

- 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.

“Quando uma nação tenta a tributação como forma de alcançar a prosperidade é algo como um homem que esteja dentro de um balde e tente fazer-se subir pela assa desse balde.”

– **Winston Churchill**

Porquê?

Ninguém gosta de ficar com € 600 em vez de € 1 000. Quem paga nunca ficará efetivamente satisfeito em ficar com € 600 em vez de € 1 000.

É fundamental a perceção, por quem paga os impostos, de que eles são bem utilizados; que há uma finalidade vista no quotidiano da sociedade a que se pertence. Naturalmente que na relação jurídica fiscal haverá sempre espaço para litígio, e o sistema jurídico fiscal terá de garantir que há formas de o gerir adequadamente, não só pelo estabelecimento legal de garantias para os contribuintes, mas igualmente pelo acesso à justiça fiscal (existência de um terceiro que possa verificar a legalidade e adequação da ação da administração tributária sobre o contribuinte). Daqui a importância extrema de uma boa resposta da jurisdição tributária no âmbito dos tribunais.

Como a espera na justiça é grande, no âmbito fiscal, por se ter a consciência do entrave que é o “pago ou não pago?”, “tenho ou não direito?”, foi criado em Portugal, em 2011, um diploma que gerou a chamada arbitragem tributária. Ou seja, para resolver litígios fiscais não existem apenas tribunais especializados na matéria fiscal, mas existem, em certas circunstâncias (não todas), o particular recorrer a um meio de RAL chamado arbitragem fiscal – tudo para tentar estabilizar a relação de tensão. Mas para RCP, aquilo que mais contribuirá para reduzir a tensão será o Estado ser capaz de evidenciar uma boa aplicação das receitas fiscais. A relação de tensão sempre existirá, mas, além de mecanismos de resolução, ela poderá ser limitada ou reduzida se o Estado mostrar que aplica bem as receitas arrecadadas.

“To tax and to please, no more than to love and to be wise, is not given to men.”

– **Edmund Burke (político e filósofo irlandês)**

Não se pode tributar sem reduzir as disponibilidades financeiras dos cidadãos. Isso não significa, porém, que não se tente apaziguar essa tensão.

14 NOV 2018

(Inês)

Conceitos-chave: Receita fiscal.

Conceitos essenciais desta análise:

- Receita fiscal
- Relação jurídica tributária/fiscal
- Cumprimento:
 - o Voluntário
 - o Coercivo
 - o Planeamento fiscal vs. fraude, evasão e planeamento agressivo
- Anestesia fiscal >>> psicologia fiscal >>> Educação fiscal >>> cidadania fiscal (literacia)
- Obrigação:
 - o Principal
 - o Acessórias ou auxiliares
- Arbitragem fiscal
- Capacidade contributiva □ esforço fiscal (individual)
- Mutação legislativa constante

Conseguimos perceber que quando falamos em receita fiscal, vamos ter que perceber o que é esta receita fiscal. Tem a ver com o que é ou não é imposto. A propósito disto, vamos fazer uma análise pela positiva, mas também uma análise pela negativa, ou seja, através de exclusão. Retiramos do que pode ser imposto a taxa e a contribuição financeira. Isto tudo são exemplos de tributos. Perceber isto é importante.

Quando apurarmos o que é, naturalmente vamos ter de determinar características, componentes e pressupostos. Quando falamos em características, estamos a tentar arrumar a nossa identificação de um princípio fundamental que é a capacidade contributiva, que faz parte integrante daquilo que pode ser considerado imposto e que vai surgir como legitimação e limite á tributação. Quando falamos em limite, há um reforço fiscal. Quando apelamos a componentes, tentamos destacar aquilo que identificámos como obrigação fiscal, ou seja, o que é que compõe o imposto? Uma obrigação de pagar (principal), mas para concretizar essa obrigação vamos precisar de outras obrigações prévias/acessórias/auxiliares que devem ser concretizadas (obrigações declarativas: declaro a base da minha tributação). Todavia, falamos em obrigação fiscal deve levar, ou pode levar, a uma subdivisão. Primeiro, em termos de teoria jurídica e de caracterização do imposto e parcela das suas componentes, que é o facto de el estar integrado numa relação jurídica tributária/fiscal. Temos de fazer apelo a regras jurídicas que nos evidenciem como é que esta regra se processa. Mas simultaneamente compreende-se que a obrigação fiscal varia conforme o tipo de imposto. E portanto temos que abordar as classificações de imposto. Quando nos referimos a pressupostos, temos de saber que existem mecanismos de obrigar um cumprimento coercivo se ele não for feito espontaneamente pelo contribuinte. Há que atender a que, para estimular o cumprimento voluntário, é necessária a questão da psicologia fiscal, sobretudo na questão da anestesia fiscal, e é importante neste quadro a educação fiscal em prole da construção de uma cidadania fiscal. Todavia, para além deste elemento que deve ser considerado na construção das normas, na imposição de obrigações, na formação dos cidadãos em orem ao cumprimento e da necessidade de imposto, tenha-se em atenção que também é fundamental (e há uma logica preventiva) apresentar mecanismos de combate à fraude, à evasão e ao planeamento agressivo. Obviamente que este combate também levará, numa apropriação de conhecimentos, à obrigação de cumprir o pagamento do imposto.

Quando referimos questões como mutação legislativa constante, isto pode ter muito a ver com psicologia fiscal e estabilidade legislativa (se eu souber as minhas obrigações e elas forem continuadas no tempo, tonderei a cumprir mais facilmente). Quanto mais tivermos normas estáveis e uma percepção por parte dos contribuintes de que posso cumprir os meus deveres com calma, quanto mais eles forem educados fiscalmente, o confronto persistente tenderá a estar apaziguado. Todavia, há aqui um aspeto que se prende com garantias. Dentro dessa forma de reação, posso ter uma reação procedimental e uma reação processual.

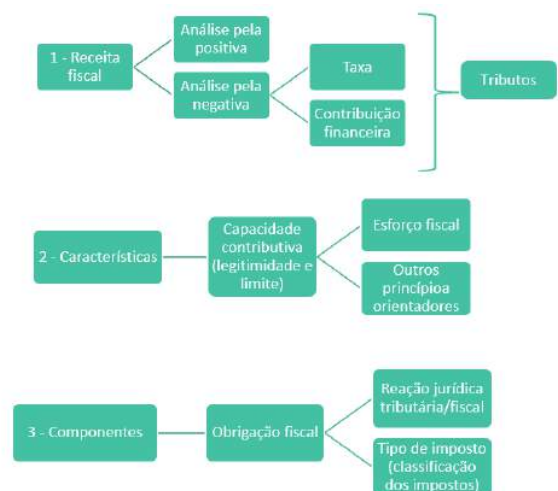
Qual é a diferença entre processo e procedimento? Tem a ver com regras dentro da AT (autoridade tributaria e aduaneira), contribuinte. Quando falamos em relação processual, falamos no poder judicial. E

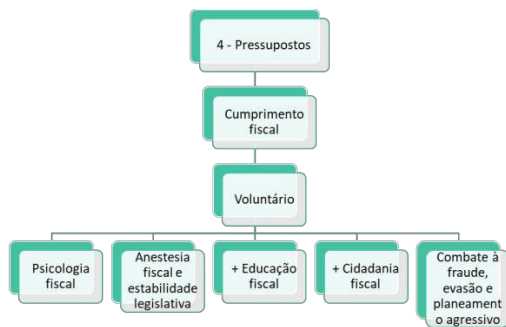
no fiscal devemos ter em atenção que temos tribunais especializados (administrativos e fiscais) e temos (especificidade portuguesa) o espaço para uma RAL num formato não judicial classicamente considerado, através daquilo que é a arbitragem fiscal. Um tribunal arbitrário é criado para resolver litígios entre os contribuintes e a AT.

Aquilo que retivemos deve estar, então, sistematizado desta forma. Vamos agora olhar ponto por ponto e ir ainda mais fundo. Temos de ficar com a noção de que estes são os aspetos essenciais da teoria geral do imposto. Depois desta teoria geral, vem todo o estudo dos impostos em geral. E cada imposto tem um código. Não só a quantidade legislativa favorece a complexidade, como o facto de termos um confronto persistente fá-lo ser, como alem da capacidade contributiva temos outros princípios orientadores que complexificam a construção jurídica do imposto. Aquele que vamos destacar, que também surge como garantia, é a questão da legalidade fiscal, que faz haver uma ponderação acerca das normas e do tipo de imposto. Há objetivos sociais ou económicos do imposto. Em vez de ser para arrecadar receita em primeira linha, há objetivos para lá da receita. Há impostos cujo objetivo é reduzir o consumo por parte dos cidadãos.

Há uma dependência muito grande desta receita, o que faz com que o estado tende a desenvolver políticas pró-captação, face à sua importância. E esta pro-captação tem também a ver com questões de justiça.

Toda a aula passada foi uma abordagem fluida em que trabalhamos muitos aspetos técnicos. Em qualquer dos formatos, tem de ser encaixado pelo aluno um conjunto de conceitos de relevância que ressaltam, mas é necessário sistematizá-los, dar-lhes uma ordem.





Análise pela positiva:

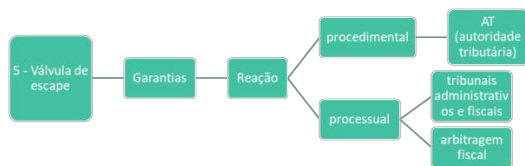
Imposto é uma prestação patrimonial, unilateral, definitiva, coerciva, exigida a quem revele ter capacidade contributiva devida a entidades que exerçam funções públicas, para financiamento da atividade pública ou/e modelação de comportamentos económicos ou/e sociais.

Confronto:

- Prática de pró-captação
- Legalidade fiscal
- Extrafiscalidade

1 – PRESTAÇÃO PATRIMONIAL

Quando nos referimos a “prestação patrimonial”, estamos obviamente a pensar numa prestação financeira, num pagamento em dinheiro. Todavia, em certos casos excecionais certas atividades ligadas à produção de petróleo pedia-se o pagamento em espécie, ou seja, o pagamento fazia-se através de barris de petróleo.



2 – PRESTAÇÃO UNILATERAL

Importante é ter a noção de que é uma prestação unilateral. Referimo-nos a uma prestação sem contrapartida direta, ou seja, eu pago o imposto, mas não vou ter diretamente nada em troca. Se os impostos servem para financiar a atividade do Estado, eu enquanto cidadão terei acesso a essa atividade publica financiada pelo imposto.

O que é o imposto?

Já vimos aqui que tentaremos fazer uma abordagem pela positiva e simultaneamente pela negativa. Vamos apresentar uma definição de imposto que nos vais ser útil para determinar características fundamentais, mas também para perceber que existem tributos próximos do imposto que não são imposto. Porque é que temos de distingui-los? Porque o regime jurídico dos impostos, das taxas e das contribuições financeiras é diferente. Por ser diferente, o formato, os limites e as legitimidades são também elas diferenciadas.

Todos já ouvimos a expressão “taxas e taxinhas”. Significa isto que, em face de certos limites que o imposto tem, mas associado ao facto de o Estado continuar a necessitar muito de receita, o espaço ocupado pelas taxas e pelas contribuições financeiras vai crescendo, como alternativa ao imposto. Ainda que os impostos sejam as receitas orçamentadas mais significativas, crescentemente no quadro das receitas publicas, as duas outras receitas tributarias estão a assumir muita relevância.

Esta unilateralidade é fundamental para distinguir o imposto da taxa. A grande diferença entre imposto e taxa está na questão da unilateralidade e bilateralidade. Enquanto o imposto é unilateral, a taxa é bilateral, ou seja, eu pagarei uma taxa como uma contrapartida essencialmente direta de uma prestação de um serviço, de um acesso a um bem ou uma remoção de um obstáculo.

Exemplo: as propinas que pagamos são uma taxa para podermos aceder a ensino. As taxas moderadoras são taxas no acesso ao sistema nacional de saúde. Quem tem cão tem de pagar uma taxa. Se alguém taxa, tem de pagar uma taxa para caçar.

Quando eu tenho uma contrapartida tipicamente direta, aquilo que eu pago é uma taxa, por oposição ao imposto que não tem este sinalagma. No imposto, pago unilateralmente ainda que o pagamento daquele imposto me traga benefícios.

3 – PRESTAÇÃO DEFINITIVA

O imposto é uma prestação definitiva. Uma vez apurado o montante devido, efetivamente/legalmente devido, ele torna-se definitivo, tenho a obrigação de o pagar. Não confundir esta ideia de definitivo com a ideia de restituição. Por vezes no nosso agregado familiar, quando há o apuramento do IRS, há uma carta em que se devolve um X, que se chama reembolso. A questão do reembolso prende-se e justifica-se porque aquilo que é efetivamente devido é menos do que aquilo que eu já paguei antecipadamente. Se no final apuro que paguei a mais, isso é reembolsado. Nada retira a questão da definitividade.

O imposto é uma prestação coerciva, porque ainda que o objetivo seja o cumprimento voluntário atempado, caso esse cumprimento antecipado não ocorra, o sistema fiscal tem poderes de forçar o cumprimento. Há espaço para o cumprimento coercivo.

A estas características (patrimonialidade, unilateralidade, definitividade, coercividade) nós podemos chamar elementos objetivos.

ELEMENTOS SUBJETIVOS

Se há elementos objetivos, isso significa que também vamos ter elementos subjetivos. Esses elementos prendem-se com o “quem” (quem é que tem de pagar imposto, isto é, quem está sujeito a tributação, e a quem é devido o imposto). Como já evidenciámos, isto faz com que haja uma relação jurídica marcada por dois sujeitos: o sujeito ativo (Estado) e o sujeito passivo (contribuinte). Alguém tem de pagar, alguém tem a receber.

Toda a gente tem de pagar? Não. Só deve pagar na medida da capacidade contributiva. Só se eu revelar capacidade contributiva é que posso vir a ser sujeito de imposto. A capacidade contributiva é o princípio orientador do imposto, como subprincípio do princípio da igualdade – em especial, da igualdade fiscal. A capacidade contributiva é uma revelação da igualdade fiscal, na sua vertente de equidade fiscal. Isto serve para justificar quem é o sujeito passivo do imposto.

Como é que eu sei que alguém tem capacidade contributiva? Existe uma classificação de impostos que distingue entre:

- Impostos sobre o rendimento
- Impostos sobre o consumo
- Impostos sobre o património

Esta classificação é extraordinariamente importante porque oferece a resposta a quais são as bases de tributação. Portanto, tenho 3 bases de tributação, ou seja, revelações de capacidade contributiva. Se eu auferir rendimento, tenho capacidade contributiva. Se eu consumo e se tenho património, tenho capacidade contributiva. São as 3 bases de tributação: rendimento, consumo, património.

São estes os elementos reveladores da capacidade contributiva, significando que vou ter impostos sobre o rendimento, sobre o consumo e sobre o património, cada um com determinado regime. A propósito de cada imposto vou apurar a existência da capacidade contributiva.

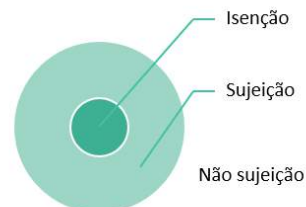
Se eu receber um salário mínimo, eu tenho um rendimento, e pelas regras impositivas tenho uma capacidade contributiva. Mas tendo em conta a sociedade que temos e por ter gastos familiares, por só auferir um salário mínimo, posso vir a estar isento e tributação.

Teoria do ovo estrelado – inovação de RCP

Basta ter uma base de tributação e, rera geral, eu estarei sujeito. Se não tiver base de tributação, naturalmente estarei não sujeito. Pode acontecer que o legislador ache que certos casos não justificam a sujeição. E, portanto, pode excluir, mas regra estou no âmbito da sujeição: faço parte de uma relação jurídica fiscal em que sobre mim vai cair a obrigação principal de pagar imposto.

A regra é de que uma vez existindo base de tributação estou sujeito. Se o Estado verificar que na prática há circunstâncias que justificam a não tributação, isenta-me de tributação. Ativa-se assim a isenção.

O Estado pode isentar alguém que está sujeito porque pode querer incentivar um determinado comportamento, ou favorecer determinado comportamento. Alguém escreve um livro e publica-o. Das vendas recebe X. Esse X, à luz da lei fiscal, só é tributado em 50% (o resto está isento). Isto pode ter que ver com o facto de ser mais periclitante os rendimentos derivados de direitos de autor.



15 NOV 2018

Conceitos-chave: Receitas fiscais (continuação); finalidades do imposto; impostos, taxas e contribuições financeiras; classificações dos impostos: impostos sobre o rendimento, o património e o consumo, impostos diretos e indiretos, impostos fiscais e extrafiscais.

Receitas fiscais (continuação)

Estávamos a analisar o conceito de imposto, e tínhamos visto que a definição apresentada continha três tipos de elementos: objetivos, subjetivos e finalísticos, sendo que já analisámos os elementos objetivos, e depois passámos à análise dos subjetivos. O elemento subjetivo tem a ver com quem está sujeito a tributação, *i.e.*, quem é o devedor do imposto. E verificámos que o conceito de devedor de imposto está conectado com o conceito de capacidade contributiva.

A capacidade contributiva é o princípio orientador do imposto, como subprincípio do princípio da igualdade – em especial, da igualdade fiscal. A capacidade contributiva é uma revelação da igualdade fiscal, na sua vertente de equidade fiscal. Isto serve para justificar quem é o sujeito passivo do imposto. Havíamos visto que o imposto está pensado do ponto de vista legal para ser representado numa relação jurídica – isso está expresso no 18º da Lei Geral Tributária (LGT).

Lei Geral Tributária (LGT)

Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de Dezembro (várias alterações – *cfr.* versão consolidada no website da AT)

LGT | ARTIGO 18º

(Sujeitos)

1 - O sujeito activo da relação tributária é a entidade de direito público titular do direito de exigir o cumprimento das obrigações tributárias, quer directamente quer através de representante.

2 - Quando o sujeito activo da relação tributária não for o Estado, todos os documentos emitidos pela administração tributária mencionarão a denominação do sujeito activo.

3 - O sujeito passivo é a pessoa singular ou colectiva, o património ou a organização de facto ou de direito que, nos termos da lei, está vinculado ao cumprimento da prestação tributária, seja como contribuinte directo, substituto ou responsável.

4 - Não é sujeito passivo quem:

- Suporte o encargo do imposto por repercussão legal, sem prejuízo do direito de reclamação, recurso, impugnação ou de pedido de pronúncia arbitral nos termos das leis tributárias;
- Deva prestar informações sobre assuntos tributários de terceiros, exhibir documentos, emitir laudo em processo administrativo ou judicial ou permitir o acesso a imóveis ou locais de trabalho.

Olhando para o 18º, 3. da LGT, diz-se que o sujeito passivo é a pessoa vinculada ao cumprimento da prestação tributária. Assim, quando falamos em capacidade contributiva, falamos naquilo que legitima a ativação de uma sujeição fiscal, que significa determinar quem é sujeito d imposto. À luz da lei, o sujeito de imposto – aquele que está obrigado ao cumprimento da prestação tributária – é o sujeito passivo da relação jurídica fiscal. Vimos ainda que podemos aferir da capacidade contributiva tendo em atenção as bases de tributação, e o legislador tributará se houver ou rendimentos, ou património, ou consumo. São as três bases de tributação. Esta presença das três bases de tributação está prevista no 104º da CRP:

CRP | ARTIGO 104º

(Imposto)

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

2. A tributação das empresas incide fundamentalmente sobre o seu rendimento real.

3. A tributação do património deve contribuir para a igualdade entre os cidadãos.

4. A tributação do consumo visa adaptar a estrutura do consumo à evolução das necessidades do desenvolvimento económico e da justiça social, devendo onerar os consumos de luxo.

Se olharmos para o nº 1, vemos “imposto sobre o rendimento”. Se olharmos para o nº 3, vemos “tributação de património.” No nº 4, “tributação de consumo”. Assim, quando falamos em sujeição de imposto, estamos a falar do sujeito passivo da relação jurídica fiscal – aquele que tem a obrigação de pagar o imposto – só é sujeito passivo da relação jurídica fiscal aquele que tiver capacidade contributiva, aferindo-se a capacidade contributiva por bases de tributação, sendo estas uma de três: ou rendimento, ou património ou consumo.

Nota: a propósito dos impostos, nesta cadeira, utilizaremos apenas CRP e LGT. Na CRP, falaremos essencialmente do 103º e 104º, e, no âmbito da LGT, também só utilizaremos alguns artigos iniciais – sobretudo o 18º, em que se estabelece a relação jurídica fiscal e os seus sujeitos.

Quanto ao elemento subjetivo do imposto, o 1º elemento é quem tem de pagar o imposto – prestação devida por quem tem capacidade contributiva. Já sabemos que da capacidade contributiva nasce a obrigação fiscal na esfera jurídica do chamado sujeito passivo do imposto e que a capacidade contributiva é apurada tendo em conta três bases de tributação – rendimento, património, consumo.

Segundo aspeto, ainda no elemento subjetivo do imposto: “a quem exerce funções públicas”. Significa que a um sujeito passivo de imposto se opõe um sujeito ativo – 18º, 1. da LGT. No 18º, 1., fala-se do sujeito ativo da relação jurídica tributária: é a entidade titular do direito de exigir o cumprimento das obrigações tributárias (quer diretamente, quer através de representante). Repare-se que o imposto não é devido ao Estado, mas sim a quem desenvolve funções públicas. É preciso relembrar conhecimentos de DA. Regra geral, é a o Estado que compete o exercício de funções públicas, mas cada vez mais pode haver o exercício de funções públicas por entidades que não o Estado. Pode colocar-se a questão de saber se também numa relação fiscal

pode intervir como sujeito ativo uma entidade que não o Estado ou não pública, mas que exerça funções públicas. O certo é que, olhando para o 18º, 2. da LGT, se diz que “quando o sujeito ativo da relação tributária não for o Estado, todos os documentos emitidos pela administração tributária mencionarão a denominação do sujeito ativo”. Há quem entenda que isto é uma porta aberta às outras entidades não públicas que exerçam funções públicas; a tradicional doutrina considera isto como não sendo o estado central, mas regiões autónomas ou autarquias locais. É, portanto, ter preciso atenção a estas considerações sobre quem é ou não sujeito ativo da relação jurídica fiscal.

Todavia, acrescentamos à definição um elemento finalístico. O imposto tem de ter uma finalidade. Já sabemos qual é a finalidade primeira de um imposto: é uma finalidade financeira, ou seja, arrecadação de receitas para financiamento da atividade pública. Por isso é uma receita pública, encarada como uma via de financiamento – a via privilegiada do ponto de vista das receitas orçamentais. Onde é que a novidade está? O imposto pode ser utilizado como instrumento de intervenção política, que pretende promover certos comportamentos por parte dos agentes económicos ou cidadãos. Daí que ontem tenhamos falado em extrafiscalidade. Significa que o legislador, para além da arrecadação de receita, pode ter primeiro objetivo não essa arrecadação de receita (embora dela não abdique), o imposto como uma forma de intervenção e de atingir certos resultados – sejam eles positivos ou negativos. O imposto poder usado nesta perspetiva extrafiscal quer para beneficiar quer para prejudicar. O imposto sobre o tabaco é para prejudicar quem fuma, tentando com isso alterar/modelar comportamentos, retirando o consumo do tabaco como uma prática corrente, através de um “ataque ao bolso” do fumador. Por outro lado, o imposto pode servir como instrumento de influência positiva. Se contribuir com donativos para uma IPSS, o legislador permite-me que venha a reduzir o imposto que pagarei sobre o meu rendimento, porque auxiliei as instituições. Chama-se a isto benefício fiscal ao mecenato social. Este lado da extrafiscalidade diz-nos que há certas medidas fiscais dentro do cálculo do imposto que podem ter como elemento norteador primário atingir uma modelação comportamental – seja em termos económicos, seja em termos sociais. O imposto sobre o tabaco existe, em primeira linha, para mudança de comportamento; o mesmo acontece com os benefícios fiscais criados em sede de imposto sobre o rendimento por mecenato social. O IRS e o IRC são os dois puramente com o objetivo de financiar o Estado, mas dentro do imposto poderemos encontrar certas medidas que privilegiam determinados comportamentos. A questão da extrafiscalidade não tem de ser do imposto em especial apenas, podendo dizer respeito a medidas específicas.

Nota: mecenato social é a terminologia usada pelo Estatuto dos Benefícios Fiscais para este tipo de donativos.

Finalidades do imposto

O imposto tem, portanto, mais de uma finalidade. Pelo próprio conceito de imposto chegamos à sua múltipla finalidade, que pode não ser apenas a arrecadação de receita, mas também a modelação de comportamentos, sejam eles económicos ou sociais.

Possíveis finalidades do imposto:

- Arrecadação de receita;
- Modelação de comportamentos (económicos ou sociais).

Um exemplo de modelação de comportamentos económica: a promoção da atratividade do investimento (trazer dinheiro para Portugal para fábricas, *startups*, etc.) – existe o chamado Código do Investimento Fiscal, que tem várias medidas pensadas para beneficiar quem proceda a investimentos significativos que promovam o desenvolvimento da economia nacional, permitindo a redução de taxas de impostos, e permitindo que sejam mais gastos os considerados como relevantes do ponto de vista fiscal reduzindo a tributação, etc.

