a prévia existência de lei que autorize a despesa, dependendo a regularidade financeira da inscrição orçamental, correspondente cabimento e adequada classificação da despesa.

3 - Na autorização de despesas ter-se-á em vista a obtenção do máximo rendimento com o mínimo de dispêndio, tendo em conta a utilidade e prioridade da despesa e o acréscimo de produtividade daí decorrente.

Vejamos como do 21º ao 26º se estabelece a necessidade de autorização da despesa – e veja-se, sobretudo, o 22º, 3. Há um reforço do que vimos na LEO a propósito da regra dos três Es – economia, eficiência e eficácia. E há aqui a necessidade de uma autorização que, além de consagrar a salvaguarda da economia, eficiência e eficácia, exige conformidade legal e regularidade financeira. Há critérios que têm de estar cumpridos para haver uma autorização da despesa. A despesa pública não

é feita apenas porque se pretende gastar qualquer coisa.

DL 155/92 | ARTIGO 23°

(Competência [Autorização de despesas])

1 - A competência para autorizar despesas é atribuída aos dirigentes dos serviços e organismos, na medida dos poderes de gestão corrente que detiverem e consoante a sua natureza e valor, sendo os níveis de competência referidos no n.º 2 do artigo 4.º e os limites máximos definidos pela forma prevista no n.º 3 do mesmo artigo.

2 - A competência a que se refere o número anterior pode ser delegada e subdelegada.

23° - quem tem competência? Os dirigentes dos organismos que vão proceder a essa despesa.

DL 155/92 | ARTIGO 26°

(Conferência [Autorização de despesas])

A autorização de despesas deve ser acompanhada da verificação dos requisitos a que a despesa está subordinada, a efectuar pelos serviços de contabilidade do respectivo serviço ou organismo.

26° - a autorização deve ser acompanhada da verificação dos requisitos a que a despesa está subordinada, a efetuar pelos serviços de contabilidade.

Depois de autorizada a despesa, temos o processamento; e, finalmente, o pagamento, que tem de ser autorizado e implica (31°-A) que o Estado,

quando paga aos seus devedores, também tenha de confirmar a situação tributária contributiva dos seus credores.

DL 155/92 | ARTIGO 31°-A

(Confirmação da situação tributária e contributiva no âmbito dos pagamentos por entidades públicas)

1 - Os serviços integrados e os serviços e fundos autónomos, incluindo designadamente as instituições públicas de ensino superior universitário e politécnico e aquelas cuja gestão financeira e patrimonial se rege pelo regime jurídico das entidades públicas empresariais, antes de efectuarem pagamentos a entidades, devem verificar se a situação tributária e contributiva do beneficiário do pagamento se encontra regularizada quando:

a) O pagamento em causa se insira na execução de um procedimento administrativo para cuja instrução ou decisão final seja exigida a apresentação de certidão comprovativa de situação tributária ou contributiva regularizada; e

b) Já tenha decorrido o prazo de validade da certidão prevista na alínea anterior ou tenha cessado a autorização para a consulta da situação tributária e contributiva.

2 - Para efeitos do disposto no número anterior, as entidades referidas no n.º 1 efectuam a consulta da situação tributária e contributiva do interessado, quando este a autorize nos termos legais, em substituição da entrega das respectivas certidões comprovativas.

3 - Quando se verifique que o credor não tem a situação tributária ou contributiva regularizada, as entidades referidas no n.º 1 devem reter o montante em dívida, com o limite máximo de retenção de 25 % do valor total do pagamento a efectuar, e proceder ao seu depósito à ordem do órgão da execução fiscal.

4 - O disposto neste artigo não prejudica, na parte nele não regulada, a aplicação do regime previsto no artigo 198.º da Lei n.º 110/2009, de 16 de Setembro, no que concerne à concessão de subsídios.

5 - Sempre que da aplicação do presente artigo resulte a retenção de verbas para o pagamento, cumulativo, de dívidas fiscais e dívidas contributivas, aquelas devem ser repartidas pelas entidades credoras na proporção dos respectivos

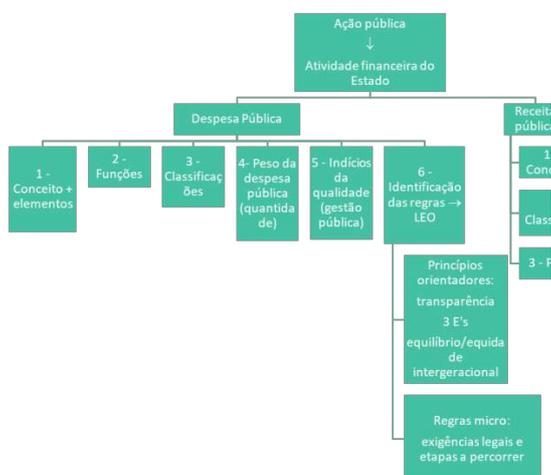
créditos, nunca podendo a retenção total exceder o limite de 25 % do valor do pagamento a efectuar.

Está a fazer-se um 2 em 1: um conjunto de regras que dizem como os serviços internamente têm de funcionar no que toca à despesa, mas o Estado também tenta ter a noção de que aquele a quem vai pagar também não deve ter dívida a ele. Dessa forma, abre-se o caminho para tentar compensar créditos com débitos. O Estado pode ser devedor daquela pessoa, mas aquela pessoa pode ser também devedora do Estado.

A despesa pública exige sempre juízos de qualidade e quantidade – e o legislador assim o exige.

Qual a ideia central depois da abordagem da matéria da despesa pública?

Em suma, a decisão da despesa é uma decisão complexa, porque condicionada (não é totalmente livre), e há, por isso mesmo, uma grande tentativa de o sistema a controlar. Ao fazermos este juízo, percebemos que a intervenção do Estado, nos vários quadrantes que lhe é exigido, não é um processo linear e está fundamentalmente dependente do quadro financeiro público. Há que perceber o verdadeiro porquê dessa dinâmica. Aliada ainda a esta ideia de despesa pública, temos a questão do desenho das políticas públicas.



Qual é o caminho seguinte? Se olharmos para a atividade financeira pública, automaticamente a ligamos à questão da receita. O passo seguinte é olhar com mais detalhe para o elemento receita pública – sendo certo que, se é verdade que podemos tentar fazer essa análise-espelho, ela só vai funcionar até certo ponto. Ela vai funcionar na lógica do conceito, das classificações e do peso. Para sermos honestos e estarmos de acordo com a construção normativa com que estamos a trabalhar, isto tem de se concretizar em tipologias concretas. As regras jurídicas na atividade financeira pública tiram da economia verbas para alimentar o Estado. Vamos ver que é crucial analisar o papel das receitas patrimoniais nas receitas creditícias e nas receitas tributárias, especificamente nas receitas fiscais. Se conseguimos fazer um juízo de aproximação à despesa pública de uma forma abstrata, quando nos referimos à receita pública isso força-nos a uma especialização. Dentro do quadro das muitas receitas públicas que existem, vamos trabalhar com as mais significativas do ponto de vista quantitativo (creditícias e tributárias), mas percebendo que há também as patrimoniais.

Vamos **1)** justificar a atividade financeira pública, percebendo os seus problemas contemporâneos; **2)** analisar o primeiro elemento constitutivo dessa atividade financeira pública (despesa pública); **3)** identificar aspetos genéricos de receita pública e concentrar o estudo, olhando ao regime jurídico das duas receitas que quantitativamente são as mais relevantes (creditícias e fiscais). Não nos devemos esquecer de que estamos a identificar aspetos cruciais de despesa ligados aos aspetos cruciais da receita. O objetivo é depois perceber que elas se casam no OE, sabendo que, quando trabalhamos sobre o orçamento, não trabalhamos sobre as regras da despesa e as regras da receita individualmente, mas estamos a pensar que, depois de tomadas as decisões de despesa e receita, estas têm de ser integradas através deste documento (OE).

10 OUT 2018

Conceitos-chave: Princípio da não consignação.

Depois de justificar a atividade financeira pública – e abordar a despesa – temos de abordar a segunda componente da atividade financeira, que passa pela receita. Ao abordar a temática da receita, vamos identificar os elementos que compõem a receita pública, as classificações mais relevantes e distinguir os tipos de receita pública que são os mais significativos do ponto de vista quantitativo. Vamos trabalhar, essencialmente, sobre o regime jurídico das receitas creditícias e o regime jurídico geral das receitas impositivas, designadamente das fiscais. Faremos referência às receitas patrimoniais, que têm assumido uma importância muito concreta nos últimos anos.

O conceito de receita pública pode ser visto como sendo um recurso que é obtido num determinado período temporal concreto por um sujeito público com a finalidade de fazer face à despesa pública a cargo da intervenção pública. É uma massa de recursos obtida, em primeira linha, para ser afeta a determinados fins, nomeadamente tarefas fundamentais do Estado, mas não esquecendo o que R. Musgrave dizia sobre a atividade financeira do Estado (estabilização macroeconómica e a redistribuição).

Quando falamos em receita pública, é fundamental enfatizar a sua necessária legitimidade – ou seja, não esquecer o que trabalhámos anteriormente acerca da relação próxima e totalmente dependente entre receita e despesa. Regra geral, o Estado só terá legitimidade para obter receita na medida em que tiver uma atividade pública premente a ser desenvolvida.

Por outro lado, não devemos esquecer-nos de que a receita pública será sempre um conjunto pecuniário que é retirado da economia privada para ser afeto à atividade pública. Em face à organização económica onde subsistem economia pública e economia privada, é crucial que não se retire dessa economia privada em excesso os valores que não tenderão a ser os necessários para a intervenção pública. Contudo, devemos ter a noção de que nem todas as quantias que entram no erário público são consideradas receitas públicas.

Exemplo (que nos permite ter esta noção de forma imediata): o pagamento em prestações pode ser só possível com garantias associadas. Imagine-se que há uma exigência legal de prestação de caução através de um depósito. Esse valor vai entrar nos cofres, e é um “mais”. Mas não é uma receita pública, por ser uma mera caução. Se tudo correr bem, é um valor que será devolvido. Nem tudo o que entra nos cofres do Estado é receita pública.

Nem todas as quantias que entram nos cofres do Estado podem ser automaticamente consideradas

como receitas públicas. Regra geral, todas as receitas arrecadadas são consideradas num somatório sobre o qual se fará uma distribuição de acordo com as várias despesas efetuadas.

Princípio da não consignação

Olhe-se ao 16º, 1. da LEO:

LEO | ARTIGO 16º

(Não consignação)

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

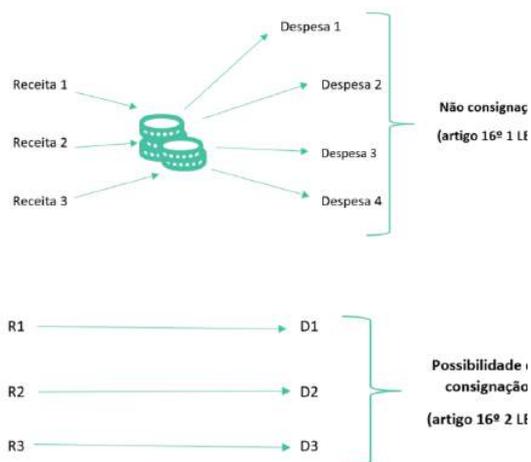
2 — Excetuam -se do disposto no número anterior:

- a) As receitas das reprivatizações;
- b) As receitas relativas aos recursos próprios comunitários tradicionais;
- c) As receitas afetas ao financiamento da segurança social e dos seus diferentes sistemas e subsistemas, nos termos legais;
- d) As receitas que correspondam a transferências provenientes da União Europeia e de organizações internacionais;
- e) As receitas provenientes de subsídios, donativos e legados de particulares, que, por vontade destes, devam ser afetados à cobertura de determinadas despesas;
- f) As receitas que sejam, por razão especial, afetas a determinadas despesas por expressa estatuição legal ou contratual.

3 — As normas que, nos termos da alínea f) do número anterior, consignem receitas a determinadas despesas têm carácter excecional e temporário.

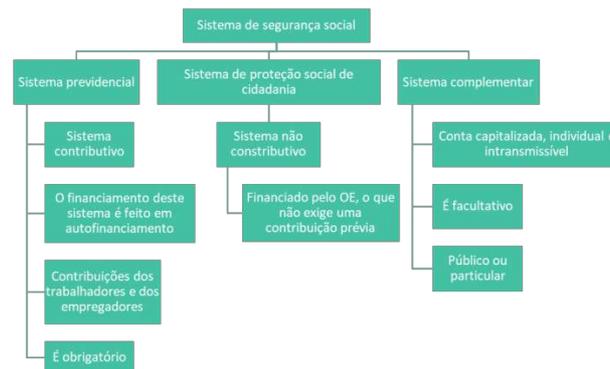
Regra geral, há uma ideia de não consignação. As receitas são concentradas no somatório e depois distribuídas. O que significa o legislador dizer que, regra geral, as receitas públicas não são consignadas? Ou posso ver o rendimento que tenho como um todo indistinto quanto à origem e às

despesas, ou posso dizer que aquela receita com aquela origem específica vai ser diretamente alocada àquela despesa concreta. A diferença está na relação entre receita e despesa. As receitas públicas são assumidas como um somatório; e sobre esse somatório completo, faz-se a distribuição consoante as despesas subsequentes (princípio da não consignação). O contrário é dizer que a receita 1 será aplicada na despesa 1, a receita 2 na despesa 2 e a receita 3 na despesa 3.



Se olharmos para o 16º, 2., todavia, vemos que há exceções.

O que é o sistema de segurança social? Há uma relação direta entre uma ideia de proteção social e níveis mínimos de sobrevivência, e a existência de um serviço que procure promover esses níveis mínimos – embora não sirva apenas para garantir um nível mínimo. Quando há uma eventualidade que incapacita a obtenção de rendimento por si, há uma rede de intervenção pública que salvaguarda o cidadão. Falamos em estado social de direito.



Vamos centrar-nos no (1) sistema previdencial e no (2) sistema de proteção social e cidadania. O primeiro é um sistema contributivo e o outro é um sistema não contributivo. Isto significa que há um autofinanciamento do sistema previdencial. Já o sistema de proteção social é financiado pelo OE, não exigindo uma contribuição prévia. O que se está a dizer é que, se eu tiver uma relação laboral (independente ou não), estou obrigado a contribuir com X mentalmente para que na minha esfera jurídica se gere um direito a uma prestação a que vou aceder se ocorrer uma eventualidade na minha vida que me incapacite de obter rendimento. O que aqui se assegura é que, no caso de a minha relação laboral ter uma paragem ou um término, apesar de eu deixar de receber o meu vencimento mensal, vai continuar a ser-me atribuído um vencimento mensal pago pelo sistema de segurança social com base nas contribuições que previamente fiz para esse sistema – ou seja, ele é autofinanciado. Se não houvesse o artigo 16º, 2., c) da LEO, o que aconteceria às contribuições arrecadadas pelo Estado no sistema de segurança social? Sairiam automaticamente dos cofres da segurança social para comporem o somatório de receitas arrecadadas pelo Estado. O que aqui se diz é: não. Para garantir aquilo que contribuo antecipadamente para fazer face a uma eventualidade, o Estado diz que tudo aquilo que entrar nos cofres da Segurança Social por via das contribuições prévias fica no sistema e serve para pagar as prestações a que adquiri direito.

Nota: há receitas que os serviços podem obter por si próprios. Regra geral, na saúde, há o pagamento de uma taxa moderadora, mas isso já não tem a ver com preços (está relacionado com uma lógica de acesso universal; e sem taxas moderadoras, o sistema de saúde não poderia existir). Há uma necessidade do princípio da não consignação para permitir opções políticas, mas é preciso que ele afastado nalguns casos. Veja-se o 16º, 2., e). Se um cidadão faz uma doação ao Estado para financiar o SNS, o Estado não pode aplicá-la na redução da dívida pública. Ou então o 16º, 2., a): as receitas das reprivatizações também se excetuam da não consignação. Se formos ao regime legal das reprivatizações e à lei-quadro da dívida pública, um artigo diz que o resultado dos processos de reprivatização tem de ser aplicado na redução da dívida. E veja-se, ainda, a alínea c): está a dizer-se que as receitas que o Estado, enquanto segurança social, obtiver devem ficar dentro do sistema de segurança social e não ser transferidas para outro tipo de despesa pública.

Pensão por velhice: para alguém receber uma pensão de velhice, para a qual descontou durante a sua carreira contributiva, pode, na idade legal da reforma, receber os direitos por conta daquilo que pagou antecipadamente. O que se diz é que aquilo que entra como contribuição no sistema previdencial fica no sistema previdencial.

Já quanto ao sistema de proteção social e cidadania, posso ter acesso a uma prestação social (como o RSI) mesmo sem ter contribuído antes. Não havendo rendimento próprio, o financiamento é feito pelas receitas do OE. Não há uma lógica de consignação porque não há receita específica cobrada por este sistema.

O 16, 2., c) fala de receitas afetas ao financiamento da Segurança Social – estamos, sobretudo, a referir-nos às contribuições. As contribuições (feitas pelos trabalhadores e empregadores) durante a vida ativa mantêm-se, todas elas, no sistema de segurança social.

Veja-se que é necessário que o autofinanciamento seja assegurado para que o sistema continue a ser sustentável. Se apresentar um défice, a receita não é suficiente para fazer face à despesa, mas a questão não é de opção política. Criou-se um direito que tem de ser assegurado pelo Estado. O OE pode precisar de entrar para suprir a diferença. Mas pode haver problemas se o OE já estiver em défice, pois isso cria ainda mais défice.

Já falámos do impacto da questão demográfica na tendência para fazer crescer a despesa pública. Tendencialmente, as coisas funcionariam bem se o modelo de gestão pública da receita da segurança social contributiva fosse feita da seguinte maneira: trabalho, transfiro o meu dinheiro para a segurança social (que seria como um banco) e, quando precisasse, ser-me-ia passado o dinheiro que contribuí. Acontece que, hoje em dia, os trabalhadores ativos fazem os seus descontos mensais e alimentam o sistema contributivo, mas a receita sai automaticamente para aqueles que estão a precisar daquela prestação, o que significa que, quando for a vez de os atuais trabalhadores ativos envelhecerem, terão de acreditar que as contribuições para o sistema lhes garantirão o pagamento das prestações a que têm direito. Um dos aspetos do contrato geracional é este. Isto faz com que haja a preocupação de desenvolver mecanismos de financiamento sustentável do sistema – quer para aferir se há formas alternativas de financiamento da Segurança Social, quer por forma a criar fundos de estabilização financeira,

onde percentagens são retiradas do sistema contributivo para serem aplicadas no fundo, que vai produzir investimentos que sejam capazes (espera-se) de aumentar o capital e, com isso, aumentar a receita do sistema. O Estado permite que, para além dos montantes expressos mínimos, se possa contribuir mais – e isso sim, fica numa conta capitalizada específica, individual e intransmissível. Mas é um *plus*; é facultativo, não obrigatório.

O Estado também permite que esta proteção complementar facultativa possa ser feita de modo particular, *i.e.*, pelos privados. Um exemplo são os PPRs – planos poupança reforma.

Há que notar que as contribuições que são efetuadas têm valores que serão depois considerados para o cálculo da prestação (embora não queira dizer que, se contribuí 10, receberei 10). Os cálculos, muitas vezes, estão feitos para 10 anos de prestação recebida. Se a esperança de vida aumenta, aquilo que contribuí não chega para sustentar aquilo que estou a receber, o que coloca maior pressão naquilo que entra efetivamente para o sistema de segurança social. Por isso é que, nas discussões financeiras, se diz que no cálculo das prestações tem de entrar em conta o fator sustentabilidade – que, entre vários elementos considerados, tem em atenção a esperança média de vida, adaptando e corrigindo as prestações consoante a longevidade do beneficiário. Muito do problema de desequilíbrio do sistema aconteceu quando foi construído, não tendo sido projetado com contribuições efetivas dos contribuintes.

Todavia, existem casos onde, apesar de não termos uma receita obtida diretamente do sistema de segurança social, o Estado entendeu que deveria haver uma consignação de determinada receita sempre ao sistema não contributivo. O caso paradigmático é o IVA social, que tem todos anos a si afeta uma parcela do IVA total arrecadado pelo Estado. Apesar de ser financiado pelo OE em geral, há uma parte específica do OE que está consignada especificamente ao sistema de proteção social da cidadania.

Mais um aspeto: alternativas financeiras do ponto de vista público têm aparecido historicamente para tentar garantir uma maior sustentabilidade do sistema de segurança social. Um exemplo dos tempos da *troika*, que já acabou: a CES (Contribuição Extraordinária Solidária). Qual é a lógica do sistema contributivo? Um trabalhador ativo recebe o seu salário, ao qual são retirados 11%, entregues à segurança social, o que faz gerar o direito a uma prestação que me será paga no futuro. Em primeira linha, sou contribuinte do sistema de

Segurança Social; e quando tenho acesso à prestação, sou beneficiário do sistema (e aí já não sou contribuinte). Há uma ideia de que contribuo. Quando precisar, o sistema paga e só tenho a receber. A CES provocou um corte nesse paradigma. Os pensionistas (com pensões mais elevadas), beneficiários do sistema, viram X descontado do valor da pensão, que ficou consignado ao sistema de segurança social, contribuindo para a sua sustentabilidade. No período em que a CES funcionou, houve uma alteração do paradigma, permitindo-se que ainda sendo alguém beneficiário do sistema, possa contribuir para o sistema. O que se tentou foi o equilíbrio do contrato intergeracional, havendo pessoas com pensões muito elevadas.

11 OUT 2018

Conceitos-chave: Condicionamento da decisão política; receitas correntes e receitas de capital; receitas efetivas e receitas não efetivas; receitas de economia pública e receitas de economia privada; receitas patrimoniais, creditícias e graciosas; receitas de domínio eminente, derivadas da ação penal e tributárias; princípio da não compensação; património público natural e património público artificial; imóveis e móveis; património financeiro bruto e património financeiro líquido; património duradouro e não duradouro; dívida flutuante.

Vimos que um dos princípios fundamentais que norteiam a receita pública é o princípio da não consignação. Compreendemos o significado e o porquê do 16º, 1. da LEO, e dissemos que fazia sentido haver espaço para consignar certas receitas.

Veja-se o 16º, 2. da LEO:

LEO | ARTIGO 16º

(Não consignação)

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

2 — Excetua -se do disposto no número anterior:

- a) As receitas das reprivatizações;
- b) As receitas relativas aos recursos próprios comunitários tradicionais;
- c) As receitas afetadas ao financiamento da segurança social e dos seus diferentes sistemas e subsistemas, nos termos legais;
- d) As receitas que correspondam a transferências provenientes da União Europeia e de organizações internacionais;
- e) As receitas provenientes de subsídios, donativos e legados de particulares, que, por vontade destes, devam ser afetados à cobertura de determinadas despesas;
- f) As receitas que sejam, por razão especial, afetadas a determinadas despesas por expressa estatuição legal ou contratual.

3 — As normas que, nos termos da alínea f) do número anterior, consignem receitas a determinadas despesas têm caráter excecional e temporário.

Outro caso de consignação relevante é o previsto no 16º, 2., d), onde se fala das receitas que correspondam a transferências provenientes da UE. Por que é que isto é importante? Quando estudamos as receitas públicas, temos a noção de que falamos de receitas que o Estado português consegue arrecadar, mas estamos sobretudo a pensar em receitas internas. Um importante instrumento de financiamento público no espaço da UE é personificado na figura dos fundos comunitários. O que se diz é que, quando a UE tem o seu orçamento e distribui desse orçamento X valores para o Estado Y, a finalidade que a UE contratualizou com o EM tem de ser cumprida. Se aquele fundo cedido se destina a financiar empreendedorismo social, aquela receita obtida tem de ser aplicada em despesa para financiar o empreendedorismo social. Se a receita é obtida para financiar atividades agrícola, tem de ser usada em atividade agrícola. A maioria dos fundos gerados na UE e atribuídos a Portugal são receita pública consignada àquilo que foi contratualizado com a UE. Todo o EM negocia com a UE um contrato onde ficam estabelecidos os fins da despesa a ser suportada pela receita comunitária e os objetivos a atingir (quantitativamente). Há um acordo-quadro que é celebrado e condiciona a utilização da receita, vigorando durante o período de execução. Por isso é que é necessário o que diz o 16º, 2., d). Isto não significa que automaticamente se

preveja a medida concreta micro; o Estado tem uma certa margem de manobra. Contudo, as linhas mestras estão previamente determinadas. Há uma lógica de contratualização específica que implica uma consignação daquela receita comunitária à despesa concreta.

No caso português, temos uma difícil gestão. Um dos objetivos dos fundos é a coesão económica social; há uma lógica de comparação. No espetro de análise da coesão, nós estamos num lugar mais vantajoso face a países que entraram porque estamos menos distantes da média europeia. Ora, dessa forma, recebemos menos fundos da UE. Onde arranjam receita alternativa? Geralmente, aos impostos ou à dívida pública. Mas os impostos têm limites naturais que não se conseguem ultrapassar; e, simultaneamente, existem limites quantitativos quanto à dívida pública. Há que aumentar a receita e reduzir a despesa. A despesa mais significativa é a social, e essa despesa social é aquela que permite o Estado social que temos, garantindo os direitos sociais. A criação de regras que condicionam o equilíbrio entre receita e despesa provoca uma grande tensão no equilíbrio entre o que entra e o que sai; e, quanto mais dependermos de receitas que não são nossas, mais difícil será produzir o equilíbrio. Quanto aos fundos comunitários, a tendência é os títulos serem transferidos a título a fundo perdido – ou seja, os 100 transferidos são aplicados e via-se se eram bem ou mal aplicados, sem mais. Mas vai haver uma tendência para os fundos deixarem de ser a título de fundo perdido – vai ter, em princípio, de haver um retorno, que pode ser:

- Retorno financeiro - devolver uma parcela do montante que foi entregue);
- Retorno social - com a aplicação do dinheiro, ter de haver a produção de um impacto social, que tem de ser quantificado, o que não é fácil.

O paradigma tende a aproximar-se de uma lógica de maior responsabilização (dos EM, dos seus decisores políticos).

A decisão política que norteia a receita e a despesa está fortemente condicionada. Há aí vários tipos de condicionamento:

- Condicionamento económico;
- Condicionamento político-social;
- Condicionamento legal.

Nota: o financiamento utiliza o método do cofinanciamento. Implica uma lógica de responsabilização. A UE vai financiar, normalmente, cerca de 80% das despesas produzidas, sendo que os remanescentes 20% são para receitas próprias nacionais portuguesas.

Olhando para o 16º, 2., f), verificamos a existência de uma cláusula aberta. Existe uma possibilidade de haver consignação – mas esta (16º, 3.) deverá ter carácter excecional e temporário. Mas a verdade é que, por exemplo, o IVA social não tem tido nada de temporário na prática.

Vamos passar em vista três classificações importantes.

As receitas são especificadas por classificadores económicos e fonte de financiamento. Quando falamos na classificação económica, falamos no DL 26/2002. Aí diferenciamos:

- (1) Receitas correntes;
- (2) Receitas de capital.

1 – RECEITAS CORRENTES

As receitas correntes provêm de um rendimento gerado no período financeiro em que elas acontecem e, regra geral, renovam-se nos períodos orçamentais subsequentes; também se chamam receitas ordinárias. Tendem a repetir-se no tempo. Exemplos: impostos, rendas de imóveis arrendados, juros que o Estado receba por ter emprestado dinheiro, etc.

2 – RECEITAS DE CAPITAL

As receitas de capital resultam sobretudo de poupança efetuada pelo Estado. São cobradas ocasionalmente, tendo carácter transitório. Regra geral, estão associadas a uma redução do património do Estado.

É importante termos a noção de que há uma segunda classificação relevante:

- (1) Receitas efetivas;
- (2) Receitas não efetivas.

1 – RECEITAS EFETIVAS

As receitas efetivas aquelas que aumentam o património do Estado.

2 – RECEITAS NÃO EFETIVAS

As receitas não efetivas são aquelas que são aparentes, porque não aumentam o património do Estado, apenas alterando a composição desse património.

Exemplo: um empréstimo pedido pelo Estado é uma receita não efetiva. Há que devolver e pagar a remuneração.

Uma terceira classificação organiza a receita pública tendo em conta o tipo de organização que o Estado faz. O Estado pode agir de duas formas: assumindo o seu *ius imperii* e impondo, ou atuando como um outro qualquer agente económico. Conforme a forma como o Estado se dirige à economia, varia o tipo de receita que ele pode obter. Nesse sentido, temos:

- (1) Receitas de economia pública;
- (2) Receitas de economia privada.

1 – RECEITAS DE ECONOMIA PÚBLICA

Se o Estado não surge como mero agente económico a par dos outros, as receitas não são voluntárias, mas sim coercivas.

2 – RECEITAS DE ECONOMIA PRIVADA

Se o Estado surge como mero agente económico a par dos outros, as receitas são voluntárias.

Nas receitas de economia privada, incluímos as receitas patrimoniais, as receitas creditícias e as receitas graciosas.

Numa outra classificação, existem:

- (1) Receitas patrimoniais;
- (2) Receitas creditícias;
- (3) Receitas graciosas.

1 – RECEITAS PATRIMONIAIS

As receitas patrimoniais são aquelas que o Estado obtém pela gestão, oneração ou alienação do seu património. O Estado tem património, gere esse património e aliena-o. O que obtém dessas atividades sobre o seu património constitui receita patrimonial.

2 – RECEITAS CREDITÍCIAS

Se o Estado se dirige aos mercados e pede dinheiro emprestado, estamos a falar de receitas creditícias – a mesma coisa que falar de dívida pública. O Estado emite títulos de dívida pública que espera serem adquiridos por investidores. Terá depois de devolver o dinheiro e pagar a respetiva remuneração.

3 – RECEITAS GRACIOSAS

As receitas graciosas são as obtidas de heranças, legados ou sucessões. Não são muito significativas. Quando, por morte, não existirem herdeiros, o dinheiro cabe ao Estado.

Quando falamos em receitas geradas a partir da economia pública, ao contrário do que se passa no âmbito de uma intervenção do Estado como agente no mercado (onde voluntariamente adquire receitas através de operações com os privados), encontramos as seguintes receitas:

- (1) Receitas de domínio eminente;
- (2) Receitas derivadas da ação penal;
- (3) Receitas tributárias.

1 – RECEITAS DE DOMÍNIO EMINENTE

As denominadas receitas de domínio eminente são aquelas que derivam do poder de exclusão de direitos alheios, por via quer de uma requisição, quer por uma expropriação ou uma nacionalização. O Estado apropria-se de algo que é dos privados.

2 – RECEITAS DERIVADAS DA AÇÃO PENAL

Quando falamos das receitas derivadas da ação penal, referimo-nos àquelas que surgem como resultado da intervenção do poder penal e das sanções pecuniárias – que podem ser de dois tipos: as multas (no caso de crimes) ou as coimas (no caso de contraordenações).

3 – RECEITAS TRIBUTÁRIAS

No âmbito da economia pública, as receitas principais são as receitas tributárias. São aquelas que se exigem aos privados numa lógica de solidariedade social e contribuição para as despesas públicas.

Nas receitas de economia pública, as mais importantes do ponto de vista quantitativo são as tributárias; nas receitas de economia privada, as mais importantes quantitativamente são as creditícias. Mas também vamos apelar, nesse

campo, às receitas patrimoniais, porque têm sido utilizadas para resolver o problema do défice orçamental – daí a sua importância.

Não devemos esquecer o seguinte: se é verdade que na despesa pública apelámos à lógica da orçamentação pelo valor total (15º, 3. da LEO), também para a receita a mesma regra se impõe (15º, 1. LEO) – princípio da não compensação.

LEO | ARTIGO 15º

(Não compensação)

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

2 — *A importância integral das receitas tributárias corresponde à previsão dos montantes que, depois de abatidas as estimativas das receitas cessantes em virtude de benefícios tributários e os montantes estimados para reembolsos e restituições, são efetivamente cobrados.*

3 — *Todas as despesas são inscritas pela sua importância integral, sem dedução de qualquer espécie, ressalvadas as seguintes exceções:*

a) *As operações relativas a ativos financeiros;*

b) *As operações de gestão da dívida pública direta do Estado, que são inscritas nos respetivos programas orçamentais, nos seguintes termos:*

i) *As despesas decorrentes de operações de derivados*

financeiros são deduzidas das receitas obtidas com as mesmas operações, sendo o respetivo saldo sempre inscrito como despesa;

ii) *As receitas de juros resultantes de operações associadas à emissão de dívida pública direta do Estado e ou à gestão da Tesouraria do Estado são abatidas às despesas da mesma natureza;*

iii) As receitas de juros resultantes das operações associadas à aplicação dos excedentes de Tesouraria do Estado, assim como as associadas aos adiantamentos de tesouraria, são abatidas às despesas com juros da dívida pública direta do Estado;

iv) As receitas de juros resultantes de operações ativas da Direção -Geral do Tesouro e Finanças são abatidas às despesas com juros da dívida pública direta do Estado.

4 — A inscrição orçamental dos fluxos financeiros decorrentes de operações associadas à gestão da carteira de ativos dos fundos sob administração do Instituto de Gestão dos Fundos de Capitalização da Segurança Social, I. P., é efetuada de acordo com as seguintes regras:

a) As receitas obtidas em operações de derivados financeiros são deduzidas das despesas correntes das mesmas operações, sendo o respetivo saldo sempre inscrito como receita;

b) Os juros recebidos de títulos de dívida são deduzidos dos juros corridos pagos na aquisição do mesmo género de valores, sendo o respetivo saldo sempre inscrito como receita.

5 — O disposto nos números anteriores não prejudica o registo contabilístico individualizado de todos os fluxos financeiros, ainda que meramente escriturais, associados às operações nelas referidas.

Tudo tem de ser orçamentado, independentemente do valor associado à obtenção da receita.

Tendo identificado o conceito de receita pública, as classificações e os princípios gerais fundamentais, é importante agora avançar para a análise em concreto da receita pública no seu quadro normativo especializado.



Receitas patrimoniais

O primeiro tipo de receita pública a que faremos referência é o das receitas patrimoniais – não porque seja importante do ponto de vista quantitativo, mas para termos a noção da função que ele pode desempenhar em momentos de crise orçamental e necessidade de reequilíbrio orçamental. Nesse sentido, vamos fazer o percurso pela identificação do conceito de património do Estado, as principais classificações, a relação entre património e tesouraria e uma breve referência à questão do regime patrimonial do Estado e a importância que estas receitas têm tido nos últimos tempos.

Quando falamos em património do Estado, sabemos que a receita patrimonial é a que resulta de uma gestão, alienação ou oneração do património do Estado. Se um imóvel do Estado é alienado, será receita patrimonial; se um imóvel do Estado é arrendado, as rendas serão receitas patrimoniais. E se o Estado tem participações no capital de empresas, os dividendos recebidos são receitas patrimoniais; se o Estado tem valores aplicados financeiramente, os juros obtidos desses depósitos são receitas patrimoniais.

Há uma variedade de património do Estado. Podemos falar em património público e património do Estado – o primeiro mais vasto, o segundo mais restrito. Todas as PCP têm património, mas apenas as PCP territoriais têm direitos de propriedade sobre o domínio público.

DL 477/80

Cria o inventário geral do património do Estado.

DL 477/80 | ARTIGO 2º

(Definição de património do Estado)

Para efeitos de inventário, entende-se por património do Estado o conjunto de bens do seu domínio público e privado, e dos direitos e obrigações com conteúdo económico de que o Estado é titular, como pessoa colectiva de direito público.

DL 477/80, art.º 2º – contém a definição legal de património.

Aquilo que compõe o património do Estado não é feito de mais; apenas de menos. É fundamental termos a noção de que o património do Estado é composto por ativos e passivos. Os ativos são o valor económico de bens e direitos, mas são também complementos do património do Estado os passivos (dívidas, encargos, responsabilidades, etc.). Isto significa que, quando falamos em património do Estado, podemos estar a falar em património bruto e líquido. Serão património bruto os ativos. Já património líquido = ativo – passivo. Até podemos ter 1 000 património bruto e verificar que o nosso património líquido é 50.

Não nos podemos esquecer de que o Estado pode decidir ser ele próprio a explorar diretamente o seu património, ou atribuir a terceiros (privados) a exploração desse mesmo património, através de uma licença ou concessão; ou, inclusivamente, pode projetar parcerias com privadas (acontece, por ex., na energia hídrica). Sobre o seu património, o Estado pode escolher vários modelos de gestão e exploração.

Como se faz o enquadramento legal? Olhemos ao DL 477/80. O art.º 4º tem a classificação do património público e a classificação do património do domínio privado.

DL 477/80 | ARTIGO 4º

(Domínio público)

Para efeitos do presente diploma, integram o domínio público do Estado:

- a) As águas territoriais com os seus leitos, as águas marítimas interiores com os seus leitos e margens e a plataforma continental;*
- b) Os lagos, lagoas e cursos de água navegáveis ou fluviáveis com os respectivos leitos e margens e, bem assim, os que por lei forem reconhecidos como aproveitáveis para produção de energia eléctrica ou para irrigação;*
- c) Os outros bens do domínio público hídrico referidos no Decreto n.º 5787-41, de 10 de Maio de 1919, e no Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de Novembro;*
- d) As valas abertas pelo Estado e as barragens de utilidade pública;*
- e) Os portos artificiais e docas, os aeroportos e aeródromos de interesse público;*
- f) As camadas aéreas superiores aos terrenos e às águas do domínio público, bem como as situadas sobre qualquer imóvel do domínio privado para além dos limites fixados na lei em benefício do proprietário do solo;*
- g) Os jazigos minerais e petrolíferos, as nascentes de águas mineromedicinais, os recursos geotérmicos e outras riquezas naturais existentes no subsolo, com exclusão das rochas e terras comuns e dos materiais vulgarmente empregados nas construções;*
- h) As linhas férreas de interesse público, as auto-estradas e as estradas nacionais com os seus acessórios, obras de arte, etc.;*
- i) As obras e instalações militares, bem como as zonas territoriais reservadas para a defesa militar;*
- j) Os navios da armada, as aeronaves militares e os carros de combate, bem como outro equipamento militar de natureza e durabilidade equivalentes;*

l) As linhas telegráficas e telefónicas, os cabos submarinos e as obras, canalizações e redes de distribuição pública de energia eléctrica;

m) Os palácios, monumentos, museus, bibliotecas, arquivos e teatros nacionais, bem como os palácios escolhidos pelo Chefe do Estado para a Secretaria da Presidência e para a sua residência e das pessoas da sua família;

n) Os direitos públicos sobre imóveis privados classificados ou de uso e fruição sobre quaisquer bens privados;

o) As servidões administrativas e as restrições de utilidade pública ao direito de propriedade;

p) Quaisquer outros bens do Estado sujeitos por lei ao regime do domínio público.

O património público refere-se a certos bens que, pela sua utilidade pública, são subtraídos à lógica do mercado. Não entram na esfera do mercado.

Podemos falar em:

>>> património público natural (ex.: minérios);

>>> património público artificial (ex.: cultural ou artístico, militar, etc.).

Imóveis e móveis

Veja-se que o património do domínio privado está introduzido numa lógica de mercado. Temos os (1) imóveis (rústicos e urbanos) e os (2) móveis (participações financeiras além de equipamentos).

DL 477/80 | ARTIGO 5°

(Domínio privado)

Para efeitos do presente diploma, integram o inventário geral os seguintes bens e direitos do domínio privado do Estado:

a) Os imóveis, nomeadamente os prédios rústicos e urbanos do Estado, e os direitos a eles inerentes;

b) Os direitos de arrendamento de que o Estado é titular como arrendatário;

c) Os bens móveis corpóreos, com excepção das coisas consumíveis e daquelas que, sem se destruírem imediatamente, se depreciam muito rapidamente, nos termos a definir em instruções regulamentares;

d) Quaisquer outros direitos reais sobre coisas.

DL 477/80 | ARTIGO 6°

(Património financeiro)

1 - Constituem o património financeiro do Estado:

a) Os créditos;

b) Os débitos;

c) As participações;

d) Os direitos relativos ao estabelecimento dos institutos públicos estaduais;

e) Os saldos de tesouraria.

2 - O disposto na alínea d) do n.º 1 deste artigo não exclui a existência ou o reconhecimento da propriedade dos institutos públicos sobre os bens do seu próprio património.

Património público natural e património público artificial

O art.º 6º do DL 477/80 refere-se ao património financeiro. Esta subcategoria inclui quer os direitos, quer as obrigações.

Património financeiro bruto e património financeiro líquido

Há que diferenciar:

- Património financeiro bruto;
- Património financeiro líquido (ativos – passivos).

Património duradouro e património não duradouro

Outra classificação a que devemos atentar é a que distingue entre património duradouro e não duradouro (cf. matéria da dívida pública infra):

>>> o património duradouro é aquele que permanece na esfera jurídica do Estado para lá do período orçamental. Não é um património que se esgote de 1 de janeiro a 31 de dezembro. Normalmente, a este património duradouro está associada uma lógica de amortização/depreciação.

Exemplo: se um telemóvel vale 100 quando o compro, ele vai perder esse valor. Para ter em conta essa perda de valor, permite-se que se vá amortizando/deduzindo/retirando o valor ao bem. Amortização e depreciação são essencialmente a mesma coisa, falando-se de uma ou outra dependendo apenas do tipo de bem que está em causa.

>>> o património não duradouro pode ser mais curto do que o próprio período orçamental. Pense-se em títulos financeiros de curto prazo, de que o Estado se pode desfazer, por ex., em 2 meses.

Dívida flutuante

Há que ter a noção de que, quando falarmos em dívida flutuante e dívida fundada, serão úteis os conceitos de património duradouro e não duradouro. Esta distinção prende-se com períodos temporais e é importante para aferir se uma dívida do Estado é fundada ou flutuante:

>>> Dívida flutuante - se os ativos e os passivos não vão para além do período orçamental, eles serão flutuantes.

>>> Dívida fundada – se a dívida implica património duradouro, estamos a falar de dívida fundada.

Outro aspeto fundamental é ter a ideia de que património do Estado é diferente de património da tesouraria. O Estado pode ter, na sua esfera jurídica, um valor de 1 000 mas ter disponível apenas 100 em liquidez imediata. Com essa liquidez imediata estamos a referir-nos à questão da tesouraria. Falamos de património de tesouraria: são as disponibilidades que o Estado tem no imediato para gastar. A gestão da tesouraria é autónoma, não está sujeita à disciplina orçamental, ainda que esteja a ela ligada (e está, efetivamente). Se tiver escassa disponibilidade de tesouraria e precisar, posso pedir uma dívida pública flutuante, *i.e.*, dívida de curto prazo que será depois abatida.

Existem diplomas específicos para mostrar como é que o património do Estado deve ser gerido. Qual é o nosso grande objetivo ao referirmos a questão das receitas patrimoniais? É ficarmos com a noção de que as receitas patrimoniais, apesar de em tempos terem sido muito significativas, já não o são hoje em dia – muito embora tenham sido utilizadas nos últimos tempos como forma de reequilíbrio orçamental. Quando há pressão para as contas públicas se equilibrarem, o decisor político tende a recorrer a estas receitas patrimoniais, procurando aumentá-las. Qual é o problema? Uma vez, por ex., alienado um imóvel, obtém-se o dinheiro, mas o imóvel não volta a dar dinheiro. Nos últimos anos, fez-se com que o processo de reequilíbrio orçamental fosse efetuado através das receitas patrimoniais. No documento de estratégia orçamental construído para 2014-2018, há a afirmação de uma forte aposta na reprivatização como forma de sustentabilidade das finanças públicas.

Houve a opção de usar as receitas patrimoniais como forma alternativa de obtenção da receita pública necessária para a estabilização orçamental. Havia desequilíbrio entre receita e despesa; recorreu-se à receita patrimonial para aumentar a receita e assim diminuir o fosso entre receita e despesa.

Outra ideia importante: esta opção tendeu a ser feita de forma articulada com a decisão de não continuar a aumentar a receita tributária nem a creditícia, o que revela que o Estado tem de ter uma

preocupação na escolha das receitas, numa gestão integrada daquilo que se pretende obter através das receitas quantitativamente mais significativas. Quando se sente que não se pode aumentar essas receitas, uma via que tem sido escolhida é a do aumento das receitas patrimoniais para compensar o não aumento das receitas creditícias e tributárias. Temos de ter uma visão integrada.

Por outro lado, foi assumido nesta decisão política que seria mais vantajoso o Estado não ter uma continuidade de participação no âmbito económico (enquanto agente económico) sustentando certas e determinadas empresas, porque se verificava que o Estado persistentemente tinha de fazer injeções, caso contrário os resultados negativos das empresas prejudicariam a própria sanidade das contas públicas. A orçamentação destas entidades produziu a necessidade de as eliminar da esfera pública.

Em suma, as receitas patrimoniais surgem como uma via alternativa às receitas creditícias e tributárias. Essa decisão tem de ser tomada face aos valores das receitas creditícias e tributárias. Além disso, está por detrás a tentativa de retirar peso dos maus resultados de certas empresas das contas públicas.

Nota suplementar: é ótimo usar as receitas patrimoniais com esta finalidade, ajudando a atingir metas de equilíbrio orçamental, mas estas receitas são *once in a lifetime*. Significa isto que, numa lógica de médio/longo prazo, se se mantiver o desequilíbrio orçamental, ficamos com a “batata quente” na mão. Há aqui uma tentativa de resolução no curto prazo com implicações de médio-longo prazo, que ficam por resolver.

No que toca a certos setores – água, energia, comunicações – deve o Estado ter ou abdicar? Também é uma questão importante. A pressão das finanças públicas pode dar origem à necessidade das receitas patrimoniais como recurso de última circunstância; mas também há o problema de saber se o Estado deve ou não estar presente em setores estratégicos; se não estará a perder identidade nacional e a criar dependências (ex.: aquisição da EDP pelo Estado chinês). A questão do tipo de Estado que devemos ter e se o Estado deve assegurar o desenvolvimento de atividades económicas nucleares é colocada em causa por esta premência de receitas patrimoniais.

Quando queremos compreender o alcance do direito contemporaneamente, temos de compreender o alcance da atividade do Estado. Se o Estado está limitado a atuar dentro das suas fronteiras físicas, isso significa que o direito está delimitado por essas mesmas fronteiras. Contudo, precisamente por estas características, o poder público do Estado está fragmentado, e está a ser atingido por incapacidades de gerir a sua relação com os agentes económicos cuja maioria não está condicionada territorialmente.



O mercado passa a estar no topo da pirâmide; impõe a prática.

Se o Estado não assegurar presença estratégica em certos setores, corre o risco de estar absoluta e plenamente à mercê do que o mercado quiser oferecer - o que pode não ser adequado ao bem comum. Quando o poder político do Estado está a sofrer uma pressão imensa do poder económico do mercado, não nos podemos esquecer de que existe o bem comum. Há uma discussão sobre gestão pública feita pelas empresas e, simultaneamente, a questão da política estratégica, que nos faz ponderar se termos um Estado meramente regulador é suficiente para os setores principais. Com isto se diz que o Estado tem de ser outra vez um Estado presente, e o único a garantir presença em todos os setores. No espaço da UE, há serviços de interesse geral – ou, numa visão mais restrita, serviços de interesse económico-social. Há mínimos que têm de ser garantidos. O Estado deve intervir como regulador, ou pelo menos intervir parcialmente? É adequado o Estado abdicar de uma presença no setor financeiro, através da CGD?

Existem modelos puramente liberais (ex.: EUA), modelos sociais-democratas (ex.: países do norte da Europa) e modelos corporativistas (ex.: Alemanha). É possível que o Estado deixe cada vez mais de intervir, tornando-se o seu papel sobretudo incentivar os privados a intervir nas áreas-chave. É

preciso ter em atenção que, quando o Estado opta por usar as receitas patrimoniais para reequilibrar o orçamento, tem uma decisão de curto prazo, mas com implicações muito profundas no médio-longo prazo.