Nota: aquilo que RCP pretende é que sejamos capazes de identificar nas normas – sobretudo, o OE – aspetos que possam contribuir para justificar as nossas posições. Por que é que vamos analisar a proposta de lei do OE? O objetivo é sermos capazes de colar os elementos conceituais e as exigências legais gerais com a concretização prática da matéria. Se RCP questionar, no exame, por ex., “demonstre a mais-valia da extrafiscalidade”, o primeiro passo seria definir/apresentar extrafiscalidade, o segundo seria procurar a base legal que sustente o conceito que estamos a apresentar (103º, 1. CRP conjugado com o 5º, 1 e o 7º da LGT), e o terceiro seria usar um exemplo para mostrar a força da extrafiscalidade como instrumento de intervenção pública (ex.: para voltar a trazer emigrantes). Quando apresentamos um conceito, imediatamente a seguir temos de demonstrar que o legislador fala nesse conceito, e em terceiro lugar é que vamos à proposta de lei do OE, dando um exemplo.

CRP | ARTIGO 103º

(Sistema fiscal)

1. O sistema fiscal visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas e uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza.

2. Os impostos são criados por lei, que determina a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes.

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

LGT | ARTIGO 5º

(Fins da tributação)

1 - A tributação visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e de outras entidades públicas e promove a justiça social, a igualdade de oportunidades e as necessárias correcções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento.

2 - A tributação respeita os princípios da generalidade, da igualdade, da legalidade e da justiça material.

LGT | ARTIGO 7º

(Objetivos e limites da tributação)

1 - A tributação directa tem em conta:

1 - A tributação favorecerá o emprego, a formação do aforro e o investimento socialmente relevante.

2 - A tributação deverá ter em consideração a competitividade e internacionalização da economia portuguesa, no quadro de uma sã concorrência.

3 - A tributação não discrimina qualquer profissão ou actividade nem prejudica a prática de actos legítimos de carácter pessoal, sem prejuízo dos agravamentos ou benefícios excepcionais determinados por finalidades económicas, sociais, ambientais ou outras.

Ou seja, há que ter em atenção que aquilo que é pretendido é conhecer a legislação com que funcionamos, não para a debitar, mas para a utilizar como justificação das nossas afirmações. Caso exista, devemos ir buscar, em primeiro lugar, a legislação genérica, e depois uma legislação específica que possa demonstrar concretamente a ideia.

Nota 2: se eu ganho o salário mínimo, será normal que os gastos que tenho estejam profundamente condicionados. E o imposto tem de ser humano, personalizado e adaptado às circunstâncias pessoais quando é sobre o rendimento. Isto força a que se tenha atenção a que, apesar de poder receber o montante, tal não significa que apos os gastos considerados adequados um nível adequado de existência, isso promova uma capacidade contributiva efetiva. E também poderá haver capacidade contributiva efetiva, mas, porque existe uma razão superior que o Estado considera justificável, e o Estado quer modelar um comportamento económico ou social, ele isenta.

Nota 3: olhemos para os artigos que referimos. Por que é que citámos os arts. 103º, 1. da CRP e 5º, 1. + 7º da LGT. O 103º, 1. da CRP transmite já uma ideia de que um dos instrumentos financeiros que o Estado tem para promover a redistribuição (como função da classificação de Musgrave) é o imposto. Além da finalidade fiscal, o imposto também pode – e deve ter, segundo a CRP- um objetivo extrafiscal, sendo apontada a redistribuição. Todavia, invocámos também o art.º 5º da LGT. O 5º, 1. diz que a tributação visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades pública e promove a justiça social, a igualdade oportunidades e as necessárias correções das desigualdades. Isto casa com a segunda parte do 103º, 2. da CRP – a lógica da redistribuição. Como chegamos ao 7º? Há influência sobre um dado comportamento (“promove”) e deverá ter em consideração e modelar um comportamento. No nº 3, vemos as finalidades sociais, ambientais ou outras. Pegámos no conceito de fiscalidade e nos artigos que demonstram que a o imposto tem finalidades extrafiscais.

Nota 4: há que falar na base legal em exame, incluindo no exemplo da terceira parte da resposta. E podemos falar em sensibilidade percepções sociais, discussões na arena política... nesse sentido, há que lembrar o que nos foi ensinado pelo prof. AMG.

Como cidadãos, temos percepções de que a maioria pensa desta forma, etc. – é fundamental compreendermos isso.

Impostos, taxas e contribuições financeiras

Há que notar que, quando fizemos a definição de imposto, aproveitámos para distinguir imposto de taxa. Enquanto o imposto é unilateral, na taxa há uma aplicação imediata. Veja-se o art.º 4º, 2. da LGT, onde não se apresenta o conceito de taxa, mas se apresentam os tipos de taxas existentes.

LGT | ARTIGO 4º

(Pressupostos dos tributos)

1 - Os impostos assentam essencialmente na capacidade contributiva, revelada, nos termos da lei, através do rendimento ou da sua utilização e do património.

2 - As taxas assentam na prestação concreta de um serviço público, na utilização de um bem do domínio público ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares.

3 - As contribuições especiais que assentam na obtenção pelo sujeito passivo de benefícios ou aumentos de valor dos seus bens em resultado de obras públicas ou da criação ou ampliação de serviços públicos ou no especial desgaste de bens públicos ocasionados pelo exercício de uma actividade são consideradas impostos.

Há este sinalagma. No 4º, vemos em que assentam as taxas. O 4º, 2. da LGT dá suporte ao conceito de sinalagma que está presente na taxa. Todavia, além dos impostos e das taxas, também há a figura das contribuições financeiras, como um tipo de tributo diferente do imposto. De onde nasce isto? Olhemos ao 165º, 1., i) da CRP e ao 3º, 2. da LGT.

CRP | ARTIGO 165º

(Pressupostos dos tributos)

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

(...)

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

(...)

LGT | ARTIGO 3º

(Classificação dos tributos)

1 - Os tributos podem ser:

- a) Fiscais e parafiscais;
- b) Estaduais, regionais e locais.

2 - Os tributos compreendem os impostos, incluindo os aduaneiros e especiais, e outras espécies tributárias criadas por lei, designadamente as taxas e demais contribuições financeiras a favor de entidades públicas.

3 - O regime geral das taxas e das contribuições financeiras referidas no número anterior consta de lei especial.

Nestes dois artigos, invocam-se como tributos o imposto, a taxa e as contribuições financeiras. Da leitura destes dois artigos, evidenciamos que existem impostos, taxas e contribuições financeiras. Já sabemos o que é um imposto, já sabemos razoavelmente o que é uma taxa (a desenvolver a fiscal) e quais os tipos de taxas existentes no nosso OJ, mas existe um terceiro tributo chamado contribuições financeiras. Em nenhum outro artigo de legislação geral fiscal encontraremos algo sobre contribuições financeiras. Não há um regime jurídico específico. Estas têm sido encaradas como um tributo de "terceiro género" - aquilo que não encaixa no imposto ou na taxa será uma contribuição financeira; tem sido uma figura crescentemente utilizada para gerar arrecadação de receita. Olhando para a proposta da lei do OE, encontramos três

exemplos: contribuição extraordinária para o setor energético, contribuição sobre o setor bancário, contribuição sobre o setor farmacêutico. Devemos ter a noção de que, cada vez mais, se usam as contribuições financeiras em vez do imposto e das taxas. As contribuições financeiras estão a meio caminho entre o imposto e a taxa.



Não há regime jurídico; há construção normativa que vai surgindo aqui e ali, e há uma tentativa de consolidação por parte da doutrina e da jurisprudência sobre o que é que esta figura, ainda em construção, pode representar. Certo é que tem uma origem alemã, associada às lógicas corporativas da sociedade alemã, que se visaram ligar a contribuições específicas. Em direito fiscal, estudaremos a contribuição para o audiovisual, por exemplo. Esta é uma figura em constante evolução e difícil de compreender. Outros exemplos são: a contribuição para a proteção civil, contribuição que as entidades reguladas pagam às reguladoras (ex.: a contribuição que a SIC paga à ERC), etc.

Nota: regra geral, estas contribuições são consignadas, mas não necessariamente.

Nota 2: no dia 14/11/2018, foi publicado o DL 94/2018, que cria o Conselho de Garantias Financeiras à Exportação e ao Investimento e cuja missão (art.º 3º) é apoiar o Governo na prossecução da política de concessão de garantias pelo Estado às operações de crédito de seguro à exportação. Isto relaciona-se com o que estudámos.

DL 94/2018 | ARTIGO 3º

(Missão)

O Conselho tem por missão apoiar o Governo na prossecução da política de concessão de garantias pelo Estado às operações de crédito ou de seguro à exportação e ao investimento português no estrangeiro.

A par do regime jurídico que analisámos, foi criado recentemente um conselho especificamente vocacionado para auxiliar na decisão política de oferta de garantias quanto a operações de crédito ou seguros no domínio específico das exportações portuguesas no estrangeiro. Podemos ponderar se este tipo de instrumento não é uma forma de controlo mais apertado de concessão de garantias pessoais a terceiros especializado numa tentativa de não aumentar a dívida pública desnecessariamente – e, portanto, quanto é oferecida a garantia, que ela seja efetivamente suportada por um resultado. Todo o regime das garantias pessoais está ancorado numa lógica de contribuir para projetos de interesse superior na economia nacional. Assim promove-se uma maior responsabilidade, procurando garantir-se que os objetivos serão atingidos.

Classificações dos impostos

O próximo passo está relacionado com as classificações dos impostos, que são essenciais para perceber o regime jurídico dos impostos. Já distinguimos impostos sobre o rendimento, o património e o consumo (104º CRP – v. *supra*). Assim aferimos a capacidade contributiva.

A1 - Impostos sobre o rendimento

Quando falamos em impostos sobre o rendimento, pensamos em tudo aquilo que acresce ao nosso património. Será um imposto sobre o rendimento aquele que incide sobre aquilo que aumenta o nosso património. No caso português, há dois tipos de imposto sobre o rendimento – IRS (imposto sobre o rendimento das pessoas singulares) e IRC (imposto o rendimento das pessoas coletivas). No 104º, 1., e 2. encontramos as orientações que a lei fundamental determina para este tipo de impostos. O IRS visa a diminuição das desigualdades (há uma lógica de redistribuição implícita no código do IRS), e será único e progressivo, e tendo em conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar. É um imposto personalizado; consoante o tipo de contribuinte e o seu agregado familiar, variará a tributação.

Quando falamos do IRC (104º, 2. CRP), vemos que a tributação das empresas incide fundamentalmente sobre o seu rendimento real. Regra geral, as

empresas serão tributadas pelo seu rendimento real. Quando se fala em rendimento real, ele vai ter uma configuração diferenciada consoante o tipo de pessoa coletiva. Se for uma pessoa que desenvolva, a título principal, uma atividade comercial, industrial ou agrícola (ou seja, uma empresa com fins lucrativos), ela será tributada pelo lucro – fundamentalmente, o lucro real. Se, pelo contrário, for uma entidade que não desenvolve a título principal uma atividade comercial, industrial ou agrícola – e for, portanto, uma pessoa coletiva sem fins lucrativos -e ela não tem lucro, não podendo ser tributada pelo lucro, e correspondendo o rendimento real e a um rendimento global. Quando falamos em IRC, de acordo com o 104º, 2. da CRP, resulta que tem de haver uma incidência (base da tributação) é fundamentalmente o rendimento real, que variará (e variarão as regras jurídicas) consoante a entidade desenvolve aquelas atividades e vise o lucro ou não.

Quando é dito “rendimento real” fundamentalmente sobre o seu rendimento real, significa lucro ou rendimento global, mas pode acontecer que, em vez do rendimento real, possa a pessoa coletiva ser tributada com um rendimento ficcionado. Imagine-se que o contribuinte não declarou o rendimento. Não tendo declarado o rendimento, não pode ser apurado o montante do imposto, mas ele desenvolve atividade e é conhecido esse desenvolvimento da atividade. Segundo regras muito concretas estabelecidas no 87º e segs. da LGT, pode a administração tributária realizar uma avaliação indireta e com isso determinar o imposto a pagar através de chamados métodos indiretos.

LGT | ARTIGO 87º

(Realização da avaliação indireta)

I - A avaliação indirecta só pode efectuar-se em caso de:

- a) Regime simplificado de tributação, nos casos e condições previstos na lei;*
- b) Impossibilidade de comprovação e quantificação directa e exacta dos elementos indispensáveis à correcta determinação da matéria tributável de qualquer imposto;*
- c) A matéria tributável do sujeito passivo se afastar, sem razão justificada, mais de 30% para menos ou, durante três anos seguidos, mais de 15% para menos, da que resultaria da aplicação dos indicadores objectivos da actividade de base técnico-científica referidos na presente lei.*
- d) Os rendimentos declarados em sede de IRS se afastarem significativamente para menos, sem razão justificada, dos padrões de rendimento que razoavelmente possam permitir*

as manifestações de fortuna evidenciadas pelo sujeito passivo nos termos do artigo 89.º-A;

e) Os sujeitos passivos apresentarem, sem razão justificada, resultados tributáveis nulos ou prejuízos fiscais durante três anos consecutivos, salvo nos casos de início de actividade, em que a contagem deste prazo se faz do termo do terceiro ano, ou em três anos durante um período de cinco.

f) Acréscimo de património ou despesa efectuada, incluindo liberalidades, de valor superior a (euro) 100 000, verificados simultaneamente com a falta de declaração de rendimentos ou com a existência, no mesmo período de tributação, de uma divergência não justificada com os rendimentos declarados.

2 - No caso de verificação simultânea dos pressupostos de aplicação da alínea d) e da alínea f) do número anterior, a avaliação indirecta deve ser efectuada nos termos dos n.ºs 3 e 5 do artigo 89.º-A.

Ficciona-se, segundo certos critérios, qual seria o lucro de uma entidade. É essa a justificação para o legislador, no 104º, 2., referir “fundamentalmente sobre o seu rendimento real” – ainda que permitindo, em certas circunstâncias justificadas, uma determinação por métodos indirectos.

O IRS tem um carácter redistributivo, único, progressivo e personalizado.

CRP | ARTIGO 104º

(Imposto)

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

2. A tributação das empresas incide fundamentalmente sobre o seu rendimento real.

3. A tributação do património deve contribuir para a igualdade entre os cidadãos.

4. A tributação do consumo visa adaptar a estrutura do consumo à evolução das necessidades do desenvolvimento económico e da justiça social, devendo onerar os consumos de luxo.

O IRC (104º, 2.) deve ser calculado de acordo com o rendimento real, que varia consoante o tipo de sujeito passivo / o objetivo da atividade desenvolvida (lucrativa ou não lucrativa), com regras diferenciadas. O 104º, 2., ao dizer “fundamentalmente”, está a abrir portas à concretização de um regime onde se permite a determinação do imposto através de métodos indirectos.

A2 - Impostos sobre o património

O imposto sobre o património incide sobre um conjunto de ativos e passivos. Podem existir dois tipos de impostos sobre o património:

- Impostos sobre o património global;
- Impostos sobre o património setorial.

Em Portugal, não existe um imposto sobre o património global, mas sim apenas vários impostos sobre o património setorialmente considerado. Todavia, há muito que se discute (o BE tem avançado várias vezes com o chamado imposto sobre a fortuna, um imposto global sobre o património – para quem tenha património acima de X euros, haveria uma incidência sobre todo o conjunto do património, pura e simplesmente por se ser o detentor dessa massa patrimonial).

O IMI é um imposto setorial; quem é proprietário de um imóvel tem de contribuir em face do valor desse imóvel. Quem tem um carro é sujeito a uma tributação pelo imposto de circulação (IUC). Se eu alienar o meu imóvel e alguém o adquirir, há o imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis (IMT). Estes são exemplos de impostos setoriais sobre o património. O imposto do selo significa que, se pratico determinados atos, revelo ter capacidade contributiva e posso ser tributado em sede de imposto do selo. Por exemplo, se recebo o prémio do Euromilhões, uma percentagem será paga como imposto do selo.

Nota: o imposto sobre veículos tem a ver com a propriedade do veículo e o IUC sobre a própria circulação.

Nota 2: não estamos a falar de taxas; o Estado não nos dá nada em troca.

Diz-nos o 104º, 3. que devem ser atendidas a redistribuição e a capacidade contributiva.

A3 - Impostos sobre o consumo

A terceira categoria de que falámos é a dos impostos sobre o consumo. Olhemos ao 104º, 4. da CRP (v. *supra*). Não há, no nosso OJ, um imposto sobre o luxo. Discute-se muito atualmente, em muitos outros Estados, a criação de um imposto sobre bens de luxo. O que nós temos, na taxa do IVA, um agravamento, mas não há uma especificidade na tributação do luxo. Nos impostos sobre o consumo a falar de impostos sobre a utilização do rendimento ou do património. O principal imposto sobre o consumo em Portugal é o Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), a ser suportado pelo consumidor final, podendo os vários integrantes do processo de comercialização deduzir o valor que vão pagando conforme adquirem e comercializam os bens. Quem suporta o IVA é o consumidor final.

Porém, além do IVA, também temos os chamados Impostos Especiais sobre o Consumo (IECs), a que por vezes se chamam “impostos do pecado”. Estamos a pensar no imposto sobre o álcool e as bebidas alcoólicas, o imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos, imposto sobre os tabacos manufaturados, o imposto sobre as medidas açucaradas e energéticas. Há certos tipos de impostos que incidem sobre certos tipos de produtos consumidos – em Portugal, essencialmente, há os que vimos.

B - Impostos diretos e indiretos

Vejamos agora os impostos diretos e indiretos. Esta categoria é sempre apresentada na LOE, e encaixa os impostos sobre o rendimento e património sob a designação “impostos diretos”, e os impostos sobre o consumo na designação “impostos indiretos”. Outra classificação importante é que distingue impostos reais e pessoais. São impostos reais os que atingem a matéria coletável sem atenderem as circunstâncias pessoais, económicas ou sociais do sujeito passivo – aqueles que são iguais para toda a gente, independentemente da circunstância individual. Pelo contrário, os impostos pessoais, no seu processo de cálculo, atendem às circunstâncias pessoais económicas ou familiares; são mais justos, mas muito mais complexos na forma de cálculo. Um exemplo de imposto pessoal é o IRS; um exemplo de imposto real é o IVA.

C – Impostos fiscais e extrafiscais

Outra classificação importante distingue impostos fiscais e extrafiscais.

>>> Impostos fiscais - como vimos, são aqueles que têm como primeiro objetivo a arrecadação de receita.

>>> Impostos extrafiscais - são os que tem suplementarmente e em primeira linha o objetivo de influenciar um dado comportamento económico-social.

C – Impostos fiscais e parafiscais

Também se distingue entre impostos fiscais e impostos parafiscais. Vimos que o sistema contributivo era financiado por contribuições e quotizações. Os impostos fiscais são os impostos tradicionais, que podem ou não ser consignados, mas que não têm, regra geral, uma regra de consignação associada. Quando normalmente há uma regra de consignação, pensamos nos impostos parafiscais – nomeadamente, as contribuições para a Segurança Social. O empregador não recebe qualquer contrapartida pela contribuição que paga por trabalhador; isto é um imposto. Discute-se se não será também um imposto para o trabalhador (em vez de uma taxa, como tradicionalmente se considera); mas, claramente, a parte paga pelo empregador corresponde a um imposto. O prof. Sérgio Vasques defende que já não há espaço para um imposto parafiscais, mas sim para contribuições financeiras, o que sobe ainda mais o grau de complexidade.

E – Impostos de quota fixa e impostos de quota variável

A última categoria é a que distingue entre impostos de quota fixa e impostos de quota variável. Podem existir impostos que apresentam uma importância fixa para todos os contribuintes, sem qualquer variação conforme as circunstâncias fiscais que surgem abrangidas. Será um imposto que diz: “o sujeito A tem de pagar € 3,50”. Regra geral, o que existe são impostos de quota variável e não de quota fixa; são antes impostos cuja determinação do seu valor depende de uma percentagem a ser aplicada à matéria coletável (ou à coleta). No fundo, o que se está a dizer é que os impostos de matéria coletável são aqueles que têm uma taxa, e em que para calcular o montante dos impostos devido há que aplicar a taxa a um valor, sendo que da aplicação da taxa à matéria coletável ou à coleta, tenderá a haver a determinação do valor devido como imposto. Mas há vários tipos de taxas, que dão origem a vários tipos de impostos: já vimos que o IRS deve ser progressivo. Um imposto progressivo é aquele que

tem uma taxa progressiva, por oposição a um imposto proporcional – aquele que tem uma taxa proporcional, por oposição a um imposto regressivo, que tem taxas regressivas. O imposto proporcional tem uma taxa de 10% aplicável a um montante; a taxa é única (*flat rate*). Quando falamos do imposto proporcional (que tem uma taxa proporcional), estamos a falar de uma taxa única aplicada à coleta. O que varia é a coleta, e não a taxa.

Exemplo: o IVA. Há três taxas no IVA (taxa reduzida é de 6%; a taxa intermédia é de 13%; a taxa normal é de 23%), arrumadas em várias categorias de bens e serviços). Na compra de chocolates, varia o montante do imposto porque a coleta é diferente consoante o preço, mas a taxa é única.

Ao contrário do imposto proporcional, o imposto progressivo (que tem taxas progressivas) assenta na existência de escalões e de taxas diferenciadas conforme escalões. O 68º do Código do IRS (CIRS) dá-nos uma ideia visual do que são taxas de imposto progressivas.

Código do IRS (CIRS)

CIRS | ARTIGO 68º

(Realização da avaliação indireta)

1 - As taxas do imposto são as constantes da tabela seguinte: (Redação da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro)

Rendimento coletável (euros)	Taxas (percentagem)	
	Normal (A)	Média (B)
Até 7091	14,50	14,500
De mais de 7091 até 10700	23,00	17,367
De mais de 10700 até 20261	28,50	22,621
De mais de 20261 até 25000	35,00	24,967
De mais de 25000 até 36856	37,00	28,838
De mais de 36856 até 80640	45,00	37,613
Superior a 80640	48,00	-

2 - O quantitativo do rendimento coletável, quando superior a € 7 091 é dividido em duas partes: uma, igual ao limite do maior dos escalões que nele couber, à qual se aplica a taxa da col. (B) correspondente a esse escalão; outra, igual ao

excedente, a que se aplica a taxa da col. (A) respeitante ao escalão imediatamente superior. (Redação da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro)

Há uma coluna com o rendimento coletável, que varia, e depois, na coluna da taxa normal (esqueçamos a outra), vemos que, conforme o valor do rendimento coletável, varia a taxa do imposto. Numa taxa progressiva, conforme aumenta o rendimento coletável, aumenta a taxa do imposto. Se estivéssemos perante um imposto com taxa regressiva, reduziríamos a taxa de imposto, não havendo lugar aí a uma lógica redistributiva. Os impostos proporcionais correspondem a taxas proporcionais, que significam uma taxa única aplicável ao rendimento coletável ou à coleta; varia o imposto consoante varia a matéria coletável, e não na medida de variação da taxa. Pelo contrário, os impostos progressivos ligam-se a taxas progressivas, assentando na variação dos escalões de rendimento coletável, variando, de acordo com o valor do rendimento relevante, a taxa do imposto. Quanto menor o rendimento coletável relevante, menor a taxa aplicável; quanto menor o rendimento coletável, maior a taxa aplicável.



Não devemos esquecer a nomenclatura de que falamos. Partimos da determinação de rendimentos relevantes (mais rigorosamente, rendimentos sujeitos e não isentos). Destes rendimentos relevantes temos de apurar o nosso rendimento coletável (ou matéria coletável); do rendimento coletável chegamos à coleta; e, da coleta, chegamos ao imposto a pagar. Há regras para tudo isto. Onde está a taxa do imposto? Do rendimento coletável para a coleta; aplica-se ao rendimento coletável para obter a coleta. A coleta é o resultado da aplicação da taxa de imposto ao rendimento coletável. Isto pode ser o imposto a pagar ou não. No IRS e no IRC, depois de apurada a coleta, há deduções a esse valor, sejam elas por certos gastos familiares considerados relevantes (saúde, educação, etc. no IRS) ou por certos pagamentos antecipados de imposto (IRC). Na questão do património, há um valor patrimonial, a que se aplica a taxa do imposto; daí obtém-se a coleta. Não havendo mais nada a deduzir, a coleta coincidirá com o imposto a pagar.

Nos impostos sobre o rendimento, a coleta normalmente não incide sobre o imposto a pagar.

Devemos fixar, em termos de terminologia, a sujeição, a isenção, o rendimento coletável, a taxa de imposto, a coleta, o imposto a pagar e as deduções. Devemos reter que a determinação de um imposto é feita de várias etapas; para cada etapa, existe um conjunto de regras, regras essas que variam consoante o tipo de imposto.

Nota: se houve retenção na fonte superior ao valor da coleta, haverá reembolso do valor pago a mais.

Nota 2: por vezes, há desacordo em relação à aplicação de regras específicas em momentos específicos do imposto. Há que saber quais as regras aplicáveis e o seu impacto no apuramento final do imposto devido.

A propósito da questão positiva, falta-nos ver princípios (igualdade, legalidade e não retroatividade), e ainda enfatizar a questão de a relação jurídica fiscal ser bilateral ou triangular, bem como a consciência de que, para haver poder tributário no Estado português, tem de haver uma conexão relevante com o nosso território. A conexão relevante, no âmbito do rendimento, é a residência; no âmbito do património, é a existência de património em território português; no âmbito do consumo, a existência de consumo no território português. Assim, um dos princípios orientadores é também o princípio da territorialidade.

O princípio da igualdade está ligado a uma justiça constitucionalmente consagrada e reconhecida, sendo que a capacidade contributiva pode ser afastada por benefícios fiscais (interesses superiores vindos da extrafiscalidade, como já vimos).