18 OUT 2018

Conceitos-chave: Novos modelos de intervenção pública; receitas creditícias; dívida pública direta e dívida pública indireta ou acessória; dívida pública em moeda nacional e dívida pública em moeda estrangeira; dívida pública flutuante e dívida pública fundada; regime da dívida pública direta; mercado primário e mercado secundário.

Além das regras gerais de receita, existe um conjunto de regras específicas. Na aula passada, estudámos as receitas patrimoniais, que sabemos serem reduzidas por contraposição aos outros dois tipos que vamos estudar, mas que têm assumido um papel muito concreto e importante no quadro da estabilização orçamental. Contudo, do ponto de vista quantitativo, são mais relevantes as receitas creditícias e as receitas tributárias. Vamos agora trabalhar as receitas creditícias.



Falamos em receitas creditícias e falamos em dívida pública é exatamente a mesma coisa. Quando pensamos em dívida pública, pensamos num “menos”. Uma receita creditícia implica também um encargo para o Estado; entra dinheiro, mas surge uma obrigação de devolver o dinheiro, e com juros.

Novos modelos de intervenção pública

Contemporaneamente, em muitas matérias, percebe-se que o Estado não é capaz de intervir sozinho, necessitando de parceiros para que os resultados obtidos sejam os mais benéficos possível. A configuração da intervenção pública, em muitos casos, é conjugada com uma intervenção privada. Isto dá azo a que se desenvolvam as parcerias público-privadas e as parcerias público-sociais. Isto pode significar o Estado desenhar o projeto de intervenção pública, mas não atuar ele mesmo: transferiria dinheiro e os privados atuariam por sua conta. O que se começa a perceber é que, para além desta forma normal, quer-se que o dinheiro seja público e privado. Há uma tendência crescente para compatibilizar o dinheiro público com o dinheiro privado. O que justifica a aposta crescente nestes modelos híbridos de financiamento? Dois motivos: (i) a questão financeira pública e (ii) os espaços políticos.

Há um interesse do Estado em ter estes mecanismos de cooperação porque reduzem a sua despesa, contribuindo para o equilíbrio orçamental. E do ponto de vista político? Conferem legitimidade. Existe a percepção do cidadão de que o poder político não funciona como devia; há, portanto, um exercício de relegitimação democrática. Estamos a pensar numa reponderação e aproximação do poder público à sociedade, processo de legitimação esse que não é conseguido apenas no momento da eleição, mas também na adoção de comportamentos durante os processos e procedimentos de funcionamento do Estado – *i.e.*, a forma como se governa e como se integram os cidadãos nessa governação. É que há muita literatura que tenta explicar que os modelos de intervenção pública tendencialmente não são tão eficientes e eficazes e economicamente quanto os procedimentos e processos que os privados podem ter. Neste entender, a gestão pública não seria tão racional como a gestão privada. Aceitando que isto é verdade, não significa que da entrega imediata aos privados resulte uma maior racionalidade económica. Mesmo que a gestão seja privada, o interesse público nunca pode deixar de estar salvaguardado. Há uma lógica de equilíbrio (difícil de obter). Apesar de se tentar a melhoria da gestão dos serviços públicos, há que ter em conta a igualdade, por exemplo.

Uma das correntes que têm tentado demonstrar que pode haver uma compatibilização e que não é necessário recorrer aos privados na gestão pública é aquela que vai melhorando a gestão pública com inspiração na gestão privada, mas adaptada ao público. Isto prende-se com o desperdício, o tamanho da máquina administrativa pública, os processos burocráticos dessa máquina, etc. O que se tenta é uma agilização.

É que a dimensão da gestão pública é muito maior do que a dimensão da gestão privada; e o que está em causa não é o interesse privado, mas sim o interesse público.



Em vez de coexistência, talvez pudesse haver uma integração, com espaços de interceção: uma cooperação, uma parceria.

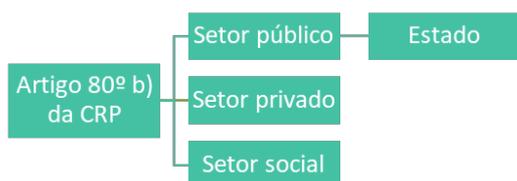
CRP | ARTIGO 80º
(Princípios fundamentais [Organização económica])

A organização económico-social assenta nos seguintes princípios:

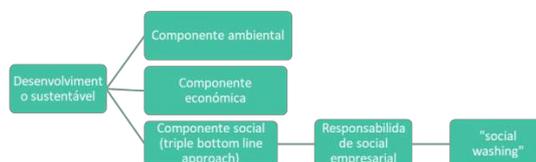
- a) Subordinação do poder económico ao poder político democrático;
- b) Coexistência do sector público, do sector privado e do sector cooperativo e social de propriedade dos meios de produção;
- c) Liberdade de iniciativa e de organização empresarial no âmbito de uma economia mista;
- d) Propriedade pública dos recursos naturais e de meios de produção, de acordo com o interesse colectivo;
- e) Planeamento democrático do desenvolvimento económico e social;
- f) Protecção do sector cooperativo e social de propriedade dos meios de produção;
- g) Participação das organizações representativas dos trabalhadores e das organizações representativas das actividades económicas na definição das principais medidas económicas e sociais.

A organização das finanças públicas, e, portanto, a relação entre receita e despesa tem crescentemente em atenção os novos modelos de intervenção pública assentes numa partilha de espaço com os privados. Isto altera o próprio formato das finanças públicas.

Aquilo que estamos a dizer é os privados responsabilizarem-se igualmente pela promoção de objetivos de interesse coletivo. Isto pode parecer um pouco estranho, só que, por um lado, o Estado pode tentar criar mecanismos favorecedores da intervenção coletiva, retribuindo para os privados remuneração que lhes seja relativa; e, por outro lado, alguns privados têm vindo a acordar para uma lógica de responsabilidade social empresarial (RSE).



O que é a RSE?



Fala-se em triple bottom line approach.

Ao intervir, o agente económico deve ter em atenção o impacto que provoca do ponto de vista ambiental, do ponto de vista económico e do ponto de vista do impacto social na sociedade em que está a intervir. Daqui nasce a chamada responsabilidade social empresarial (RSE).

Tem-se tentado construir a RSE através de *soft politics*. Os agentes económicos têm de ter em atenção o impacto social daquilo que produzem.

Além disso, fala-se agora no *social washing*. Uma empresa que queira ter um lugar respeitável na sociedade pode praticar atos de aparente preocupação social, mas que servem apenas para melhorar a imagem.

Existem benefícios fiscais para o mecenato, que não é mais do que donativos feitos por privados para causas sociais. Os próprios OJ tentam promover esta lógica de responsabilidade social.

Exemplo: privilégios na contratação pública a quem apresenta uma maior responsabilidade ambiental.

O próprio OJ pode apresentar certas medidas que tentam favorecer o desenvolvimento sustentável tripartido da *triple bottom line approach*.

Há a ideia de que o Estado é um bicho-papão que gere mal as coisas. Mas o que acabámos dizer acerca de uma cooperação – e, eventualmente, um modelo de parceria público-privado – demonstra uma nova forma de pensar a sociedade e o modelo como essa sociedade atua. É importante, na perspectiva de RCP, que se desmistifique a ligação entre os setores privado, público e social. O espírito de união é crucial para que os processos e procedimentos sejam melhorados. Quando começamos a perceber que o *status quo* tem muitos defeitos descredibilizadores.

Receitas creditícias

As receitas creditícias são um tipo de receita pública que nos aparece, em primeira linha, justificado por

uma função de equilíbrio orçamental. O porquê e a necessidade de receita creditícia estão ligados ao desequilíbrio orçamental. Quando da execução do OE resulta que existe mais despesa do que receita, há desequilíbrio orçamental. Para o compensar, o Estado lança mão da receita creditícia. A primeira função / função clássica da receita creditícia é a obtenção de receita para fazer face a desequilíbrios orçamentais.

Se olharmos para a Lei-Quadro das Finanças Públicas (lei 7/1998), na sua versão atualizada, encontramos isso mesmo:

Lei n.º 7/1998, de 3 de Fevereiro
(Lei-Quadro das Finanças Públicas)

Regime geral de emissão e gestão da dívida pública
(alterada pela Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro).

Lei 7/1998 | ARTIGO 2º

(Princípios)

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

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

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

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

- c) *Prevenção de excessiva concentração temporal de amortizações;*
- d) *Não exposição a riscos excessivos;*
- e) *Promoção de um equilibrado e eficiente funcionamento dos mercados financeiros.*

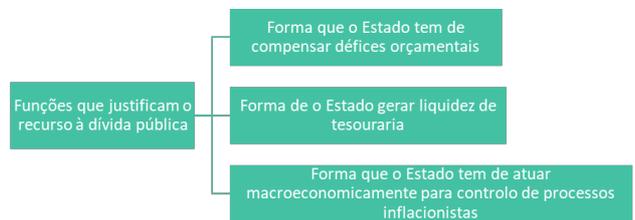
São, portanto, três as funções que justificam o recurso à receita creditícia:

- i. Compensar défices orçamentais (função clássica e máxima).
- ii. Gerar liquidez de tesouraria;
- iii. Atuar macroeconomicamente, sobretudo para controlo de processos inflacionistas.

Este artigo diz-nos que há uma relação direta entre a obtenção de receita creditícia e o equilíbrio orçamental. Em primeira linha, a função da receita creditícia é o Estado **(i) garantir o equilíbrio orçamental, ou das contas públicas**. Em primeira linha, a ida ao mercado para a emissão de títulos de dívida pública surge por uma necessidade de estabilização orçamental – equilíbrio entre a receita e a despesa. Fora isso, o Estado vê-se na necessidade de recorrer ao crédito.

Se é verdade que a função clássica da receita creditícia está relacionada com o défice orçamental e a necessidade de compensar esse défice, é certo que existe uma outra função: a **(ii) liquidez da tesouraria**. Já alertámos para o facto de património ≠ tesouraria. Dissemos que a tesouraria funcionava numa lógica de caixa: está relacionada com aquilo que o Estado tem disponível no momento imediato. Ora, o Estado pode ter os seus recursos aplicados em certos instrumentos financeiros que não possibilitam ir buscar de imediato o património investido. Não querendo o Estado perder a remuneração associada a isso, pode acontecer não ter dinheiro em caixa suficiente. Nesta situação, pode o Estado decidir ir ao mercado pedir crédito para compensar a ausência de liquidez da tesouraria. Assim, a segunda justificação para o Estado recorrer à receita creditícia é a ausência de liquidez de tesouraria. O que se está a dizer é que a emissão de dívida pública é uma forma de gestão dos dinheiros públicos - para não perder a rentabilidade de certos investimentos, o Estado endivida-se.

Há, ainda uma terceira justificação para o Estado recorrer à dívida pública: a **(iii) estabilização macroeconómica**. Uma das formas que o Estado tem de atuar, sobretudo em conjunturas inflacionistas, para conseguir uma estabilização retirando dinheiro aos privados é a emissão de títulos de dívida pública como instrumento de poupança privada.



Contudo, se é verdade que estas são as funções cometidas à receita creditícia, é certo que a quantidade desta dívida pública pode variar por vários elementos externos. Há a questão dos juros: uma necessidade de devolver não só o capital, mas também a sua remuneração.

Quando falamos no montante de dívida pública, falamos em capital que foi mutuado e naquilo que eu vou ter de pagar pelo acesso ao capital. Se a receita creditícia serve para obstar a défices orçamentais, então, quando maior for o défice, maior será a necessidade de crédito ou receita creditícia. Por outro lado, se os ativos financeiros detidos pelo Estado variarem no seu valor, também variará o montante da dívida pública. Se o Estado vende ou adquire participações sociais ou amortiza dívida pública anterior, tenderá a precisar de menos receita creditícia, podendo fazer oscilar/reduzir o valor da dívida pública. Por outro lado, o princípio da não consignação admite, entre as suas exceções (v. *supra* 16.º, 2. da LEO), as receitas das reprivatizações – afetas à redução da dívida pública.

Se o Estado reprivatiza muito, e as receitas obtidas são aplicadas na redução da dívida pública, tendencialmente se reduzirá o montante da dívida pública.

Por outro lado, há que ter em atenção que as variações cambiais também podem influenciar o montante da dívida pública. Como veremos, apesar de a maioria da dívida pública ter de ser em euros, há uma possibilidade de o legislador ter dívida pública em moeda diferente do euro. Ora, se é possível o Estado ter dívida em moeda diferente do euro, e se varia a cotação cambial, variará o montante da dívida.

Finalmente, se o Estado pretender usar a dívida pública para intervir macroeconomicamente, fará o seu montante aumentar; se não usar, a dívida pública tenderá a estabilizar.

Dívida pública direta e dívida pública indireta ou acessória

Um dos aspetos suplementares que devemos ter em atenção é o seguinte: quando falamos em dívida pública, podemos estar a falar em dois tipos:

- (1) Dívida pública direta: regulada pela lei 7/1998.

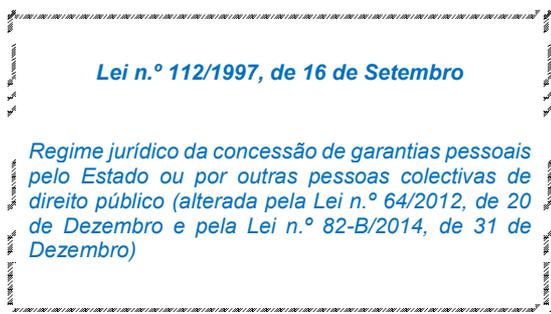
É a dívida principal; aquela em que o estado é o devedor de forma imediata. Se o Estado precisa de dinheiro, desloca-se ele próprio ao mercado e pede dinheiro.

- (2) Dívida pública indireta/acessória: regulada pela lei 112/97.

O que está em causa é o Estado assumir o papel de garante de um terceiro, ou seja, o Estado apenas vai ser chamado a devolver o dinheiro/pagar/reembolsar no caso de o terceiro não cumprir. Surge como uma garantia do cumprimento por terceiro. O Estado pode ter um interesse por detrás, como a construção de uma infraestrutura. Há interesse nacional em certos tipos de investimento que justificam que o estado assuma a posição de garante.

Se pensarmos no Estado como devedor principal, estamos a pensar na dívida pública direta, que tem o regime da lei 7/1998. Se pensarmos no Estado enquanto garante da dívida de terceiros, pensamos

na dívida indireta ou acessória, regulada pela lei 112/97.



Lei n.º 112/1997, de 16 de Setembro

Regime jurídico da concessão de garantias pessoais pelo Estado ou por outras pessoas colectivas de direito público (alterada pela Lei n.º 64/2012, de 20 de Dezembro e pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de Dezembro)

Nota: o Estado pode ter interesse na construção de uma infraestrutura, na manutenção e um sistema importante financeiro ou não. Há interesse nacional em sede dos tipos de investimento que justificam que o Estado assuma a posição de garante.

Dívida pública em moeda nacional e dívida pública em moeda estrangeira

Passemos a outra classificação importante. Olhando para o art.º 3º da lei 7/1998. Tem-se:

- (1) Dívida pública em moeda nacional;
(2) Dívida pública em moeda estrangeira.

O Estado pode ter dívida pública em euros e em ienes. Estão em causa diferentes moedas, o que faz variar o tipo de dívida existente.

Dívida pública flutuante e dívida pública fundada

- (1) Dívida pública flutuante: por exemplo, o Estado emitir um título de dívida pública a 3 de março de 2018 para ser vencido a 31 de dezembro de 2018.

- (2) Dívida pública fundada: por exemplo, o Estado emitir um título de dívida pública a 3 de março de 2018 para vencer a 2 de março de 2050.

Por que é que é importante esta distinção? Como veremos, o Estado é autorizado em montantes diferentes consoante esteja em causa dívida pública fundada ou flutuante. Uma das funções de emissão de dívida pública seria a necessidade de liquidez da tesouraria. Muitas vezes, para fazer face a essa liquidez de tesouraria, o Estado procura a emissão de uma dívida pública de curto prazo, *i.e.*, dívida pública flutuante.

Se quisermos comprometer o menos possível as gerações vindouras, a dívida flutuante é o ideal. Se a dívida for fundada, pelo menos deve ser pelo período mais curto possível.

Vamos agora olhar com mais cuidado ao regime da dívida pública direta.

Lei 7/1998 | ARTIGO 18º

(Âmbito de aplicação)

Os princípios da presente lei aplicam-se à dívida pública directa de todas as entidades do sector público administrativo, sem prejuízo das disposições especiais da Lei das Finanças Regionais e da Lei das Finanças Locais.

18º da Lei 7/1998 – âmbito de aplicação. Significa isto que na Lei das Finanças Regionais (LFR) e na Lei das Finanças Locais (LFL) encontramos normas específicas para o endividamento regional e o endividamento local, que complementam estas normas gerais.

Há que distinguir dois momentos com relevância jurídica no âmbito da dívida:

(1) Emissão;

(2) Gestão.

Uma coisa é o Estado emitir títulos de dívida pública (regras para a emissão de dívida existem); outra coisa é, uma vez feita a emissão desses títulos, a forma como a dívida é gerida.

Lei 7/1998 | ARTIGO 2º

(Princípios)

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

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

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

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

c) Prevenção de excessiva concentração temporal de amortizações;

d) Não exposição a riscos excessivos;

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

Se olharmos para o 2º, 1. da lei 7/1998, encontramos os princípios orientadores destes dois momentos. A primeira preocupação é que só se deve endividar o Estado para assegurar as tarefas prioritárias, salvaguardando, no médio prazo, o equilíbrio tendencial das contas públicas. Deve, então, ser conjugada a dívida com a estabilização das contas públicas.

Art.º 2º, 2. da LQFP – segundo momento: a gestão da dívida pública direta deve orientar-se por princípios de rigor e eficiência, assegurando a disponibilização do financiamento requerido por cada exercício orçamental numa perspectiva de longo prazo, plurianualidade e prevenção de excessiva concentração temporal de amortizações (não é bom que a dívida se vença toda ao mesmo tempo), não exposição a riscos excessivos (extraordinariamente importante, tem a ver com auscultações dos mercados, a lógica do capital e a disponibilidade dos juros que quem empresta está disposto a receber), a promoção de um equilíbrio e o eficiente financiamento dos mercado financeiros.

Veja-se que há uma distinção entre emissão e gestão, e os princípios norteadores de cada momento são refletidos de forma diferenciada.

Em relação à emissão de dívida pública, vamos olhar para as suas regras fundamentais, estabelecidas nos arts. 4º a 12º da lei 7/1998.

Para o Estado emitir dívida pública, tem um procedimento geral ou excecional a cumprir. A regra geral vem estabelecida nos arts. 4º a 6º. Excecionalmente, existe o procedimento específico do 8º.

Regra geral, como se efetua a emissão de dívida pública? O primeiro momento pelo qual se tem necessariamente de passar está previsto no art.º 4º e deve ser conjugado com o 161º, h) da CRP. Este primeiro momento tem como agente central a AR.

Compete à Assembleia da República:

- a) *Aprovar alterações à Constituição, nos termos dos artigos 284.º a 289.º;*
- b) *Aprovar os estatutos político-administrativos e as leis relativas à eleição dos deputados às Assembleias Legislativas das regiões autónomas;*
- c) *Fazer leis sobre todas as matérias, salvo as reservadas pela Constituição ao Governo;*
- d) *Conferir ao Governo autorizações legislativas;*
- e) *Conferir às Assembleias Legislativas das regiões autónomas as autorizações previstas na alínea b) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição;*
- f) *Conceder amnistias e perdões genéricos;*
- g) *Aprovar as leis das grandes opções dos planos nacionais e o Orçamento do Estado, sob proposta do Governo;*
- h) *Autorizar o Governo a contrair e a conceder empréstimos e a realizar outras operações de crédito que não sejam de dívida flutuante, definindo as respectivas condições gerais, e estabelecer o limite máximo dos avales a conceder em cada ano pelo Governo;*
- i) *Aprovar os tratados, designadamente os tratados de participação de Portugal em organizações internacionais, os tratados de amizade, de paz, de defesa, de rectificação de fronteiras e os respeitantes a assuntos militares, bem como os acordos internacionais que versem matérias da sua competência reservada ou que o Governo entenda submeter à sua apreciação;*
- j) *Propor ao Presidente da República a sujeição a referendo de questões de relevante interesse nacional;*
- l) *Autorizar e confirmar a declaração do estado de sítio e do estado de emergência;*
- m) *Autorizar o Presidente da República a declarar a guerra e a fazer paz;*
- n) *Pronunciar-se, nos termos da lei, sobre as matérias pendentes de decisão em órgãos no âmbito da União Europeia que incidam na esfera da sua competência legislativa reservada;*
- o) *Desempenhar as demais funções que lhe sejam atribuídas pela Constituição e pela lei.*

CRP | ARTIGO 161º

(Competência política e legislativa)

Lei 7/1998 | ARTIGO 4º

(Condições gerais sobre o financiamento)

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

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

Art.º 4º - está a dizer-se que, ano a ano, orçamento a orçamento, a AR tem de autorizar a emissão de dívida pública pelo Governo, sendo que, nessa autorização, tem de vir expresso o montante (a quantia) que é autorizada, bem como o prazo. Quanto à quantia, veja-se que o legislador refere o montante máximo do acréscimo de endividamento líquido autorizado. Além de se dizer quanto pode ser acrescentado, diz-se até que prazo-limite se pode acrescentar.

Lei 7/1998 | ARTIGO 5º

(Condições das operações)

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

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

Art.º 5º - segundo momento, depois de a AR dizer “tu, Governo, podes emitir dívida no montante X e no prazo Y”. Entra aqui o Conselho de Ministros (5º, 1.).

O Parlamento é a entidade institucional que tem o maior poder democrático no quadro político nacional – supostamente, porque o nosso parlamento é um parlamento-arena: um mero espaço de debate e confronto político, onde não se tomam efetivamente decisões (e não uma parlamento transformacionista, ou seja, um parlamento muito mais controlador, que assume o seu poder intrínseco independente do executivo).

Retomando 5º, 1., existe a noção de que não será o executivo, em primeira linha (ministros), a fazer uma gestão micro da dívida emitida.

Quando há emissão de títulos de dívida (art.º 6º), quem faz essa emissão é o Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP), com base no que diz o Governo tendo em conta o que disse a AR. Ao fazer introduzir a AR dizendo “Governo, só podes emitir X neste ano a Y tempo”, está a tentar controlar-se a emissão da dívida, numa lógica de *checks and balances*.

Lei 7/1998 | ARTIGO 6º

(Condições específicas)

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

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

O condicionamento impõe um prazo e uma quantia durante 2019, por exemplo – e diz que posso emitir dívida com o limite máximo de 20 anos, 50 anos, etc. Quando emitida parceladamente, a dívida tem de respeitar o aumento total e até onde se pode ter o prazo de amortização.

Em primeiro lugar, fixa-se a quantidade e o tempo máximos para o ano orçamental; num segundo momento, o executivo, pela mão do Conselho de Ministros, concretiza melhor as orientações que tem de prestar ao IGCP – e depois, num terceiro momento, a efetiva emissão é feita pelo IGCP, cumprindo com as orientações prévias do Governo, que, por sua vez, precisa de cumprir os princípios estabelecidos pela AR.

Mercado primário e mercado secundário

Quando olhamos para o art.º 6º, 1., vemos que, na tomada da decisão concreta de emissão do título A, B ou C, o IGCP, antes de tomar a decisão efetiva de ir ao mercado e pedir 100, tem de ter em atenção forma como os mercados financeiros estão a funcionar e como é expectável que evoluam.

Isto força a que se some a necessidade de distinguir em todos os tipos de mercados em que a dívida pública está envolvida:

- (1) Mercado primário;
- (2) Mercado secundário.

A emissão de dívida pública é feita em mercado primário. Mas, depois de ser emitida, pode ir parar (e tendencialmente vai parar) a mercado secundário.

Aquilo que se determina como (1) mercado primário é o chamado mercado de colocação da dívida pública. Significa isto que, do ponto de vista jurídico, vamos encontrar algo em que nem todos os agentes económicos podem aceder a todos os títulos de dívida pública – e, portanto, precisamos de regras jurídicas a estabelecer que apenas certos agentes económicos é que podem emprestar dinheiro ao Estado. Por isso, só esses agentes autorizados podem aceder a este mercado primário. Como tal, o Estado não se relaciona com todos os investidores, mas apenas alguns.