CRP | ARTIGO 103º

(Sistema fiscal)

1. O sistema fiscal visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas e uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza.

2. Os impostos são criados por lei, que determina a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes.

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

Uma breve referência ao princípio da legalidade: olhando ao 103º, 2. da CRP, os impostos são criados por lei. Este é o primeiro significado do princípio da igualdade fiscal. Há uma reserva de lei, e há que compatibilizar isto com o 165º, 1., i), que diz que é da exclusiva competência da AR legislar sobre certas materiais, salvo autorização do Governo. Mas isto não fica apenas na legalidade formal; também avança para a vertente material, de conteúdo. Segundo o 263º, 2., determinam-se a taxa, a incidência, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes. São os elementos essenciais do imposto. A lei parlamentar tem de definir quem está sujeito a imposto (incidência), qual é a taxa do imposto, se há redução do imposto no processo de cálculo (dos benefícios fiscais), e há igualmente que garantir a posição dos contribuintes. Quer-se o acesso a uma justiça formal clássica, mas também a uma arbitragem fiscal.

21 NOV 2018

Conceitos-chave: Princípios de direito fiscal.

Vimos que o princípio da legalidade estava enquadrado no 103º, 2. da CRP. Este princípio dizia que os *impostos eram criados por lei*, significando isto dois níveis:

(i) Existência de um aspecto formal implícito, significando que os impostos têm de ser criados por lei da AR, no âmbito do 165º, 1., i), mas igualmente a legalidade fiscal significa um nível substancial / material que obriga a que a reserva material de lei seja uma reserva de conteúdo. Estamos a falar daquilo a que a doutrina chama elementos essenciais dos impostos. O que são estes elementos? Olhe-se ao 103º, 2., 2ª parte, que determina a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes. É saber que quem está sujeito a imposto (incidência) tem de o ser com autorização parlamentar; e também qual a

percentagem aplicada ao rendimento coletável (a taxa tem de se fixada pela AR).

Se há uma redução no imposto a pagar ou uma isenção pessoal (ainda que se esteja sujeito – benefícios fiscais); então ainda tem de ser a AR. E todos os mecanismos de garantir a posição dos contribuintes perante a administração tributária também têm de ser objeto de criação legal. O princípio da legalidade fiscal implica que o imposto tem de ser criado por lei; esta é uma decorrência de um princípio regulado na Magna Carta, *no taxation without representation*. O Estado não pode exigir impostos aos cidadãos sem eles aceitarem. Qual é o órgão que, por excelência, pode fazer essa representação? O órgão parlamentar, eleito com representantes dos cidadãos.

Isto tem a ver com o facto de ser competência da AR (ainda que relativa), e o governo tem de ter em atenção o conteúdo (nível 2) que nos termos do 103º, 2. São incidência, taxa, benefícios fiscais e garantias dos contribuintes.

(ii) Capacidade contributiva. Depois da legalidade fiscal, este é o princípio mais importante. Só podem ser cobrados os impostos criados por lei, mas só se paga na medida da nossa capacidade contributiva. Isto não está previsto no 103º, mas decorre do princípio da igualdade.

Veja-se o 4º, 1. da LGT:

LGT | ARTIGO 4º

(Pressupostos dos tributos)

1 - Os impostos assentam essencialmente na capacidade contributiva, revelada, nos termos da lei, através do rendimento ou da sua utilização e do património.

2 - As taxas assentam na prestação concreta de um serviço público, na utilização de um bem do domínio público ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares.

3 - As contribuições especiais que assentam na obtenção pelo sujeito passivo de benefícios ou aumentos de valor dos seus bens em resultado de obras públicas ou da criação ou ampliação de serviços públicos ou no especial desgaste de

bens públicos ocasionados pelo exercício de uma actividade são consideradas impostos.

Há a ideia de capacidade contributiva como princípio orientador. A capacidade contributiva deve se interpretada não como reflexo da justiça, mas igualmente numa perspetiva económica, de eficácia. Se o Estado fosse exigir impostos de que não tem capacidade contributiva, não conseguiria arrecadar. Assim, também deste ponto de vista a capacidade contributiva é um limite à tributação, por questões de justiça mas também por questões de eficácia.

Por termos uma lógica de capacidade contributiva a fundamentar o imposto, há também a ideia de que não deve haver tributação de um mínimo de existências. Só a partir de um dado nível de rendimento, consumo ou património e que deve haver tributação. Isto a favor da capacidade contributiva efetiva.

Não devemos, porém, pensar que não pode haver exceções à capacidade contributiva. Já vimos, na verdade, alguns exemplos. Uma finalidade do imposto para além da arrecadação de receitas é a modelação de comportamentos, que pode favorecer ou prejudicar. Eu posso ter capacidade contributiva e o legislador achar que, em nome de um equilíbrio de interesses mais importante, não devo ser tributado apesar de ter capacidade contributiva. Assim nascem os benefícios fiscais (por ex., para promover o investimento).

Nota: a ideia por detrás da tributação do consumo é que qualquer despesa que faça implica capacidade contributiva. Contudo, no IVA a capacidade contributiva é tida em conta na seleção da taxa do imposto. Produtos essenciais terão uma taxa de imposto mínima (atualmente de 6%; mas já houve taxa de 0%, como hoje continua a haver no Reino Unido para os livros). Tende-se a pensar que quem tem menos capacidade contributiva centrará o seu consumo nos bens ditos essenciais. Certas áreas (por ex., o vinho, a restauração) essenciais ao desenvolvimento da economia portuguesa encaixam na taxa média; tudo o que não encaixa aqui passa à taxa normal. A forma como se avalia a capacidade contributiva nos impostos sobre o consumo, pensando no paradigma do IVA significa pensarmos nas diferentes taxas de impostos, algo que seria efetivamente assegurado se tivéssemos uma taxa de 0%.

O princípio da não retroatividade fiscal (103º, 3. CRP) está aqui expresso. Diz que não pode haver impostos retroativos. Isto tem uma repercussão na

segurança e certeza jurídicas. O contribuinte tem de saber previamente com que contar. Há uma proibição absoluta da retroatividade. Veremos uma construção jurisprudencial sobre retroatividade: a retrospectividade, que não é considerada retroatividade.

Há dois pontos que ainda nos faltam focar: a relação jurídica fiscal tem como sujeitos o contribuinte e o Estado. De onde retiramos esta afirmação? O 18º, 1. da LGT (v. *infra*).

Este é o modelo geral; podemos falar de uma relação jurídica bilateral, feita de dois lados: contribuinte (sujeito passivo) e Estado (sujeito ativo), a quem é devido o imposto. Todavia, diz-nos o 18º, 3. da LGT:

LGT | ARTIGO 18º

(Sujeitos)

1 - O sujeito activo da relação tributária é a entidade de direito público titular do direito de exigir o cumprimento das obrigações tributárias, quer directamente quer através de representante.

2 - Quando o sujeito activo da relação tributária não for o Estado, todos os documentos emitidos pela administração tributária mencionarão a denominação do sujeito activo.

3 - O sujeito passivo é a pessoa singular ou colectiva, o património ou a organização de facto ou de direito que, nos termos da lei, está vinculado ao cumprimento da prestação tributária, seja como contribuinte directo, substituto ou responsável.

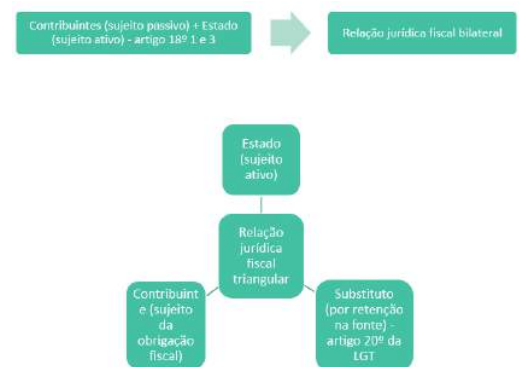
4 - Não é sujeito passivo quem:

a) Suporte o encargo do imposto por repercussão legal, sem prejuízo do direito de reclamação, recurso, impugnação ou de pedido de pronúncia arbitral nos termos das leis tributárias;

b) Deva prestar informações sobre assuntos tributários de terceiros, exibir documentos, emitir laudo em processo administrativo ou judicial ou permitir o acesso a imóveis ou locais de trabalho.

Esqueçamos para já o “responsável” e veremos o que significa “substituto”. O substituto também é sujeito passivo, nos termos deste artigo. Em que ficamos? Há espaços em que a relação jurídica fiscal é triangular; o Estado continua a ser o sujeito ativo a quem é devido o imposto (nada muda aí), mas, no âmbito do sujeito passivo, apresentam-se na relação jurídica mais dois sujeitos: o contribuinte (na expressão da LGT, contribuinte directo) e o substituto tributário.

Estes dois são sujeitos passivos da relação jurídica fiscal. Sobre quem recai a obrigação fiscal? Sobre quem é que há a norma de incidência? Recai sobre o contribuinte. O contribuinte é o sujeito da obrigação fiscal. É sobre ele que recai a obrigação de pagar o imposto. Contudo, porque existe uma relação jurídica prévia entre o contribuinte e um terceiro (a quem o legislador chama substituto), o Estado aproveita esta relação jurídica para fazer que quem vai entregar o dinheiro de imposto devido não seja o contribuinte, mas sim o substituto – isto é, o substituto, por retenção na fonte, nos termos do 20º da LGT, o legislador estabelece que, apesar de quem tem o dever de pagar o imposto seja o contribuinte, compete ao substituto a retenção do imposto devido e a entrega desse valor ao Estado.



Quando é que isso acontece? O legislador fala de muitas circunstâncias. Já falámos aqui que o trabalhador tem um contrato de trabalho e todos os meses recebe o vencimento, mas o legislador diz que todos os meses tem de pagar uma parte para seg. social. O empregador retém esta parte; o trabalhador já recebe o rendimento líquido daquele mês. Quem é o contribuinte? É o trabalhador, que tem capacidade contributiva porque tem rendimento

do trabalho e está sujeito à tributação. O substituto é o empregador, que retém na fonte, no momento do pagamento, o valor do imposto devido, que passa para o Estado.

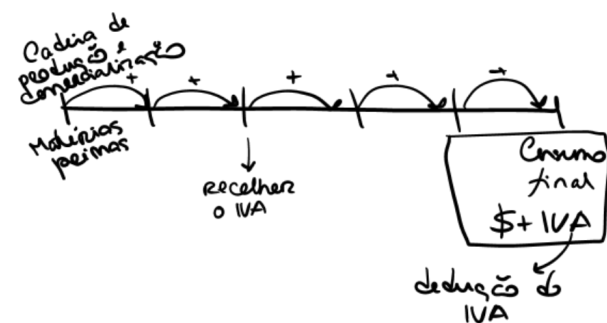
Outro exemplo: se tenho uma relação bancária / contrato de depósito onde me é paga uma remuneração (juros). O banco, por contrato, deve transferir o rendimento obtido da aplicação financeira. Mas o banco, me vez de transferir a totalidade dos juros, retém a parcela do imposto que o Estado diz que devemos suportar sobre os juros. Quando recebo dinheiro do banco, já recebo um valor líquido de imposto, sendo que o banco reteve e entregou ao Estado em meu nome.

Apesar de a relação jurídica fiscal ser estruturada de uma forma bilateral (contribuinte / sujeito passivo vs. Estado / sujeito ativo), existem casos em que o legislador prevê uma relação jurídica fiscal triangular. Em que, para além do contribuinte, se introduz uma terceira entidade com quem o contribuinte tem uma relação prévia e que, ao proceder ao pagamento dos valores devidos, retém o valor do imposto, transferindo-o para o Estado.

Há dois grandes motivos para a retenção na fonte: evitar fraude / evasão. Ao introduzir um terceiro, pretende-se que seja também um guardião do cumprimento da obrigação fiscal. Também pode haver um outro motivo: em muitos casos, a natureza da retenção na fonte é definitiva ou por conta. Se for por conta (de um imposto a pagar), o que se pretende é que o Estado, em vez de estar à espera da declaração fiscal no ano seguinte e só aí lhe ser pago o imposto devido, recebe antecipadamente as receitas. Isso, em termos de gestão de tesouraria, é muito importante para as disponibilidades. A antecipação é uma forma de o Estado conseguir arrecadar receita faseada, e não só esperar pela concentração ni dado momento.

No IVA, apesar de o raciocínio poder parecer semelhante, é diferente. O IVA é um imposto multifásico ou plurifásico que atua nos vários momentos da cadeia de produção e comercialização. Do ponto de vista económico, o processo económico é fruto de um acréscimo de valor de fase a fase. Assim, se tenho as matérias-primas e depois as vendo para haver um acréscimo naquilo que é comercializado, acrescentei valor. Em todos os fases, há um consumo. O Iva é o imposto sobre o valor acrescentado – em cada etapa. Neste processo, pagou-se o preço mais o IVA. Mas há um *twist*: isto não vai permitir aquilo a que se chama uma dedução do IVA. O consumidor final é que efetivamente suporta o IVA. Enquanto que estes agentes são agentes económicos a desenvolverem uma atividade (se estiverem sujeitos e noa isentos), apesar de no momento da compra terem pago IVA; vão poder, nas declarações dos seus impostos, recolher o IVA que pagaram). No fundo, não vão

pagar IVA, porque, na compra, têm o IVA, e aquele valor que deram na compra vai ser reduzido e o Estado vai ter de devolver. Esta cadeia termina quando chegamos ao consumidor final; ele vai, efetivamente, suportar o IVA. A esta ideia se chama repercussão legal. Este somatório que vai sendo acrescentando chega ao final, sobre quem recai a repercussão legal de pagar efetivamente o imposto é o consumidor final. Todos os outros são apenas elos na cadeia. O facto de outros deduzirem faz com que não possam ser substitutos, pois não estão a reter; estão apenas a cobrar em nome do Estado.



Nota: o Estado recebe a mais para depois devolver numa lógica de receber faseadamente.

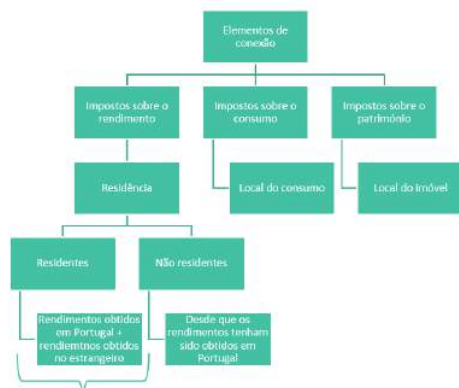
Nota: na relação triangular, o Estado pode recorrer a terceiros que o auxiliam. Se recorre a terceiros, estamos a falar numa relação que tem por base a substituição tributária, ocupando o terceiro o lugar do Estado a cobrar o imposto através da retenção na fonte, e entrega depois esse valor. Isto é uma forma de evitar a evasão e fraude fiscais, e conseguir uma antecipação de pagamento. Numa relação jurídica triangular, além do contribuinte e do Estado, temos um terceiro que surge como "intermediário" (substituto, na terminologia legal), garantindo que o imposto é pago e entregue ao Estado. Em vez de o Estado esperar que o ano fiscal ocorra, para no final apurar quanto recebeu, diz: "empregador, todos os meses, ao pagar o vencimento ao teu trabalhador, vais reter uma certa parcela, que me entregarás por conta do imposto devido pelo trabalhador no final". Exemplo: em vez de o terceiro pagar a quantia bruta, vai reter aquilo que o Estado diz ser o imposto devido naquelas circunstâncias, e vai entregar ao Estado. Assim, o Estado nada fez além de criar a norma e recebe esse valor.

A última questão a ver é a seguinte: para o Estado ser um sujeito ativo – i.e., para lhe ser devido imposto – tem de se ter atenção ao chamado

princípio da territorialidade fiscal. Todo o direito público assenta na ideia de territorialidade; há um condicionamento do poder político ao território.

Significa o princípio da territorialidade fiscal que, para o Estado tributar, tem de existir aquilo a que se chama um elemento de conexão com o território. À luz da organização da nossa legislação, são os seguintes os elementos de conexão:

- Para impostos sobre o rendimento, é a residência;
- Para impostos de consumo, é o local do consumo;
- Para impostos patrimoniais, é o local do imóvel.



O que se está a dizer para os impostos sobre o rendimento é que o Estado tributa o residente, mas também tributa não residentes, desde que os rendimentos tenham sido obtidos no território nacional. Já quanto aos residentes, o Estado tributa quer os rendimentos obtidos em território nacional, quer os rendimentos obtidos no estrangeiro – aquilo a que se chama a tributação de acordo com o *worldwide income*. Uma pergunta: se estes são os critérios em todo o mundo, suscitam algum problema? O facto de estes serem os critérios faz com que possa existir dupla tributação – em prejuízo da justiça e da atenção à verdadeira capacidade contributiva. É por isso que precisamos de normas internacionais para resolver este problema. Apesar de o princípio da territorialidade fiscal aparentar gerar uma ausência de conflitos, no caso dos impostos sobre o rendimento, esta ausência de conflito não é bem realidade, porque a utilização do critério da residência, atendendo à forma como ele é espelhado, faz surgir a possibilidade de dupla

tributação – dupla tributação essa que tem de ser resolvida pelo OJ fiscal.

Olharemos, de seguida, para as fontes. Perceberemos se as conclusões que já vimos já foram diagnosticadas em tempos imemoriais. Vamos olhar para a proposta de lei do OE para 2019 e identificar alguns artigos que revelam o que aqui estudámos. A lei do OE servirá de mote para iniciar o estudo da figura do OE e do processo orçamental.

22 NOV 2018

Conceitos-chave: Condicionantes da despesa e da receita; análise da proposta de lei do OE/2019.



Fizemos uma análise diferenciada das regras orientadoras das três receitas. Dedicámos mais ênfase às receitas creditícias, sendo que, nas fiscais, demos noções iniciais a ser complementadas pelas regras mais específicas a estudar em Direito Fiscal.

Com isto, o que quisemos fazer foi (i) perceber de que é feita a atividade financeira do Estado, (ii) identificar o quadro legal primário/fundamental que norteia despesa e receita, por forma a compreender que tanto a despesa como a receita têm condicionantes legais, para além de condicionantes políticas, para além das condicionantes económicas e sociais. Compreendemos que as condicionantes são estas três, e estão profundamente interligadas.

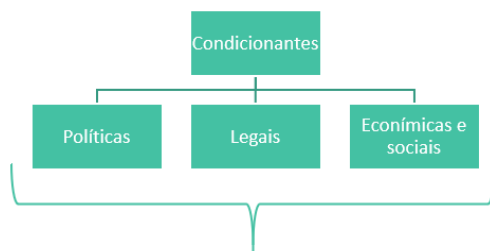
Temos, portanto:

>>> Condicionantes políticas;

>>> Condicionantes legais;

>>> Condicionantes económicas e sociais.

Há que compreender que a atividade pública não assenta única e exclusivamente numa decisão política ou numa posição ideológica. O direito faz parte das condicionantes da decisão pública; aqui, contendo as regras de finanças públicas. Este foi o nosso percurso até ao momento.



O que queremos é reforçar a relação receita-despesa e, simultaneamente, tentar sistematizar aquilo de que fomos falando em termos de intercomunicação entre as duas. Faremos, para isso, um duplo exercício:

Objetivo 1: veremos que estes problemas de finanças públicas, e de articulação de despesa e receita com as condicionantes políticas, económico-sociais e legais, são persistentes a qualquer sociedade que esteja organizada com o formato de um Estado / poder político organizador da sociedade.

No texto de Xenofonte, há uma ideia de pensar as finanças públicas que persiste ao longo do tempo; os problemas são, por vezes, idênticos, e baseados na interligação das condicionantes que vimos.

Objetivo 2: sendo as receitas e despesas públicas interligadas, cada uma com as suas regras e existindo a obrigação de uma prévia decisão política tendo em conta as condicionantes, mas procurando revelar a relação entre receita e despesa, o texto legal que, de uma forma consistente demonstra esta conexão é o texto da lei do OE – um texto que congrega as despesas e as receitas, que as organiza e sistematiza. Olharemos para a proposta de lei do OE para 2019.

Começaremos, hoje, por partir de um texto político-filosófico-literário e dele retirar uma sistematização

dos problemas que já equacionámos, acumulando o *know-how* de que os problemas e as soluções são semelhantes aos nossos; e olharemos depois para a proposta do OE e ver como tudo aquilo que concetualizámos se aplica e revela neste texto legal.

Há o relatório do Orçamento de Estado: nele, o executivo traça cenários macroeconómicos, necessidades, opções de políticas setoriais. Quando falamos em Orçamento, podemos estar a falar na lei, mas também em documentos como este, que, por lei, têm de vir anexados ao Orçamento.

Analisemos o texto “*Ways and Means*”, de Xenofonte (Grécia Antiga - v. Moodle).

Xenofonte fala em encontrar bases de tributação para conseguir receita. Isto refletir-se-ia numa melhoria das condições da sociedade, mas também permitindo uma intervenção pública melhorada. Acima de tudo, é valorizada a receita fiscal.

Ao admitir-se uma ausência de reconhecimento de direitos humanos na sua plenitude, justifica-se o uso de escravos para a obtenção de receita (os escravos eram vistos como recursos internos).

Fala-se na necessidade de manutenção no território das forças e competências qualificadas, e da capacidade de atrair a qualificação externa também movimenta a intervenção do Estado e revela-se nas próprias políticas públicas financeiras. Um exemplo português é o regime de tributação especial para os não residentes; e, além do mais, há a proposta de ser criar um regime de tributação especial para aqueles que regressam ao território e estejam no quadro dos mais qualificados. Isto pode influenciar a atratividade de recursos qualificados, que poderão promover o crescimento económico e, simultaneamente, aumentar o nível de bem-estar associado, e vir a gerar mais receita / base de tributação, a revelar-se num aumento de receita efetiva por parte do Estado.

A propósito disto, há que ver que um dos aspetos falados por Xenofonte é a questão da residência como critério determinante no âmbito fiscal. Já então a questão da residência era colocada. Havia a consciência da necessidade de atrair investimento estrangeiro – dos não-residentes, segundo o que vimos face ao princípio da territorialidade expresso na tributação sobre o rendimento (pensar em residentes e não em nacionais). Já havia a

consciência da internacionalização potencial, e de atrair investimento e presença qualificada estrangeira que, por um lado, desenvolve a potencialidade de um crescimento económico e, por outro lado, faz com que seja possível captar mais base tributária e assim garantir um aumento da receita fiscal.

Note-se que o crescimento é diferente de desenvolvimento. Tradicionalmente, o crescimento é quantitativo; apenas elementos económico-financeiros são considerados. No desenvolvimento falamos de uma tripla lógica: matéria económica, matéria social e matéria ambiental. O desenvolvimento é muito mais qualitativo do que quantitativo; e é muito mais social do que económico.

As finanças públicas, por um lado, procuram crescimento; por outro, procuram crescimento orientado para o desenvolvimento. Hoje em dia, a ótica é que haja uma sustentabilidade no crescimento e no desenvolvimento, sendo que, ao nível do desenvolvimento, um desenvolvimento sustentável é assente numa dinâmica social, económica e ambiental.

Há uma preocupação que o Estado tem em obter receitas diferenciadas. Se temos limites legalmente estabelecidos e limites da base contributiva fiscal à obtenção de receitas, então, se o Estado continua a precisar de dinheiro, é natural que queira procurar encontrar formas alternativas de se financiar. No âmbito fiscal, começa a perceber-se que, além dos impostos, começa a assumir crescente importância o valor arrecadado pelas taxas e pelas contribuições financeiras, daí que elas se tenham vindo a reproduzir nos últimos anos. Se isto é verdade, também e verdade na procura que o Estado tem de encontrar novos tipos de receita.

Tudo isto é importante para enfatizar algo de que já fomos falando: o recurso às receitas da UE. Quando o Estado tenta arranjar financiamento por via dos fundos europeus, também está a tentar alargar a sua base de financiamento, sendo que esta já é uma tradição desde 1936, mas que cada vez mais se torna uma especialidade. É importante ter em atenção que há uma preocupação com a diversidade do investimento público, e que tem uma justificação: há uma tentativa de equilíbrio na tributação. Há que ter em atenção que a receita creditícia não pode subir acima de X; têm um limite expresso não quantitativo, mas imposto pela capacidade contributiva. A própria limitação de algumas receitas, que não são infinitas, gera espaço para a necessidade de diversificação dessas mesmas receitas.

O texto refere que, em tempos de guerra, a pressão sobre as despesas aumenta, o que pode significar uma pressão maior para aumentar a receita. Torna-se necessário encontrar nova despesa, e, por isso, nova receita, o que pode gerar desequilíbrios. Nas

finanças públicas, é necessário ter em conta os casos excecionais e os casos previsíveis ou não previstos, que podem, num momento em concreto, conduzir a necessidades financeiras que contribuam para um aumento dos desequilíbrios financeiros públicos. Isto tem um contexto semelhante ao nosso contexto atual. Objetivamente, os problemas apresentam-se de forma muito idêntica no quadro da organização das finanças públicas.

Exemplo: cada banco contribui com X e o valor acumulado é aplicado na necessidade de intervenção no setor bancário. Isto é importante, por revelar a forma de o Estado participar na despesa pública. E tem-se em conta a intervenção coletiva no financiamento destas intervenções.

A despesa e a receita estão interconectadas, e isso está relacionado com as condicionantes económicas e sociais.

Análise da proposta de lei do OE/2019

O primeiro aspeto da proposta de LOE para o qual chamamos a atenção é o art.º 3º. - Orçamento Participativo Portugal e Orçamento Participativo Jovem Portugal.

Proposta OE 2019 | ARTIGO 3º

(Orçamento Participativo Portugal e Orçamento Participativo Jovem Portugal)

1 - Para garantir a continuidade da execução, em 2019, do Orçamento Participativo Portugal (OPP) 2018 e do Orçamento Participativo Jovem Portugal (OPJP) 2018, é inscrita, em dotação específica centralizada no Ministério das Finanças, a verba de € 5 000 000 prevista no artigo 3.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, sendo a respetiva afetação efetuada nos termos definidos no decreto-lei de execução orçamental.

2 - Relativamente às verbas do OPP 2017 e do OPJP 2017, bem como às verbas do OPP 2018 e do OPJP 2018 que tenham sido transferidas para as entidades gestoras ou coordenadoras dos projetos aprovados, é aplicável, respetivamente, o regime decorrente do n.º 4 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 25/2017, de 3 de março, e do n.º 4 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio.

Isto tem muito que ver com uma forma de relegitimar a despesa pública e a decisão política orçamental. É esse o grande objetivo. Esta norma diz que há um orçamento participativo onde se atribui uma verba de € 5 milhões. Esta verba é alocada aos projetos que forem decididos como viáveis ou adequados pela população. Serve esta menção para demonstrar que, na prática, a dinâmica dos orçamentos participativos não surge só a um nível local. Ela é usada pelas finanças públicas centrais, e surge como uma forma de relegitimar a decisão política quanto ao gasto político. Tenta-se construir uma lógica de despesa pública em projetos escolhidos pela população.

Proposta OE 2019 | ARTIGO 6º

(Afeção do produto da alienação e oneração de imóveis)

1 - O produto da alienação, da oneração, do arrendamento e da cedência de utilização de imóveis do Estado tem a seguinte afetação:

a) Até 85% para o serviço ou organismo ao qual o imóvel está afeto, desde que se destine a despesas com a aquisição de imóveis ou às despesas previstas nas alíneas a), b) e d) do n.º 1 do artigo 6.º do regime jurídico do património imobiliário público, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, na sua redação atual, a fixar mediante despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças;

b) 10% para o Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial (FRCP) ou, quando o imóvel esteja afeto a serviços ou organismos da área da cultura, para o Fundo de Salvaguarda do Património Cultural (FSPC);

c) 5% para a Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), nos termos do n.º 2 do artigo 6.º do regime jurídico do património imobiliário público, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, na sua redação atual.

2 - A DGTF fica autorizada a realizar a despesa correspondente à transferência da afetação do produto proveniente das respetivas operações patrimoniais referidas no número anterior, e a despesa relativa à afetação da receita ao FRCP, decorrente da aplicação do princípio da onerosidade, nos termos da Portaria n.º 278/2012, de 14 de setembro, na sua redação atual.

3 - A afetação do produto da alienação, da oneração e do arrendamento de imóveis dos organismos públicos com personalidade jurídica, dotados ou não de autonomia financeira, que não tenham a natureza, a forma e a designação de empresa, fundação ou associação pública, tem a seguinte distribuição:

a) Até 95% para o organismo proprietário do imóvel, desde que se destine a despesas com a aquisição ou arrendamento de imóveis ou às despesas previstas nas alíneas a), b) e d) do n.º 1 do artigo 6.º do regime jurídico do património imobiliário público, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, na sua redação atual, a fixar mediante despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças;

b) 5% para a DGTF, nos termos do n.º 2 do artigo 6.º do regime jurídico do património imobiliário público, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, na sua redação atual.

4 - O disposto nos números anteriores não prejudica:

a) O estatuído no n.º 9 do artigo 109.º da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, que estabelece o regime jurídico das instituições de ensino superior (RJIES), e o previsto em legislação especial aplicável às instituições de ensino superior em matéria de alienação, oneração e arrendamento de imóveis;

b) O estatuído na alínea f) do artigo 3.º da Lei n.º 10/2017, de 3 de março, que aprova a lei de programação de infraestruturas e equipamentos das forças e serviços de segurança do Ministério da Administração Interna, em matéria de afetação da receita;

c) O estatuído no n.º 1 do artigo 15.º da Lei Orgânica n.º 6/2015, de 18 de maio, que aprova a lei das infraestruturas militares;

d) O disposto em legislação especial relativa à programação dos investimentos em infraestruturas e equipamentos para os organismos sob tutela do membro do Governo responsável pela área da justiça, em matéria de afetação da receita;

e) O estatuído na alínea b) do n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 193/2015, de 14 de setembro, que procede à extinção da Fundação para os Estudos e Formação Autárquica, com integração dos respetivos fins e atribuições na Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL);

f) O cumprimento de doações, legados e outras disposições testamentárias.

5 - O remanescente da afetação do produto da alienação, da oneração, do arrendamento e da

cedência de utilização de imóveis, decorrente da aplicação do disposto no número anterior, quando exista, constitui receita do Estado.

6 - Os imóveis do Estado ou dos organismos públicos com personalidade jurídica, dotados ou não de autonomia financeira, que não tenham a natureza, a forma e a designação de empresa, fundação ou associação pública, podem ser objeto de utilização de curta duração por terceiros, de natureza pública ou privada, por um prazo não superior a 15 dias, não renovável, para a realização de eventos de cariz turístico-cultural ou desportivo, nos termos de regulamento do serviço ou organismo ao qual o imóvel está afeto que estabeleça, designadamente:

- a) A contrapartida mínima devida por cada utilização, fixada num ou em vários preços melhora;
- b) O período disponível para utilização por terceiros;
- c) A responsabilidade pelas despesas ou danos ocorridos em virtude da utilização;
- d) O procedimento de receção e seleção das propostas de utilização.

7 - A afetação do produto da utilização de curta duração tem a seguinte distribuição, sem prejuízo do disposto no número seguinte:

- a) 50% para o serviço ou organismo ao qual o imóvel está afeto;
- b) 20% para o programa orçamental do ministério com a tutela do serviço ou organismo ao qual o imóvel está afeto;
- c) 10% para o FRCP ou, quando o imóvel esteja afeto a serviços ou organismos da área da cultura, para o FSPC;
- d) 10% para a DGTF; e
- e) 10% para a receita geral do Estado.

8 - Nas instituições de ensino superior e nas demais instituições de investigação científica e desenvolvimento tecnológico, a afetação do produto da utilização de curta duração prevista nas alíneas b) e c) do número anterior reverte para estas entidades.

9 - O montante das contrapartidas correspondente à afetação a que se referem as alíneas b) a e) do n.º 7 é transferido pelo

serviço ou organismo para a conta de homebanking da DGTF, até ao 10.º dia útil do semestre seguinte àquele a que respeita a utilização, ficando a DGTF autorizada a realizar a despesa correspondente a essa afetação.

10 - O incumprimento do disposto no presente artigo determina a responsabilidade civil, financeira e disciplinar do dirigente máximo do serviço ou organismo ao qual o imóvel está afeto.

Outro exemplo é o que está previsto no art.º 6º, que se refere à afetação do produto da alienação e oneração de imóveis. Falamos aqui de receitas patrimoniais. Estamos aqui a falar de receita patrimonial consignada a certa despesa.

Proposta OE 2019 | ARTIGO 9º

(Alterações orçamentais)

1 - O Governo fica autorizado a efetuar as alterações orçamentais:

a) Decorrentes de alterações orgânicas do Governo, da estrutura dos serviços da responsabilidade dos membros do Governo e das correspondentes reestruturações no setor público empresarial, independentemente de envolverem diferentes programas ou a criação de novos programas orçamentais;

b) Decorrentes de alterações aos regimes orgânicos do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P. (ICNF, I.P.) e da Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC);

c) Que se revelem necessárias a garantir, nos termos da lei orgânica do Governo, o exercício de poderes partilhados sobre serviços, organismos e estruturas da responsabilidade dos diversos membros do Governo, independentemente de envolverem diferentes programas orçamentais.

2 - O Governo fica ainda autorizado, através do membro do Governo responsável pela área das finanças, a proceder a alterações orçamentais resultantes de operações não previstas no orçamento inicial das entidades do setor da saúde, destinadas à regularização, em 2019, de dívidas a fornecedores, bem como de entidades públicas, nos termos a

definir por despacho dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e pela respetiva área setorial.

3 - As alterações orçamentais que se revelem necessárias a garantir, nos termos da lei orgânica do Governo, o exercício de poderes partilhados sobre serviços, organismos e estruturas da responsabilidade dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da defesa nacional, da agricultura e do mar, independentemente de envolverem diferentes programas, são decididas por despacho dos respetivos membros do Governo, sem prejuízo das competências próprias do membro do Governo responsável pela área das finanças.

4 - O Governo fica autorizado, mediante proposta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, do desenvolvimento e coesão e, quando estejam em causa o Programa de Desenvolvimento Rural do Continente 2014-2020 (PDR 2020) ou o Programa Operacional Mar 2020 (Mar 2020), da agricultura ou do mar, respetivamente, a

proceder às alterações orçamentais decorrentes da afetação da dotação centralizada do Ministério das Finanças, criada para assegurar a contrapartida pública nacional no âmbito do Portugal 2020, nos orçamentos dos programas orçamentais que necessitem de reforços em 2019, face ao valor inscrito no orçamento de 2018, independentemente de envolverem diferentes programas, nos termos a fixar no decreto-lei de execução orçamental.

5 - Relativamente ao disposto no número anterior, não podem ser efetuadas alterações orçamentais que envolvam uma redução das verbas orçamentadas nas despesas relativas à contrapartida nacional em projetos cofinanciados pelo Portugal 2020 sem autorização prévia dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, do desenvolvimento e coesão e, quando esteja em causa o PDR 2020 ou o Mar 2020, da agricultura ou do mar, respetivamente.

6 - O Governo fica igualmente autorizado a:

a) Mediante proposta do membro do Governo responsável pela área das finanças, efetuar as alterações orçamentais que se revelem necessárias à execução do Portugal 2020 e do MFEED 2009-2014 e 2014-2021, independentemente de envolverem diferentes programas;

b) Efetuar as alterações orçamentais que se revelem necessárias para garantir o encerramento do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), incluindo o Programa de Desenvolvimento Rural do Continente, o Programa da Rede Rural Nacional e o Programa Pesca, e do Terceiro Quadro Comunitário de Apoio (QCA III), independentemente de envolverem diferentes programas;

c) Efetuar as alterações orçamentais, do orçamento do Ministério da Saúde para o orçamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, que se revelem necessárias ao pagamento das dívidas à Caixa Geral de Aposentações, I.P. (CGA, I.P.), e ao pagamento, até 1 de agosto de 2012, das pensões complementares previstas no Decreto-Lei n.º 141/79, de 22 de maio, na sua redação atual, relativas a aposentados que tenham passado a ser subscritores da CGA, I.P., nos termos do Decreto-Lei n.º 124/79, de 10 de maio, na sua redação atual;

d) Transferir, do orçamento do Ministério da Defesa Nacional para o orçamento da CGA, I.P., nos termos do n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 166-A/2013, de 27 de dezembro, as dotações necessárias ao pagamento dos complementos de pensão a que se referem os artigos 4.º e 6.º do mesmo decreto-lei;

e) Proceder às alterações orçamentais decorrentes da afetação da dotação centralizada no Ministério das Finanças, criada para efeitos do OPP, independentemente de envolverem diferentes programas;

f) Proceder às alterações orçamentais que se revelem necessárias em decorrência de aumentos de capital por parte do Estado, assim como da gestão de aplicações de tesouraria de curto prazo, sem prejuízo do disposto no artigo 25.º da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, aplicável por força do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual, e no artigo 121.º da presente lei.

7 - O Governo fica autorizado a proceder às alterações orçamentais decorrentes da afetação da dotação centralizada do Ministério das Finanças, criada para efeitos da sustentabilidade do setor da saúde, prevista no artigo 223.º, independentemente de envolverem diferentes programas, incluindo as respeitantes às transferências para as regiões autónomas, bem como da criada para efeitos do apoio à descarbonização da sociedade, prevista no n.º 6 do artigo 224.º nos termos a fixar no decreto-lei de execução orçamental.

8 - O Governo fica autorizado, através do membro do Governo responsável pela área das finanças, a proceder às alterações orçamentais aos mapas que integram a presente lei, designadamente aos que evidenciam as receitas e as despesas dos serviços e fundos autónomos, bem como ao mapa da despesa correspondente a programas, necessárias ao cumprimento do Decreto-Lei n.º 28/2018, de 3 de maio, que procede à criação do Fundo para a Inovação Social.

9 - O Governo fica autorizado, através do membro do Governo responsável pela área das finanças, a proceder às alterações orçamentais decorrentes da afetação da dotação centralizada do Ministério das Finanças, criada, principalmente, para assegurar a redução do volume dos passivos financeiros e não financeiros da Administração central e a aplicação em ativos financeiros por parte da Administração central, independentemente de envolverem diferentes programas.

10 - O Governo fica autorizado a proceder às alterações orçamentais, no âmbito da Administração central, necessárias ao reforço da dotação à ordem do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, para efeitos do disposto no artigo 172.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, aprovado em anexo à Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro, na sua redação atual, incluindo transferências entre programas orçamentais, nos termos a definir no decreto-lei de execução orçamental.

11 - O Governo fica autorizado, através do membro do Governo responsável pela área das finanças, a proceder a alterações orçamentais entre o programa orçamental P004 - Finanças e o programa orçamental P005 - Gestão da Dívida Pública, que se mostrem necessárias em resultado da realização de operações de assunção de passivos da PARPÚBLICA - Participações Públicas (SGPS), S.A. (PARPÚBLICA, S.A.).

12 - O Governo fica autorizado, através do membro do Governo responsável pela área das finanças, a proceder às alterações orçamentais, independentemente de envolverem diferentes programas, que se revelem necessárias para efeitos do pagamento, do recebimento ou da compensação, nos termos da lei, dos débitos e dos créditos que se encontrem reciprocamente reconhecidos entre o Estado e as regiões autónomas dos Açores e da Madeira, podendo por esta via alterar o valor dos mapas da presente lei.

13 - O Governo fica autorizado, através do membro do Governo responsável pela área das finanças, a efetuar as alterações orçamentais necessárias ao reforço da dotação do Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD), previsto no artigo 30.º-A da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual, por contrapartida das dotações inscritas nos programas orçamentais e no orçamento da segurança social, referentes à despesa com as competências descentralizadas para as autarquias locais e entidades intermunicipais, ao abrigo da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, e respetivos diplomas setoriais, nos casos aplicáveis.

14 - Os procedimentos iniciados durante o ano de 2018, ao abrigo do disposto nos n.ºs 4 e 5 do artigo 10.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio, e da Portaria n.º 138/2017, de

17 de abril, podem ser concluídos em 2019 ao abrigo dos referidos diplomas, utilizando a dotação do ano de 2019.

15 - O Governo fica autorizado, através do membro do Governo responsável pela área das finanças, a proceder às alterações orçamentais resultantes de operações ativas não previstas no orçamento inicial das empresas públicas do setor empresarial do Estado, destinadas ao reembolso, em 2019, de operações de crédito.

16 - O Governo fica autorizado, através do membro do Governo responsável pela área das finanças, a proceder às alterações orçamentais necessárias à realização de operações ativas não previstas no orçamento inicial de serviços e fundos autónomos incluídos no programa orçamental P004 - Finanças necessárias ao cumprimento das transferências que sejam legalmente previstas.

17 - O Governo fica autorizado, através do membro do Governo responsável pela área das finanças, a proceder às alterações orçamentais necessárias para assegurar a despesa inerente aos atos eleitorais a realizar em 2019.

Olhemos agora ao 9º, que tem sido uma tendência crescente no espaço da LEO. Note-se que, no quadro legal de organização dos tipos de despesa, cada vez mais na LEO se fala em transferências. Quanto ao 9º, há que ter em atenção que esta prática tem sido crescentemente utilizada. Estamos a falar de autorizações orçamentais; está a prevenir-se uma autorização antecipada à possibilidade de o Governo poder alterar certos fluxos de despesas.

Neste artigo, o Governo fica autorizado a efetuar certas alterações orçamentais. Produz-se um elenco de autorizações prévias, e isto serve para demonstrar que o conteúdo da LEO não apenas tem alcance legal imediato, mas igualmente é continuado e crescentemente procura-se que não esteja cristalizado, limitando a opção e a necessidade de alteração por parte do executivo durante a execução orçamental. Ao introduzir-se uma norma como esta, permitindo alterações orçamentais em certas circunstâncias, está a evitar criar-se um orçamento retificativo que tenha de passar pela AR. Isto porque se faz uma alteração prévia na distribuição das receitas e despesas obtidas. O texto não fica cristalizado com este tipo de normas; as alterações são com certos valores, mas, ao criarem-se normas como estas, está a antecipar-se a necessidade de alteração orçamental que o Governo pode sentir na execução do Orçamento. O que se faz aqui é o que o Governo, em vez de ir à AR garantir a possibilidade de fazer

algo, diz-se que o Governo está previamente autorizado a fazer alterações.

Na visão pura do que é uma lei orçamental, esta norma não devia existir. Toda e qualquer alteração fora do âmbito teria sempre de passar pela AR (esta é a lógica orçamental pura); todavia, quanto mais se quer tornar eficiente e eficaz (e até económico) o Orçamento, os ajustamentos são antecipados. O que até demonstra uma certa fragilidade na capacidade do Governo em projetar um orçamento anual. O nosso Parlamento é um parlamento-arena; sendo-o, a decisão política é utilizada como enfraquecimento, e um orçamento retificativo é visto como um enfraquecimento do executivo, mostrando que não foi suficientemente hábil na execução daquilo que propôs. Há uma lógica de suporte antecipatório da possibilidade de mexida orçamental – todavia, verdade seja dita que existe aqui um elemento que não é quantitativo. Há uma construção de um quadro de atuação com uma orientação específica. No caso do setor da saúde, isto destina-se à regularização das dívidas com fornecedores. Isto está orientado, mas onde está a limitação quantitativa?

O facto de algo ser legal não significa que seja desejável. Devemos ter este juízo em atenção na prática. No planeamento fiscal, o legislador permite legitimamente que haja uma escolha por parte do contribuinte em certas circunstâncias, no sentido de ter uma tributação mais reduzida. Nos incentivos ao desenvolvimento do interior do país, cria-se um benefício fiscal para investidores que se movimentem no interior do país. Quando crio uma empresa, legitimamente tenho o poder de escolher se fico no litoral ou se vou para o interior do país, sendo que posso ter um apoio público (benefício fiscal) por escolher o interior do país. Isto é legítimo. Porém, se eu utilizar brechas que o legislador cria para pagar menos impostos, poderei não estar a cometer qualquer ilegalidade, mas não estarei a ir contra o espírito da norma. Nada me diz que seja ilegal, mas não será adequado. O que é que RCP quer dizer com isto? É funcional termos a noção de que a prática jurídica tem de ter em mente uma ética. O valor ético e a questão moral podem justificar um juízo sobre o aproveitamento dos espaços que a norma jurídica permite, em face de princípios que podem ser mais relevantes. Neste caso, uma ideia de transparência, faria sentido não haver autorizações antecipadas, mas que passasse tudo por um processo de orçamento retificativo, com todo o impacto que isso gera, e não uma mera medida de execução orçamental dentro das finanças, sem reprodução pública. Isso exigiria um certo controlo que não existe na lógica fechada do executivo. Ser legal não significa que seja desejável. Poderá ou não ser contrariado um princípio superior? Isto é um dilema de ética, e, em última instância, de moral.

Nota: se quem tem capacidade contributiva não paga na sua medida, o Estado continua a necessitar da receita e vai sobrecarregar as pessoas que cumprem. Ora, isso não é justo.

O quadro legal já permite que o Orçamento seja modificado face às circunstâncias – têm é um procedimento próprio, na AR... para RCP, não há verdadeiramente uma rigidez imposta se a norma que vimos desaparecer. O que pode é haver uma maior demora. Poderá dizer-se que isto prejudica a eficiência e a eficácia. Mas promover-se-ia a eficiência e a eficácia a que custo? Há que balancear. Toda a norma jurídica, para RCP, é um confronto entre princípios, valorizando-se um em detrimento de outro.

O orçamento participativo dá maior legitimidade e maior relacionamento entre o poder político e os cidadãos, mas as preocupações de rapidez de execução levam à introdução de normas como a que RCP aqui critica. Uma coisa talvez anule a outra... e com as políticas públicas estratégicas, pensadas no médio-longo prazo, isso faria com que houvesse uma coesão no texto orçamental e nos objetivos por ele acumulados – a tal ideia do todo completamente organizado e sistematizado. Há que aplicar isto ao contexto político atual – não só com a questão dos défices e da dívida pública elevada, mas à ideia do equilíbrio político que sustenta o executivo.

Pensa-se numa lógica de imediatismo, mas isto não é compaginável com muitos dos objetivos prosseguidos, que implicam uma lógica de médio-longo prazo. Qualificar mais a população portuguesa, e para criar especialização, não é algo que consigo em 4-5 anos. Há uma dificuldade enorme com o desenho estratégico. Isto é um fator de fragilidade do conteúdo do orçamento anual, mas, simultaneamente, o facto de não controlarmos as variáveis económico-sociais. Este facto torna ainda mais ingrata a tarefa. Isto força uma reação rápida, que não é compatível com procedimentos de controlo faseado e publicidade. Quando o Estado diz “vou lançar uma consulta pública”, ela é prolongada no tempo; não é no espaço de 1 dia ou 1 semana. Isto é claro e inequívoco na gestão orçamental na aprovação do Orçamento, mas é prática corrente em qualquer empresa hoje em dia – não é algo exclusivo do Estado.

A LEO é o texto normativo legal por excelência que mais peso tem na tomada de decisões; o tipo de ação pública depende sempre da despesa, que depende da receita.

(Incentivos à eficiência e à inovação na gestão pública)

1 - Os membros do Governo responsáveis pelas áreas da modernização administrativa e das finanças e administração pública podem estabelecer incentivos e outros mecanismos de estímulo de práticas inovadoras de gestão pública, quer na dimensão interna, de melhoria da eficiência, da qualidade na gestão e do ambiente de trabalho, quer na dimensão externa, de maior eficácia e qualidade dos serviços públicos.

2 - Os sistemas de incentivos criados pelo Governo ao abrigo do número anterior podem ser aplicados à Administração regional e local, mediante deliberação dos respetivos órgãos executivos.

Outro artigo importante é o 20º. A preocupação de tentar fazer melhorar a gestão pública, levando a uma melhor utilização dos recursos públicos, a própria proposta do OE permite a possibilidade de oferecer incentivos a práticas inovadoras de gestão pública que permitam melhorar a eficiência, qualidade na gestão e ambiente de trabalho, e maior eficácia e qualidade dos serviços públicos. Abre-se aqui a tentativa de pensar numa necessidade de uma maior robustez na gestão pública e gerar incentivos a esta eficiência e inovação nessa gestão pública. Veja-se que a gestão pública tanto inclui gestão financeira, com utilização dos recursos à disposição do Estado. Procura-se aqui afirmar que as medidas orçamentais podem surgir como instrumentos de política pública não financeira. Recordemos a possibilidade de a despesa pública ter uma orientação para ser instrumento de intervenção orientado do Estado – neste caso, para a gestão do Estado.

Nota: o OE é feito por vários documentos. A lei do OE tem uma dupla composição: é feita de um conjunto de artigos (articulados do OE), mas aprova uma série de mapas orçamentais. Esses mapas, tendo em atenção essas regras, demonstram o quantitativo, linha a linha. Não é sempre a norma / o articulado da lei do OE que contém aquilo que é autorizado, o quantitativo da despesa. O Orçamento é visto como uma forma de construção de um quadro jurídico de opção política, complementada por uma aplicação prática desse quadro jurídico, que tem a ver com os mapas orçamentais e a previsão da despesa e da receita para aquele ano em concreto.

Não significa com isto que a forma como a nossa lei do OE está feita seja inadequada, ou revele transparência. Na prática, a LEO deveria ser quase

mínima – com poucas normas e mapas bem delimitados. Na verdade, porém, a LEO é utilizada para incluir muitas afirmações políticas por parte do executivo. Além de ser um instrumento de finanças públicas, é um instrumento político. Isto não é algo puramente financeiro.

Proposta OE 2019 | ARTIGO 41º

(Gastos operacionais das empresas públicas)

1 - As empresas públicas prosseguem uma política de otimização da estrutura de gastos operacionais que promova o equilíbrio operacional, nos termos do disposto no decreto-lei de execução orçamental.

2 - Sem prejuízo do disposto no número anterior e dos objetivos de equilíbrio orçamental previstos, as empresas públicas têm assegurada a necessária autonomia administrativa e financeira para a execução das rubricas orçamentais relativas à contratação de trabalhadores, a empreitadas de grande e pequena manutenção, bem como para o cumprimento dos requisitos de segurança da respetiva atividade operacional, previstos nos respetivos orçamentos.

Vejamos outro exemplo de norma – a prevista no 41º. Por que é que RCP selecionou esta norma? Em termos, falámos na questão da orçamentação e desorçamentação, e no impacto que isto tinha no montante da despesa pública, e na influência direta que isto tinha na redução ou aumento do défice orçamental. Aqui, ao verificarmos que há uma afirmação de as empresas públicas e o resultado da sua gestão promover o tal equilíbrio operacional e, ainda que haja a necessária autonomia administrativa e financeira, há a preocupação de afirmar: aquilo que se passa na gestão das empresas públicas tem impacto orçamental. Os orçamentos das empresas públicas não podem estar à parte dos impactos que têm no orçamento do Estado.