Porém, estes investidores, uma vez adquirido o título de dívida, podem transacioná-lo com outros agentes

que não têm a possibilidade de ir ao mercado primário. Nesse caso, a dívida pública entra no chamado (2) mercado secundário – o mercado generalizado, em que todos os agentes financeiros se encontram. Quando é dito “condições correntes dos mercados financeiros, bem como quando se fala na “expectativa razoável da sua evolução”, tem de se ter muito cuidado com a forma como os mercados funcionam, mas igualmente com a disponibilidade dos investidores-chave - isto porque o Estado, em primeira linha, vai ao mercado primário.

Esta diferenciação também é muito importante no caso de amortização de dívida pública. Uma das formas pelas quais o Estado pode retirar dívida do mercado é cumprir com as suas obrigações e não pedir empréstimos suplementares. Mas o Estado pode, também, dirigir-se ao mercado secundário e adquirir a sua própria dívida, recomprando-a ao terceiro que a adquiriu ou ao investidor primeiro. Dessa forma, o Estado pode conseguir amortizar dívida antecipadamente.

23 OUT 2018

Conceitos-chave: Emissão da dívida pública; gestão da dívida pública.

v. Dicionário de Finanças Públicas – Albano Santos

Estamos a trabalhar as receitas públicas. Dentro das receitas públicas, estamos a analisar o quadro jurídico fundamental das receitas creditícias. Delimitámos o conceito e vimos as principais funções que a dívida pública pode realizar, olhámos para os tipos de dívida pública existente e concentrámo-nos na dívida pública direta.

O regime da lei 7/1998 (LQFP) assenta numa diferenciação entre emissão da dívida e gestão da dívida como dois momentos-chave com regras diferenciadas.

Emissão da dívida pública

No quadro da emissão, num primeiro momento, o legislador exige que seja a AR a autorizar a emissão anual do valor em que o Governo está legitimado a aumentar a dívida pública.

Depois, o executivo dá orientações e regras na gestão anual, e a gestão propriamente dita é feita pelo IGCP.

Lei 7/1998 | ARTIGO 6º

(Condições específicas)

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

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

No art.º 6º, 2., determina-se a obrigatoriedade de o IGCP atender à expectativa de evolução dos mercados financeiros. É preciso ter a noção de que, quando há emissão de dívida pública, a regra é essa emissão ser feita em mercado primário. Mas pode haver espaço para emissão em mercado secundário - se quando o investidor original se dirige aos outros investidores *a posteriori* para vender os seus títulos de dívida ou quando o Estado, face às adequadas condições do mercado, sente que deve proceder a uma recompra dos seus títulos de dívida (no fundo, amortizando antecipadamente essa mesma dívida).

Há um conceito dual de mercado de dívida pública – mercado primário e secundário. Quer isto dizer que, analisando os vários instrumentos de dívida pública, encontramos instrumentos que só podem ser emitidos se estivermos a falar de instituições financeiras (são elas que atuam no âmbito do mercado primário).

Até agora, vimos o processo de emissão da dívida pública. Do art.º 4º ao 6º da LQFP, vimos AR, Governo e IGCP. Mas em certas situações, pode ser ativado o art.º 8º, que prevê um procedimento alternativo em casos excecionais – no caso de o OE não entrar em vigor a 1 de janeiro (o que pode acontecer quando há mudanças de Governo e não há preparação do Orçamento nos prazos normais).

Lei 7/1998 | ARTIGO 8º

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

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

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

No caso de o OE não ser aprovado a tempo e horas e não entrar em vigor a 1 de janeiro (usualmente por razões de sucessão política), as regras do ano anterior são aplicadas até ser aprovado orçamento subsequente (por exemplo, em março). E 25% da autorização de acréscimo de dívida (olhando às regras do ano anterior) pode ser usado nesse espaço de tempo. Mas veja-se que, depois, o que já foi executado neste período inicial (não significa que o total tenha de ser usado) terá de ser retirado mais tarde; toda a despesa tem de ser orçamentada, pelo que, mesmo em períodos excecionais que levem a extensão de autorizações, não se pode ainda assim dar uma carta branca para se gastar o que se quiser.

Se tivéssemos um verdadeiro parlamento transformacionista, o Parlamento poderia querer fazer uma política de verdadeira contração. Mas o nosso Parlamento é um parlamento-arena, em que não há muito espaço para afastamento da proposta do Governo.

É ponto assente que há uma fase normal e uma fase excecional no regime da emissão de dívida. Primeiro tem de haver consentimento para o endividamento feito pelo órgão parlamentar, consentimento esse que tem de estabelecer uma moldura ou limite. Em casos excecionais, aplicamos o regime do art.º 8º.

Um aspeto a ter também em conta é o previsto no art.º 10º: a possibilidade de certificação da legalidade da dívida. Note-se que isto é apenas uma possibilidade.

Lei 7/1998 | ARTIGO 10º

(Certificação da legalidade da dívida)

1 - Caso lhe sejam solicitados pelos mutuantes, compete ao Procurador-Geral da República a emissão de pareceres ou opiniões legais para a certificação jurídica da legalidade da emissão de dívida pública.

2 - O disposto no número anterior não impede os mutuantes de obterem a certificação jurídica da legalidade da emissão de dívida pública através do recurso a consultores privados.

No fundo, o que se diz é que o PGR pode intervir, dizendo se os limites e prazos foram cumpridos. No nº 2, diz-se que pode ocorrer, também, o recurso a consultores privados. O objetivo é uma garantia de legalidade dos títulos emitidos pelo Estado a quem os vai adquirir.

Outro aspeto importante no quadro da emissão é o estabelecido no art.º 11º:

Lei 7/1998 | ARTIGO 11º

(Formas da dívida pública)

1 - A dívida pública poderá assumir as seguintes formas:

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

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

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

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

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

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

Este artigo estabelece uma lista de títulos de dívida, ou seja, as formas que a dívida pública pode ter. Temos falado em emissão de dívida e recurso a receita creditícia. A forma como o Estado consegue obter dinheiro é através de títulos de dívida pública, e o legislador aponta para a existência de vários tipos de dívida pública:

- (1) Obrigações do tesouro;**
- (2) Bilhetes do tesouro;**
- (3) Certificados de aforro;**
- (4) Certificados especiais de dívida pública;**
- (5) Outros valores (cláusula aberta).**

Olhando para o n.º 3, percebemos que, para cada tipo de dívida pública há uma legislação específica. Há que complementar o art.º 11.º com outros diplomas avulsos.

O 11.º, 4.º, fala de duas formas de dívida direta que já não existem: os certificados de renda perpétua e os certificados de renda vitalícia. Veja-se que isto persiste até o titular morrer. Já não há mais aceso a estes mecanismos, mas eles ainda existem para quem ainda não morreu e a quem é necessário assegurá-los.

Lei 7/1998 | ARTIGO 12.º

(Garantias da dívida pública)

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

A propósito do art.º 12.º, convém referir que aqui se estabelecem duas regras.

Quando há o pagamento da dívida, esse cumprimento é feito de duas parcelas:

- a. Amortização do capital;
- b. Pagamento de juros.

O 12.º diz-nos que isto é assegurado pelas receitas não consignadas no OE. Estas receitas vão servir para financiar a dívida pública. Este artigo tem de ser conjugado com o art.º 16.º da lei 11/1990, que estabelece que as receitas do Estado provenientes das reprivatizações serão exclusivamente utilizadas, separada ou conjuntamente, para amortização da dívida pública.

Lei n.º 11/1990, de 5 de Abril

Lei-quadro das Privatizações (alterada pela Lei n.º 102/2003, de 15 de Novembro e pela Lei n.º 50/2011, de 13 de Setembro que a republica)

Lei 11/1990 | ARTIGO 16.º

(Destino das receitas obtidas)

As receitas do Estado provenientes das reprivatizações serão exclusivamente utilizadas, separada ou conjuntamente, para:

- a) Amortização da dívida pública;
- b) Amortização da dívida do sector empresarial do Estado;
- c) Serviço da dívida resultante de nacionalizações;
- d) Novas aplicações de capital no sector produtivo.

Ainda que a regra geral (de não consignação) seja que do somatório das receitas seja alocada a parcela ao cumprimento da dívida, existe uma norma especial que prevê que, no caso de reprivatizações, essas receitas patrimoniais devem ser consignadas à amortização da dívida pública.

Gestão da dívida pública

Quando a dívida já está emitida, compete ao Estado gerir adequadamente a dívida pública existente, não esquecendo que no art.º 2.º da lei 7/1998 se estabelece que os princípios orientadores devem ser o rigor e a eficiência, com vários objetivos nas várias alíneas.

A primeira regra a que é fundamental ter atenção, no que à gestão da dívida diz respeito, está prevista no art.º 13.º:

Lei 7/1998 | ARTIGO 13º

(Medidas de gestão da dívida pública)

1 - Visando uma eficiente gestão da dívida pública directa e a melhoria das condições finais dos financiamentos, poderá o Governo, através do Ministro das Finanças, ser autorizado pela Assembleia da República a realizar as seguintes operações de gestão da dívida pública:

- a) Substituição entre a emissão das várias modalidades de empréstimo;
- b) Reforço das dotações para amortização de capital;
- c) Pagamento antecipado, total ou parcial, de empréstimos já contratados;
- d) Conversão de empréstimos existentes, nos termos e condições da emissão ou do contrato, ou por acordo com os respectivos titulares, quando as condições correntes dos mercados financeiros assim o aconselharem.

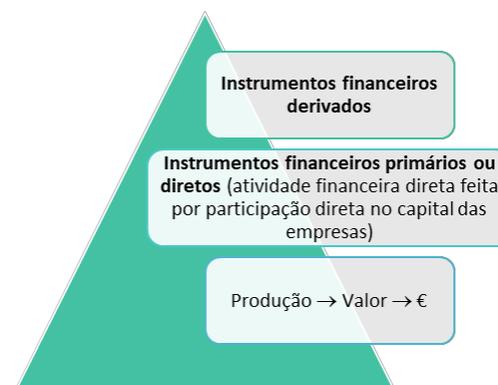
2 - Em vista igualmente da consecução dos objectivos indicados no número anterior, poderá o Instituto de Gestão do Crédito Público realizar as operações financeiras para o efeito tidas por adequadas, nomeadamente operações envolvendo derivados financeiros, tais como operações de troca (swaps) do regime de taxa de juro, de divisa e de outras condições financeiras, bem como operações a prazo, futuros e opções, tendo por base as responsabilidades decorrentes da dívida pública.

3 - (Revogado.)

4 - Ao Instituto de Gestão do Crédito Público caberá ainda promover a emissão de novos títulos representativos da dívida pública em substituição dos títulos destruídos, deteriorados ou extraviados, nos termos da lei processual aplicável.

(Redação dada pela Lei nº 87-B/98, de 31-12)

Todavia, também no nº 2 é dito que há uma liberdade de ajustamento, nomeadamente em operações envolvendo derivados financeiros.



Nota: o que são derivados financeiros? Sobre a atividade económica de produção de valor/riqueza desenvolve-se uma atividade financeira, no plano do capital. Há um risco associado. Mas sobre estes instrumentos financeiros primários ou diretos ainda foram criados instrumentos financeiros derivados. Os instrumentos financeiros derivados trabalham sobre os primários, e dependem da rentabilidade dos instrumentos primários. Aqui funciona uma espécie de especulação; como que se presume que os instrumentos primários geram valor independentemente da atividade económica de produção/trans formação. Por que é que isto acontece? Ganância/empreendedorismo, no entender de RCP.

24 OUT 2018

Conceitos-chave: Gestão da dívida pública (continuação); instrumentos de dívida pública.

É estabelecida uma competência tripartida. Existe uma liberdade na gestão de dívida pública até certo ponto. Para certas operações previstas no 13º, já é necessária a autorização da AR.

Terminámos a análise das regras para a emissão da dívida pública, com base na lei 7/1998.

Passamos à análise da gestão da dívida pública, onde o Estado tem de garantir o cumprimento das

obrigações assumidas (através do IGCP, mas, em certas circunstâncias, a AR tem de autorizar certas operações).

Gestão da dívida pública (continuação)

DL n.º 200/2012, de 27 de Agosto

Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública — IGCP, E. P. E. (Declaração de Rectificação n.º 56/2012, de 3 de Outubro e Decreto-Lei n.º 28/2015, de 10 de Fevereiro)

Quando falamos do IGCP, há que ver que a atual configuração (constante do DL 200/2012) tem a designação de “Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida”, embora mantendo a sigla IGCP. O IGCP está sujeito à tutela e superintendência do membro do Governo responsável pelas Finanças (ministro das Finanças).

Interessam-nos, sobretudo, os arts. 5º e 6º.

DL 200/2012 | ARTIGO 5º

(Missão)

1 - O IGCP, E. P. E., tem por missão gerir, de forma integrada, a tesouraria, o financiamento e a dívida pública direta do Estado, nesta se compreendendo, nos termos da lei aplicável, a dívida das entidades do setor público empresarial cujo financiamento seja assegurado através do Orçamento do Estado, cabendo-lhe ainda coordenar o financiamento dos fundos e serviços dotados de autonomia administrativa e financeira, em obediência às orientações definidas pelo Governo através do membro responsável pela área das finanças.

2 - O IGCP, E. P. E., pode ainda desenvolver, a título acessório do seu objeto principal, atividades com este conexas, nomeadamente nos domínios da consultadoria e da assistência técnica, da gestão de dívidas de entidades do setor público administrativo e da gestão de ativos destas entidades constituídos por títulos de dívida pública.

3 - Nas atividades previstas no número anterior compreende-se a função de leiloeiro no contexto do mercado regulamentado europeu de leilões de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, estabelecido em execução da Diretiva do Comércio Europeu de Licenças de Emissões, em articulação com os serviços e organismos competentes do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território.

Art.º 5º - gerir de forma integrada a tesouraria, o financiamento e a dívida pública direta do Estado é a função do IGCP.

DL 200/2012 | ARTIGO 6º

(Atribuições principais)

1 - São atribuições do IGCP, E. P. E.:

a) Propor ao Governo as orientações a prosseguir no financiamento e na gestão das disponibilidades da tesouraria do Estado, incluindo o financiamento das entidades do setor público empresarial cujo financiamento seja assegurado através do Orçamento do Estado, tendo em conta este orçamento, as condições dos mercados e as necessidades de tesouraria;

b) Propor ao Governo as orientações a que deve subordinar-se a gestão da dívida pública direta do Estado, nela se incluindo a dívida das entidades do setor público empresarial indicadas na alínea anterior;

c) Assegurar, em conjugação com a gestão da dívida pública direta do Estado, a gestão das disponibilidades da tesouraria do Estado e realizar as aplicações financeiras necessárias para o efeito;

d) Gerir as operações de derivados financeiros das entidades do setor público empresarial cuja gestão ativa de dívida seja cometida ao IGCP, E. P. E.;

e) Analisar as operações de financiamento e as operações de derivados financeiros a realizar por entidades do setor público empresarial que, nos termos da lei, estejam dependentes do seu parecer prévio;

f) Praticar todos os atos inerentes à função de leiloeiro no mercado europeu dos leilões de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, conforme estabelecido na legislação e regulamentos comunitários, em articulação com os serviços e organismos competentes do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território;

g) Assegurar a centralização e o controlo dos movimentos dos fundos do Tesouro, bem como a respetiva contabilização;

h) Promover a unidade da tesouraria do Estado;

i) Gerir e controlar o sistema de cobranças do Estado e o sistema de contas correntes do Tesouro;

j) Prestar serviços bancários a entidades da administração direta e indireta do Estado, sem prejuízo das competências próprias da segurança social, bem como a entidades do setor público empresarial;

k) Intervir nos assuntos respeitantes ao funcionamento do mercado financeiro, no que respeita ao mercado de títulos de dívida pública;

l) Gerir o Fundo de Regularização da Dívida Pública, nos termos da lei;

m) Administrar o Fundo de Renda Vitalícia;

n) Velar pela aplicação das leis e seu cumprimento, em tudo o que se referir à constituição da dívida pública direta e respetiva gestão;

o) Acompanhar as operações de dívida pública direta e executar toda a tramitação inerente ao respetivo processamento;

p) Prestar apoio, nos termos da lei, às Regiões Autónomas na organização de emissões de dívida pública regional e no acompanhamento da respetiva gestão, com vista a minimizar custos e riscos e a coordenar as operações de endividamento regional com a dívida pública direta do Estado.

2 - A gestão pelo IGCP, E. P. E., das operações de derivados financeiros das empresas indicadas na alínea d) do número anterior é objeto de contrato de mandato com representação, a outorgar entre o IGCP, E. P. E., e cada uma das empresas, no qual são explicitados, designadamente, os poderes de

gestão do IGCP, E. P. E., e a remuneração devida pelo desempenho do mandato.

3 - As funções e os atos a praticar pelo IGCP, E. P. E., no exercício da atribuição indicada na alínea f) do número anterior constam de contrato a outorgar com a Agência Portuguesa do Ambiente, I. P., e são remunerados.

4 - O IGCP, E. P. E., pode prestar ao Estado e a outras entidades públicas serviços de consultadoria e de assistência técnicas, bem como gerir dívidas de entidades do setor público administrativo e ativos destas constituídos por títulos de dívida pública, mediante a celebração de contratos de gestão, desde que tal não se revele incompatível com o seu objeto.

5 - Os serviços e fundos dotados de autonomia administrativa e financeira devem comunicar ao IGCP, E. P. E., todas as utilizações e amortizações de empréstimos a que procedam, no prazo de cinco dias úteis após a efetivação das mesmas.

6 - Na gestão das disponibilidades da tesouraria do Estado, o IGCP, E. P. E., tem como objetivo primordial a minimização do volume da dívida pública direta do Estado e dos respetivos encargos, garantindo, subsidiariamente, a eficiente remuneração dos excedentes.

7 - As aquisições de bens e serviços que o IGCP, E. P. E., tenha de realizar para efeito da atribuição indicada na alínea d) do n.º 1 podem ser feitas por ajuste direto, independentemente da natureza da entidade adjudicante, quando os contratos tenham valor igual ou inferior ao previsto na alínea b) do artigo 7.º da Diretiva n.º 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004.

Note-se que uma das formas de combate à poluição que existem é um mercado de emissões. Para tentar diminuir os níveis de emissões, estabelece-se um conjunto de níveis máximos de poluição que cada Estado pode usar. Como cada Estado pode não usar a sua quota na totalidade, criou-se um mercado para alienação das quotas não usadas. Segundo o art.º 5º 3., o IGCP atua como um leiloeiro.

Atente-se na alínea c): “assegurar, em conjugação com a gestão da dívida pública direta do Estado, a gestão das disponibilidades da tesouraria do Estado e realizar as aplicações financeiras necessárias para o efeito”. Recorde-se que as perdas que o Estado teria em abdicar de um dado instrumento financeiro que rentável seria compensada pelo mecanismo da alínea c).

É, também, importante, a alínea j). Um dos instrumentos de dívida que o Estado tem ao seu dispor são os certificados especiais de dívida pública – sendo que estes certificados são subscritos pelo próprio Estado / serviços públicos – que, nas suas disponibilidades, em vez de irem aos bancos, depositam no IGCP com uma rentabilidade Y, dando ao IGCP mais margem de manobra.

Por outro lado, olhe-se para a alínea o): compete ao IGCP acompanhar tudo o que tenha a ver com a emissão e a gestão, porque tudo deve passar pelo IGCP.

DL 200/2012 | ARTIGO 7º

(Exercício de atribuições)

I - No exercício das suas atribuições, cabe ao IGCP, E. P. E.:

a) *Negociar, em nome do Estado e em obediência às orientações do membro do Governo responsável pela área das finanças, os empréstimos e as operações financeiras de gestão da dívida pública direta do Estado, incluindo a dívida das entidades do setor público empresarial cujo financiamento seja assegurado pelo Orçamento do Estado, e contratar, por qualquer das formas admitidas na lei para o efeito, esses empréstimos e operações;*

b) *Proceder à aplicação das disponibilidades da tesouraria do Estado;*

c) *Planear e acompanhar os fluxos de tesouraria, assegurar a adequada gestão de fundos e o relacionamento com o Banco de Portugal;*

d) *Realizar as operações relacionadas com recebimentos, pagamentos e transferências de fundos, bem como desenvolver e implementar as infraestruturas informáticas e os sistemas de informação de suporte à gestão da tesouraria do Estado;*

e) *Prestar serviços bancários aos serviços, organismos e entidades sujeitos ao princípio da unidade da tesouraria do Estado;*

f) *Gerir a rede de cobranças do Estado;*

g) *Assegurar as relações financeiras com a União Europeia, registar e controlar as participações no âmbito dos fundos da União Europeia;*

h) *Definir e gerir o sistema contabilístico-financeiro, a centralização e tratamento da informação sobre registos contabilísticos e a auditoria sobre as operações, os processos internos e os registos;*

i) *Assegurar as representações internacionais decorrentes do seu objeto e as que lhe forem atribuídas;*

j) *Submeter anualmente à tutela o plano de financiamento do Estado, devidamente fundamentado e que guia a política de financiamento prevista no Orçamento do Estado;*

k) *Definir as modalidades de dívida pública, em conformidade com o previsto no Orçamento do Estado, no plano de financiamento anual do Estado e na demais legislação aplicável;*

l) *Apreciar previamente as operações de financiamento de montante superior ao limite que for anualmente fixado no decreto-lei de execução orçamental, nomeadamente empréstimos, a realizar pelos serviços e fundos dotados de autonomia administrativa e financeira;*

m) *Publicitar o calendário dos leilões de instrumentos de dívida pública e as respetivas condições, bem como definir as condições de aceitação das propostas, nomeadamente no que diz respeito às taxas de juro ou de rendimento dos títulos;*

n) *Realizar os leilões referidos na alínea anterior, selecionando as propostas mais adequadas aos objetivos de gestão da dívida pública, nomeadamente no que diz respeito a taxas de juro ou de rendimento dos títulos;*

o) *Intervir no mercado da dívida pública, designadamente, comprando e ou vendendo títulos, à vista ou a prazo, por conta do Estado ou de fundos sob a sua gestão, quando tal se afigure conveniente para a prossecução dos objetivos de gestão da dívida pública direta do Estado;*

p) *Adquirir e deter, quando tal se revele conveniente para a prossecução dos objetivos de gestão quer da dívida pública direta do Estado quer da sua Tesouraria, participações sociais*

em sociedades comerciais que tenham como objeto, designadamente, atividades e ou serviços direta ou indiretamente relevantes para tal gestão, mediante autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças;

q) Elaborar relatórios periódicos sobre o financiamento do Estado e a dívida pública e promover a publicação de, pelo menos, um relatório anual;

r) Solicitar a todas as autoridades, serviços públicos ou outras entidades, as informações e diligências necessárias ao desempenho das suas funções;

s) Assessorar o membro do Governo responsável pela área das finanças em todas as matérias relacionadas com a sua missão;

t) Pronunciar-se previamente sobre as condições das operações financeiras a avalizar pelo Estado;

u) Desempenhar as demais funções que lhe forem cometidas por lei.

2 - As operações referidas na alínea l) do número anterior só podem ser realizadas se forem objeto de parecer favorável do IGCP, E. P. E.

3 - Os documentos relativos ao exercício das atribuições e competências do IGCP, E. P. E., designadamente os respeitantes à emissão, subscrição, transmissão e reembolso de valores de dívida pública colocada junto de particulares, são arquivados em obediência às regras de arquivo previstas na lei para as instituições de crédito, com as necessárias adaptações.

Art.º 7º, 1., a) – é ao IGCP que compete a definição das modalidades da dívida pública.

Organicamente, o IGCP é a instituição por excelência na gestão e emissão da dívida pública. Tem o seu próprio regime orgânico, que completa a lei 7/1998.

Na gestão da dívida, há que ter em atenção, também, as regras para a prescrição da dívida pública.