Proposta OE 2019 | ARTIGO 42º

(Endividamento das empresas públicas)

1 - O crescimento global do endividamento das empresas públicas fica limitado a 2%, considerando o financiamento remunerado corrigido pelo capital social realizado e excluindo investimentos, nos termos a definir no decreto-lei de execução orçamental.

2 - Sem prejuízo do disposto no número anterior e dos objetivos de endividamento previstos, as empresas públicas têm assegurada a necessária autonomia administrativa e financeira para a execução das rubricas orçamentais relativas a programas de investimento previstos nos respetivos orçamentos.

No 42º, estabelece-se que o crescimento global do endividamento das empresas públicas fica limitado a 2%. Há uma limitação do quanto pode crescer o endividamento / o recurso ao crédito por parte das empresas públicas, tendo em atenção uma lógica de desorçamentação e tendo em conta o que se passa nas empresas públicas para o OE.

Proposta OE 2019 | ARTIGO 45º

(Estudos, pareceres, projetos e consultoria)

1 - Os estudos, pareceres, projetos e serviços de consultoria, bem como quaisquer trabalhos especializados e a representação judiciária e mandato forense, devem ser realizados por via dos recursos próprios das entidades contratantes.

2 - A decisão de contratar a aquisição de serviços cujo objeto sejam estudos, pareceres, projetos e serviços de consultoria ou outros trabalhos especializados, incluindo a renovação de eventuais contratos em vigor, ao setor privado, apenas pode ser tomada pelo dirigente máximo do serviço com competência para contratar, em situações excecionais devidamente fundamentadas, e desde que devidamente demonstrada a impossibilidade de satisfação das necessidades por via dos recursos próprios da entidade contratante ou de outros serviços, organismos ou entidades do respetivo programa orçamental.

3 - Para efeitos do disposto no número anterior, e sem prejuízo de outras consultas obrigatórias previstas na lei, a aquisição de serviços em matéria de certificação eletrónica, de modernização e simplificação administrativa e administração eletrónica, e de serviços jurídicos deve ser precedida de

consulta efetuada, respetivamente, ao Centro de Gestão da Rede Informática do Governo, à AMA, I.P., e ao Centro de Competências Jurídicas do Estado (JurisAPP).

4 - No que se refere à contratação de serviços jurídicos, o disposto no número anterior é cumprido através do pedido de parecer prévio obrigatório e vinculativo ao JurisAPP, previsto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 149/2017, de 6 de dezembro.

5 - O disposto no presente artigo é aplicável às entidades referidas no n.º 5 do artigo anterior, com exceção das instituições de ensino superior e das demais instituições de investigação científica, bem como do Camões, I.P., para efeitos de contratação de estudos, pareceres, projetos e serviços de consultoria e outros trabalhos especializados no âmbito da gestão de projetos de cooperação e no âmbito da promoção da língua e cultura portuguesas.

6 - Não estão sujeitos ao disposto nos números anteriores as aquisições de serviços que respeitem diretamente ao processo de planeamento, gestão, avaliação, certificação, auditoria e controlo de FEEL, do FEAC e do MFEEE, no âmbito da assistência técnica dos programas operacionais a desenvolver pela AD&C, I.P., pelas autoridades de gestão e pelos organismos intermédios dos programas operacionais, pelo MFEEE 2009-2014 e 2014-2021, e pelos organismos cuja atividade regular seja financiada por fundos estruturais, independentemente da qualidade que assumam, que sejam objeto de cofinanciamento no âmbito do Portugal 2020 e no âmbito do MFEEE 2014-2021.

7 - A elaboração de estudos, pareceres, projetos e serviços de consultoria, bem como de quaisquer trabalhos especializados no âmbito dos sistemas de informação, não se encontra sujeita ao disposto no presente artigo, quando diga diretamente respeito à missão e atribuições da entidade.

8 - O presente artigo, com exceção dos n.ºs 3 e 4, não é aplicável a estudos, pareceres, projetos e serviços de consultoria ou outros trabalhos especializados efetuados ao abrigo da Lei de Programação Militar e da Lei das Infraestruturas Militares, bem como pelos Centros de Formação Profissional de Gestão Participada com o regime jurídico definido pelo Decreto-Lei n.º 165/85, de 16 de maio, na sua redação atual, independentemente da fonte de financiamento associada.

9 - Os atos praticados em violação do disposto no presente artigo são nulos.

Veja-se o 45º, 2.: a decisão de contratar serviços com estes objetos apenas pode ser tomada pelo dirigente máximo do serviço com competência para contratar. Há que ter em atenção uma lógica de desorçamentação e o que se passa nas empresas públicas para o OE. Acrescente-se que, no caso dos serviços jurídicos, isto deve ser acompanhado de parecer prévio obrigatório e vinculativo ao JurisAPP.

Por que é que RCP destaca este artigo? Porque se pretende reduzir a despesa e aumentar a qualidade da gestão pública, valorizando os recursos internos. Esta norma tem por objetivo controlar a despesa, criando exigências para que esta despesa específica possa ocorrer. Veja-se que, no caso específico dos pareceres dos serviços jurídicos, o nº 4 ainda acrescenta (porque há sociedades que ganham muito dinheiro com o Estado) que o parecer prévio é obrigatório e vinculativo ao JurisAPP, que é o centro de estudos jurídicos com sede na presidência do Conselho de Ministros.

Proposta OE 2019 | ARTIGO 52º

(Transferências orçamentais para as regiões autónomas [Finanças regionais])

1 - Nos termos do artigo 48.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, aprovada pela Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro, são transferidas as seguintes verbas:

- a) € 184 005 914, para a Região Autónoma dos Açores;
- b) € 176 739 096, para a Região Autónoma da Madeira.

2 - Nos termos do artigo 49.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, são transferidas as seguintes verbas:

- a) € 101 203 253, para a Região Autónoma dos Açores;

Outro conjunto de normas a destacar: 52º e segs. Faz parte do nosso programa que, para além do regime jurídico das finanças ditas centrais, também existem regras jurídicas específicas para o caso das regiões autónomas e autarquias locais. Todavia, ainda que as autarquias tenham orçamento próprio, bem como as RA, tal não quer dizer que não haja um dever de solidariedade financeira regional e local. Significa isto que há uma relação biunívoca entre o

auxílio que o Estado central tem para com as regiões autónomas e as autarquias locais (transferindo verbas que permitam a sua receita), mas igualmente a gestão orçamental das RA e das autarquias locais tem de ter em atenção o impacto que desvios orçamentais e aumentos de dívida local / regional têm no OE. Esse é o princípio da solidariedade regional e solidariedade local. Há uma relação biunívoca, e um dos seus aspetos é, no OE, se apresentar um conjunto de normas exprimindo as obrigações legais existentes para a transferências de verbas do Estado central para o Estado regional e local. Daí que haja um capítulo próprio no OE para as finanças regionais e um capítulo para as finanças locais, onde se estabelecem muitos milhões de euros de transferências e limites ao endividamento precisamente pelo impacto que existe dos resultados dos orçamentos regionais e locais no OE.

Além das transferências anuais que são projetadas no âmbito do OE para as RA, há a possibilidade de, concretamente em face de uma situação de desequilíbrio e rutura orçamental (como veremos na lei das finanças regionais), o Estado central emprestar dinheiro às RA criando o chamado programa de assistência económica e financeira, que traz maiores obrigações para as RA em termos de rigidez orçamental. Este programa já aconteceu no auge da crise, e, no fundo, o que evidencia é que no OE se preveem mais cumprimentos desse programa especificamente gerado a partir de situações de quase saneamento das finanças regionais.

A consequência imediata da vinda da *troika* foi entrar dinheiro nos cofres do Estado. Sobre o dinheiro emprestado há necessidade de pagar juros; eles são negociados, e não a preço de mercado. As cláusulas podem prever oscilações. Mas há o outro lado da questão: em associação à entrada do dinheiro, num programa de assistência economia e financeira, temos associado um conjunto de medidas de reestruturação e reformas económicas e sociais. É algo que se prolonga no tempo.

Proposta OE 2019 | ARTIGO 65º

(Participação variável no IRS)

1 - Para efeitos de cumprimento do disposto no artigo 26.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual, é transferido do orçamento do subsector Estado para a Administração local o montante de € 426 690 581, constando da coluna 7 do mapa XIX anexo a participação variável no IRS a transferir para cada município.

2 - A transferência a que se refere o número anterior é efetuada por duodécimos até ao dia 15 do mês correspondente.

Veja-se, também, o exemplo do 65°. O 65° prevê uma participação variável no IRS para as autarquias locais – neste caso, para os municípios. No fundo, o que aqui se prevê é uma consignação de receita ao município. É dito que na receita total do IRS vai ser transferido do Estado para a administração local estes valores que nunca vimos a saber. Temos aqui mais um exemplo de consignação de receita – neste caso, do IRS à administração local. É previsto que certas receitas alocadas têm, também, de estar consignadas a certos fins. Esta norma é uma norma concretizadora de uma norma da lei das finanças locais que atribui como receita das autarquias locais uma percentagem do IRS. E é uma norma que diz, para o ano de 2019, o valor é X, mas tem de se verificar novamente na lei das finanças locais se há a obrigação de este montante transferido (a ser alocado por municípios) está ou não alocado numa despesa específica. Tem de se fazer a leitura cruzada de normas do OE com normas genéricas de despesa pública e obtenção de receita.

28 NOV 2018

Conceitos-chave: Análise da proposta de lei do OE/2019 (continuação).

O 69° da proposta do OE / 2019 propõe um fundo de financiamento da descentralização.

Proposta OE 2019 | ARTIGO 69°
(Fundo de Financiamento da Descentralização)

1 - Em 2019, na sequência das alterações orçamentais a que se refere o n.º 13 do artigo 9.º, são publicados, através de despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, das autarquias locais e de cada área setorial, os mapas com os montantes do FFD, provenientes de dotações inscritas nos programas orçamentais e no orçamento da segurança social, a transferir para as autarquias locais e entidades intermunicipais.

2 - O despacho a que se refere o número anterior é publicado até 30 dias após o fim do prazo de comunicação à DGAL constante dos diplomas setoriais a que se refere o n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

Devemos ter a noção de que a dinâmica da regionalização que não se concretizou passou para a descentralização. É algo que tem muito a ver com uma decisão política de saber o que é atribuído a cada nível de organização pública. Há que ter a noção de que essa decisão política tem impacto orçamental. Estamos, mais uma vez, a demonstrar que quando pensamos que uma matéria é uma mera decisão política, ela tem sempre agregado, por trás, um impacto orçamental. Existe um fundo de financiamento onde é alocado o dinheiro que vai financiar a atividade suplementar por parte das entidades locais. No OE, aparece uma norma dizendo que no mapa estará previsto certo fluxo financeiro para o fundo que financiará as autarquias locais em processos de financiamento que foram descentralizados.

Proposta OE 2019 | ARTIGO 70°

(Obrigações assumidas pelos municípios no âmbito do processo de descentralização de competências)

1 - Independentemente do prazo da dívida adicional resultante do processo de descentralização de competências, nos termos da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, os municípios, com vista ao seu pagamento, podem contrair novos empréstimos, com um prazo máximo de 20 anos contado a partir da data de início de produção de efeitos, desde que o novo empréstimo observe, cumulativamente, as seguintes condições:

- a) Não aumente a dívida total do município; e
- b) Quando se destine a pagar empréstimos ou locações financeiras vigentes, o valor atualizado dos encargos totais com o novo empréstimo, incluindo capital, juros, comissões e

penalizações, seja inferior ao valor atualizado dos encargos totais com o empréstimo ou locação financeira a liquidar antecipadamente, incluindo, no último caso, o valor residual do bem locado.

2 - A condição a que se refere a alínea b) do número anterior pode, excepcionalmente, não se verificar, caso a redução do valor atualizado dos encargos totais com o novo empréstimo seja superior à variação do serviço da dívida do município.

3 - Caso o empréstimo ou a locação financeira a extinguir preveja o pagamento de penalização por liquidação antecipada permitida por lei, o novo empréstimo pode incluir um montante para satisfazer essa penalização, desde que cumpra o previsto na parte final da alínea b) do n.º 1.

4 - Para cálculo do valor atualizado dos encargos totais referidos no n.º 2, deve ser utilizada a taxa de desconto a que se refere o n.º 3 do artigo 19.º do Regulamento Delegado (UE) n.º 480/2014, da Comissão, de 3 de março de 2014.

5 - Não constitui impedimento à transferência de dívidas, incluindo a assunção de posições contratuais em empréstimos ou locações financeiras vigentes, ou à celebração dos novos empréstimos referidos no n.º 1, a situação de o município ter aderido ou dever aderir a mecanismos de recuperação financeira municipal ao abrigo da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual, ou ter celebrado contratos de saneamento ou reequilíbrio que ainda estejam em vigor, ao abrigo de regimes jurídicos anteriores.

Proposta OE 2019 | ARTIGO 72º

(Redução dos pagamentos em atraso)

1 - Até ao final de 2019, as entidades incluídas no subsetor da administração local reduzem no mínimo 10% dos pagamentos em atraso com mais de 90 dias, registados no SIIAL à data de setembro de 2018, para além da redução já prevista no Programa de Apoio à Economia Local criado pela Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto, na sua redação atual.

2 - O disposto no número anterior não se aplica aos municípios que se encontrem vinculados a um programa de ajustamento municipal, nos termos da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, na sua redação atual.

3 - No caso de incumprimento da obrigação prevista no presente artigo, há lugar à retenção da receita proveniente das transferências do Orçamento do Estado, no montante equivalente ao do valor em falta, até ao limite previsto no artigo 39.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual.

4 - O montante referente à contribuição de cada município para o Fundo de Apoio Municipal (FAM) não releva para o limite da dívida total previsto no n.º 1 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual.

O 70º determina uma limitação temporal que o Estado central impõe às autarquias locais para, no caso de contraírem empréstimos para fazerem face à descentralização, que **a) não podem contrair empréstimos para lá dos 20 anos**. É uma preocupação de sustentabilidade. Além do temporal, também se determina estes novos empréstimos **b) não devem aumentar a dívida total do município**. É condicionada a aquisição de empréstimos por parte das autarquias. Isto demonstra a forma como as finanças centrais limitam e condicionam as finanças locais.

Nota: pode haver uma compensação, na fase de gestão da dívida, o que é amortizado com o que entra ex novo.

Quanto à despesa, falámos dos pagamentos em atraso e da lei que proibia a assunção de compromissos sem ter os montantes disponíveis, visando a redução dos pagamentos em atraso. A mesma preocupação surge no âmbito local, no 72º da proposta de lei do OE.

Estes artigos a propósito das autarquias servem para autonomizar as especificidades locais, mas, ainda que haja autonomia financeira das RA e das autarquias locais, essa autonomia não significa independência. Existe um conjunto de regras legalmente estabelecidas nesses diplomas, e que são aproveitadas no OE para reforçar, condicionando as decisões financeiras das autarquias e das RA, por forma a que os maus financeiros destas não influenciem negativamente a estabilidade orçamental do Estado central.

Passemos para o conjunto das normas que trabalham sobre o orçamento da Segurança Social. Dissemos que o OE é do Estado central, mas contém dentro de si o orçamento próprio da Segurança Social. Também aqui temos um conjunto de normas, que todos os anos nos aparece, sobre as matérias específicas da Segurança Social.

Falaremos, agora, da questão da flexibilidade de acesso à pensão. Todos temos a noção de que o sistema da Segurança Social, sobretudo na vertente previdencial, assenta numa prévia contribuição dos trabalhadores para, no caso de uma eventualidade que lhes faça perder o seu rendimento de trabalho, este possa ser substituído. O objetivo último deste sistema de segurança social será, no caso de velhice, podermos deixar de trabalhar e ter acesso a uma pensão de velhice. Para aceder à pensão de velhice, há um conjunto vasto de regras: tenho de ter uma idade legal (66 anos e 5 meses, tenho de ter contribuído por pelo menos 15 anos, etc. Um dos critérios tem a ver com a idade; e, regra geral, a idade legal é de 66 anos e 5 meses.

Proposta OE 2019 | ARTIGO 90°

(Regime de flexibilização da idade de acesso à pensão)

1- O Governo aprova a legislação que procede à criação do novo regime de flexibilização da idade de acesso à pensão de velhice, prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio, na sua redação atual.

2- O novo regime previsto no número anterior abrange a eliminação do fator de sustentabilidade para os pensionistas que reúnam a condição de, aos 60 anos, terem, pelo menos, 40 anos de carreira contributiva, nos seguintes termos:

a) A partir de 1 de janeiro de 2019, para os pensionistas com 63 ou mais anos de idade cujas pensões tenham data de início a partir daquela data;

b) A partir de 1 de outubro de 2019, para todos os pensionistas com 60 ou mais anos de idade cujas pensões tenham data de início a partir daquela data.

No 90º, diz-se que podemos ter menos de 66 anos e 55 meses (ter 60 anos), se tivermos contribuído com 40 anos previamente. Neste caso, não é preciso esperar pelos 66 anos e 5 meses.

O que é que, na prática, esta medida significa para o Orçamento? Por que é que RCP a está a referir? Porque é uma medida que, em termos de concretização de um modelo social de justiça e com uma opção política de redução da idade legal de reforma para as carreiras contributivas muito longas, gera impacto no Orçamento – ou seja, aumenta a despesa, e, tendencialmente, diminuirá a receita. Há aqui um elemento a ser tido em consideração.

Proposta OE 2019 | ARTIGO 91°

(Atualização extraordinária de pensões)

1 - Mantendo o objetivo de compensar a perda do poder de compra causada pela suspensão, no período entre 2011 e 2015, do regime de atualização das pensões, previsto nas Leis n.ºs 53-B/2006, de 29 de dezembro, e 52/2007, de 31 de agosto, ambas na sua redação atual, bem como o de aumentar o rendimento dos pensionistas com pensões mais baixas, o Governo procede, em janeiro de 2019, a uma atualização extraordinária de € 10 por pensionista cujo montante global de pensões seja igual ou inferior a 1,5 vezes o valor do indexante dos apoios sociais (IAS), sem prejuízo do disposto no número seguinte.

2 - Aos pensionistas que recebam, pelo menos, uma pensão cujo montante fixado tenha sido atualizado no período entre 2011 e 2015, a atualização prevista no número anterior corresponde a € 6.

3 - Para efeitos de cálculo, o valor da atualização regular anual efetuada em janeiro de 2019 é incorporado no valor da atualização extraordinária prevista nos números anteriores.

4 - São abrangidas pela atualização prevista no presente artigo as pensões de invalidez, velhice e sobrevivência atribuídas pela segurança social e as pensões de aposentação, reforma e sobrevivência do regime de proteção social convergente atribuídas pela CGA, I.P..

5 - É estabelecido um processo de interconexão de dados entre a CGA, I.P., e a segurança social, para efeitos de

transmissão da informação relevante para aplicação do presente artigo.

6 - O processo de interconexão de dados previsto no número anterior é efetuado mediante protocolo estabelecido entre a CGA, I.P., e as instituições de segurança social competentes.

7 - A atualização extraordinária prevista no presente artigo é definida nos termos a regulamentar pelo Governo.

Outro aspeto que todo o Governo adora fazer, por ser uma medida eleitoral fantástica, mas que tem também impacto orçamental é a atualização dos valores das pensões (91º). Está a garantir-se que, individualmente, se vai aumentar a pensão de velhice, mas isso representa um aumento brutal na despesa do Estado. Numa lógica de política orçamental, é sempre fundamental fazer um exercício de comparação entre o impacto real da medida no indivíduo e o impacto global. Um aumento de € 10 é um aumento da despesa em muitos milhões.

Mas podem aparecer mais minudências: para o acesso ao regime, podem ser colocados mais requisitos.

as necessárias adaptações, aos beneficiários de pensões de mínimos com data de início de pensão entre janeiro de 2017 e dezembro de 2018.

4 - O complemento previsto no presente artigo abrange os beneficiários de pensões mínimas de invalidez, velhice e sobrevivência do regime geral de segurança social, de pensões do regime especial de segurança social das atividades agrícolas, de pensões do regime não contributivo e regimes equiparados da segurança social e de pensões mínimas de aposentação, reforma e sobrevivência do regime de proteção social convergente atribuídas pela CGA, I.P..

5 - É estabelecido um processo de interconexão de dados entre a CGA, I.P., e a segurança social, através de protocolo, para efeitos de transmissão da informação relevante para aplicação do presente artigo.

6 - Os complementos previstos no presente artigo são definidos nos termos a regulamentar pelo Governo.

No 92º, temos o complemento extraordinário para pensões de mínimos. Ora, isto implica também um aumento da despesa.

Proposta OE 2019 | ARTIGO 92º

(Complemento extraordinário para pensões de mínimos)

1 - O Governo cria um complemento extraordinário aplicável aos pensionistas de novas pensões de mínimos com data de início a partir de 1 de janeiro de 2019, como forma de adequar os valores destas pensões às atualizações extraordinárias ocorridas em 2017 e 2018.

2 - O complemento previsto no número anterior aplica-se aos pensionistas cujo montante global de pensões seja igual ou inferior a 1,5 vezes o valor do IAS, sendo o seu montante e cálculo efetuado nos mesmos termos das atualizações extraordinárias de pensão efetuadas em 2017 e 2018, através dos Decretos Regulamentares n.os 6-A/2017, de 31 de julho, e 5/2018, de 26 de junho, respetivamente, com as necessárias adaptações.

3 - O complemento extraordinário previsto nos números anteriores é aplicável a partir de 1 de janeiro de 2019, com

Proposta OE 2019 | ARTIGO 98º

(Transferências para capitalização)

1 - Os saldos anuais do sistema previdencial, bem como as receitas resultantes da alienação de património, são transferidos para o FEFSS.

2 - Com vista a dar execução às Grandes Opções do Plano, deve o FEFSS participar no Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado (FNRE), cumprindo-se o demais previsto no respetivo regulamento, bem como adquirir e reabilitar património imobiliário destinado a arrendamento acessível, ambos com um investimento global máximo de € 50 000 000.

3 - Na formação e na execução dos contratos de empreitada e de aquisição de bens ou serviços a celebrar no âmbito dos subfundos integrados no FNRE, objeto da participação prevista

no número anterior, devem ser observados os princípios gerais da contratação pública, designadamente os princípios da concorrência, da publicidade e da transparência, da igualdade de tratamento e da não-discriminação.

4 - Aos imóveis propriedade do IGFSS, I.P., que se encontram ocupados ou a ser utilizados por outras entidades públicas sem contrato de arrendamento, aplicam-se as regras previstas para o cumprimento do princípio da onerosidade dos imóveis do Estado, designadamente a Portaria n.º 278/2012, de 14 de setembro, na sua redação atual, até que seja celebrado o respetivo contrato de arrendamento.

Outro exemplo, no 98º, são as transferências para capitalização. O que se estabelece aqui é que o fundo de estabilização financeira da SS deve participar no fundo nacional de reabilitação do edificado. O Estado decide ter uma política pública de apoio à habitação; dentro dela, uma das medidas é a reabilitação do edificado - a ideia é casas velhas passarem a ficar em condições. Uma das coisas criadas foi o fundo nacional de reabilitação do edificado, que precisa de entrada de dinheiro para poder financiar projetos de reabilitação urbana.

Nota: um fundo, quando criado, fica uma massa inutilizada. Quando o dinheiro está parado, não rende/reproduz. A gestão dos fundos assenta em aplicações financeiras das verbas consignadas aos fundos e que estão paradas. O que se diz é que parte das aplicações financeiras devem ser no fundo nacional de reabilitação do edificado.

Proposta OE 2019 | ARTIGO 101º

(Medidas de transparência contributiva)

1 - É aplicável aos contribuintes devedores à segurança social a divulgação de listas prevista na alínea a) do n.º 5 do artigo 64.º da Lei Geral Tributária, aprovada em anexo ao Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro, na sua redação atual.

2 - A segurança social e a CGA, I.P., enviam à AT, até ao final do mês de fevereiro de cada ano, os valores de todas as prestações sociais pagas, incluindo pensões, bolsas de estudo e de formação, subsídios de renda de casa e outros apoios públicos à habitação, por beneficiário, relativas ao ano anterior, quando os dados sejam detidos pelo sistema de informação da segurança social ou da CGA, I.P., através de modelo oficial.

3 - A AT envia à segurança social e à CGA, I.P., os valores dos rendimentos apresentados nos anexos A, B, C, D, J e SS à declaração de rendimentos do IRS, relativos ao ano anterior, por contribuinte abrangido pelo regime contributivo da segurança social ou pelo regime de proteção social convergente, até 60 dias após o prazo de entrega da referida declaração, e sempre que existir qualquer alteração, por via eletrónica, até ao final do segundo mês seguinte a essa alteração, através de modelo oficial.

4 - A AT envia à segurança social a informação e os valores dos rendimentos das vendas de mercadorias e produtos e das prestações de serviços relevantes para o apuramento da obrigação contributiva das entidades contratantes, nos termos do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, aprovado em anexo à Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, na sua redação atual.

5 - A AT e os serviços competentes do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social podem proceder à tomada de posições concertadas com vista à cobrança de dívidas de empresas, sujeitos passivos de IRC, em dificuldades económicas.

6 - No âmbito do disposto no número anterior, a AT e os serviços competentes do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social procedem à troca das informações relativas àquelas empresas que sejam necessárias à tomada de posição concertada, em termos a definir por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da segurança social.