Voltemos à lei 7/1998:

Lei 7/1998 | ARTIGO 14º

(Prescrição da dívida pública)

1 - Os créditos correspondentes a juros e a rendas perpétuas prescrevem no prazo de cinco anos contados da data do respectivo vencimento.

2 - Os créditos correspondentes ao capital mutuado e a rendas vitalícias prescrevem, considerando-se abandonados a favor do Fundo de Regularização da Dívida Pública, no prazo de 10 anos contados da data do respectivo vencimento ou do primeiro vencimento de juros ou rendas posterior ao dos últimos juros cobrados ou rendas recebidas, consoante a data que primeiro ocorrer.

3 - Aos prazos previstos nos números anteriores são aplicáveis as regras quanto à suspensão ou interrupção da prescrição previstas na lei civil.

No âmbito do art.º 14º da lei 7/1998, é dito que, regra geral (nº 1), 5 anos é o prazo para prescrição dos juros. Se estivermos a falar do capital mutuado, já são 10 anos. Se se gerar uma prescrição, esse montante tem de ser alocado ao fundo de regularização da dívida pública, o que vem estabelecido no nº 2.

Isto é algo de que é importante dar nota. O montante fica para o Estado, mas deve ser afeto ao fundo de regularização da dívida pública, dando-nos a ideia de que existe este fundo.

O fundo de regularização da dívida pública foi criado pelo DL 43453, de 30/12/1960:

DL 43453, de 30/12/1960 | 3.

3 - Ao Fundo de regularização da dívida pública compete não só amortizar a dívida pública, sempre que isso seja possível e

conveniente, mas também, e principalmente, regularizar a dívida através de oportunas intervenções no mercado e de outras operações que lhe sejam confiadas.

O regime atual destes fundos de regularização da dívida pública está no DL 453/88. Este DL remete para o diploma anterior, mas dizia que se teria de estender as funções de intervir e regular o mercado de dívida pública. Além disso, alarga-se o objeto do fundo tendo em conta a reforma do SEE.

Esta função macroeconómica do fundo vem expressa no art.º 2º, que tem por epígrafe “função estabilizadora”. E há aqui referências ao mercado secundário.

DL 453/88 | ARTIGO 2º

(Função estabilizadora)

1 - No exercício das funções de estabilização previstas no artigo 7.º do Decreto 43453, e na sequência das directrizes da política monetária e de gestão da dívida pública, deve o Fundo procurar contribuir para regular a procura e a oferta dos títulos da dívida pública no mercado secundário.

2 - No exercício das funções a que se refere o número anterior deve o Fundo actuar em articulação com o Banco de Portugal e sob orientação do Ministro das Finanças.

A forma como o Estado intervém no mercado secundário de dívida também tem a função macro de estabilização. O estado pode introduzir-se no mercado secundário não apenas para amortizar dívida, mas também para estabilizar o acesso e a renovação dos títulos entre vários agentes. O legislador reflete a necessidade de diferenciar mercado e primário e mercado secundário, e ter os dois em consideração.

Lei 7/1998 | ARTIGO 15º

(Informação à Assembleia da República)

1 - O Governo, através do Ministro das Finanças, informará trimestralmente a Assembleia da República sobre os financiamentos realizados e as condições específicas dos empréstimos celebrados nos termos previstos nesta lei.

2 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, a Assembleia da República poderá, a qualquer momento, convocar o presidente do Instituto de Gestão do Crédito Público para audiência destinada a prestar informação sobre os empréstimos contraídos e as operações financeiras de gestão da dívida pública directa efectuadas nos termos previstos na presente lei.

Art.º 15º da lei 7/1998 – o papel do controlo e da transparência da dívida pública está a ser promovido na gestão em termos gerais. Há uma lógica de controlo continuado; por isso se diz (nº 1) que o Governo informa trimestralmente a AR – é uma obrigação de prestar informação.

O controlo pode ser feito internamente ou externamente. O controlo externo dependerá sempre da informação disponibilizada. Por isso é que é tão importante que o direito tente assegurar ao máximo a simetria da informação disponibilizada. Quem avalia / controla deve ter o máximo de informação, ou a informação o mais igual possível àquele que está a ser controlado. Se houver um assimetria de informação, com muita divergência, certamente haverá um problema na efetividade do controlo. É muito importante a informação – dados, registos, etc.

Questão suplementar – o diploma 191/1999 regula a gestão da tesouraria do Estado. Há uma regra de unidade de tesouraria. O IGCP vai atuar como o banco dos vários erviços do Estado.

DL 191/1999, de 5 de Junho

Regime de tesouraria do Estado.

(alterado pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril e pela Lei n.º 107-B/2013, de 31 de Dezembro)

Não nos devemos esquecer de que estamos a falar de dívida pública direta. Na questão da dívida pública, é muito importante diferenciar os momentos da emissão e da gestão, como já vimos. Há que ter em atenção o papel do IGCP e a noção da certificação da legalidade da dívida, bem como a variedade e a multiplicidade de tipos de dívida pública que podem ser emitidos pelo Estado. Por outro lado, quando olhamos para a gestão, pensamos no IGCP também como entidade central, mas certas coisas têm de passar pela AR (13º, 1. da lei 7/1998).

Lei 7/1998 | ARTIGO 13º

(Medidas de gestão da dívida pública)

1 - Visando uma eficiente gestão da dívida pública directa e a melhoria das condições finais dos financiamentos, poderá o Governo, através do Ministro das Finanças, ser autorizado pela Assembleia da República a realizar as seguintes operações de gestão da dívida pública:

- a) Substituição entre a emissão das várias modalidades de empréstimo;*
- b) Reforço das dotações para amortização de capital;*
- c) Pagamento antecipado, total ou parcial, de empréstimos já contratados;*
- d) Conversão de empréstimos existentes, nos termos e condições da emissão ou do contrato, ou por acordo com os respectivos titulares, quando as condições correntes dos mercados financeiros assim o aconselharem.*

2 - Em vista igualmente da consecução dos objectivos indicados no número anterior, poderá o Instituto de Gestão do Crédito Público realizar as operações financeiras para o efeito tidas por adequadas, nomeadamente operações envolvendo derivados financeiros, tais como operações de troca (swaps) do regime de taxa de juro, de divisa e de outras condições financeiras, bem como operações a prazo, futuros e opções, tendo por base as responsabilidades decorrentes da dívida pública.

3 – (Revogado.)

4 - Ao Instituto de Gestão do Crédito Público caberá ainda promover a emissão de novos títulos representativos da dívida pública em substituição dos títulos destruídos, deteriorados ou extraviados, nos termos da lei processual aplicável.

(Redação dada pela Lei nº 87-B/98, de 31-12)

Há regras de prescrição e o controlo é desejavelmente feito em persistência. Há que notar ainda a importância de comunicação dos mercados primário e secundário da dívida, e a importância de não confundir gestão de dívida com gestão de tesouraria. Ainda que executadas pela mesma entidade, têm orientações diferenciadas e egras jurídicas diferenciadas. E há que atender à existência do fundo de regularização da dívida pública.

Instrumentos de dívida pública

Vamos agora olhar para cada instrumento de dívida pública. Como vimos no 11º da lei 7/1998, o Estado pode lançar mão de vários tipos de instrumentos para emissão de dívida pública. Vamos primeiro identificar os vários tipos de dívida pública que existem hoje e quais as diferenças, que serão de dois tipos fundamentais:

- (i) quem pode ser titular - adquirir os títulos de dívida (âmbito de sujeição);
- (ii) quanto ao prazo de maturidade (tempo para o qual são projetados).

Existem os seguintes títulos de dívida:

- (1) Obrigações do tesouro;
- (2) Bilhetes do tesouro;
- (3) Certificados de aforro;
- (4) Certificados do tesouro:

- a. Certificados do tesouro poupança mais;
 - b. Obrigações do tesouro de rendimento variável;
 - c. Certificados do tesouro poupança crescimento.
- (5) Certificados especiais de dívida pública (CEDIC);
- (6) Certificados especiais de dívida pública a médio e longo prazo (CEDIM).

Os dois primeiros só podem ser adquiridos por (algumas) pessoas coletivas. Só certas entidades financeiras – investidores e coletivos - podem adquirir obrigações do tesouro e bilhetes do tesouro.

1 – OBRIGAÇÕES DO TESOURO

DL 280/1998, de 17 de Setembro

Regime jurídico das Obrigações do Tesouro.

Vamos começar pelas obrigações do tesouro. Só podem aceder a obrigações do tesouro (OTs) investidores coletivos. As OTs são investimento de médio e longo prazo. Veja-se o art.º 2º do DL 280/1998:

DL 280/1998 | ARTIGO 2º

(Noção)

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

DL 280/1998 | ARTIGO 4º

(Emissão e colocação)

1 - As obrigações do Tesouro podem ser objecto de emissões simples ou por séries.

2 - A colocação de obrigações do Tesouro pode ser directa ou indirecta, realizando-se por leilão ou por oferta de subscrição limitada a uma, algumas ou a um consórcio de instituições financeiras.

Art.º 4º - as obrigações do tesouro podem ser objeto de emissões simples ou por séries. No art.º 4º, 2., diz-se que só entidades financeiras podem aceder às OTs.

DL 280/1998 | ARTIGO 6º

(Reembolso e recompra)

1 - O reembolso das obrigações do Tesouro e o pagamento dos respectivos juros efectua-se nas respectivas datas de vencimento, salvo se as condições específicas do empréstimo admitirem o seu reembolso antecipado, total ou parcial.

2 - O Instituto de Gestão do Crédito Público pode, por acordo com os seus detentores, proceder à recompra de Obrigações do Tesouro em mercado secundário.

No art.º 6º fala-se no reembolso e nas respetivas datas de vencimento. De X em X tempo, vence o juro e amortiza-se o capital. Salvo se as condições específicas do empréstimo admitirem o reembolso total ou parcial. Pode estar contratualizada a

possibilidade de amortizar antecipadamente, mas o IGCP também pode proceder à recompra em mercado secundário.

Quanto ao prazo, o que é médio-longo prazo?

DL 280/1998 | ARTIGO 8º

(Prazo)

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

O art.º 8º diz-nos que o prazo das OTs é igual ou superior a 12 meses.

O art.º 2º do DL nº 279/98 diz-nos que os bilhetes do tesouro são representativos de empréstimos da República Portuguesa.

DL 279/1998 | ARTIGO 3º

(Valor nominal)

Salvo deliberação em contrário do conselho directivo do Instituto de Gestão do Crédito Público, o valor nominal unitário dos bilhetes do Tesouro corresponde à mais pequena subunidade da moeda com curso legal em Portugal.

Art.º 3º - o valor nominal unitário dos bilhetes do tesouro (BTs) corresponde à mais pequena subunidade da moeda em curso legal em Portugal.

2 – BILHETES DO TESOURO

Decreto-Lei n.º 279/98, de 17 de Setembro:

Regime jurídico dos Bilhetes de Tesouro.

(alterado várias vezes, com última alteração contendo republicação no Decreto-Lei n.º 261/2012, de 17 de Dezembro)

DL 279/1998 | ARTIGO 2º

(Noção)

Os bilhetes do Tesouro são valores escriturais representativos de empréstimos de curto prazo da República Portuguesa, denominados em moeda com curso legal em Portugal.

DL 279/1998 | ARTIGO 4º

(Características e regras de emissão)

1 - Os bilhetes do Tesouro são emitidos por prazos, até um ano, definidos pelo Instituto de Gestão do Crédito Público.

2 - A emissão dos bilhetes do Tesouro efectua-se a desconto e os juros são pagos por dedução no seu valor nominal.

3 - São fungíveis entre si os bilhetes do Tesouro que apresentem a mesma data de vencimento.

Art.º 4º - os bilhetes do tesouro são emitidos por prazos até 18 meses. Tradicionalmente, olha-se para isto como longo prazo, mas há uma especificidade: as OTs são *a partir* de 12 meses, e os BTs são *até* 18 meses. Legalmente não há limitações para além dessas, contudo, geralmente, usa-se os BTs quando a lógica é de curto prazo, e as OTs quando a lógica é de médio-longo prazo.

Analise-se, ainda, o art.º 6º:

DL 279/1998 | ARTIGO 6º

(Amortização)

Os bilhetes do Tesouro são amortizados na respectiva data de vencimento, sendo reembolsados pelo seu valor nominal.

3 - CERTIFICADOS DE AFORRO

Estudaremos agora o regime jurídico dos certificados de aforro.

Os certificados de aforro servem para fomentar a poupança familiar. Só pessoas singulares podem adquirir certificados de aforro.

Decreto-Lei n.º 122/2002, de 4 de Maio:

Regime jurídico dos Certificados de Aforro (alterado pelo Decreto-Lei n.º 47/2008, de 13 de Março)

DL 122/2002 | ARTIGO 2º

(Noção)

1 - Os certificados de aforro são valores escriturais nominativos, reembolsáveis, representativos de dívida da República Portuguesa, denominados em moeda com curso legal em Portugal e destinados à captação da poupança familiar.

2 - Os certificados de aforro só podem ser subscritos a favor de pessoas singulares.

3 - Os certificados de aforro só são transmissíveis por morte do titular.

Art.º 2º, 1 – os certificados de aforro são destinados à captação da poupança familiar. Claramente, há um objeto diferente daquele doos OTs e das BTs.

Uma das funções da emissão de dívida pública passa pela ideia macroeconómica de intervir e controlar a inflação. O Estado concede a possibilidade de os privados individuais participarem no seu financiamento. Quando lança OTs e BTs, o Estado lança para muitos milhões; Para os certificados de aforro, lança a um nível reduzido ou mínimo, havendo uma diversificação dos meios de financiamento através de títulos da dívida pública.

Por que é que os certificados de aforro não entram no mercado secundário?

Olhando ao art.º 2º, 3., os certificados de aforro só são transmissíveis por morte do titular. Há uma intransmissibilidade uma vez adquirido o certificado de aforro. Este fica na esfera jurídica de quem adquire, não podendo ser transacionado.

DL 122/2002 | ARTIGO 5º

(Prazos e condições de juro)

1 - As séries de certificados de aforro poderão ter prazos de reembolso até 20 anos.

2 - Os certificados de aforro poderão vencer juros a taxa de juro fixa ou a taxa de juro indexada ou ainda ser emitidos a desconto («cupão zero»).

3 - A periodicidade de vencimento dos juros poderá ser trimestral, semestral ou anual.

4 - Os juros vencidos dos certificados de aforro poderão ser objecto de liquidação no respectivo vencimento ou capitalizados e liquidados na data de reembolso do capital.

Art.º 5º, 4. – há a regra de capitalização dos juros.

25 OUT 2018

Conceitos-chave: Instrumentos de dívida pública (continuação); regime da dívida pública indireta; regras gerais de dívida pública.

4 – CERTIFICADOS DO TESOIRO

4.c – CERTIFICADOS DO TESOIRO POUANÇA CRESCIMENTO

Os certificados do tesouro poupança crescimento são destinados apenas a pessoas singulares e só se transmitem por morte (embaralham com os certificados de aforro). Todavia, o prazo é de 7 anos. A grande particularidade destes certificados do tesouro poupança crescimento é que as taxas de juro fixadas para este instrumento são variáveis e vão crescendo ao longo dos anos.

Olhando ao nº 5 da Resolução do CM nº 157-D/2017, vemos a sequência dos valores das taxas:

Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-D/2017:

Cria os Certificados do Tesouro Poupança Crescimento e determina a suspensão de novas subscrições dos Certificados do Tesouro Poupança Mais

Resolução CM nº 157-D/2017 | 5.

5 - Determinar que as taxas de juro fixadas para os CTPC, a serem subscritos a partir de 30 de outubro de 2017 (inclusive), são as seguintes:

- a) 1.º ano - 0,75 %;
- b) 2.º ano - 0,75 %;
- c) 3.º ano - 1,05 %;
- d) 4.º ano - 1,35 %;
- e) 5.º ano - 1,65 %;
- f) 6.º ano - 1,95 %;
- g) 7.º ano - 2,25 %.

O nº 6 estabelece que, a partir do segundo ano, há um prémio que está associado ao crescimento do PIB (além do aumento da taxa de juro).

Resolução CM nº 157-D/2017 | 6.

6 - Determinar que a taxa de juro a partir do 2.º ano é acrescida de um prémio em função do crescimento médio real do Produto Interno Bruto (PIB), conforme as condições fixadas na Ficha Técnica constante do anexo à presente resolução.

Este instrumento financeiro é um pouco mais complexo do que os instrumentos tradicionalmente disponíveis para os particulares.

4.b – CERTIFICADOS DO TESOIRO DE RENDIMENTO VARIÁVEL

Resolução do Conselho de Ministros n.º 86/2015

Resolução CM n.º 86/2015 | Preâmbulo

A emissão de OTRV tem como objetivo a dinamização do mercado de dívida pública portuguesa através da diversificação e alargamento do conjunto de instrumentos financeiros existentes, designadamente pela disponibilização de um instrumento de médio e longo prazo, com uma taxa de juro nominal variável e transacionável em mercado secundário.

As obrigações do tesouro de rendimento variável (OTRV) têm taxa de juro variável, mas são transacionáveis em mercado secundário.

Resolução CM n.º 86/2015 | 3.

3 - Estabelecer que as OTRV são emitidas em euros, com o valor nominal de (euro) 1 000,00 (mil euros).

Nº 3 - estabelece-se que há um valor nominal para a emissão destas obrigações. Cada uma tem o valor de € 1 000.

Resolução CM n.º 86/2015 | 4.

4 - Estabelecer que o limite máximo individual de OTRV a subscrever por emissão é de 100.000 obrigações.

Nº 4 – o limite máximo individual é de 100 mil obrigações.

Resolução CM n.º 86/2015 | 6.

6 - Determinar que as OTRV podem ser colocadas junto de investidores por instituições de crédito ou consórcios de instituições de crédito a designar pelo IGCP, E. P. E..

Nº 6 – quem vai oferecer as OTRV ao mercado são as instituições de crédito autorizadas pelo IGCP.

Resolução CM n.º 86/2015 | 7.

7 – Estabelecer que as OTRV são emitidas por prazos até 10 anos, sendo o seu reembolso efetuado na data de maturidade respetiva, ao valor nominal e de uma só vez.

Nº 7 – as OTRV são emitidas até 10 anos, sendo o seu reembolso efetuado na data de emissão respetiva e de uma só vez.

Desta forma se constrói um instrumento de financiamento de dívida pública que permite a oscilação as taxas de juro e a rentabilidade ao longo dos anos.

Até ao momento, vimos que o Estado cria instrumentos de dívida pública que orienta para determinados setores do mercado, diversificando s

valores. Isto permite criar vários momentos de amadurecimento da dívida e de necessidade de amortizar a dívida.

Nº 7 - há uma decisão do valor de remuneração, conciliando aquilo que o mercado oferece e a evolução da dívida.

5 – CERTIFICADOS ESPECIAIS DE DÍVIDA PÚBLICA (CEDIC)

6 – CERTIFICADOS ESPECIAIS DE DÍVIDA PÚBLICA A MÉDIO E LONGO PRAZO (CEDIM)

Complementando esta ideia de diversificação de instrumentos de dívida pública, encontramos os certificados especiais de dívida pública (CEDIC) e os certificados especiais de dívida pública de médio e longo prazo (CEDIM). Estes dois são apenas para dentro da Administração Pública. São regulados pela Resolução CM 111/2009 (CEDIC) e pela Resolução CM 14/2011 (CEDIM).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 111/2009, de 25 de Novembro:

Regime dos Certificados Especiais de Dívida Pública.

A característica essencial é serem apenas para os serviços públicos. São os próprios serviços públicos que adquirem estes certificados de dívida, de acordo com o prazo em causa.

Vejamos primeiro o regime dos CEDIC:

Resolução CM n.º 111/2009 | 7.

7 - Determinar que a taxa de juro a aplicar aos CEDIC é determinada pelo IGCP com base na taxa do custo marginal da dívida pública, tomando por referência as taxas do mercado monetário interbancário para prazos equivalentes.

Resolução CM n.º 111/2009 | 9.

9 - Atribuir ao IGCP a faculdade de, excepcionalmente, sempre que tal se revele conveniente do ponto de vista da gestão integrada da dívida pública e da tesouraria do Estado, proceder unilateralmente, e sem prejuízo para a entidade tomadora, à amortização antecipada dos CEDIC detidos por esta.

Nº 9 - o IGCP tem a faculdade de, excepcionalmente, proceder unilateralmente e sem prejuízo para a entidade tomadora, à amortização antecipada dos CEDICs por ela detidos. Independentemente da vontade, o legislador estabeleceu que pode haver amortização antecipada.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 14/2011, de 21 de Fevereiro:

Regime dos Certificados Especiais de Dívida de Médio e Longo Prazo.

Quanto aos CEDIM, estamos a falar de médio-longo prazo.

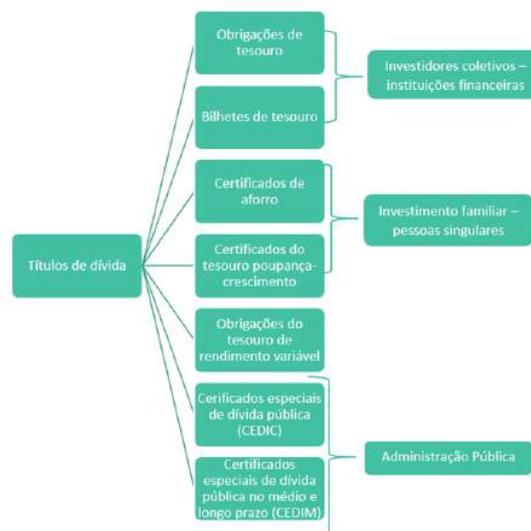
Resolução CM n.º 14/2011 | 3.

3 - Determinar que a data de emissão e o prazo de vencimento dos CEDIM são fixados por acordo entre o IGCP e a instituição tomadora do empréstimo, devendo, em qualquer caso, o prazo de vencimento ser superior a 18 meses e a data de vencimento coincidente com a data de vencimento de uma série de obrigações do Tesouro (OT).

O nº 3 determina que o prazo de vencimento dos CEDIM tem de ser superior a 12 meses. A taxa de juro é calculada de forma diferente dos primários, sendo fixada por acordo tendo por critério as datas de emissão e reembolso, e a forma como no mercado as OTs se comportam (veja-se aqui a interseção entre os vários instrumentos para determinação do juro).

Os CEDIC e os CEDIM foram muito importantes na altura da crise; foram uma forma de o Estado ter liquidez de tesouraria, dinheiro na sua posse e poder satisfazer uma série de necessidades financeiras. Há que recordar que o IGCP é uma espécie de banco do estado, com unidade de tesouraria, significando que os serviços lá põem aquilo que têm.

Há aqui uma forma de gestão interna dos recursos públicos que tende a facilitar a não tão grande necessidade de lançar títulos de dívida externa. É evidente que estes instrumentos foram sempre debatidos, porque são possíveis remunerações maiores para os serviços no mercado privado (aqui não há espaço para negociar, a taxa é determinada pelo IGCP – e o que o IGCP dá pode estar abaixo daquilo que o mercado oferece). Se a forma como o juro é calculado está dependente das médias dos mercados privados e da evolução da dívida pública, estamos a condicionar os valores, o que pode provocar perdas para os serviços, que não conseguem rentabilizar os seus recursos. Mas foi opção do executivo, e tem-se mantido, fazer uma gestão agregada e entrar em concorrência com o mercado privado por meio dos CEDIC e dos CEDIM.



Quando pensamos em dívida pública direta, estamos a pensar em OTs, BTs, certificados de aforro, certificados de aforro poupança crescimento, OTs de rendimento variável, CEDIMs e CEDICs. Há um variado público que acede a estes instrumentos; variam os investidores com acesso, dando oportunidade a investidores financeiros, familiares e à própria AP na gestão dos seus recursos. O objetivo é a diversificação dos elementos para garantir diversificação dos investidores e diversidade dos prazos de maturidade. As diferenças passam por saber quem pode aceder, por quanto tempo e como é feita a remuneração.

Apenas quanto às OTRVs, às OTs e aos BTs é que se coloca a questão do mercado secundário. Nos certificados de aforro e do tesouro não se coloca a questão de mercado secundário, nem nos CEDICs/CEDIMs.

Nota: no exame, RCP pode fazer uma pergunta do tipo - “demonstre em que medida os regimes jurídicos dos títulos de dívida pública apostam em maturidades diferentes”. É este o tipo de perguntas que RCP faz. Possível resposta: maturidade é o momento em que o crédito vence e tem de ser cumprido. Há que demonstrar que conhecemos o regime e dar exemplos diversificados. Os diferentes investidores (coletivos e singulares) investem em quantidades diferentes – os investidores coletivos mais que os singulares. Isso é importante para saber a quantidade de dívida que tem de ser amortizada.

Se após a maturação atingirmos as maturidades diferenciadas, e mesmo assim houver sobreposição, pode ser interessante o Estado recorrer aos CEDIM e CEDIC para criar maior liquidez no cumprimento de obrigações.

(2ª aula – Inês)

Regime da dívida pública indireta

Fizemos uma distinção entre dívida pública direta e dívida pública indireta. O que vimos até agora foi o regime da dívida pública direta. Falta então olhar para o regime jurídico da dívida indireta, que está regulado na lei 112/97.

Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro:

Regime jurídico da concessão de garantias pessoais pelo Estado ou por outras pessoas colectivas de direito público (alterada pela Lei n.º 64/2012, de 20 de Dezembro e pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de Dezembro).

O conceito de dívida pública indireta prende-se com o facto de o Estado, além de ser devedor primário, poder ainda assumir-se como garante de uma relação de crédito. Portanto, ele só será, à partida, chamado a intervir no caso de o seu primeiro devedor não cumprir.

De acordo com a lei 112/97, esta concessão de garantias pessoais pelo Estado tem carácter excepcional (art.º 1º) e é fundamentada no manifesto interesse da economia nacional.

Lei 112/97 | ARTIGO 1º

(Âmbito de aplicação e princípios gerais)

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

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

Projetos que sejam de extrema importância para o desenvolvimento económico de Portugal relevam para a necessidade de o Estado se assumir como garante desse crédito. É de notar que o n.º 2 do artigo 1º, além de exigir carácter excepcional e fundamentação em manifesto interesse para a economia nacional, requer a salvaguarda do princípio da igualdade e das regras da concorrência nacionais e comunitárias. O que se quer é que este ato de garantir não seja assumido como um auxílio proibido da parte do Estado.

O Estado, através da sua proteção, não deve distorcer a concorrência, sendo que um dos princípios norteadores da forma de organização do mercado é uma livre concorrência, porque se quer beneficiar os consumidores. Quanto maior concorrência, maior liberdade. A questão da concorrência deve estar salvaguardada para salvaguardar a atividade económica.

Lei 112/97 | ARTIGO 5º

(Limite máximo para a concessão de garantias pelo Estado e por outras pessoas colectivas de direito público)

1 - A Assembleia da República fixa, na Lei do Orçamento ou em lei especial, o limite máximo das garantias pessoais a conceder em cada ano pelo Estado e por outras pessoas colectivas de direito público, o qual não pode ser excedido.

2 - A Direcção-Geral do Tesouro informará previamente sobre o cabimento de cada operação de garantias pessoais no limite máximo fixado para cada ano, incorrendo em responsabilidade financeira pelo montante em excesso, se for efectivado, a entidade responsável pela informação, se esta for omissa ou errada, ou o autor do acto ou o membro do Governo competente, se decidir contra a informação prestada.

3 - No caso de não estar aprovada Lei do Orçamento no início do ano económico, poderá ser excedido, por duodécimos, o montante fixado no ano anterior, sempre que a respectiva lei de autorização o não proibir.

Se olharmos para o art.º 5º verificamos que, paralelamente à LEO, a Assembleia da República, para cada ano, deve determinar o limite máximo a que estas garantias pessoais podem ascender.

Este art.º 5º, 1. da lei 112/97 deve ser conciliado com o 161º h) da CRP, que prevê também esta necessidade de intervenção da AR.

CRP | ARTIGO 161º

(Competência política e legislativa)

Compete à Assembleia da República:

(...)

h) Autorizar o Governo a contrair e a conceder empréstimos e a realizar outras operações de crédito que não sejam de dívida flutuante, definindo as respectivas condições gerais, e estabelecer o limite máximo dos avales a conceder em cada ano pelo Governo;

(...)

Lei 112/97 | ARTIGO 6º

As garantias pessoais destinam-se a assegurar a realização de operações de crédito ou de outras operações financeiras, nacionais ou internacionais, de que sejam beneficiárias entidades públicas, empresas nacionais ou outras empresas que legalmente gozem de igualdade de tratamento.

Art.º 6º da lei 112/97: tanto o público como o privado podem ter espaço para ter o Estado como garante do seu crédito. Já vimos que, nos termos do art.º 1º, 2. (v. *supra*), o que está por detrás dessa garantia deve ser o financiamento de um projeto de manifesto interesse para a economia nacional.

Lei 112/97 | ARTIGO 7º

(Modalidades de garantias pessoais)

O Estado adoptará na concessão de garantias pessoais a fiança ou o aval.

Artigo 7º: há versão fiança e versão aval.

Para que se perceba o que significa o “manifesto interesse” exigido, existem os artigos 8º e 9º, que estabelecem as condições para um projeto ter essa característica:

Lei 112/97 | ARTIGO 8º

(Finalidades das operações)

As garantias pessoais serão prestadas quando se trate de operações de crédito ou financeiras relativas a empreendimentos ou projectos de manifesto interesse para a economia nacional.

Lei 112/97 | ARTIGO 9º

(Condições para a autorização)

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

a) Ter o Estado participação na empresa ou interesse no empreendimento, projecto ou operação financeira que justifique a concessão da garantia;

b) Existir um projecto concreto de investimento ou um estudo especificado da operação a garantir, bem como uma programação financeira rigorosa;

c) Apresentar o beneficiário da garantia características económicas, financeiras e organizacionais que ofereçam segurança suficiente para fazer face às responsabilidades que pretende assumir;

d) A concessão de garantia se mostre imprescindível para a realização da operação de crédito ou financeira, designadamente por inexistência ou insuficiência de outras garantias.

2 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, a garantia destina-se a assegurar a realização de operações, projectos ou empreendimentos que visem pelo menos um dos seguintes objectivos:

a) Realização de investimentos de reduzida rentabilidade, designadamente tendo em conta o risco envolvido, desde que integrados em empreendimentos de interesse económico e social;

b) Realização de investimentos de rentabilidade adequada, mas em que a entidade beneficiária, sendo economicamente viável, apresenta, contudo, deficiência transitória da sua situação financeira;

c) Manutenção da exploração enquanto se proceda, por intermédio de qualquer entidade designada pelo Governo, ao estudo e concretização de acções de viabilização;

d) Concessão de auxílio financeiro extraordinário.

3 - Salvo no caso previsto na alínea c) do número anterior, a garantia nunca poderá ser autorizada para garantir operações que visem o mero reforço da tesouraria da entidade beneficiária ou o financiamento dos seus gastos correntes.

4 - No caso de as operações de crédito ou financeiras se destinarem ou forem utilizadas para um fim diferente dos previstos no despacho de autorização ou de aprovação, a garantia caduca.

• Alínea a): o que se quer é que a garantia não seja uma carta em branco, isto é, tem de estar tudo minimamente especificado.

• Alínea b): todas as especificidades do projeto têm de estar detalhadas com uma programação financeira.

• Alínea c): não se garante a todo e qualquer terceiro que apresente um projeto de interesse nacional, mas sim a um terceiro que tenha robustez financeira organizacional e económica suficiente – a ideia é, se o Estado intervir, poder ter o retorno da garantia que emprestou.

• Alínea d): diz-se imprescindível e não necessário – o Estado deve ser a última forma de acesso.

Por que é que há esta necessidade de concessão de garantias por parte do Estado e o facto de elas só poderem ser concedidas em casos de manifesto interesse para a economia nacional? Por que é que se permite que o Estado aumente o seu endividamento nestas situações? Quando uma garantia aparece, é para colmatar uma situação de risco. O Estado é chamado a cobrir um risco de um terceiro, porque pode não receber o que emprestou. Ora, o Estado só deve ser chamado a cobrir esse risco se estiverem em causa projetos de manifesto interesse nacional. O impacto que esse projeto de manifesto interesse económico tem para o desenvolvimento económico nacional vai justificar o Estado assumir esse risco, quer porque o Estado procura garantir o desenvolvimento económico, quer porque o Estado, ao perceber que vai haver crescimento económico, sabe que isso pode revelar-se num aumento de receita que ajude a financiar a sua despesa pública. Por isso é que há um condicionamento e um carácter de excepcionalidade na condição de imprescindibilidade.

Atendendo ao o nº 2 do artigo 9º, o legislador procura ainda densificar o tipo de projetos que são de manifesto interesse. As várias alíneas indicam que o grau de risco pode ser variado. Podemos ter:

• Situações com pouca rentabilidade, e por isso com muito risco associado;

• Situações de rentabilidade adequada, mas em que a entidade está numa situação transitória e o risco aumenta por isso.

• Situações em que há um mau funcionamento da entidade e se estuda uma forma

As alíneas do artigo 9º são cumulativas, isto é, têm todas de se verificar:

de reestruturação e viabilização e se precisa das garantias.

Segundo o nº 3 do art.º 9º, a garantia tem sempre de ser, tirando na alínea c), para um investimento produtivo. Não serve para assegurar o funcionamento normal da atividade de uma entidade – não serve para fazer face a carências, é para o projeto que tem de dar origem a um crescimento da economia nacional.

De acordo com o nº 4 do art.º 9º, se for dada autorização para o Estado se assumir como garante e o prazo estabelecido não for respeitado, e se o fim for diferente para aquele a que for autorizado, a garantia caduca.

Lei 112/97 | ARTIGO 10º

(Proibição de utilização dos empréstimos por outras entidades)

1 - Não é autorizada a utilização, total ou parcial, dos empréstimos a que tiver sido dada garantia do Estado, em harmonia com a presente lei, para financiamento de operações a realizar por quaisquer outras entidades.

2 - A violação do disposto no número anterior determina a caducidade da garantia.

Art.º 10º: os empréstimos não podem ser utilizados por outras entidades que não aquelas que pediram a garantia. Se isto não for cumprido, há caducidade da garantia.

Para que o Estado salvasse a sua posição, ele pode dizer que vai ser garante do empréstimo para o projeto de interesse nacional, mas pedindo uma contragarantia – artigo 11º.

Lei 112/97 | ARTIGO 11º

(Contragarantias)

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

Lei 112/97 | ARTIGO 12º

(Prazos de utilização e de reembolso)

Sob pena de caducidade da garantia, os créditos garantidos terão prazos de utilização não superiores a 5 anos e deverão ser totalmente reembolsados no prazo máximo de 20 anos a contar das datas dos respectivos contratos.

Os créditos garantidos têm um prazo de utilização. De acordo com o artigo 12º, esse prazo não pode ser superior a 7 anos e deverão ser totalmente reembolsados no prazo máximo de 50 anos.

Os artigos 13º a 18º estabelecem qual é o procedimento a adotar: pedido do investimento, instrução das justificações, pareceres, despacho de autorização do ministro das finanças com fundamentação clara dos motivos de facto e de direito.

Lei 112/97 | ARTIGO 19º

(Comunicações dos beneficiários)

1 - As entidades a quem tiver sido concedida garantia do Estado enviarão à Direcção-Geral do Tesouro, no prazo de cinco dias a contar dos respectivos factos, cópia dos documentos comprovativos das amortizações do capital e do pagamento de juros, indicando sempre as correspondentes importâncias que deixam de constituir objecto de garantia do Estado.

2 - As referidas entidades, sempre que reconheçam que não se encontram habilitadas a satisfazer os encargos de amortização e de juros nas datas fixadas para o respectivo

pagamento, darão do facto conhecimento à aludida Direcção-Geral, com a antecedência mínima de 30 dias em relação ao vencimento dos referidos encargos.

3 - Em caso de incumprimento da obrigação referida no número anterior, o Estado só pode ser chamado a executar a garantia mediante interpelação feita pelo credor.

Lei 112/97 | ARTIGO 20º

(Outas obrigações dos beneficiários e poder de fiscalização)

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

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

Artigos 19º e 20º: quando o Estado concede esta garantia, existem obrigações para os beneficiários da garantia, para além de terem de a devolver. Há a ideia dos documentos comprovativos; se não houver cumprimento, o Estado tem de saber para poder ativar a garantia. Outra obrigação importante está ligada ao direito que o Governo tem de proceder à fiscalização da actividade beneficiária da garantia – o Estado garante, mas assume direitos de fiscalização do projeto, se e a gestão do projeto for feita de forma desadequada e puser em causa o cumprimento das obrigações.

Assim, além da dívida pública direta, temos também a dívida pública indireta ou acessória.

Regras gerais de dívida pública

Até ao momento olhámos para os diplomas específicos que regulam ou a dívida pública direta ou a dívida pública indireta/acessória. Mas qual é o normativo básico de finanças públicas? A Lei de Enquadramento Orçamental e, por isso, devemos passar sempre por ela para ver se há regras gerais que complementem os regimes especiais.

No artigo 15º 3, vem expresso a propósito da não compensação (princípio fundamental no âmbito da receita e da despesa) que, para o caso da dívida pública direta, há algumas exceções quanto à compensação orçamental.

LEO | ARTIGO 15º

(Não compensação)

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

2 — A importância integral das receitas tributárias corresponde à previsão dos montantes que, depois de abatidas as estimativas das receitas cessantes em virtude de benefícios tributários e os montantes estimados para reembolsos e restituições, são efetivamente cobrados.

3 — Todas as despesas são inscritas pela sua importância integral, sem dedução de qualquer espécie, ressalvadas as seguintes exceções:

a) As operações relativas a ativos financeiros;

b) As operações de gestão da dívida pública direta do Estado, que são inscritas nos respetivos programas orçamentais, nos seguintes termos:

i) As despesas decorrentes de operações de derivados

financeiros são deduzidas das receitas obtidas com as mesmas operações, sendo o respetivo saldo sempre inscrito

como despesa;

ii) As receitas de juros resultantes de operações associadas à emissão de dívida pública direta do Estado e ou à gestão da Tesouraria do Estado são abatidas às despesas da mesma natureza;

iii) As receitas de juros resultantes das operações associadas à aplicação dos excedentes de Tesouraria do Estado, assim como as associadas aos adiantamentos de tesouraria, são abatidas às despesas com juros da dívida pública direta do Estado;

iv) As receitas de juros resultantes de operações ativas da Direção -Geral do Tesouro e Finanças são abatidas às despesas com juros da dívida pública direta do Estado.

4 — A inscrição orçamental dos fluxos financeiros decorrentes de operações associadas à gestão da carteira de ativos dos fundos sob administração do Instituto de Gestão dos Fundos de Capitalização da Segurança Social, I. P., é efetuada de acordo com as seguintes regras:

a) As receitas obtidas em operações de derivados financeiros são deduzidas das despesas correntes das mesmas operações, sendo o respetivo saldo sempre inscrito como receita;

b) Os juros recebidos de títulos de dívida são deduzidos dos juros corridos pagos na aquisição do mesmo género de valores, sendo o respetivo saldo sempre inscrito como receita.

5 — O disposto nos números anteriores não prejudica o registo contabilístico individualizado de todos os fluxos financeiros, ainda que meramente escriturais, associados às operações nelas referidas.

Um artigo muito importante nesta dinâmica da dívida pública é o artigo 13º - quanto à questão da equidade intergeracional.

LEO | ARTIGO 13º

(Equidade intergeracional)

1 — A atividade financeira do setor das administrações públicas está subordinada ao princípio da equidade na distribuição de benefícios e custos entre gerações, de modo a não onerar excessivamente as gerações futuras, salvaguardando as suas legítimas expectativas através de uma distribuição equilibrada dos custos pelos vários orçamentos num quadro plurianual.

2 — O relatório e os elementos informativos que acompanham a proposta de lei do Orçamento do Estado, nos termos do artigo 37.º, devem conter informação sobre os impactos futuros das despesas e receitas públicas, sobre os compromissos do Estado e sobre responsabilidades contingentes.

3 — A verificação do cumprimento da equidade intergeracional implica a apreciação da incidência orçamental das seguintes matérias:

a) Dos investimentos públicos;

b) Do investimento em capacitação humana, cofinanciado pelo Estado;

c) Dos encargos com os passivos financeiros;

d) Das necessidades de financiamento das entidades do setor empresarial do Estado;

e) Dos compromissos orçamentais e das responsabilidades contingentes;

f) Dos encargos explícitos e implícitos em parcerias público-privadas, concessões e demais compromissos financeiros de carácter plurianual;

g) Das pensões de velhice, aposentação, invalidez ou outras com características similares;

h) Da receita e da despesa fiscal, nomeadamente aquela que resulte da concessão de benefícios tributários.

Se olharmos para o nº 3 alíneas a) a h), sobretudo as alíneas c), a d) a e) e a f), verificamos que há preocupação, e que o Estado deve ter em atenção

o facto de que a sua assunção de compromissos (endividamento) deve ter impacto não apenas no imediato, no curto prazo, mas igualmente deve levar em atenção uma projecção para o futuro - isto em nome do contrato intergeracional, que salvaguarda que as gerações vindouras também tenham liberdade para decidir o financiamento publico.

LEO | ARTIGO 11°

(Sustentabilidade das finanças públicas)

1 — Os subsectores que constituem o setor das administrações públicas, bem como os serviços e entidades que os integram, estão sujeitos ao princípio da sustentabilidade.

2 — Entende -se por sustentabilidade a capacidade de financiar todos os compromissos, assumidos ou a assumir, com respeito pela regra de saldo orçamental estrutural e da dívida pública, conforme estabelecido na presente lei.

Segundo o artigo 11°, 2., para haver finanças públicas sustentáveis, há que ter não apenas atenção ao saldo orçamental, mas igualmente ao valor da dívida pública. Isto, no fundo, está a apontar para a necessidade de se limitar a dívida pública. O exercício de conseguir finanças sustentáveis implica que eu tenha sustentabilidade da dívida pública. É relevante ter em atenção que, quando projetamos sustentabilidade das finanças, projetamos sustentabilidade orçamental e sustentabilidade da dívida pública. Só conseguimos ter finanças equilibradas se tivermos um equilíbrio orçamental e um equilíbrio da dívida pública. Isto é uma limitação ao valor do endividamento por parte do Estado.

Por isso é que no artigo 20° 5 se estabelece uma limitação quantitativa à dívida pública.

LEO | ARTIGO 20°

(Regra do saldo orçamental estrutural [Regras orçamentais])

1 — O objetivo orçamental de médio prazo é o definido no âmbito e de acordo com o Pacto de Estabilidade e Crescimento.

2 — A trajetória de convergência anual para alcançar o objetivo de médio prazo consta do Programa de Estabilidade.

3 — O saldo estrutural, que corresponde ao saldo orçamental das administrações públicas, definido de acordo com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, corrigido dos efeitos cíclicos e líquido de medidas extraordinárias e temporárias, não pode ser inferior ao objetivo de médio prazo constante do Programa de Estabilidade, tendo por objetivo alcançar um limite de défice estrutural de 0,5 % do produto interno bruto (PIB) a preços de mercado.

4 — A metodologia para o apuramento do saldo estrutural é a definida no âmbito e de acordo com o Pacto de Estabilidade e Crescimento.

5 — Sempre que a relação entre a dívida pública e o PIB a preços de mercado for significativamente inferior a 60 % e os riscos para a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas forem reduzidos, o limite para o objetivo de médio prazo pode atingir um défice estrutural de, no máximo, 1 % do PIB.

6 — Enquanto não for atingido o objetivo de médio prazo, o ajustamento anual do saldo estrutural não pode ser inferior a 0,5 % do PIB, e a taxa de crescimento da despesa pública, líquida de medidas extraordinárias, temporárias ou discricionárias do lado da receita, não pode ser superior à taxa de referência de médio prazo de crescimento do PIB potencial, conforme definido no Pacto de Estabilidade e Crescimento.

7 — Enquanto não for atingido o objetivo de médio prazo, as reduções discricionárias de elementos das receitas públicas devem ser compensadas por reduções da despesa, por aumentos discricionários de outros elementos das receitas públicas ou por ambos, conforme definido no Pacto de Estabilidade e Crescimento.

8 — Para efeitos do disposto nos números anteriores, o agregado da despesa deve excluir as despesas com juros, as despesas relativas a programas da União Europeia e as alterações não discricionárias nas despesas com subsídios de desemprego.

9 — Para efeitos do disposto nos números anteriores, o excedente do crescimento da despesa em relação à referência de médio prazo não é considerado um incumprimento do valor de referência na medida em que seja totalmente compensado por aumentos de receita impostos por lei.

10 — A intensidade do ajustamento referido nos números anteriores tem em conta a posição cíclica da economia.

pode ser superior a 60% do PIB. Tem de ter um valor igual ou inferior a 60% - isto é a regra. Se a dívida for superior a 60% do PIB, o Governo está obrigado a reduzir o montante da dívida (ativar um procedimento de redução de dívida). Atendendo ao princípio da sustentabilidade e sendo que há uma relação entre a sustentabilidade das finanças e da dívida, o legislador estabelece no artigo 25º um limite quantitativo ao montante da dívida pública.

Mas temos ainda de olhar ao artigo 20º, 5. Se a dívida pública estiver significativamente abaixo dos 60% do PIB, ou seja, se for sustentável, pode haver défice estrutural superior aos limites e à redução prevista anteriormente. Isto significa que se vai poder aumentar o défice.

O 20º, 5. tem de ser compatibilizado com o artigo 25º 1:

O défice:

LEO | ARTIGO 25º

(Limite da dívida pública)

1 — Quando a relação entre a dívida pública e o PIB exceder o valor de referência de 60 %, o Governo está obrigado a reduzir o montante da dívida pública, na parte em excesso, como padrão de referência, tal como previsto no artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 1467/97, do Conselho, de 7 de julho de 1997, com a redação que lhe foi dada pelo Regulamento (UE) n.º 1177/2011, do Conselho, de 8 de novembro de 2011.

2 — Para efeitos de verificação do disposto no número anterior, considera -se a dívida pública conforme definida no n.º 5 do artigo 1.º do Regulamento (CE) n.º 479/2009, do Conselho, de 25 de maio de 2009.

3 — Para efeitos de determinação do valor da redução na dívida é considerada a influência do ciclo económico, nos termos do Regulamento (UE) n.º 1177/2011, do Conselho, de 8 de novembro de 2011.

4 — A variação anual da dívida pública é corrigida dos efeitos decorrentes da alteração do perímetro das administrações públicas efetuada pelas autoridades estatísticas, nos termos do n.º 4 do artigo 2.º

1. Não pode ser superior a 60% do PIB;
2. Se for superior a 60% do PIB, há que reduzir o montante da dívida;
3. Se não atingir os 60% do PIB, e não houver riscos, o défice estrutural pode ser superior ao limite máximo (que é de 0,5%, de acordo com o artigo 20º, 3.).

31 OUT 2018

Conceitos-chave: Regras gerais de dívida pública (continuação).

Regras gerais de dívida pública (continuação)

Vamos ver as normas da LEO especificamente sobre dívida pública. Ficámos na análise do 20º, 5. e o do 25º, 1 da LEO (v. *supra*).

O que resulta destas duas normas? O artigo 25º 1 estabelece que a dívida pública portuguesa não

O que interessa da leitura cruzada destes artigos é retirar regras claras e inequívocas – há que perceber o que é dito. Existem:

- i) um limite quantitativo;
- ii) uma obrigação e reduzir tudo o que está acima;
- iii) uma possibilidade de ligar o défice ao valor da dívida permitindo mais despesa se o valor da dívida for abaixo do limite máximo.