7 - Para permitir a tomada de posições concertadas, o despacho referido no n.º 2 do artigo 150.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/99, de 26 de outubro, na sua redação atual (CPPT) pode determinar, a todo o tempo, a alteração da competência para os atos da execução.

Outro exemplo é o 101º, que fala das medidas de transparência contributiva. O 101º, 2.º é muito interessante e permitiria fazer algo que se tentou na *troika*, mas que foi barrado pela Comissão Nacional de Proteção de Dados: a criação da fatura social. Todos nós, como cidadãos, pensamos que o Estado pouco ou nada nos oferece. Ora, há muitos suportes públicos que não são reconhecidos por vários agregados familiares que têm a eles acesso. Se tenho uma pensão mínima e o Estado não dá mais nada, as pessoas podem pagar a eletricidade a um preço muito mais reduzido, que é conseguido porque o Estado paga à empresa de eletricidade o

que o consumidor não pode pagar. É uma fatura social; um apoio público escondido. Se estou numa casa da Câmara, pago uma renda de € 100, enquanto que, no mercado livre, pagaria muito mais.

Por vezes, os cidadãos não têm consciência da fatura social. Não significa isto que as pessoas não tenham direitos de subsistência e a apoios do Estado, mas deviam ter a consciência de quanto o Estado ajuda, para RCP. Olhando para o nº 2, a AT faz isto como medida de combate à fraude e à evasão.

Nota: há uma preocupação não só de garantir os mínimos sociais, mas de contenção social. O Estado procura a paz social; tende a aceitar algum abuso como parte do preço a pagar pela paz social.

Nota: a opção por *flat rate tax* ou imposto progressivo tem a ver com uma opção de personalização do imposto. Quando maior personalizado se queira o imposto, maior tendência será para ser progressivo.

desemprego, há uma majoração – aumenta-se o valor em 10%, e há mais um aumento para a despesa do Estado. Outra medida nesse sentido (105º) é o apoio aos desempregados de longa duração. Isto remete para a altura em que a medida foi criada (2016) e diz: se fiquei desempregado e fiquei sem nada, criou-se esta medida extraordinária de apoio suplementar aos desempregados de longa duração. A propósito da prestação social para a inclusão, alarga-se o âmbito subjetivo a crianças e jovens com idade inferior a 18 anos (quando antes era dos 18 para a frente). Isto significa maior número de beneficiários, e tendencialmente mais despesa para o Orçamento. Esta prestação social tem um regime próprio. Tem a ver com pessoas com deficiência e com a atribuição de uma prestação única, que tende a tentar assegurar os níveis de existência condignos.

Também no OE as normas podem prever entradas em vigor diferentes. Podem não entrar todas em vigor a 1 de janeiro, entrando em vigor, por ex., em junho ou julho, por forma a tentar repartir o aumento da despesa pública.

Proposta OE 2019 | ARTIGO 102º

(Transferência de IVA para a segurança social)

Para efeitos de cumprimento do disposto no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de novembro, na sua redação atual, é transferido do orçamento do subsector Estado para o orçamento da segurança social o montante de € 854 368 886.

Outro artigo importante é o 102º: IVA social, um dos casos de exceção à consignação. Todos os anos aparece uma norma a dizer qual o valor que será transferido pra o âmbito do IVA social.

Outro exemplo de uma medida social benéfica para o indivíduo, que provoca um aumento para o OE, é a majoração do montante do subsídio de desemprego – neste caso, o subsídio por cessação de atividade são os prestadores de serviço para só uma atividade. Nos casos de agregado familiar em que ambos os cônjuges estão em situação de

Proposta OE 2019 | ARTIGO 109º

(Concessão de empréstimos e outras operações ativas)

1 - O Governo fica autorizado, através do membro responsável pela área das finanças, a conceder empréstimos e a realizar outras operações de crédito ativas, até ao montante contratual equivalente a € 4 500 000 000, incluindo a eventual capitalização de juros, não contando para este limite os montantes referentes a reestruturação ou consolidação de créditos do Estado, sendo este limite aumentado pelos reembolsos dos empréstimos que ocorram durante o ano de 2019.

2 - Acresce ao limite fixado no número anterior a concessão de empréstimos pelos serviços e fundos autónomos, até ao montante contratual equivalente a € [], incluindo a eventual capitalização de juros, não contando para este limite os montantes referentes a reestruturação ou consolidação de créditos.*

3 - O Governo fica autorizado, através do membro do Governo responsável pela área das finanças, a renegociar as condições contratuais de empréstimos anteriores ou a consolidar créditos no quadro de operações de reestruturação, nas quais pode ser admitida designadamente a revisão da taxa de juro, a troca da moeda do crédito, ou a remição de créditos, bem como a regularizar créditos, por contrapartida com dívidas a empresas públicas resultantes de investimentos de longa duração.

4 - O Governo informa a Assembleia da República, a pedido desta, da justificação e das condições das operações realizadas ao abrigo do presente artigo.

5 - O disposto nos números anteriores não é aplicável à concessão de subsídios reembolsáveis financiados diretamente pelos FEEI, que segue o regime jurídico de aplicação dos fundos europeus.

Outro exemplo de norma, deixando a Segurança e Social e passando para a questão do crédito, é o 109º. Falámos na dívida pública direta e na dívida pública indireta ou acessória, que consistia na prestação de garantias. Aqui prevê-se um limite quantitativo para 2019 no âmbito destas garantias.

Proposta OE 2019 | ARTIGO 115º

(Princípio da unidade de tesouraria)

1 - Os serviços integrados e os serviços e fundos autónomos, incluindo os referidos no n.º 5 do artigo 2.º da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, aplicável por força do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual, estão obrigados a depositar em contas na tesouraria do Estado a totalidade das suas disponibilidades e aplicações financeiras, seja qual for a origem ou natureza das mesmas, incluindo receitas próprias, e a efetuar todas as movimentações de fundos por recurso aos serviços bancários disponibilizados pelo IGCP, E.P.E..

2 - O IGCP, E.P.E., em articulação com as entidades referidas no número anterior, promove a integração destas na rede de cobranças do Estado, prevista no regime da tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de junho, na sua redação atual, mediante a abertura de contas bancárias junto do IGCP, E.P.E., para recebimento, contabilização e controlo das receitas próprias e das receitas gerais do Estado que liquidam e cobram.

3 - Excluem-se do disposto no n.º 1:

a) O IGFSS, I.P., para efeitos do n.º 4 do artigo 48.º da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, aplicável por força do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual;

b) Os serviços e organismos que, por disposição legal avulsa, estejam excecionados do seu cumprimento.

4 - O princípio da unidade de tesouraria é aplicável:

a) Às instituições de ensino superior, nos termos previstos no artigo 115.º do RJIES;

b) Às empresas públicas não financeiras, nos termos do disposto no n.º 1, sendo-lhes, para esse efeito, aplicável o regime da tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de junho, na sua redação atual.

5 - O Governo pode estabelecer regras para a dispensa do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria nos termos a fixar no decreto-lei de execução orçamental.

6 - Os rendimentos de todas as disponibilidades e aplicações financeiras auferidos em virtude do incumprimento do princípio da unidade de tesouraria e respetivas regras, ou dispensados do cumprimento deste princípio, constituem receitas gerais do Estado do corrente exercício orçamental, sem prejuízo do disposto no decreto-lei de execução orçamental.

7 - Compete à DGO o controlo das entregas de receita do Estado decorrente da entrega dos rendimentos auferidos nos termos do número anterior e respetivas regras.

8 - Mediante proposta da DGO, com fundamento no incumprimento do disposto nos números anteriores, o membro do Governo responsável pela área das finanças pode aplicar, cumulativa ou alternativamente:

a) Cativação adicional até 5% da dotação respeitante a despesas com aquisição de bens e serviços;

b) Retenção de montante, excluindo as despesas com pessoal, equivalente a até um duodécimo da dotação orçamental, ou da transferência do orçamento do Estado, subsídio ou adiantamento para a entidade incumpridora, no segundo mês seguinte à verificação do incumprimento pela DGO, e enquanto este durar;

c) Impossibilidade de recurso ao aumento temporário de fundos disponíveis.

9 - As consequências do incumprimento do princípio da unidade de tesouraria pelas empresas públicas não financeiras, com exceção das empresas públicas reclassificadas, são aprovadas pelo membro do Governo responsável pela área das finanças, mediante proposta da IGF.

10 - A DGO e a IGF, no estrito âmbito das suas atribuições, podem solicitar ao Banco de Portugal informação relativa a qualquer das entidades referidas no n.º 1 para efeitos da verificação do cumprimento do disposto no presente artigo.

Também já falamos da questão da unidade de tesouraria ou tesouraria única (115º) - o Estado concentrar os recursos no mesmo sítio para que o estado possa gerir adequadamente a dívida pública. Também no OE se reforça este princípio da unidade de tesouraria. As regras de tesouraria são diferentes das regras orçamentais, mas influenciam as regras orçamentais, e estas também vão ter implicações nas regras de tesouraria. Na prática, isto significa que convém ao Estado colocar todas as disponibilidades de caixa concentradas, por forma a que a satisfação dos compromissos se gira num bolo completo. Se o serviço tem 10 e o Estado tem 40, precisando o serviço de 15, esta ideia pode ser útil.

Proposta OE 2019 | ARTIGO 116º

(Limites máximos para a concessão de garantias)

1 - O Governo fica autorizado a conceder garantias pelo Estado até ao limite máximo, em termos de fluxos líquidos anuais, de € 4 000 000 000.

2 - Em acréscimo ao limite fixado no número anterior, o Governo fica ainda autorizado a conceder garantias pelo Estado:

a) De seguro de crédito, créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento, até ao limite de € 2 000 000 000;

b) A favor do Fundo de Contragarantia Mútuo para cobertura de responsabilidades por este assumidas a favor de empresas, sempre que tal contribua para o reforço da sua competitividade e da sua capitalização, até ao limite de € 200 000 000;

c) Ao abrigo da Lei n.º 60-A/2008, de 20 de outubro, até ao limite de € 20 000 000 000, ficando o beneficiário sujeito às medidas de fiscalização e acompanhamento legalmente previstas, bem como, em caso de incumprimento, às medidas de defesa do interesse patrimonial do Estado previstas na respetiva regulamentação.

3 - O Governo fica ainda autorizado a conceder garantias pessoais, com caráter excecional, para cobertura de responsabilidades assumidas no âmbito de investimentos financiados

pelo Banco Europeu de Investimento, no quadro da prestação ou do reforço de garantias, em conformidade com as regras gerais da gestão de créditos deste banco, ao abrigo da Lei n.º 112/97, de 16 de setembro, na sua redação atual, aplicável com as necessárias adaptações, tendo em conta a finalidade da garantia a prestar.

4 - As garantias concedidas ao abrigo do número anterior enquadram-se no limite fixado no n.º 1, cobrindo parte dos montantes contratuais da carteira de projetos objeto da garantia.

5 - O limite máximo para a concessão de garantias por outras pessoas coletivas de direito público é fixado, em termos de fluxos líquidos anuais, em € 500 000 000.

6 - O IGFSS, I.P., pode conceder garantias a favor do sistema financeiro, para cobertura de responsabilidades assumidas no âmbito da cooperação técnica e financeira pelas instituições particulares de solidariedade social, sempre que tal contribua para o reforço da função de solidariedade destas instituições, até ao limite máximo de € 48 500 000, havendo lugar a ressarcimento no âmbito dos respetivos acordos de cooperação.

7 - O Governo remete à Assembleia da República, a pedido desta, a listagem dos projetos beneficiários de garantias ao abrigo dos n.ºs 1 e 5, a qual deve igualmente incluir a respetiva caracterização física e financeira individual, bem como a discriminação de todos os apoios e benefícios que lhes forem prestados pelo Estado, para além das garantias concedidas ao abrigo do presente artigo.

8 - O Governo fica autorizado a conceder a garantia pessoal, com caráter excecional, no âmbito do financiamento do novo Hospital Central da Madeira, a contrair pela Região Autónoma da Madeira, até ao limite máximo de € 128 700 000, atento o disposto no artigo 53.º, bem como, no âmbito da estratégia de gestão da dívida da Região Autónoma da Madeira, e nos termos das disposições relativas ao limite à dívida regional, ao refinanciamento daquela dívida até ao limite máximo de €

355 000 000, aplicando-se em ambos os casos a Lei n.º 112/97, de 16 de setembro, na sua redação atual, com as necessárias adaptações, tendo em conta a finalidade das garantias a prestar.

9 - O Governo fica ainda autorizado a conceder garantias pessoais, com caráter excecional, até ao limite de € 400 000 000, para cobertura de responsabilidades assumidas pelos mutuários junto do Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento, no âmbito de investimentos financiados por este Banco em países destinatários da cooperação portuguesa, com intervenção de empresas portuguesas ou instituições financeiras de capital português, no âmbito do «Compacto de Desenvolvimento para os países Africanos de Língua Portuguesa», ao abrigo da Lei n.º 4/2006, de 21 de fevereiro, aplicável com as necessárias adaptações, tendo em conta a finalidade da garantia a prestar.

10 - Excecionalmente, no âmbito da promoção do investimento em países emergentes e em vias de desenvolvimento, o Governo fica autorizado a conceder garantias do Estado à SOFID – Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento, Instituição Financeira de Crédito, S.A., até ao limite de 20 milhões de euros, para cobertura de responsabilidades assumidas junto de instituições financeiras multilaterais e de desenvolvimento europeias ao abrigo da Lei n.º 112/97, de 16 de setembro, na sua redação atual, aplicável com as necessárias adaptações, tendo em conta a finalidade da garantia a prestar.

Veja-se o 116º; e veja-se que há um capítulo só para o financiamento da dívida pública direta (121º).

Proposta OE 2019 | ARTIGO 121º

(Financiamento do Orçamento de Estado)

1 - Para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução do Orçamento do Estado, incluindo os serviços e fundos dotados de autonomia administrativa e financeira, o Governo fica autorizado a aumentar o endividamento líquido global direto até ao montante máximo de € 10 000 000 000.

2 - Entende-se por endividamento líquido global direto o resultante da contração de empréstimos pelo Estado, atuando através do IGCP, E.P.E., bem como:

a) A dívida resultante do financiamento de outras entidades, nomeadamente do setor público empresarial, incluídas na Administração central; e

b) A dívida de entidades do setor público empresarial, quando essa dívida esteja reconhecida como dívida pública em cumprimento das regras europeias de compilação de dívida na ótica de Maastricht.

3 - O apuramento da dívida relevante para efeito do previsto nas alíneas a) e b) do número anterior é feito numa base consolidada, só relevando a dívida que as entidades nela indicadas tenham contraído junto de instituições que não integrem a Administração central.

4 - Ao limite previsto no n.º 1 pode acrescer a antecipação de financiamento admitida na lei.

Proposta OE 2019 | ARTIGO 124º

(Dívida denominada em moeda diferente do euro)

1 - A exposição cambial em moedas diferentes do euro não pode ultrapassar, em cada momento, 15% do total da dívida pública direta do Estado.

2 - Para efeitos do disposto no número anterior, entende-se por exposição cambial o montante das responsabilidades financeiras, incluindo as relativas a operações de derivados financeiros associadas a contratos de empréstimos, cujo risco cambial não se encontre coberto.

Proposta OE 2019 | ARTIGO 125º

(Dívida flutuante)

Para satisfação de necessidades transitórias de tesouraria e maior flexibilidade de gestão da emissão de dívida pública fundada, o Governo fica autorizado, através do membro do Governo responsável pela área das finanças, a emitir dívida flutuante, sujeitando-se o montante acumulado de emissões

vivas, em cada momento, ao limite máximo de € 25 000 000 000.

Proposta OE 2019 | ARTIGO 126°

(Compra em mercado e troca de títulos de dívida)

1 - Para melhorar as condições de negociação e transação dos títulos de dívida pública direta do Estado, aumentando a respetiva liquidez, e tendo em vista a melhoria dos custos de financiamento do Estado, o Governo fica autorizado, através do membro do Governo responsável pela área das finanças, a proceder à amortização antecipada de empréstimos e a efetuar operações de compra em mercado ou operações de troca de instrumentos de dívida, amortizando antecipadamente os títulos de dívida que, por esta forma, sejam retirados do mercado.

2 - As operações referidas no número anterior devem:

- a) Salvar os princípios e objetivos gerais da gestão da dívida pública direta do Estado, nomeadamente os consignados no artigo 2.º da Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro, na sua redação atual;*
- b) Respeitar o valor e a equivalência de mercado dos títulos de dívida.*

Veja-se o limite máximo de 50 anos para os empréstimos a emitir (123º). Determina-se a percentagem de dívida que pode estar em moeda diferente do euro, que é de 15% (124º) – isto para mitigar o risco das alterações cambiais.

Olhe-se, ainda, ao 125º, que trata da dívida flutuante e estabelece um limite de € 25 mil milhões.

No 126º, permite-se também a amortização antecipada de empréstimos.

Proposta OE 2019 | ARTIGO 127°

(Gestão da dívida pública direta do Estado)

1 - O Governo fica autorizado, através do membro do Governo responsável pela área das finanças, a realizar as seguintes operações de gestão da dívida pública direta do Estado:

- a) Substituição entre a emissão das várias modalidades de empréstimos;*
- 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 respetivos titulares, quando as condições dos mercados financeiros assim o aconselharem.*

2 - O Governo fica ainda autorizado a:

- a) Realizar operações de reporte com valores mobiliários representativos de dívida pública direta do Estado, a fim de dinamizar a negociação e transação desses valores em mercado primário;*
- b) Prestar garantias, sob a forma de colateral em numerário, no âmbito de operações de derivados financeiros impostas pela eficiente gestão da dívida pública direta do Estado.*

3 - Para efeitos do disposto no artigo anterior e nos números anteriores, e tendo em vista fomentar a liquidez em mercado secundário ou intervir em operações de derivados financeiros impostas pela eficiente gestão ativa da dívida pública direta do Estado, pode o IGCP, E.P.E., emitir dívida pública, bem como o FRDP subscrever ou alienar valores mobiliários representativos de dívida pública.

4 - O endividamento líquido global direto que seja necessário para dar cumprimento ao disposto no número anterior tem o limite de € 1 000 000 000, o qual acresce ao limite fixado no n.º 1 do artigo 121.º.

No 127º, 3. e 4. vemos uma técnica engraçada. Já havíamos visto valores máximos de endividamento público, mas este artigo acrescenta mais um pouco (talvez para isto passar despercebido...).

Proposta OE 2019 | ARTIGO 145°

(Procedimentos no âmbito da proteção de incêndios)

O ICNF, I.P., e a Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais, I.P., podem recorrer ao procedimento de ajuste direto, até aos limiares previstos no artigo 4.º da Diretiva

2014/24/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, no seu valor atual, não se aplicando as limitações constantes dos n.ºs 2 a 5 do artigo 113.º do CCP, quando esteja em causa a aquisição de bens, prestação de serviços ou empreitadas necessárias à prevenção do fogo rural em 2019, no âmbito do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais, ficando dispensados da fiscalização prévia do Tribunal de Contas nos termos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, encontrando-se estes encargos excluídos do disposto nos artigos 44.º e 45.º da presente lei.

Veja-se, ainda, o 145°. O controlo orçamental da parte financeira será feito pelo Tribunal de Contas, que pode ser feito antes de a despesa ser efetuada. Para esta situação em concreto, a despesa não tem necessariamente de passar pelo visto prévio do Tribunal de Contas, o que constitui um desvio face à regra. Como veremos, o controlo orçamental é feito em várias etapas; e o controlo durante a execução do Orçamento também pode ser feito em várias etapas. Significa isto que pode haver um controlo prévio à efetivação da despesa (por ex., passar pelo Tribunal de Contas, que a terá de validar e dar um visto prévio), ou, então, o legislador pode dispensar o controlo prévio por razões de força maior, o que não significa que não se continue a fiscalizar noutros momentos, verificando, *a posteriori*, se todas as regras legais foram cumpridas.

Proposta OE 2019 | ARTIGO 183°

(Incentivos no quadro da eficiência energética)

I -Aos serviços e organismos da Administração Pública central e local que, durante o ano de 2019, apresentem maiores reduções de consumo energética, podem ser atribuídos incentivos orçamentais no ano de 2020.

2 - O regulamento dos incentivos a que se refere o número anterior é aprovado por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da energia.

3 -Durante o ano de 2019, é criado, no âmbito do Fundo de Apoio à Inovação, um programa de prémios de inovação para a eficiência energética na Administração Pública central e local.

O 183° é mais um exemplo de normas que passam pela criação de incentivos a determinado comportamento – neste caso, na AP, a redução do consumo energético, com consequência na atribuição de incentivos orçamentais em 2020. Serviços com ganhos energéticos em 2019 permitem um aumento da parte das receitas disponíveis em 2020; esta é uma medida usada para modelar comportamentos.

Proposta OE 2019 | ARTIGO 190°

(Consignação de receita do imposto sobre produtos petrolíferos e energéticos)

Em 2019, a receita do imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos (ISP) cobrado sobre gasóleo colorido e marcado é consignada, até ao montante de € 10 000 000, ao financiamento da contrapartida nacional dos programas PDR 2020 e Mar 2020, preferencialmente em projetos dirigidos ao apoio à agricultura familiar e à pesca tradicional e costeira, na proporção dos montantes dos fundos europeus envolvidos, devendo esta verba ser transferida do orçamento do subsector Estado para o orçamento do IFAP, I.P..

O 190° é outro exemplo de consignação de receita. Há uma parte da receita do imposto sobre produtos petrolíferos e energéticos (ISP) que servirá para financiamento da contrapartida nacional – aquilo que cabe ao financiamento do próprio Estado nos fundos comunitários (por regra, 20%). Uma verba do ISP é consignada a esta contrapartida nacional. Assim se vê, ao ponto microscópico, que o Orçamento não é só feito de mapas; na alocação e no controlo de despesa e receita, vai-se a este detalhe de controlo.

As receitas são alocadas a despesas específicas, todas mapeadas no contrato. Só que os fundos

comunitários, por uma lógica de responsabilização, exigem que o financiamento não seja a 100%, mas que, além do financiamento original comunitário da OE, se acrescente uma percentagem que tem de vir de financiamento interno – normalmente, numa proporção de 80%-20%. Este é um exemplo de onde se vai buscar parte desses 20%.

29 NOV 2018

Conceitos-chave: Análise da proposta de lei do OE/2019 (continuação).

Análise da proposta de lei do OE/2019 (continuação)

Proposta OE 2019 | ARTIGO 196°

(Fiscalização prévia do Tribunal de Contas)

1 - No ano de 2019, o valor a que se refere o n.º 1 do artigo 48.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, é fixado em € 350 000.

2 - Para efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 48.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, o valor global dos atos e contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si é fixado, no ano de 2019, em € 750 000.

3 - Para efeitos do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP e no n.º 5 do artigo 45.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa, consideram-se acontecimentos imprevisíveis os incêndios de grandes dimensões.

4 - Para efeitos do disposto no número anterior, são considerados como incêndios de grandes dimensões os incêndios rurais em que se verifique uma área ardida igual ou

superior a 4 500 hectares ou a 10% da área do concelho atingido, aferida através do Sistema de Gestão de Informação de Incêndios Florestais ou do Sistema Europeu de Informação Sobre Incêndios Florestais.

5 - Estão isentos da fiscalização prévia do Tribunal de Contas, prevista nos artigos 46.º e seguintes da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, os procedimentos de contratação pública respeitantes à aquisição de bens ou serviços no âmbito do Programa Integrado de Defesa da Floresta contra Incêndios e de Promoção do Desenvolvimento Regional.

O 196º é um artigo que todos os anos aparece na LOE e que fixa o valor a que deve ou não requerer visto prévio ao T. Contas. Como já vimos, uma das formas de controlo do Orçamento durante a execução do mesmo consiste em o T. Contas intervir previamente à concretização da despesa e ver se é ou não adequada. Criou-se um limite: despesa abaixo de certo valor não precisam de ir ao T. Contas, para não o entupirem; acima desse valor, deve haver a intervenção do T. Contas.

Sendo as receitas fiscais as mais importantes do ponto de vista fiscal, percebe-se que um título do orçamento seja a elas dedicado. Uma das classificações existentes na organização dos impostos é a que diferencia impostos diretos de indiretos. Isto não nasceu da LGT nem propriamente dos códigos fiscais, mas sim da LOE. Os impostos diretos dizem respeito a rendimento e património; os impostos indiretos dizem respeito ao consumo.

Proposta OE 2019 | ARTIGO 197°

(Alteração ao Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares)

Os artigos 60.º, 71.º, 73.º, 78.º-B, 99.º-C e 101.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de novembro, na sua redação atual, adiante designado por Código do IRS, passam a ter a seguinte redação:

(...)

O que encontramos no 197º e segs. são artigos que permitem alterações à legislação fiscal. Falamos na complexidade dessa legislação fiscal, que advém da linguagem conceitos utilizados bem como das múltiplas alterações legislativas de que ela é alvo (pelo menos uma por ano).

Os artigos do Título II alteram artigos de código e outra legislação fiscal.

regime fiscal específico aprovado? O que temos aqui é um benefício fiscal, que, do ponto de vista financeiro, é uma despesa fiscal e representa uma receita cessante.

A norma fiscal que aplica o benefício exige um conjunto de obrigações ou requisitos (visíveis nas alíneas). Isto tem por vista a modelação de comportamentos (fazer regressar trabalhadores qualificados), mas representa para as finanças públicas uma despesa fiscal e uma receita cessante.