Atenção: o limite de 60% do PIB nasce de uma norma da UE. Esta regra está contida na LEO. Do ponto de vista hierárquico, em tempos discutiu-se se não deveria haver introdução da limitação à dívida pública no quadro constitucional. Quando virmos a análise das regras do orçamento no próximo capítulo, veremos as regras constitucionais sobre o orçamento são meras regras procedimentais sobre o que deve estar contido no OE, os procedimentos de aprovação e de controlo do OE, etc. Nada é dito quanto ao conteúdo verdadeiro do OE e ao impacto entre receita e despesa, nem quanto ao impacto que no orçamento pode haver de uma elevada taxa de dívida pública. Discute-se se não deveria haver a introdução de uma chamada regra dourada na CRP, contendo limites ao endividamento público e ao défice orçamental. Por que é que se coloca a questão da introdução dessa regra na Constituição? Se fizermos um juízo de avaliação sobre a forma como o TC julga os casos de constitucionalidade ou não constitucionalidade que tenham por objeto questões orçamentais e questões de finanças públicas, do ponto de vista constitucional, não temos qualquer norma do ponto de vista da sanidade das contas públicas. Quando o Estado pretende equilibrar as contas públicas e reduzir níveis de endividamento, vai ter de reduzir despesa face aos elevados valores que estão em causa. Ao reduzir despesa – e despesa que seja significativa – qual é o embate que se dá? Se reduzimos despesa e despesa social, essa despesa social, na sua maioria, existe para concretizar direitos sociais - direitos esses que estão constitucionalmente consagrados. No balanceamento entre a proteção social e o equilíbrio das contas públicas, ficamos com uma dificuldade: o texto constitucional a ultravalorizar os direitos sociais e a questão da sustentabilidade das contas públicas.

Equaciona-se que poderia resultar um diferente juízo de constitucionalidade caso existisse a regra na Constituição. Este problema ainda hoje é discutido. Deve ou não permanecer na LEO ou isto deveria estar incluído na CRP?

Atenção: uma adequada regra dourada na CRP não deveria conter um limite quantitativo efetivo, do tipo “60% do PIB”, porque estes valores podem ter de oscilar ao longo do tempo. O ideal seria uma norma constitucional que garantisse a necessidade, a

estabilidade e a sustentabilidade das finanças públicas.

Nota: os DLG existem independentemente da ação concretizadora do Estado.

CRP | ARTIGO 63º

(Segurança social e solidariedade [Direitos e deveres sociais])

1. Todos têm direito à segurança social.

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

3. O sistema de segurança social protege os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho.

4. Todo o tempo de trabalho contribui, nos termos da lei, para o cálculo das pensões de velhice e invalidez, independentemente do sector de actividade em que tiver sido prestado.

5. O Estado apoia e fiscaliza, nos termos da lei, a actividade e o funcionamento das instituições particulares de solidariedade social e de outras de reconhecido interesse público sem carácter lucrativo, com vista à prossecução de objectivos de solidariedade social consignados, nomeadamente, neste artigo, na alínea b) do n.º 2 do artigo 67.º; no artigo 69.º, na alínea e) do n.º 1 do artigo 70.º e nos artigos 71.º e 72.º.

63º, 1. – todos têm direito à proteção social, mas isso tem de ser concretizado. Isto significa que, a propósito dos direitos económicos, sociais e culturais, a sua concretização vai depender da possibilidade de o Estado efetivamente os concretizar.

Falamos da a “reserva do possível” construída pelo TC alemão. O núcleo duro do direito tem de estar

salvaguardado, podendo a envolvente ser alterada. A envolvente prende-se, essencialmente, com o quantitativo – o quanto posso obter da proteção social. Se adquirir o direito à proteção, ele não me pode ser retirado, mas poderei ver a concretização desse direito alterada em face das circunstâncias financeiras do Estado.

A questão que está em cima da mesa é: se eu tenho necessidade de salvaguardar as finanças públicas e devo reduzir níveis elevados de despesa, vou ter de cortar nalgum lado. Pode o TC aferir se aquela decisão política é certa ou errada, sendo que há um mandato legitimador feito com as eleições?

Esta questão da estabilidade e sustentabilidade das finanças públicas, e da garantia de direitos sociais, é extraordinariamente difícil de equilibrar.

Há uma pressão do quantitativo, por causa da relatividade dos recursos.

Se eu não conseguir transmitir credibilidade nas finanças públicas, não vou ter credores, porque o risco é muito elevado. Chegamos aqui à problemática das agências de *rating*. Se não tivermos credibilidade, o risco aumenta, e isso significa que ou não há credores que nos deem dinheiro, ou há mas com juros muito elevados. A equação não é fácil. Não devemos, enquanto juristas, desconsiderar a necessidade da estabilidade e da sustentabilidade das finanças públicas.

Todas as medidas sociais propostas são boas: reduzir as propinas, a fatura da eletricidade, etc. Mas o impacto promovido por essas políticas microscópicas são os mais adequados? As políticas públicas devem hoje ser encaradas em três fases: **(i) fase do desenho, (ii) fase da escolha dos instrumentos, (iii) fase de avaliação.**

1. Fase do desenho
2. Fase da escolha dos instrumentos
3. Fase da avaliação

E isto pode ser feito numa visão micro ou numa visão macro. Baixar € 200 as propinas é bom para os alunos, mas como fica o financiamento das universidades? Numa visão macro, vai atingir-se o objetivo pretendido? Na questão da contribuição prévia, há uma relação sinalagmática entre aquilo que contribuimos e aquilo que recebemos. Entre obter 1000 e obter 850 por razões concretas de solidariedade, temos algo que não vai contra o núcleo essencial.

Assim vemos o quão complicado é validar o impacto da norma quantitativa da dívida pública.

A cláusula dourada pode alterar a construção no somatório das medidas de redução da despesa e na necessidade de desequilíbrio das finanças, e pode balançar de forma mais efetiva a construção dos direitos sociais.

LEO | ARTIGO 21º

(Excedentes orçamentais)

1 — Os excedentes da execução orçamental são usados preferencialmente na:

a) Amortização da dívida pública, enquanto se verificar o incumprimento do limite da dívida pública prevista no n.º 1 do artigo 25.º;

b) Constituição de uma reserva de estabilização, destinada a desempenhar uma função anticíclica em contextos de recessão económica, quando se verificar o cumprimento do limite referido na alínea anterior.

2 — Os excedentes anuais do sistema previdencial revertem a favor do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, nos termos da Lei de Bases do Sistema de Segurança Social.

21º, 1., a) – excedentes de execução orçamental são usados preferencialmente na amortização da dívida pública, enquanto se verificar a situação do 25º, 1. E se em vez de défice orçamental houver excedente, esse excedente deve ser aplicado na amortização da dívida pública, no caso de ela ser superior a 60% do PIB.

Nota: estas regras relativas ao limites à dívida, para o caso das regiões autónomas e do poder local, têm de se conjugar com 37º, 2., d), onde se determina

que o relatório do OE deve conter dados sobre a sustentabilidade da dívida pública.

LEO | ARTIGO 37º

(Elementos que acompanham a proposta de lei do Orçamento do Estado)

1 — A proposta de lei do Orçamento do Estado incorpora os elementos constantes do artigo 40.º e é acompanhada pelo respetivo relatório e pelos elementos informativos, referidos nos números seguintes.

2 — O relatório que acompanha a proposta de lei do Orçamento do Estado contém a apresentação e a justificação da política orçamental proposta e inclui a análise dos seguintes aspetos:

- a) Evolução, previsões e projeções das principais variáveis orçamentais e macroeconómicas relevantes e respetiva análise de sensibilidade, de acordo com o artigo 8.º;
- b) Linhas gerais da política orçamental e a sua adequação às obrigações decorrentes do Pacto de Estabilidade e Crescimento e do Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governação da União Económica e Monetária;
- c) Evolução da situação financeira global do setor das administrações públicas e de cada subsetor e dos setores empresariais públicos, incluindo informação sobre o respetivo endividamento global;
- d) Sustentabilidade da dívida pública, incluindo a análise da sua dinâmica de evolução;
- e) Informação sobre a previsão da receita fiscal, permitindo verificar o montante da receita bruta, reembolsos e transferência para outros subsectores;
- f) Situação das operações de tesouraria e das contas do Tesouro;
- g) Composição da despesa anual de cada um dos programas orçamentais, por missão de base orgânica;
- h) Medidas de racionalização da gestão orçamental;
- i) Medidas de política orçamental de natureza temporária e permanente;
- j) Análise de riscos orçamentais;
- k) Memória descritiva das razões que justificam o recurso a parcerias dos setores público e privado;

l) Informação global e individualizada sobre despesas anuais e plurianuais com parcerias público-privadas e sobre a situação de endividamento global respetiva;

m) Informação sobre os encargos assumidos e em execução e sobre a totalidade das responsabilidades contingentes do Estado;

n) Evolução dos pagamentos em atraso em cada missão de base orgânica;

o) Demonstração do desempenho orçamental consolidada, preparada de acordo com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, onde se evidenciam os diferentes subsectores do setor das administrações públicas, e se demonstra o cálculo das necessidades ou da capacidade líquida de financiamento;

p) Outras matérias consideradas relevantes para a justificação da decisão orçamental.

3 — O relatório a que se refere o número anterior é ainda acompanhado, pelo menos, dos seguintes elementos informativos:

a) Desenvolvimentos orçamentais que individualizem cada um dos programas, desagregados por serviços e entidades, evidenciando os respetivos custos e fontes de financiamento;

b) Estimativa para o ano em curso e previsão da execução orçamental consolidada do setor das administrações públicas e por subsetor, na ótica da contabilidade pública e da contabilidade nacional; Diário da República, 1.ª série — N.º 178 — 11 de setembro de 2015 7575

c) Memória descritiva das razões que justificam as diferenças entre valores apurados, na ótica da contabilidade pública e da contabilidade nacional;

d) Os quadros que integram o Projeto de Plano Orçamental, a remeter à Comissão Europeia;

e) Situação financeira e patrimonial das entidades que compõem o subsetor da administração central e o subsetor da segurança social;

f) Transferências financeiras entre Portugal e o exterior com incidência no Orçamento do Estado;

g) Transferências orçamentais para as regiões autónomas;

h) Transferências orçamentais para as autarquias locais e entidades intermunicipais;

i) Transferências orçamentais para entidades não integradas no setor da administração central;

j) Benefícios tributários, estimativas de receitas cessantes, sua justificação económica e social e, bem assim, a

identificação de medidas destinadas à cobertura da receita cessante que resulte da criação ou alargamento de quaisquer benefícios fiscais.

LEO | ARTIGO 41º

(Conteúdo do articulado)

1 — O articulado da lei do Orçamento do Estado contém, nomeadamente:

a) As normas necessárias para orientar a execução orçamental, incluindo as relativas ao destino a dar aos fundos resultantes excedentes dos orçamentos das entidades do subsector da administração central e as respeitantes a eventuais reservas;

b) A aprovação dos mapas contabilísticos;

c) A determinação do montante máximo do acréscimo de endividamento líquido e as demais condições gerais a que se deve subordinar a emissão de dívida pública fundada pelo Estado e pelos serviços e entidades do subsector da administração central;

d) A indicação das verbas inscritas em cada missão de base orgânica a título de reserva e as respetivas regras de gestão;

e) A determinação dos montantes suplementares ao acréscimo de endividamento líquido autorizado, nos casos em que se preveja o recurso ao crédito para financiar as despesas com as operações a que se refere a alínea c) ou os programas de ação conjuntural;

f) A determinação das condições gerais a que se devem subordinar as operações de gestão da dívida pública legalmente previstas;

g) A determinação do limite máximo das garantias pessoais a conceder pelo Estado e pelos serviços e entidades do subsector da administração central, durante o ano económico;

h) A determinação do limite máximo dos empréstimos a conceder e de outras operações de crédito ativas, cujo prazo de reembolso exceda o final do ano económico, a realizar pelo Estado e pelos serviços e entidades do subsector da administração central;

i) A determinação do limite máximo das antecipações a efetuar, nos termos da legislação aplicável;

j) A determinação do limite máximo de eventuais compromissos a assumir com contratos de prestação de serviços em regime de financiamento privado ou outra forma de parceria dos setores público e privado;

k) A determinação dos limites máximos do endividamento das regiões autónomas, nos termos previstos na respetiva lei de financiamento;

l) A eventual atualização dos valores abaixo dos quais os atos, contratos e outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras diretas ou indiretas ficam isentos de fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas;

m) O montante global máximo de autorização financeira ao Governo para satisfação de encargos com as prestações a liquidar referentes a contratos de investimento público no âmbito da Lei de Programação Militar, sob a forma de locação;

n) As demais medidas que se revelem indispensáveis à correta gestão financeira dos serviços e entidades dos subsectores da administração central e da segurança social no ano económico a que respeita a lei do Orçamento do Estado.

2 — As disposições constantes do articulado da lei do Orçamento do Estado limitam -se ao estritamente necessário para a execução da política orçamental e financeira.

41º, 1. — atenção aos montantes máximos de endividamento que devem ser respeitados.

LEO | ARTIGO 44º

(Vinculações externas e despesas obrigatórias)

1 — A inscrição das despesas e das receitas nos mapas contabilísticos tem em consideração:

- a) As opções de política orçamental contidas no Programa de Estabilidade a que se refere o artigo 33.º, tendo em vista, nomeadamente, assegurar o cumprimento do objetivo de médio prazo;
- b) Os limites de despesas e as projeções de receitas, previstos na Lei das Grandes Opções, a que se refere o artigo 34.º;
- c) As obrigações decorrentes do Tratado da União Europeia.

2 — Os mapas contabilísticos devem ainda prever as dotações necessárias para a realização das seguintes despesas obrigatórias:

- a) As despesas que resultem de lei ou de contrato;
- b) As despesas associadas ao pagamento de encargos resultantes de sentenças de quaisquer tribunais;
- c) Outras que, como tal, sejam qualificadas pela lei.

No art.º 44º, 1., c), ao dizer-se que as obrigações decorrentes do TUE devem ser consideradas nas despesas e nas receitas, no fundo, vemos que a decisão da receita e da despesa tem de estar de acordo com o tal limite quantitativo.

Estas últimas normas são mais procedimentais do que de conteúdo.

LEO | ARTIGO 54º

(Unidade de tesouraria)

1 — A gestão da tesouraria do Estado e das entidades que integram o subsetor da administração central obedece ao princípio da unidade de tesouraria, que consiste na centralização e manutenção dos dinheiros públicos na Tesouraria Central do Estado.

2 — Para os efeitos do disposto no número anterior, o conceito de dinheiros públicos compreende as disponibilidades de caixa ou equivalentes de caixa que estejam à guarda dos referidos serviços e entidades.

3 — O princípio da unidade de tesouraria concretiza -se através da gestão integrada da Tesouraria Central do Estado e da dívida pública direta do Estado.

4 — Entende -se por dívida pública direta do Estado a resultante da contração de empréstimos pelo Estado, atuando através da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, IGCP, E. P. E. (IGCP, E. P. E.), bem como a dívida resultante do financiamento das entidades indicadas no n.º 4 do artigo 2.º que estejam incluídas na administração central.

5 — O membro do Governo responsável pela área das finanças pode autorizar, a título excecional e fundamentadamente, que determinadas entidades, a sua solicitação, sejam dispensadas do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria.

6 — As entidades dispensadas do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria ficam obrigadas a cumprir as normas de gestão de risco de intermediação aprovadas pelo membro do Governo responsável pela área das finanças, mediante parecer do IGCP, E. P. E.

7 — O incumprimento do princípio da unidade de tesouraria, bem como das normas de gestão de risco referidas no número anterior faz incorrer os titulares do órgão de direção das entidades em causa em responsabilidade financeira.

8 — Os casos de dispensa previstos no n.º 5 são objeto de renovação anual expressa, precedida de parecer do IGCP, E. P. E..

54º, 4. – como se refere a questão da dívida pública direta do Estado? Há uma noção de dívida pública direta do Estado construída na LEO. Quanto ao regime da dívida pública direta, vigora a lei-quadro da dívida pública direta.

56º, 5. e 6. – existem normas específicas para a emissão de dívida no caso da Segurança Social.

LEO | ARTIGO 56º

(Execução do orçamento da segurança social)

1 — Incumbe ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I. P. (IGFSS, I. P.), a gestão global da execução do orçamento da segurança social, no respeito pelo disposto na presente lei e nas normas especificamente aplicáveis no âmbito do sistema de segurança social.

2 — Os saldos orçamentais apurados no orçamento da segurança social são utilizados mediante prévia autorização a conceder pelo Governo, através de despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da solidariedade social

3 — As cobranças das receitas e os pagamentos de despesas do sistema de segurança social competem ao IGFSS, I. P., que assume as competências de tesouraria única do sistema de segurança social em articulação com a Tesouraria do Estado.

4 — A execução do orçamento do sistema de segurança social tem por base os respetivos planos de tesouraria, elaborados pelo IGFSS, I. P..

5 — O recurso ao crédito no âmbito do sistema de segurança social só é permitido ao IGFSS, I. P., e desde que não dê origem a dívida fundada.

6 — O IGFSS, I. P., só pode realizar operações de financiamento mediante autorização a conceder através de despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da segurança social.

7 — As entradas e saídas de fundos do Sistema de Segurança Social são efetuadas através do IGFSS, I. P., diretamente ou por intermédio de entidades colaboradoras, onde se mantêm depositados os seus excedentes e disponibilidades de tesouraria.

LEO | ARTIGO 59º

(Revisões orçamentais)

1 — Competem à Assembleia da República as revisões orçamentais que envolvam:

a) O aumento da despesa total do subsetor da administração central;

b) O aumento da despesa total de cada missão de base orgânica;

c) Alteração dos programas orçamentais que acarretem o aumento dos compromissos do Estado;

d) Transferências de verbas entre programas correspondentes a diferentes missões de base orgânica com exceção das efetuadas por recurso a verbas do programa referido na primeira parte do n.º 11 do artigo 45.º;

e) Um acréscimo dos respetivos limites do endividamento líquido fixados na lei do Orçamento do Estado;

f) O aumento das despesas do orçamento da segurança social, com exceção das despesas referentes a prestações sociais devidas aos beneficiários do sistema de segurança social;

g) Transferências de verbas do orçamento da segurança social entre diferentes grandes funções ou funções no respeito pela adequação seletiva das fontes de financiamento consagradas na Lei de Bases do Sistema de Segurança Social.

2 — As demais alterações orçamentais são da competência do Governo, nos termos de decreto -lei próprio.

3 — As alterações orçamentais da competência do Governo são comunicadas à Assembleia da República nos termos do n.º 2 do artigo 75.º

59º, 1., e) LEO – no caso de haver uma revisão do Orçamento para estender os limites do endividamento líquido, a competência é da AR. A LEO reforça isto.

LEO | ARTIGO 75º

(Dever especial de informação ao controlo político)

1 — O Governo disponibiliza à Assembleia da República todos os elementos informativos necessários para a habilitar a acompanhar e controlar, de modo efetivo, a execução do Orçamento do Estado, designadamente relatórios sobre:

a) A execução do Orçamento do Estado, incluindo o da segurança social;

b) A utilização de dotações no âmbito do programa integrado na missão de base orgânica do Ministério das Finanças destinado a fazer face a despesas imprevisíveis e inadiáveis;

c) A execução do orçamento consolidado dos serviços e entidades do setor das administrações públicas;

d) As alterações orçamentais aprovadas pelo Governo;

e) As operações de gestão da dívida pública, o recurso ao crédito público e as condições específicas dos empréstimos públicos celebrados nos termos previstos na lei do Orçamento do Estado e na legislação relativa à emissão e gestão da dívida pública;

f) Os empréstimos concedidos e outras operações ativas de crédito realizadas nos termos previstos na lei do Orçamento do Estado;

g) As garantias pessoais concedidas pelo Estado nos termos da lei do Orçamento do Estado e demais legislação aplicável, incluindo a relação nominal dos beneficiários dos avales e fianças concedidas pelo Estado, com explicitação individual dos respetivos valores, bem como do montante global em vigor;

h) Os fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia.

2 — Os elementos informativos a que se referem as alíneas a) e b) do número anterior são disponibilizados pelo Governo à Assembleia da República mensalmente, e os elementos referidos nas restantes alíneas do mesmo número são disponibilizados trimestralmente, devendo, em qualquer caso, o respetivo envio efetuar-se nos 60 dias seguintes ao período a que respeitam.

3 — O Tribunal de Contas envia à Assembleia da República os relatórios finais referentes ao exercício das suas competências de controlo orçamental.

4 — A Assembleia da República pode solicitar ao Governo, nos termos previstos na Constituição e no Regimento da Assembleia da República, a prestação de quaisquer informações suplementares sobre a execução do Orçamento do Estado, para além das previstas no n.º 1, devendo essas informações ser prestadas em prazo não superior a 60 dias.

5 — A Assembleia da República pode solicitar ao Tribunal de Contas:

a) Informações técnicas relacionadas com as respetivas funções de controlo financeiro;

b) Relatórios intercalares e pareceres sobre os resultados do controlo da execução do Orçamento do Estado ao longo do ano;

c) Quaisquer informações técnicas ou esclarecimentos necessários ao controlo da execução orçamental, à apreciação do Orçamento do Estado e do parecer sobre a Conta Geral do Estado.

75º, 1., e), f), g) – estabelece-se que estes dados sobre a dívida pública devem ser informados à AR pelo Governo por forma a que a AR comprove politicamente esta matéria.

Deste percurso retiramos que, ao longo da LEO, nos parece a questão da dívida pública – seja para determinar limites à sua existência, seja em termos

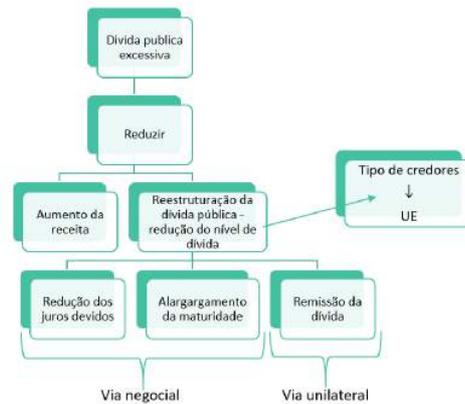
procedimentais na criação do Orçamento e na sua execução e controlo – sempre como sendo uma matéria que precisa de informação produzida de forma real para que possa ser acompanhada/verificada/controlada. O objetivo é que o 25º não seja desrespeitado.

Pergunta: temos um conjunto de regras atuais que procuram promover o controlo / a limitação da dívida pública, mas o facto é que, apesar deste conjunto de regras jurídicas que tentam limitar, o verdadeiro impacto é complicado, sobretudo porque os níveis de endividamento público são elevados. Vamos para lá dos 120% do PIB – mais do dobro do limite legal. Face a este valor elevado e à pressão que coloca sobre o OE e sobre a estabilidade financeira do Estado, o que fazer?

Poderíamos adotar uma visão financeirista pura e dizer: “não quero saber de mais nada, vou olhar para o OE e cortar”. Isso seria reduzir os níveis de proteção social exigidos pelo Estado social de direito e, em 2º aspeto, nem conseguir cumprir a amortização completa do nível de dívida que temos – mais de 120%. O que fazer então? A via do “vamos aumentar os impostos” não é garantida, até porque temos um nível de fiscalidade muito elevado face aos salários e aos preços existentes.

Tínhamos visto que, em certas abordagens, a resposta passava pela receita, numa lógica de eventual aumento da mesma.

No entanto, há que introduzir a possibilidade de equacionar uma potencial reestruturação da dívida.



Que outras formas de reestruturação da dívida existem?

- Alargar a maturidade - ou seja, alargar os prazos de vencimento da dívida. Isto pode eventualmente colocar em causa o princípio da equidade intergeracional;
- Remissão da dívida – aqui o Estado apaga parte da sua dívida. Nota: questiona-se se isto é uma verdadeira reestruturação (problema da credibilidade afetada).

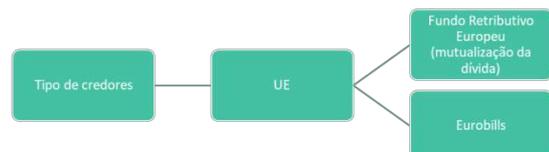
7 NOV 2018

Conceitos-chave: Reestruturação da dívida pública.

Vamos fechar o bloco de matéria sobre as receitas creditícias, ou seja, sobre a dívida pública. Depois de termos feito o percurso concetual e normativo (regras que o legislador português impõe para os vários tipos de dívida, orientações quantitativas e autorizações), um dos aspetos que ficaram em aberto é, em face do elevado nível de dívida pública (bastante superior ao legalmente estabelecido como limite máximo, e assumindo que, por estar acima, o Estado tem o dever legal de reduzir o nível de endividamento público), o que fazer do ponto de vista jurídico. Qual é, então, a tomada de posição jurídica aqui? O que fazer?

A percentagem de dívida reduz sem haver o cumprimento associado. Se temos 120%, podemos passar a dever 100%, se 20% foram perdoados.

Há a questão do tipo de credores: do ponto de vista do projeto da UE, poderão produzir-se diferentes abordagens?



Eurobills: em vez de se criar um fundo para se reestruturar a dívida dos EM com valores mais elevados, pensa-se se faz ou não sentido criar títulos de dívida da UE, ou, neste caso de certos membros da UE. Em vez de ser o Estado português a ir ao mercado, seria a UE a ir ao mercado negociar resultados mais positivos, quer quanto à maturidade, quer quanto a juros, quer quanto a capital mutuado.

Por que é que será que a UE (i) se preocupa tanto com níveis de endividamento público (limite de 60% do PIB), (ii) almeja que os níveis elevados caso existam sejam reduzidos e (iii) também disputa formas de redução e depois de melhoria no acesso ao endividamento público dos seus EM?

A resposta a esta questão é a chave para perceber as decisões da UE, relacionadas com as regras de limitação das finanças públicas.

Moeda única

Competitividade da UE ↔ Política monetária ↔ Política de finanças públicas

Em que é que a política de finanças públicas influencia negativamente a política monetária, e por isso influencia depois negativamente a competitividade da economia da UE?

Credibilidade



Risco Sistémico

Quando se fala em risco sistémico, o que se está a dizer é que não se olha só para o que há dentro, mas também para a forma como o bloco da moeda única se relaciona com o que está de fora. Há que ter em mente que o valor da moeda e a credibilidade para o bom funcionamento das finanças públicas assentam em dois indicadores-chave: (i) dívida pública e (ii) défi ce orçamental.

Se a dívida pública coloca em causa obrigações do Estado, então poderá, em cadeia, prejudicar o funcionamento das outras economias. Não foi por acaso que a Alemanha começou a desenvolver uma rede comercial sem precedentes com a China e que deixou preocupado o próprio projeto europeu; os alemães visaram separar-se do risco sistémico. Note-se que o risco sistémico é real, quer em finanças públicas, quer no âmbito dos privados. O próprio mercado de dívida pública não diz necessariamente respeito a um investidor nacional; muitas vezes é internacional. A credibilidade tem aqui, efetivamente, muito peso.

Como é que a parte financeira privada influencia a parte financeira pública? Acontece que os bancos, quando quebraram, tiveram que ser resgatados para que os seus clientes ficassem protegidos. Ora, aqueles bancos que foram resgatados foram-no com dinheiro do Estado, ou seja, dinheiro público. O Estado, se estava em défi ce orçamental e não tinha receitas a entrar para suprir as despesas, precisava de crédito. O crédito implica aumento da dívida pública; e, quando o estado é chamado a intervir nos mercados para sustentar quebras/falhas desse próprio mercado, isso provoca um aumento da dívida pública. Se os bancos continuarem a ter necessidade de injeções de capital público, a dívida pública aumenta.

Precisamente por causa desta primeira versão, foi criado um fundo em que participam o Estado e todos os outros bancos, para que, quando haja necessidade de resgate, o dinheiro não saia apenas do Estado. Os outros bancos aparecem solidariamente nas intervenções no setor.

Outra via é uma regra do BCE que permite que ele próprio faça injeções no sistema financeiro. O BCE, inclusivamente, desenvolveu um projeto de compra/recompra de dívida pública do estado, como forma de garantir maturidade de nível de juros mais baixa do que aquilo que o mercado oferecia.

Quando se fala em risco sistémico, estamos, por um lado, a dizer que aquilo que se passa numa economia tem impacto na economia com a qual ela se relaciona; e, se é verdade que podemos falar em economia como setor genérico, a verdade é que, no espaço da UE - onde há uma partilha por certos Estado de uma moeda única, e onde o valor da moeda foi configurado com vários critérios e tem valor internacional - naturalmente se compreende que é importante para as economias que fazem parte da zona euro terem estabilidade financeira capaz de sustentar a credibilidade e o valor da moeda. Quando se fala na credibilidade e se aponta logo para o risco sistémico, não quer dizer que ele depende apenas da credibilidade. Esta credibilidade é evidenciada por múltiplos indicadores económicos e financeiros. Quais são os dois indicadores que, em

termos de qualidade e sustentabilidade de finanças, assumimos como os mais relevantes? Dívida e déficit. Se tivermos valores elevados de dívida e déficit, as finanças públicas não são saudáveis – e, portanto, haverá um desequilíbrio efetivo no funcionamento do Estado. E quando o Estado não funciona bem e tem dívida, há perturbação. Se o Estado precisa de fazer face a déficit orçamental, precisa de ir buscar um aumento de receita através dos impostos. E note-se que os impostos vêm da economia privada. Com uma retirada de verbas à economia privada, há tendencial redução da disponibilidade para o investimento e para o consumo. Ora, isto, na lógica da produção e do mercado de trabalho, provoca uma redução dos níveis de crescimento económico.

Assim, precisamos de entender que as finanças públicas têm de ser saudáveis, não apenas porque sim, mas porque o facto de uma economia pública não funcionar corretamente afeta o funcionamento da economia privada e afeta os agentes económicos, a competitividade e as relações laborais. Isto tem consequências em termos de internacionalização e captação de investimento.

Por outro lado, para além do elemento financeiro, há repercussões nas despesas sociais que o estado tem de cumprir. Além dos impactos internos, também há impactos externos, designadamente no espaço da UE, e, especificamente dentro da união económica e monetária, no espaço da moeda única. Se toda esta economia falha, as economias com que se partilha a moeda vão sofrer influências negativas. A consequência de um transmite-se ao outro. Se uma das pontes é quebrada, o sistema é afetado. Não significa que todas as economias caiam, mas o nível de desenvolvimento e funcionamento ficam afetados

O que é que aconteceria se, de repente, Portugal não cumprisse a dívida e quebrasse? Ficaria afetada a competitividade do bloco europeu.

Porque é que nasceu a UE, por que é que ela se desenvolveu e aprofundou na forma como os Estados tentam harmonizar as atuações? Para criar um mercado único. E qual é a motivação de criar esse mercado? Por que é que não bastou haver uma CEE e se avançou/se progrediu no processo de integração, criando mais regras comuns, algumas efetivamente uniformizadas? Por que é que este espaço económico continua a progredir? Por uma afirmação a nível internacional.

Qual o modelo generalizado de organização económica? É o capitalismo. E quais são as suas bases? O mercado livre, ou seja, a livre interação entre oferta e procura. Com que objetivo? Mais lucro, e mais lucro obtém-se com a otimização dos recursos. Parte dessas otimizações consegue-se

rentabilizando mais-valias que podem existir em vários locais. O que faz cada economia no mundo globalizado, se se pretende um crescimento incorporando entrada de dinheiro e produção de valor? Há que ir ao mercado. Se precisamos de demonstrar que temos resistência e resiliência e que vale a pena investir em nós, temos que mostrar níveis elevados de competitividade. Para demonstrar níveis que atraiam o investimento e com isso obter mais lucro, temos que, nesse processo garantir a credibilidade. Num ponto de vista mundial as economias competem entre si, e há vários indicadores de competitividade (se a justiça funciona bem, se há muita burocracia, se há infraestruturas que deem suporte aos negócios, qual o nível dos impostos pagos, a qualificação dos trabalhadores, etc.). Uma forma que de tentar fazer confronto direto com uma economia da dimensão dos EUA foi criar um mercado europeu robusto o suficiente. Temos de perceber quais os elementos que vão ajudar a que o nosso mercado europeu seja robusto e tido como credível, de fora e por dentro.

Um dos critérios em causa também é a estabilidade financeira do Estado. Há necessidade de o Estado intervir na economia. Para o estado intervir com qualidade, ele precisa de gastar; e se precisa de gastar, precisa de arrecadar. Se há desequilíbrio, a ação pública fica condenada, o que tem implicações efetivas no desenvolvimento da economia nacional. Como estamos num mundo globalizado, também há implicações na economia internacional. Quando o todo é composto por várias partes, cada economia tem de estar saudável. Por isso é que, no projeto europeu, se fala de uma lógica de solidariedade e coesão.

8 NOV 2018

Conceitos-chave: Ultraendividamento das finanças públicas portuguesas; receitas tributárias; receitas fiscais.

O ultraendividamento é um problema das finanças públicas portuguesas que não é nem árido, nem contemporâneo, nem apenas de especialistas – é algo que marca o papel do cidadão e da sociedade.

OS MAIAS

(Eça de Queirós)

O Cohen colocou uma pitada de sal à beira do prato, e respondeu, com autoridade, que o empréstimo tinha de se realizar absolutamente. Os empréstimos em Portugal constituíam hoje uma das fontes de receita, tão regular, tão indispensável, tão sabida como o imposto. A única ocupação mesmo dos ministérios era esta - cobrar o imposto e fazer o empréstimo. E assim se havia de continuar... Carlos não entendia de finanças: mas parecia-lhe que, desse modo, o país ia alegremente e lindamente para a banca-rotta. Num galopesinho muito seguro e muito a direito, disse o Cohen, sorrindo. Ah, sobre isso, ninguém tem ilusões, meu caro senhor. Nem os próprios ministros da fazenda!... A banca-rotta é inevitável: é como quem faz uma soma...

Ega mostrou-se impressionado. Olha que brincadeira, hein! E todos escutavam o Cohen. Ega, depois de lhe encher o cálice de novo, ficara os cotovelos na mesa para lhe beber melhor as palavras.

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

Ega gritou sofregamente pela receita. Simplesmente isto: manter uma agitação revolucionaria constante; nas vésperas de se lançarem os empréstimos haver duzentos maganões decididos que caíssem à pancada na municipal e quebrassem os candeeiros com vivas à República; telegrafar isto em letras bem gordas para os jornais de Paris, Londres e do Rio de Janeiro; assustar os mercados, assustar o brasileiro, e a banca-rotta estalava. Somente, como ele disse, isto não convinha a ninguém.

Então Ega protestou com veemência. Como não convinha a ninguém?

Ora essa! Era justamente o que convinha a todos! Á banca-rotta seguia-se uma revolução, evidentemente. Um país que vive da inscrição, em não lhe pagando, agarra no cacete; e procedendo por princípio, ou procedendo apenas por vingança - o primeiro cuidado que tem é varrer a monarquia que lhe representa o calote, e com ela o crasso pessoal do constitucionalismo. E passada a crise, Portugal livre da velha dívida, da velha gente, dessa colecção grotesca de bestas...

É identificada a importância das receitas – já lá atrás era assim. As receitas não são sustentáveis e aumenta; a questão de que o risco sistémico para outras economias “não interessa a ninguém”. Hoje continuamos com as mesmas temáticas em cima da mesa. Por assim se vê a complexidade da questão e o facto de, ao longo dos tempos, não ter a solução pretendida, o que demonstra o quão difícil é resolvê-la. Não há um caminho único: pode haver vários, consoante as opiniões. E tudo isto tem por detrás uma decisão política que orienta a opção por um ou outro caminho.

Estas matérias têm um lado técnico, mas também uma dinâmica de cidadania. Não são apenas um conjunto de regras que ordenam um determinado caminho, mas igualmente a projecção que isso tem no quotidiano da sociedade e na forma como ela reage e as absorve.

Receitas tributárias

Vamos agora abordar, finalmente, as receitas tributárias.



>>> Receita tributária: abrange impostos, taxas e contribuições financeiras;

>>> Receita fiscal: abrange apenas os impostos, que são a parte mais importante da receita tributária.



Não vamos abordar a temática impositiva de forma muito profunda; vamos tentar apreender a lógica principal do seu funcionamento e os seus princípios elementares. Fazemos, então, uma aproximação à figura do imposto “através do que os outros foram dizendo”.

É importante o jurista ter em mente um aspeto importante: uma coisa é a realidade jurídica principialista e normativa; outra coisa é a percepção que o exterior não jurídico tem das realidades jurídicas. O jurista nunca deve aceitar as percepções só porque sim; deve verificar se batem certo com a realidade normativa e principialista.

“Nothing is certain except for death and taxes.”

– **Benjamin Franklin**

Isto é algo que deve estar sempre presente: desde que o homem se organiza em sociedade e assume a necessidade de alguém assegurar algo para um coletivo (o controlo da organização coletiva), nasce a necessidade do imposto. Ele é uma realidade sempre presente numa sociedade organizada, seja qual for o modelo. À partida, o “preço” que alguém paga por viver em sociedade é o imposto.

Qual é a relação do imposto com o poder executivo, num estágio de sociedade assente em três poderes? O poder que concretiza a ação pública precisa de dinheiro; e, como precisa de dinheiro, precisa do imposto.

“Nenhum governo pode existir sem tributação. Este dinheiro tem de necessariamente incidir sobre as

peças. E a grande arte consiste em fazê-lo incidir sem que as oprima.”

– **Frederico o Grande, Rei da Prússia do Século XVIII**

Gera-se aqui uma relação jurídica fiscal.

Por um lado, temos o Estado – sujeito ativo do imposto; por outro, temos o contribuinte – as pessoas sobre as quais vai incidir o imposto. Há aqui uma relação jurídica fiscal (ou, mais abrangentemente) tributária é feita de um lado que vai buscar o imposto e de um lado que paga o imposto.

O imposto sempre esteve presente ao longo da História da humanidade (fenícios, gregos, romanos, etc.); desde sempre o imposto existiu em sociedades organizadas coletivamente. Veja-se que a ação pública depende do imposto: se a sociedade está organizada em três poderes, o executivo é o que mais necessita desta figura, porque é ele que trata da ação pública. Há uma relação jurídica subjacente ao imposto: a relação jurídica tributária / fiscal, que é feita de pelo menos dois lados: o Estado (sujeito ativo, cobrador) e o contribuinte (sujeito passivo, pagador).

Há uma preocupação psicológica com a tributação. Para o Estado conseguir um imposto tem de conseguir cobrá-lo; e, para conseguir cobrá-lo, quanto menos a natureza humana se sentir oprimida, mais tenderá a aderir voluntariamente ao cumprimento. Por isso, as normas e técnicas de tributação também devem privilegiar o elemento psicológico, ou seja, provocar aquilo que é conhecido por anestesia fiscal.

Qual a relação do imposto com o Orçamento de Estado?

“O imposto deve ser para o orçamento o que o solo é para o edifício.”

– **Girardin**

Dentro das receitas orçamentais (previstas no OE), as receitas fiscais (impostos) são determinantes. Elas são a base de construção do Orçamento; é da receita que se constrói a despesa.

“Os impostos, apesar de tudo, são deveres que se têm de pagar pelos privilégios de pertencer a uma sociedade organizada.”

– Franklin D. Roosevelt

De pai para filho:

“Odeio pagar impostos. Mas amo a civilização que eles me oferecem.”

– Oliver Wendell Holmes

“Gosto de pagar impostos. Com eles, compro civilização.”

– Oliver Wendell Holmes Jr. (US Supreme Court)

Pai e filho têm duas abordagens diferentes com o mesmo resultado. O pai tem a consciência de que o cumprimento do dever de cidadania não tem de vir com um gosto e uma liberdade. Pode não se gostar, mas deve ter-se a consciência do dever de contribuir.

Qual a relação entre os impostos e a felicidade humana? Deste cumprimento do dever e do resultado que dele pode advir há impactos na felicidade das pessoas.

Os impostos são deveres que se têm de pagar pelo dever de pertencer a uma sociedade organizada.

Se, por um lado, o Estado tem necessidade de cobrar impostos, também é importante a necessidade que o contribuinte tem de pagar os seus impostos. É preciso que haja cumprimento; e a ideia é que, em primeira linha, esse cumprimento seja voluntário. Para isso, o elemento psicológico deve ser tido em consideração. Além disso, é importante que haja cidadania fiscal – ou seja, que o contribuinte tenha a consciência do seu dever de pagar impostos, não apenas porque é uma obrigação legal, mas igualmente porque para obter a sociedade organizada como é desejável esses impostos são fundamentais.

E aqui gera-se um problema importante de cidadania fiscal: se todos os contribuintes cumprirem o seu dever de pagar imposto na medida efetiva da sua capacidade contributiva, o esforço fiscal individual tenderá a diminuir. Se forem só alguns a cumprir o dever de pagamento do imposto, ou se todos cumprirem mas nem todos o fizerem efetivamente na medida das suas possibilidades, o Estado continua a precisar da receita e não a obteve na medida necessária. Terá de sobrecarregar quem cumpre, gerando um espaço de desigualdade na partilha dos gastos da sociedade.

Quando pensamos no lado do contribuinte, é importante que o contribuinte consiga vislumbrar que o pagamento do imposto é essencial para garantir o tipo de sociedade que se pretende, com o grau de desenvolvimento e proteção social económica que se pretende, mas com a noção de que deve efetivamente contribuir na medida da sua capacidade. Todos temos uma capacidade contributiva, e devemos contribuir na medida dessa capacidade, mas essa deve ser uma contribuição efetiva e não parcelar – não deve haver, por parte do contribuinte, a aposta em fenómenos de:

- Fraude;
- Evasão;
- Planeamento fiscal agressivo.

Do lado do contribuinte existem deveres, mas também existem direitos. Para além de direitos normativos de serem auxiliados ao preenchimento das declarações, de poderem ter acesso aos seus processos, de poderem reclamar (garantia dos contribuintes), etc., o contribuinte também deve exigir a adequada utilização dos impostos por parte do Estado – “eu pago, mas quero ver os impostos bem aplicados”. Isto tem a ver com a qualidade da

despesa pública e as funções que o Estado aponta como sendo primordiais.

Normalmente, o cidadão só faz isto no momento do voto. Mas uma verdadeira cidadania leva ao controlo da ação pública, não apenas na lógica da discussão do orçamento, mas também na lógica da conta geral do Estado. Isto significa maior literacia orçamental por parte do cidadão, maior consciencialização e maior papel ativo junto dos poderes públicos. Para RCP, só podemos ter um verdadeiro direito a intervir e a exigir se cumprirmos com todas as nossas obrigações contributivas. Se o não fizermos na medida efetiva da nossa capacidade, não temos qualquer legitimidade para tal. Quem não paga os impostos ou paga menos do que devia pagar, para RCP, não pode exigir; já quem paga pode e deve exigir.

“A Constituição dá-nos direitos” tende a ser a narrativa; mas, muitas vezes, não se associam os direitos aos deveres. A ida às urnas é vista como um direito; quem não vota perde o direito de reclamar. Podemos resmungar daquilo que o Estado faz, mas devemos cumprir na medida da nossa capacidade contributiva. Esta é a lógica da cidadania fiscal.

Aquilo que os contribuintes podem exigir tem de ser observado de forma micro. São várias as ferramentas a ser dinamizadas; isto implica cidadania ativa, que implica conhecimento. Tem de haver agentes transformadores que sejam capazes de provocar melhorias no sistema.

Se há uma obrigação de finanças públicas saudáveis, especificamente de níveis de dívida pública, se não reduzidos, pelo menos controlados (v. o art.º 25º da LEO), isso provoca o nascimento de programas de ajustamento, que podem ser impostos por instituições internacionais (ex.: *troika*) ou pelo próprio Governo. Estes programas de ajustamento são muito restritivos: há contração de despesa para tentar afunilar. Nesta contração da despesa surge muitas vezes o impacto na despesa social, o impacto nos direitos sociais e, por consequência, o impacto nos direitos humanos.

Em face da obrigação fiscal e o pagamento do imposto, o que o Estado quer promover é um cumprimento voluntário, ainda que disponha de mecanismos de cumprimento não voluntário, através de esquemas de execução fiscal. Para atingir o objetivo de cumprimento voluntário, o elemento psicológico é fundamental. A psicologia fiscal é uma realidade. Para o favorecimento do cumprimento voluntário, é essencial que o contribuinte tenha em si embutida a cidadania fiscal – compreender adequadamente os seus direitos e

deveres. Para chegar a uma cidadania fiscal generalizada é necessária a educação fiscal.

“You don’t pay taxes – they take taxes.”

– **Chris Rock**

“Como as mães, os impostos são muitas vezes mal interpretados, mas raramente são esquecidos.”

– **Lord Bramwell, 19th Century English jurist**

Quando lhe perguntaram sobre o preenchimento da declaração de rendimentos, Einstein disse qualquer coisa como:

“A coisa mais difícil de entender no mundo é o imposto sobre o rendimento. E essa é uma pergunta muito difícil para um matemático. Devia ser perguntada a um filósofo.”

– **Albert Einstein**

Não é fácil para os contribuintes contribuir o universo dos impostos. Há uma perceção generalizada, em muitas sociedades, que o imposto é uma coisa indesejável, obscura e que não devia existir. Consequência dessa perceção, quando o cidadão tenta perceber as normas fiscais - nomeadamente, quanto é que temos de pagar – não consegue fazê-lo. A não compreensão do papel do imposto e a complexidade da legislação fiscal levam o cidadão a um sentimento de rejeição.

As normas fiscais são complexas por várias razões:

- i) Por vezes, a linguagem usada pelo legislador torna quase impossível a compreensão.
- ii) Quanto mais princípios (justiça, equidade, etc.) se introduzirem no imposto, mais complicado é o respetivo cálculo;
- iii) Constante mutação legislativa. Na proposta do OE para 2019, cerca de 80% do conjunto normativo é fiscal, e são alterações aos códigos fiscais. Todos os anos, pelo menos uma vez, as normais fiscais mudam. Não há a estabilidade do direito privado; a mudança é permanente, o que torna a adaptação complicada.

O cidadão que queira compreender a legislação esbarra neste universo complexo. Isto leva a um desapego do contribuinte, que diz “eu só quero que as finanças me digam quanto tenho de pagar”.

Por que é que há uma mudança permanente da matéria fiscal? Por que é que o legislador persistentemente altera a legislação fiscal?

Além das mudanças de legislatura, existem mudanças durante a mesma legislatura. Aí a justificação pode estar em reajustamentos de ano a ano, para rebalancear despesas mas também para reestruturar a dívida. Será isto suficiente?

Verificamos que temos várias justificações que fazem com que o sistema fiscal esteja muito dependente de constantes mutações, quer por questões ideológicas (mas isso seria mais visível de 4 em 4 anos), quer, sobretudo, por alterações na aposta de concretização das políticas públicas, e também por necessidades de arrecadação e maior ou menor receita para fazer face à despesa pública, simultaneamente, dotar o sistema fiscal de uma competitividade internacional. E, por fim, muito importante, garantir que o cumprimento fiscal ocorra, tentando combater fenómenos de fraude, evasão e planeamento fiscal evasivo (fuga aos impostos).

E se eu, contribuinte, não quiser pagar impostos?

“Make sure you pay your taxes; otherwise you can get in a lot of trouble.”

– **Richard M. Nixon**

Sou o sujeito passivo da relação fiscal e devo cumprir a minha obrigação de pagar o imposto. Caso não ocorra cumprimento voluntário, o Estado terá formas de forçar o cumprimento – ou seja, a legislação fiscal tem regras de cumprimento coercivo. É importante ter a consciência de que, caso não haja o cumprimento da obrigação principal (pagar o imposto), o Estado dispõe de mecanismos de execução fiscal.

Nota: quando há uma emissão do título de dívida, esse título é o chamado título executivo.

Se o Estado quer cumprimento voluntário deve afastá-lo, o que implica afastar a possibilidade de fuga aos impostos.

“A arte da tributação consiste em deparar o ganso de modo a obter a maior quantidade de penas com a menor quantidade de barulho.”

– **Jean-Baptiste Colbert**

O Estado tem de atender a elementos de psicologia fiscal para garantir o cumprimento voluntário. Se os conseguir utilizar, terá bons resultados.

Também é correto assumir que a relação fiscal será sempre uma relação de / em permanente tensão.