Proposta OE 2019 | ARTIGO 198º

(Aditamento ao Código do IRS)

É aditado ao Código do IRS, o artigo 12.º-A, com a seguinte redação:

«Artigo 12.º-A

Regime fiscal aplicável a ex-residentes

1 - São excluídos de tributação 50% dos rendimentos do trabalho dependente e dos rendimentos empresariais e profissionais dos sujeitos passivos que, tornando-se fiscalmente residentes nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 16.º em 2019 ou 2020:

- a) Não tenham sido considerados residentes em território português em qualquer dos três anos anteriores;*
- b) Tenham sido residentes em território português antes de 31 de dezembro de 2015;*
- c) Tenham a sua situação tributária regularizada.*

2 - Não podem beneficiar do disposto no presente artigo os sujeitos passivos que tenham solicitado a sua inscrição como residente não habitual.»

Um exemplo de medida fiscal introduzida nesta proposta de diploma é a expressa no 198º. O 198º é um aditamento ao Código do IRS, que consiste na criação de um regime fiscal aplicável a ex-residentes. Cria-se, no âmbito do Código do IRS, um regime fiscal aplicável a ex-residentes que regressem a Portugal e aqui passem a ter residência. Qual é o

Proposta OE 2019 | ARTIGO 206º

(Autorização legislativa no âmbito do IRC)

1 - Fica o Governo autorizado a rever o regime fiscal em sede de IRC aplicável à Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, doravante designada CPAS, com o objetivo de reforçar a sustentabilidade desta instituição de previdência.

2 - O sentido e a extensão da autorização legislativa prevista no número anterior são os seguintes:

- a) Alterar o artigo 9.º do Código do IRC, concedendo isenção de IRC à CPAS, nos mesmos termos aí previstos para as instituições de segurança social;*
- b) Alterar o artigo 98.º do Regulamento da CPAS, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 119/2015, de 29 de junho, na sua redação atual, consagrando a isenção mencionada na alínea anterior.*

3 - A presente autorização legislativa tem a duração do ano económico a que respeita a presente lei.

Outro artigo importante é o 206º. Para além de normais fiscais que alteram especificamente conteúdos de normas, também existem normas mais abrangentes que constituem autorizações legislativas (autoriza-se o Governo a alterar algo). Aqui tem-se uma autorização legislativa no âmbito do CIR. Vai eventualmente altera-se o regime de tributação dos rendimentos desta caixa de previdência. Apesar de isto ser uma norma fiscal no âmbito dos elementos essenciais do imposto, estas alterações que são parte integrante do conceito de elementos essenciais do imposto e por isso ligadas ao princípio da legalidade fiscal (que, recorde-se, implica forma e substância), do âmbito da

competência, teria de ser a AR a fazer estas alterações. Se não é ela a fazê-lo, tem de autorizar previamente, como vimos anteriormente (e em DCP). A autorização constitui uma baliza de ação.

Proposta OE 2019 | ARTIGO 207°

(Consignação de receita de IRC ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social)

1 - Constitui receita do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), integrado no sistema previdencial de capitalização da segurança social, o valor correspondente a 2 pontos percentuais das taxas previstas no capítulo IV do Código do IRC.

2 - A consignação prevista no número anterior é efetuada de forma faseada nos seguintes termos:

- a) 1 ponto percentual em 2019;*
- b) 1,5 pontos percentuais em 2020;*
- c) 2 pontos percentuais em 2021 e anos seguintes.*

3 - Em 2019, é transferido para o FEFSS:

a) O valor apurado da liquidação de IRC, relativo ao ano de 2018, nos termos do n.º 1 e da alínea a) do n.º 2 do artigo 232.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, deduzido da transferência efetuada naquele ano;

b) 50% da receita de IRC consignada na alínea a) do número anterior, tendo por referência a receita de IRC inscrita no mapa I anexo à presente lei.

4 - Em 2020, é transferida para o FEFSS:

a) O valor apurado da liquidação de IRC, relativo ao ano de 2019, nos termos do n.º 1 e da alínea a) do n.º 2, deduzido da transferência efetuada naquele ano;

b) 50% da receita de IRC consignada na alínea b) do n.º 2, tendo por referência a receita de IRC inscrita no mapa I anexo à Lei do Orçamento do Estado para o ano de 2020.

5 - Nos anos 2021 e seguintes, as transferências a que se refere o presente artigo são realizadas nos termos dos números anteriores, com as devidas adaptações.

Outra norma importante é a do 207°. Na aula passada vimos uma norma que forçava ao fundo de estabilização da Seg. Social a investir e intervir no âmbito do fundo de reabilitação imobiliária, o que vemos aqui é consignação de parte da receita do IRC ao fundo de estabilização financeira da Seg. Social. Este é mais um exemplo de uma consignação não prevista no elenco da LEO (art.º 15º, 2.) – assim, necessita de uma consagração expressa na lei.

Veja-se, ainda, a questão da plurianualidade. É uma “norma-cavaleiro”, podendo ter efeitos plurianuais. Há normas no OE que preveem impacto para o ano orçamental seguinte; estas são normas que entram no Orçamento e não dizem só respeito àquele ano, tendo projeção noutros Orçamentos e continuando no tempo. Aqui diz-se que há uma consignação em 1% em 2019, 1,5% em 2020 e 2% em 2021 e anos seguintes; é projetada a plurianualidade.

Proposta OE 2019 | ARTIGO 214°

(Transferência de IVA para o desenvolvimento do turismo regional)

1 - A transferência a título de IVA destinada às entidades regionais de turismo é de € 16 403 270.

2 - O montante referido no número anterior é transferido do orçamento do subsector Estado para o Turismo de Portugal, I.P.

3 - A receita a transferir para as entidades regionais de turismo ao abrigo do número anterior é distribuída com base nos critérios definidos na Lei n.º 33/2013, de 16 de maio, que estabelece o regime jurídico das áreas regionais de turismo de Portugal continental, a sua delimitação e características, bem

como o regime jurídico da organização e funcionamento das entidades regionais de turismo.

Veja-se, ainda o 214º, já no âmbito dos impostos indiretos. No 214º, vê-se a forma como há consignação e transferência de IVA para o desenvolvimento do turismo regional. Para além das normas que detetámos atrás para as finanças regionais e locais, isso pode ainda ser complementado com transferências suplementares – nomeadamente, de parte do IVA para o desenvolvimento do turismo regional. Quando se fala de faturas e transferências do Estado central para o regional, não se fala só aquelas que são transferidas de forma estabilizada na Lei das Finanças Regionais, mas também aqueles que são previstas anualmente.

Proposta OE 2019 | ARTIGO 221º

(Alteração ao Código dos Impostos Especiais de Consumo)

Os artigos 6.º-A, 87.º-C, 92.º-A, 94.º, 96.º, 103.º, 104.º, 104.º-A, 104.º-C, 105.º e 115.º do Código dos Impostos Especiais de Consumo, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 73/2010, de 21 de junho, na sua redação atual, adiante designado por Código dos IEC, passam a ter a seguinte redação:

(...)

Uma norma que já causou polémica (a propósito de touradas) foi o 221º, nomeadamente a alteração ao 87º-C do CIEC (Código dos Impostos Especiais de Consumo) – “fat tax”, uma tributação às bebidas energéticas, ser aumentada. Assim, ma medida extrafiscal utiliza a taxa do imposto para tentar atingir os seus objetivos (reduzir o consumo das bebidas açucaradas). Há uma revisão do aumento da taxa do imposto. Que tipo de quantitativo de imposto aqui está em causa? Temos aqui um exemplo de imposto por quota fixa - € 1, € 6, etc.

Proposta OE 2019 | ARTIGO 229º

(Autorizações legislativas no âmbito da promoção da reabilitação e da utilização de imóveis degradados ou devolutos)

1 - O Governo fica autorizado a alterar as regras para a classificação dos prédios urbanos ou frações autónomas como devolutos, previstas no Decreto-Lei n.º 159/2006, de 8 de agosto, bem como as suas consequências para efeitos de aplicação da taxa de imposto municipal sobre imóveis, procedendo às alterações necessárias para o efeito no respetivo Código.

2 - O sentido e a extensão da autorização legislativa prevista no número anterior são os seguintes:

a) Alterar as regras para a classificação dos prédios urbanos ou frações autónomas como devolutos, de forma a garantir uma maior operacionalidade das mesmas, atuando nas seguintes áreas:

i) Alargar a aplicação do conceito de devoluto a outras finalidades, designadamente políticas de habitação, urbanismo e reabilitação urbana, quando a lei o preveja;

ii) Considerar como indício de desocupação a existência de contratos em vigor com prestadores de serviços públicos essenciais com faturação inferior a um valor de consumo mínimo a determinar;

iii) Estabelecer a possibilidade de, no âmbito de vistoria realizada ao abrigo do artigo 90.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, na sua redação atual, doravante RJUE, ser atestada a situação de desocupação do imóvel, para efeitos da sua classificação como devoluto;

b) Definir o conceito de «zona de pressão urbanística», através de indicadores objetivos a determinar, relacionados, designadamente, com os preços do mercado habitacional, com os rendimentos das famílias ou com as carências habitacionais, e estabelecer que a aprovação da sua delimitação é da competência da assembleia municipal respetiva;

c) Permitir aos municípios o agravamento da taxa prevista no n.º 3 do artigo 112.º do Código do IMI, relativamente aos prédios urbanos ou frações autónomas que se encontrem devolutos há mais de dois anos, localizados em zonas de pressão urbanística, nos seguintes termos:

i) A taxa prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 112.º do Código do IMI é elevada ao sêxtuplo, agravada, em cada ano subsequente, em mais 10%;

ii) O agravamento referido tem como limite máximo o valor de doze vezes a taxa prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 112.º do Código do IMI;

d) Determinar que as receitas obtidas pelo agravamento previsto na alínea anterior, na parte em que as mesmas excedam a aplicação do n.º 3 do artigo 112.º do Código do IMI, são afetas pelos municípios ao financiamento das políticas municipais de habitação.

3 - O Governo fica autorizado a alterar o RJUE e o Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, que aprova o regime jurídico da reabilitação urbana, na sua redação atual, quanto à intimação para a execução de obras de manutenção, reabilitação ou demolição e sua execução coerciva, bem como o Código do Registo Predial, no que respeita às regras dos atos sujeitos a registo predial, previstos no âmbito da presente autorização legislativa.

4 - O sentido e a extensão da autorização legislativa prevista no número anterior são os seguintes:

a) Estabelecer que a intimação para proceder à correção de más condições de segurança ou de salubridade ou à melhoria do arranjo estético de edifícios, prevista no n.º 2 do artigo 89.º do RJUE, abrange todo o tipo de obras necessárias para esse efeito, visando garantir a aptidão do imóvel para o fim a que se destina, de acordo com as exigências legais e regulamentares aplicáveis;

b) Determinar a sujeição da intimação para a execução de obras à inscrição no registo predial, como ónus com eficácia real, sem prejuízo da eficácia dessas ordens em relação aos proprietários objeto de notificação;

c) Prever a hipótese de efetuar a notificação por edital, no âmbito da tomada de posse administrativa, sempre que não seja possível a notificação postal, designadamente em virtude do desconhecimento da identidade ou do paradeiro do proprietário, nos termos estabelecidos no Código do Procedimento Administrativo;

d) Permitir a tomada de posse administrativa, com caráter expedito, aos atos preparatórios de uma intervenção coerciva, como sejam a execução de levantamentos, sondagens, realização de estudos ou projetos, quando necessário;

e) Determinar que o prazo previsto para a execução coerciva de obras suspende-se pelo período em que decorram os procedimentos de contratação pública legalmente devidos, necessários à intervenção;

f) Prever que o ressarcimento devido à autoridade administrativa que execute uma obra coerciva por conta do proprietário inclui os custos com o realojamento de arrendatários;

g) Simplificar o procedimento de controlo prévio quanto aos trabalhos necessários ao cumprimento da intimação para execução de obras;

h) Definir, no RJUE, um regime de arrendamento forçado para ressarcimento da execução das obras coercivas, em alternativa às formas de ressarcimento previstas no n.º 2 do respetivo artigo 108.º, nos seguintes termos:

i) Determinar um prazo adequado para o proprietário, após a conclusão das obras realizadas pela autoridade administrativa nos termos do disposto no artigo 91.º do RJUE, proceder ao ressarcimento integral das despesas ou, em alternativa, que dê de arrendamento o edifício ou fração, afetando as rendas ao ressarcimento daquelas despesas, por um prazo compatível com o valor em dívida;

ii) Determinar que, em caso de incumprimento daquela obrigação pelo proprietário, a autoridade administrativa pode proceder ao arrendamento do edifício ou fração, através de procedimento a prever, por um prazo compatível com o valor da dívida;

iii) Definir um valor mínimo de renda a aplicar ao arrendamento, de modo a garantir que o valor e o prazo são adequados, caso não exista um contrato de arrendamento válido, prévio à intervenção coerciva;

iv) Definir que, no valor a ressarcir, se incluem todos os custos necessários à execução das obras, incluindo os custos com o realojamento de inquilinos, quando os haja;

v) Determinar a sujeição do arrendamento efetuado ao abrigo deste regime à inscrição no registo predial, como ónus com eficácia real;

vi) Definir as condições em que a autoridade administrativa pode executar obras de conservação e ou de reparação durante a vigência do arrendamento forçado;

vii) Prever que, quando o proprietário não manifeste por escrito o interesse em retomar a posse do imóvel findo o arrendamento forçado ou, findo o prazo, a não retome, a autoridade administrativa pode manter a posse, disponibilizando o imóvel para arrendamento;

i) Garantir a articulação do regime jurídico da reabilitação urbana com o regime do arrendamento forçado previsto nas alíneas anteriores;

j) Estabelecer que os atos de registo previstos na presente autorização são gratuitos, sendo título bastante para o registo a declaração subscrita pela entidade municipal competente para o efeito.

5 - As presentes autorizações legislativas têm a duração de 180 dias.

Outro artigo importante é o 229º, onde mais uma vez se produz uma alteração legislativa, que “casa” com a medida individualmente considerada do fundo de estabilização financeira da Segurança Social. Procede-se a uma autorização legislativa para autorizar regras fiscais que sejam capazes de promover a reutilização e a recuperação de prédios degradados ou devolutos. Dentro da política habitacional, o Governo decidiu que quer promover a reutilização de imóveis. Pra isso, eles têm de ser recuperados. Como é que o Governo pode incentivar à melhoria das condições ou requalificados? Através da criação do fundo que, face proposta, pode financiar ou através da garantia de benefícios fiscais através de uma redução de taxa para os tributos / imóveis que fizerem alterações de melhora, passando a estar em condições habitacionais. Vê-se aqui como a política fiscal pode estar conjugada com a política financeira e orçamental “pura e dura”. Também aqui há extrafiscalidade, e demonstração de que como duas medidas deslocadas uma da outra têm o mesmo objetivo. O legislador não é “certinho”; têm de se fazer uma busca e uma leitura integradas.

Proposta OE 2019 | ARTIGO 233º

(Alteração ao Estatuto dos Benefícios Fiscais)

Os artigos 17.º, 24.º, 27.º, 41.º-B, 59.º-D, 59.º-G, 59.º-H e 60.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, na sua redação atual, adiante designado por EBF, passam a ter a seguinte redação:

(...)

O 233º faz uma alteração ao Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF). No 41º-B, do EBF, temos outro exemplo de extrafiscalidade. A extrafiscalidade é utilizada de forma crescente nas opções legislativas. Há uma alteração para tornar mais atrativa a fixação do investimento no território do interior do país. Este é um combate ao isolamento do interior. Inclusivamente, são majoradas em 10 % as receitas elegíveis para educação e formação. Se estudarmos na UBI em 2019, as despesas dos nossos pais pela nossa formação na Beira Interior poderiam ser majoradas e consideradas em mais valor, para reduzir o imposto a pagar pelo agregado familiar, por se estudar no interior. Isto cria uma diferenciação entre estudantes em faculdades do interior do país e de outras zonas, o que choca com o princípio da igualdade fiscal, mas que é que afastado em nome de um valor que se considera superior. Pode entender-se que não há capacidade contributiva, ou, mesmo havendo-a, deve haver interesses mais importantes a ser valorizados – este é um exemplo deste último tipo de situação.

Proposta OE 2019 | ARTIGO 235º

(Alterações legislativas no âmbito do Estatuto dos Benefícios Fiscais)

1 - Fica o Governo autorizado a criar um regime de benefícios fiscais no âmbito dos Planos de Poupança Florestal (PPF) que sejam regulamentados ao abrigo do Programa para Estímulo ao Financiamento da Floresta a que se refere a Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017, de 27 de outubro.

2 - O sentido e a extensão das alterações a introduzir, nos termos da autorização legislativa referida no número anterior, são os seguintes:

a) Aditar ao Estatuto dos Benefícios uma norma que estabeleça uma isenção em sede de IRS aplicável aos juros obtidos provenientes de PPF;

b) Consagrar uma dedução à coleta, nos termos do artigo 78.º do Código do IRS, correspondente a 30% dos valores em dinheiro aplicados no respetivo ano por cada sujeito passivo, mediante entradas em PPF, tendo como limite máximo € 450 por sujeito passivo.

3 - A autorização legislativa prevista no n.º 1 é concretizada pelo Governo de forma integrada no âmbito da aprovação de legislação específica com vista à criação e regulamentação dos PPF previstos na Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017, de 27 de outubro.

4 - Fica ainda o Governo autorizado a criar um regime de benefícios fiscais no âmbito do Programa de Valorização do Interior, aplicável a sujeitos passivos de IRC em função dos gastos resultantes da criação de postos de trabalho nos territórios do interior identificados na Portaria n.º 208/2017, de 13 de julho.

5 - O sentido e a extensão das alterações a introduzir, nos termos da autorização legislativa referida no número anterior, são os seguintes:

a) Aditar ao EBF uma norma que estabeleça uma dedução à coleta em sede de IRC;

b) Consagrar a dedução à coleta, nos termos do n.º 2 do artigo 90.º do Código do IRC, correspondente a 20% dos gastos do período incorridos com a criação de postos de trabalho nas áreas territoriais referidas no número anterior, tendo como limite máximo a coleta do período de tributação.

6 - A autorização legislativa referida no n.º 4 é concretizada pelo Governo após aprovação da União Europeia para alargar o regime de auxílios de base regional, nos termos do Regulamento (UE) n.º 651/2014, da Comissão, de 16 de junho de 2014.

7 - As presentes autorizações legislativas têm a duração do ano económico a que respeita a presente lei.

No 235º, mais uma vez, há alterações legislativas no âmbito fiscal. A LOE é muitas vezes usada não para fazer a alteração, mas para autorizar o Governo a fazê-la. Aqui trata-se de planos de poupança florestal (PPF). É um conjunto de medidas a apostar na proteção florestal. Veja-se que, além da poupança florestal, mais uma vez, também se criam benefícios fiscais no âmbito da valorização do interior. Há mais benefícios para incentivar o investimento e a realocização dos cidadãos para o interior. O que significa isto? A norma fiscal é complexa; pelo menos uma vez por ano é alterada, e aqui dá nota de que será alterada durante o ano. Temos uma autorização legislativa par alteração da lei fiscal.

Proposta OE 2019 | ARTIGO 251º

(Adicional às taxas do imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos)

1 - Mantém-se em vigor em 2019 o adicional às taxas do imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos, no montante de € 0,007/l para a gasolina e no montante de € 0,0035/l para o gasóleo rodoviário e o gasóleo colorido e marcado, que é consignado ao fundo financeiro de carácter permanente previsto no Decreto-Lei n.º 63/2004, de 22

de março, na sua redação atual, até ao limite máximo de € 30 000 000 anuais, devendo esta verba ser transferida do orçamento do subsector Estado para aquele fundo.

2 - O adicional a que se refere o número anterior integra os valores das taxas unitárias fixados nos termos do n.º 1 do artigo 92.º do Código dos IEC.

3 - Os encargos de liquidação e cobrança incorridos pela AT são compensados através da retenção de 3% do produto do adicional, a qual constitui sua receita própria.

Outro artigo que RCP quer invocar é o previsto no 251º - o adicional às taxas sobre os produtos petrolíferos e energéticos. É que, além do imposto-base, podem existir impostos sobre impostos. Funciona um pouco como o adicional ao IMI. Manter-se-á em vigor para o próximo ano. Uma vez criado um imposto, dificilmente o Estado consegue abdicar dele. Porquê? Receita vs. despesa. Défice orçamental elevado equivale a dívida pública, o que dá necessidade de mais receita, e tudo o que o Estado consiga arrecadar por via dos impostos é bom, e tudo o que implique uma queda da receita é mau. Isto vai ser consignado a um fundo financeiro.

Sempre que o Estado cria um imposto, mesmo que tenha a melhor das intenções, dificilmente abdicará da receita. Esta receita é necessária e tem de compensar a perda de outras receitas (devido aos benefícios fiscais). Enquanto se aumenta a despesa fiscal, há que aumentar ou pelo menos manter a receita fiscal. Apesar do princípio angelical, acaba por haver uma deturpação pela dependência política da receita arrecadada com a extrafiscalidade.

Artigos 253º, 254º e 255º: quando trabalhámos sobre os impostos, distinguimo-los das taxas e das

contribuições financeiras. Demos como exemplo das contribuições financeiras a contribuição sobre o setor bancário, sobre a indústria farmacêutica e sobre o setor energético. Embora elas tenham sido criadas em 2014 e a farmacêutica para 2015, aqui mantêm-se em vigor. Apesar de terem sido construídas com carácter extraordinário, têm-se mantido ininterruptamente em vigor. Devemos ir buscar o artigo correspondente a cada uma destas contribuições financeiras.

Artigo 258º: tinha sido projetada a autorização legislativa para uma contribuição municipal de proteção civil, que substituiria a taxa municipal de proteção civil. Passava de taxa a contribuição financeira. Criou-se esta contribuição municipal, mas a oposição em bloco não permitiu. Isto foi varrido da versão final do OE. É importante distinguir imposto de taxa de contribuição financeira porque os regimes jurídicos são diferentes. O princípio da legalidade fiscal não se aplica a uma taxa: não pode a AR criar taxas. Se for considerado imposto e for criado por uma assembleia municipal, é inconstitucional.

Depois, temos uma norma que caiu e não estará na lei do OE. Havia sido projetada autorização legislativa para nova contribuição financeira, a contribuição municipal de proteção civil, que substituiria a taxa municipal de proteção civil. Isto foi julgado inconstitucional pelo TC, implicando uma devolução retroativa aos contribuintes. Além de Lisboa, isto também aconteceu com VN Gaia e Setúbal. O Governo, considerando as decisões do TC, deu a isto o nome não de taxa, mas de contribuição financeira. Criou-se esta contribuição municipal, mas a oposição em bloco não permitiu. Isto foi varrido da versão final do OE.

Veja-se que os regimes jurídicos e orientações são diferentes. O princípio da legalidade fiscal ano se aplica a uma taxa; não pode ser a AR a criar as taxas. Se for considerado imposto e for criada por uma assembleia municipal, é inconstitucional.

Nota: cada vez mais há uma dificuldade na qualificação do tributo, por isso o legislador vira-se para as contribuições financeiras. Não existe um regime geral delas (ou das taxas que não as das autarquias). Inconstitucionalidade por omissão? Talvez.

(Outras disposições de carácter fiscal no âmbito do imposto sobre o rendimento)

1 - Ficam isentos de IRS ou de IRC os juros decorrentes de contratos de empréstimo celebrados pela IGCP, E.P.E., em nome e em representação da República Portuguesa, sob a forma de obrigações denominadas em renminbi colocadas no mercado doméstico de dívida da República Popular da China, desde que subscritos ou detidos por não residentes sem estabelecimento estável em território português ao qual o empréstimo seja imputado, com exceção de residentes em país, território ou região sujeito a um regime fiscal claramente mais favorável constante de lista aprovada por portaria do membro do Governo responsável pela área das finanças.

2 - Para efeitos do n.º 1, a IGCP, E.P.E., deve obter comprovação da qualidade de não residente no momento da subscrição, nos seguintes termos:

a) No caso de bancos centrais, instituições de direito público, organismos internacionais, instituições de crédito, sociedades financeiras, fundos de pensões e empresas de seguros, domiciliados em qualquer país da OCDE ou em país com o

qual Portugal tenha celebrado convenção para evitar a dupla tributação internacional, a comprovação efetua-se através dos seguintes elementos:

i) A respetiva identificação fiscal; ou

ii) Certidão da entidade responsável pelo registo ou pela supervisão que ateste a existência jurídica do titular e o seu domicílio; ou

iii) Declaração do próprio titular, devidamente assinada e autenticada, se se tratar de bancos centrais, organismos internacionais ou instituições de direito público que integrem a administração pública central, regional ou a demais administração periférica, estadual indireta ou autónoma do Estado de residência fiscalmente relevante;

b) No caso de fundos de investimento mobiliário, imobiliário ou outros organismos de investimento coletivo domiciliados em qualquer país da OCDE ou em país com o qual Portugal tenha celebrado convenção para evitar a dupla tributação internacional, a comprovação efetua-se através de declaração emitida pela entidade responsável pelo registo ou supervisão, ou pela autoridade fiscal, que certifique a existência jurídica do organismo, a lei ao abrigo da qual foi constituído e o local da respetiva domiciliação.

3 - A comprovação a que se refere o número anterior pode ainda efetuar-se, alternativamente, através de:

a) Certificado de residência ou documento equivalente emitido pelas autoridades fiscais;

b) Documento emitido por consulado português comprovativo da residência no estrangeiro; ou

c) Documento especificamente emitido com o objetivo de certificar a residência por entidade oficial que integre a administração pública central, regional ou demais administração periférica, estadual indireta ou autónoma do respetivo Estado, ou pela entidade gestora do sistema de registo e liquidação das obrigações no mercado doméstico da República Popular da China.

4 - Sempre que os valores mobiliários abrangidos pela isenção prevista no n.º 1 sejam adquiridos em mercado secundário por sujeitos passivos residentes ou não residentes com estabelecimento estável no território português ao qual seja imputada a respetiva titularidade, os rendimentos auferidos devem ser incluídos na declaração periódica a que se refere o artigo 57.º do Código do IRS ou o artigo 120.º do Código do IRC, consoante os casos.

259º - outras disposições de caráter fiscal no âmbito do imposto sobre o rendimento. Numa norma só, temos estímulo ao investimento ao luso-chinês através de um benefício fiscal e, ao mesmo tempo, fomento do mercado de dívida pública. Há aqui normas muito curiosas que aparecem perdidas no meio do nada.

Alterações legislativas

Existe sempre um título “fantástico” onde se alteram N diplomas que tem de passar pela AR e não convém que haja processos muito visíveis, ou que vigorará por muito tempo ou há uma coisa pendente que foi esquecida.

Proposta OE 2019 | ARTIGO 271º

(Alteração ao Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de agosto)

O artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de agosto, que institui o abono de família para crianças e jovens e define a proteção na eventualidade de encargos familiares no âmbito

do subsistema familiar, na sua redação atual, passa a ter a seguinte redação:

(...)

No **271º**, alteram-se regimes jurídicos (nomeadamente o abono de família), gerando aumento da despesa. No meio de aparentemente alteações legislativas sem implicações orçamentais, existem normas com impacto orçamental – neste caso, aumento de despesa pública. Está aqui a majorar-se o valor do abono devido.

Proposta OE 2019 | ARTIGO 276º

(Alteração ao Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social)

Os artigos 157.º e 163.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de

Segurança Social, aprovado em anexo à Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, na sua redação atual, passam a ter a seguinte redação:

(...)

Outro exemplo é o previsto no **276º**, que altera o Código dos Regimes Contributivos da Seg. Social. Também aqui se aumenta a despesa pública. Isto implica o alargamento da base de acesso, significando que haverá mais benefícios, e, portanto, aumentará a despesa fiscal. No fundo, isto prevê que, por ex., a forma de calcular o que um trabalhador independente deve à Seg. Social tem por base os seus rendimentos, mas só uma parcela – e só a partir de um dado valor é que está sujeito a contribuição obrigatória. Aqui está a alargar-se o número de casos em que não há sujeição (mas há, ainda, direito a prestações).

O conceito de receita cessante, à luz da LEO, é só para a questão fiscal.

Analisámos o articulado da proposta de lei do OE. Dentro do articulado, a nossa preocupação passou por identificar exemplos de normas que nos mostrassem expressamente aquilo que estivemos a ver em termos conceptuais ao longo do semestre. Designadamente, percebamos na necessidade de pensar integradamente receita e despesa, identificámos normas específicas para as principais vias de receita que estudámos, temos exemplos concretos que podemos agora usar para reforçar as afirmações legais que fizemos até ao momento (o que é muito útil para o exame – dando exemplos da Lei do Orçamento do Estado na resposta).

Nota: ao estudar para o exame, não devemos fazer uma análise extensiva do OE, mas sim tirar do texto alguns exemplos que reforcem a base legal que trabalhámos e o raciocínio de articulação receita-despesa que focámos. Para nós, o orçamento só interessa para reforçar normas e ideias previamente adquiridas. O OE sairá ou a 28, ou a 31 de dezembro. Não há necessidade de imprimir o articulado todo. O objetivo do Orçamento é surgir como forma reveladora do que vimos até ao momento. Há que ter em atenção que os artigos invocados agora podem não coincidir – a maior parte não coincidirá – com os artigos da LOE, mas é fácil fazer a pesquisa e encontrar. Mais uma vez, mais importante do que a precisão concreta da norma toda e do regime que ela contém, é perceber o porquê da invocação da norma. Não temos de saber o plano das florestas. O que se deve fazer é uma demonstração legal. E é muito mais rico compatibilizar demonstração legal geral (LEO, lei-quadro da dívida pública direta, questão da lei das finanças regionais e locais, etc.) com um caso específico contido na lei do OE para 2019. Nem em todas as situações as normas do OE são válidas; há que fazer uma distinção e aplicar corretamente os nossos conhecimentos.

Quando referimos Orçamento de Estado, referimo-nos a um instrumento de previsão. Quando estabelecemos o nosso percurso, identificamos o OE e depois do OE a Conta Geral do Estado (resultado completo da execução). Já sabemos que quando apelamos à questão do OE, referimo-nos a um instrumento de previsão. Todavia, não se fique com a ideia de que o OE é apenas para prever. Face às normas analisadas, conseguimos delas extrair que o OE autoriza politicamente a efetuar certa despesa e receita, e limita os poderes públicos no conteúdo a arrecadar a receita e a gastar a verba arrecadada. Falar em OE é falar num instrumento de previsão, de autorização e de limitação.

O OE três funções:

>>> Função económica e financeira (prever);

>>> Função política (autorizar)

>>> Função jurídica (limitação do poder do executivo).

Outro aspeto que também é muito importante ter em atenção é que o OE não é a única via que o poder público tem para prever. Ainda que a função nuclear seja a previsão, este não é o único instrumento público a ser considerado na previsão da receita e da despesa pública. Não só temos de ter em atenção os vários orçamentos dos serviços públicos, mas temos outros documentos que são obrigatórios por lei e que vão cumprir essa função de previsão. Estamos a falar, em primeira análise, daquilo que o legislador designa por grandes opções – olhe-se agora ao 34º da LEO.

LEO | ARTIGO 34º

(Lei das Grandes Opções)

1 — O Governo apresenta à Assembleia da República a proposta de lei das Grandes Opções, até ao dia 15 de abril.

2 — A proposta de lei a que se refere no número anterior é acompanhada de nota explicativa que a fundamenta, devendo conter a justificação das opções de política económica assumidas e a sua compatibilização com os objetivos de política orçamental.

3 — A Assembleia da República aprova a Lei das Grandes Opções no prazo de 30 dias a contar da data da sua apresentação.

4 — A Lei das Grandes Opções é estruturada em duas partes:

a) Identificação e planeamento das opções de política económica;

b) Programação orçamental plurianual, para os subsectores da administração central e segurança social.

5 — A programação orçamental plurianual concretiza -se através do quadro plurianual das despesas públicas.

34 ° - prevê-se a necessidade e o governo apresentar à AR a lei das grandes opções. Deve conter a justificação das opções de política económica e a sua compatibilização com os objetivos da política orçamental. Este documento é prévio ao OE. Antigamente chamava-se Grandes Opções do Plano e não Grandes Opções. Antes do OE, o governo identifica e de alguma maneira planeia as opções de política económica e faz uma programação orçamental tendo em conta uma lógica de médio prazo (plurianual), sendo que o orçamento tem de ter por base esta lei das grandes opções feita anteriormente. Quando se constrói o OE, já se tem em conta a lei das grandes opções.

A sua necessidade é enquadrada pelo 34º da LEO; mas tem base constitucional. Vejam-se o 90º e o 91º, sobretudo o 91º, 2., da CRP, onde se encontra uma referência às grandes opções. Não se fique com a ideia de que há uma imperatividade que condicione o orçamento. São grandes opções macro, que estarão subjacentes à construção orçamental.

CRP | ARTIGO 90º

(Objetivos dos planos [Planos])

Os planos de desenvolvimento económico e social têm por objectivo promover o crescimento económico, o desenvolvimento harmonioso e integrado de sectores e regiões, a justa repartição individual e regional do produto nacional, a coordenação da política económica com as políticas social, educativa e cultural, a defesa do mundo rural, a preservação do equilíbrio ecológico, a defesa do ambiente e a qualidade de vida do povo português.

CRP | ARTIGO 91º

(Elaboração e execução dos planos [Planos])

1. Os planos nacionais são elaborados de harmonia com as respectivas leis das grandes opções, podendo integrar

programas específicos de âmbito territorial e de natureza sectorial.

2. As propostas de lei das grandes opções são acompanhadas de relatórios que as fundamentem.

3. A execução dos planos nacionais é descentralizada, regional e sectorialmente.

Um segundo instrumento muito importante é programa de estabilidade, previsto no 33º da LEO.

LEO | ARTIGO 33º

(Programa de Estabilidade)

1 — A atualização do Programa de Estabilidade compete ao Governo, sendo efetuada de acordo com a regulamentação da União Europeia aplicável.

2 — O Governo apresenta à Assembleia da República a atualização do Programa de Estabilidade, para os quatro anos seguintes, até ao dia 15 de abril.

3 — A Assembleia da República procede à apreciação do Programa de Estabilidade, no prazo de 10 dias a contar da data da sua apresentação.

4 — A atualização do Programa de Estabilidade especifica, partindo de um cenário de políticas invariantes, as medidas de política económica e de política orçamental do Estado português, apresentando de forma detalhada os seus efeitos financeiros, o respetivo calendário de execução e a justificação dessas medidas.

5 — A revisão anual do Programa de Estabilidade inclui um projeto de atualização do quadro plurianual das despesas e receitas públicas, sem prejuízo da sua concretização na Lei das Grandes Opções.

6 — O Governo envia à Comissão Europeia a atualização do Programa de Estabilidade até ao final de abril.

LEO | ARTIGO 34º

(Lei das Grandes Opções)

1 — O Governo apresenta à Assembleia da República a proposta de lei das Grandes Opções, até ao dia 15 de abril.

2 — A proposta de lei a que se refere no número anterior é acompanhada de nota explicativa que a fundamenta, devendo conter a justificação das opções de política económica assumidas e a sua compatibilização com os objetivos de política orçamental.

3 — A Assembleia da República aprova a Lei das Grandes Opções no prazo de 30 dias a contar da data da sua apresentação.

4 — A Lei das Grandes Opções é estruturada em duas partes:

a) Identificação e planeamento das opções de política económica;

b) Programação orçamental plurianual, para os subsectores da administração central e segurança social.

5 — A programação orçamental plurianual concretiza -se através do quadro plurianual das despesas públicas.

Este programa de estabilidade diz-nos que a atualização deste programa de estabilidade compete ao governo. O que nos diz o nº 1? Este programa de estabilidade é a concretização de uma obrigação no espaço da UE. Assim chegamos à figura do pacto de estabilidade. O nosso programa de estabilidade é uma concretização nacional do pacto de estabilidade europeu.

Há a necessidade de criar um programa de estabilidade, tendo em conta as opções da UE produzidas no pacto de estabilidade. No fundo, o que se está a dizer é que o Governo português tem de ter em atenção o cenário de políticas invariáveis e outras variáveis (algumas questões mudam e

outras não); neste caso, atendendo a regras e compromissos europeus são invariáveis, onde se tem em atenção uma lógica plurianual e não meramente anual. Por isso se fala num pacto de estabilidade 2017-2021, dando origem a um programa de estabilidade de 2017 a 2021. Recapitulando, no espaço da UE os EM desenvolvem o chamado pacto de estabilidade e tem um conjunto de regras estabelecidas chamado pacto de estabilidade. EM face desses compromissos assumidos neste espaço do pacto de estabilidade, o governo nacional tem de produzir um programa de estabilidade, que tem por base os compromissos assumidos no pacto de estabilidade da UE. Associa uma análise plurianual para além da análise anual que o orçamento prevê. Isto tem por base a necessidade que há de coordenar as políticas orçamentais na zona euro. Já por várias vezes enfatizámos quer as opções políticas nacionais nas finanças públicas estão condicionadas quer por elementos legais, quer por elementos económicos, quer por elementos políticos. No quadro das condicionantes legais, temos-las da UE e temos-las nacionais. [V. texto FFMS Moodle.](#)

Para além disto, temos os **planos setoriais**, previstos nos arts. 90º e 91º da CRP (v. *supra*). Aqui há uma tentativa pelo legislador constitucional de sistematizar a decisão política quanto à forma como as opções em que esta se situa e faz sectorialmente. Por isso existe um plano nacional para a promoção da bicicleta e outros modos de transporte suaves, um plano nacional de saúde, etc. Por setores também se apresenta um desenho de opções políticas que determinam a orientação das decisões políticas orçamentais. Assim, além do Orçamento – e ainda que o orçamento seja o documento unitário, temos outros instrumentos com uma ideia de previsão – a lei das grandes opções, o programa de estabilidade (33º e 34º da LEO) e os planos setoriais, previstos na CRP e concretizados ministério a ministério de acordo com orientações políticas. Se isto é assim em termos de construções prévias ao Orçamento e que devem ser tidas e consideradas por ele, também temos possibilidade de existirem planos específicos de auxílio financeiro que condicionam as opções orçamentais.

Exemplo recente: PAEF – programa de assistência económica e financeira feito pela troika, que deu origem a um memorando de entendimento contendo um conjunto de obrigações de redução de défice orçamental e despesa pública, com necessidade de medidas de transformação estrutural – alterações estruturais na legislação em certos setores. Tivemos o programa na RA da Madeira, e o plano de apoio à economia local, para retirar o endividamento excessivo às autarquias locais. São planos específicos de auxílio financeiro, que vão condicionar também a previsão orçamental. Isto revela que, ainda que o orçamento desenhe a

previsão da receita e despesa para um ano económico em concreto, isto, além de todas as limitações económicas e políticas, tem estas condicionantes prévias: Lei das Grandes Opções, planos setoriais e, em termos excepcionais, programas de assistência económica e financeira internacionais e pode haver esse programa e termos regionais e em termos locais. Tudo isto vai condicionar a previsão orçamental.

1ª ideia: o orçamento é previsão, mas também autorização e limite.

2ª ideia: é o documento central de previsão, mas não é o único. Temos também a Lei das Grandes Opções, o programa de estabilidade, planos setoriais e, eventualmente, podemos ter auxílios financeiros específicos que condicionam a previsão, quer em termos internacionais quer nacionais (regionais ou locais).

3ª ideia: o orçamento é apenas uma das peças no processo orçamental.

Utilizaremos a definição legal contida na Lei 64-C, de 2011, de 30 de dezembro, anexo I. No anexo I, está presente a seguinte definição de processo orçamental:

Lei 64-C/2011, de 30/12, Anexo I | I.

(Elaboração e execução dos planos [Planos])

O processo orçamental compreende o conjunto de regras e procedimentos, de carácter formal ou informal, que regem a elaboração, aprovação, execução, monitorização, controlo e correcção do orçamento, bem como a prestação de contas. Pela sua dimensão, pelo número de actores envolvidos, pela sua complexidade e pela natureza dos incentivos presentes, o processo orçamental coloca importantes desafios de coordenação e de responsabilização dos diferentes intervenientes.

(...)

Esta definição dá-nos o retrato fiel do que é um processo orçamental; é algo muito variado, feito e pensado para construir o orçamento, para aplicá-lo / executá-lo, para o controlar e para se poder averiguar que aquilo que foi executado e controlado na execução bate certo com aquilo que ocorreu no imprevisto. Daí que se tenha este conceito que fala em elaboração, aprovação, execução, monitorização, controlo, correção do orçamento e prestação de conta. Temos regras e procedimentos para organizar o orçamento, para o aprovar, para o executar, para monitorizar o orçamento, para controlar o OE, para corrigir o OE e para prestar contas de todo este procedimento nestas várias etapas. Este é um aspeto fundamental. Atenção: várias fases, vários momentos, regras específicas para cada um deles.

Face a esta apresentação do conceito de processo orçamental, vamos tentar identificar, nas várias etapas, as regras e os procedimentos a adotar. Antes disso, RCP queria que tivéssemos em atenção que existe um conjunto de princípios a considerar, e de que já fomos falando ao longo do semestre. RCP apenas quer reforçar, do ponto de vista sistemático, a sua existência. Quando olhamos para aquilo que a doutrina chama de constituição financeira, olhamos para o 105º, que contém o que o legislador chama princípios orientadores, mas que RCP chama regras.

CRP | ARTIGO 105º

(Orçamento)

1. O Orçamento do Estado contém:

- a) A discriminação das receitas e despesas do Estado, incluindo as dos fundos e serviços autónomos;*
- b) O orçamento da segurança social.*

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

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

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

No 105º, 1., apresenta-se o que está dentro do OE (o que ele deve conter); no 105º, 2., diz-se que para o OE ser construído tem de atender as grandes opções ou outras eventuais obrigações assumidas por lei ou contrato. Quando olhamos para o nº 3, vemos que promove um princípio de transparência (que, realmente, é um princípio). Por outro lado, o 4º fala-nos de qual o conteúdo do orçamento e, finalmente, diz-nos que para executar o orçamento tem de haver um chamado DL de execução orçamental. Ao citarmos este 105º, apenas retiramos noções muito basilares e o um princípio chamado princípio da transparência. Mas se olharmos para os artigos iniciais da LEO, percebemos que os princípios são muito mais vastos.

Olhemos para os arts. 9º a 19º da LEO (v. LEO). RCP reforça a sua importância. Unidade e universalidade – 9º - o OE tem de conter todas as receitas e as despesas. O 10º fala de uma estabilidade orçamental. Na estabilidade orçamental, já vimos a complicação deste artigo. O 10º remete para o nº 3, onde se remete para as regras orçamentais numéricas estabelecidas no 3º do presente título, que são o 20º, 21º, 22º, 23º, 24º e 25º. Falamos de limites à dívida pública com origem na UE e transpostos por base da LEO.

O 11º fala da questão da sustentabilidade (financiar todos os compromissos, assumido ou assumir, com respeito pela regra de saldo orçamental estrutural e de dívida pública). Há o princípio da solidariedade recíproca. O 12º, 2 diz que todos os subsectores e serviços têm de ter em atenção o impacto geral que vão provocar. Há uma ideia de solidariedade recíproca; isto é o fundamento para garantir que, no seio das finanças regionais e locais, apesar da autonomia financeira, essa autonomia tem de estar adequada às grandes opções e as grandes construções que o Orçamento do estado central faz. Olhemos, também, ao 13º. Ele é muito importante ao nível do endividamento público – questão da equidade intergeracional. E atendamos ao 14º da LEO, onde se conjuga importância da anualidade e

plurianualidade. Quer isto dizer que o OE é um orçamento anual, tendo em si a anualidade embutida, mas isso não deve significar um afastamento do impacto plurianual e a construção de um orçamento numa lógica plurianual, havendo despesas que se prolongam ao longo dos anos e têm de ser orçamentadas faseadamente ao longo desses anos. A plurianualidade pode e deve intervir nas opções orçamentais.

No 15º (não compensação), vemos que todas as receitas e todas as despesas são inscritas pela sua importância integral. Veja-se também o 16º e a não consignação. Embora no nº 2 haja hipóteses de consignação de receita e ela não seja toda para alimentar o mesmo somatório. O 17º - princípio da especificação tem muito a ver com a capacidade de controlar a execução do orçamento. No fundo, a classificação das despesas e das receitas. Há que recordar o 18º, em que se fala na lógica dos 3 Es – economia, eficiência e eficácia – e a questão da transparência orçamental (19º). No fundo, o que estamos aqui a dizer é que são vistas para a receita, para a despesa e são tidos em conta no orçamento, documento que integra a receita e a despesa numa abordagem mundial do articulado.

Posto isto, é fundamental percebermos, ao longo das etapas do processo orçamental, quais as regras que orientam esse processo. A primeira regra deve dar-nos a resposta à pergunta: "o que é que tem de estar contido no OE?" Já fizemos esta pergunta a propósito da orçamentação e da desorçamentação. Temos de ter em atenção as regras que vigoram no âmbito subjetivo do OE. A ideia central é uma lógica de orçamentação crescente. Não esqueçamos, contudo, que falamos do orçamento do estado central, que não se confunde com o orçamento de cada uma das RA e os orçamentos do poder local, mas não há total independência. Há a solidariedade enquanto princípio, o que significa que as opções regionais e locais têm impacto no OE – e, por isso, tem de estar tudo bem alinhado e os limites de estar bem estabelecidos.

Nota: quando aparece o 105º da CRP? Quando pensamos em CRP, pensamos na determinação de conjuntos orientadores de regras a depois serem concretizadas em legislação infraconstitucional. Temos de saber bem a diferença entre princípio e regra.

Um segundo aspeto a ser abordado (e que é mais complexo) são as regras que dão suporte aos princípios de estabilidade orçamental e sustentabilidade das finanças públicas. Começamos

em princípios e agora passamos para regras. Não nos devemos esquecer de que os princípios existem previamente às regras e que as regras concretizam princípios. Veremos agora como estes princípios serão concretizados na legislação ao longo do processo orçamental.

Podemos pensar no princípio da estabilidade e da sustentabilidade, mas como e que isto na prática é assegurado pelo OJ? Há que procurar as regras que visam concretizar estes princípios. A propósito destes dois princípios são importantes as regras orçamentais dos arts. 20º a 26º da LEO.

São regras derivadas do DUE. As opções aqui consideradas batem certo, “casam” e são decorrência daquilo que ocorre no seio do DUE. Quando falamos no DUE, estamos a falar do TFUE, que casa com o chamado tratado sobre a estabilidade, coordenação e governação na união económica e monetária, e que dá origem ao chamado pacto orçamental. Por outro lado, também ligado ao TFUE, existe o chamado Plano de Estabilidade e Crescimento (PEC-UE). Este PEC foi renovado, dando origem ao chamado “six-pack” e “two-pack”. A pairar, numa nebulosa, temos o chamado mecanismo europeu de estabilidade. Isto é a base normativa da UE para as regras nacionais orçamentais. Aqui temos regras quantitativas e regras procedimentais.

O conteúdo dos arts. 20º a 26º da LEO bebe desta base; são compromissos assumidos em Bruxelas.

Começemos pela análise do TFUE, 121º e 126º.

Nota: precisamos apenas destes dois artigos de DUE na nossa coletânea de legislação (estão no livro-coletânea).

TFUE | ARTIGO 121º

1. Os Estados-Membros consideram as suas políticas económicas uma questão de interesse comum e coordená-las no Conselho, de acordo com o disposto no artigo 120º.

2. O Conselho, sob recomendação da Comissão, elabora um projeto de orientações gerais das políticas económicas dos Estados-Membros e da União e apresentará um relatório ao Conselho Europeu com as suas conclusões.

O Conselho Europeu, deliberando com base no relatório do Conselho, discutirá uma conclusão sobre as orientações gerais das políticas económicas dos Estados-Membros e da União.

Com base nessa conclusão, o Conselho aprovará uma recomendação que estabeleça essas orientações gerais. O Conselho informará o Parlamento Europeu da sua recomendação.

3. A fim de garantir uma coordenação mais estreita das políticas económicas e uma convergência sustentada dos comportamentos das economias dos Estados-Membros, o Conselho, com base em relatórios apresentados pela Comissão, acompanhará a evolução económica em cada Estado-Membro e na União e verificará a compatibilidade das políticas económicas com as orientações gerais a que se refere o nº 2, procedendo regularmente a uma avaliação global da situação.

Para efeitos desta supervisão multilateral, os Estados-Membros enviarão informações à Comissão acerca das medidas importantes por eles tomadas no domínio das suas políticas económicas e quaisquer outras informações que considerem necessárias.

4. Sempre que se verificar, no âmbito do procedimento a que se refere o nº 3, que as políticas económicas de determinado Estado-Membro não são compatíveis com as orientações gerais a que se refere o nº 2 ou que são suscetíveis de comprometer o bom funcionamento da União Económica e Monetária, a Comissão pode dirigir uma advertência ao Estado-Membro em causa. O Conselho, por recomendação da Comissão, pode dirigir as recomendações necessárias a esse Estado-Membro. O Conselho, sob proposta da Comissão, pode decidir tornar públicas as suas recomendações.

No âmbito do presente número, o Conselho delibera sem ter em conta o voto do membro do Conselho que representa o Estado-Membro em causa.

A maioria qualificada dos outros membros do Conselho é definida nos termos da alínea a) do nº 3 do artigo 238º.

5. O Presidente do Conselho e a Comissão apresentarão um relatório ao Parlamento Europeu sobre os resultados da supervisão multilateral. O Presidente do Conselho pode ser convidado a comparecer perante a competente comissão do Parlamento Europeu, se o Conselho tiver tornado públicas as suas recomendações.

6. O Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de regulamentos adotados de acordo com o processo legislativo ordinário, podem aprovar as regras do procedimento de supervisão multilateral a que se referem os n.ºs 3 e 4.

TFUE | ARTIGO 126º

1. Os Estados-Membros devem evitar défices orçamentais excessivos.

2. A Comissão acompanhará a evolução da situação orçamental e do montante da dívida pública nos Estados-Membros, a fim de identificar desvios importantes. Examinará, em especial, o cumprimento da disciplina orçamental com base nos dois critérios seguintes:

a) Se a relação entre o défice orçamental programado ou verificado e o produto interno bruto excede um valor de referência, exceto:

— se essa relação tiver baixado de forma substancial e contínua e tiver atingido um nível que se aproxime do valor de referência,

— ou, em alternativa, se o excesso em relação ao valor de referência for meramente excepcional e temporário e se aquela relação continuar perto do valor de referência;

b) Se a relação entre a dívida pública e o produto interno bruto excede um valor de referência, exceto se essa relação se encontrar em diminuição significativa e se estiver a aproximar, de forma satisfatória, do valor de referência.

Os valores de referência encontram-se especificados no Protocolo relativo ao procedimento aplicável em caso de défice excessivo, anexo aos Tratados.

3. Se um Estado-Membro não cumprir os requisitos constantes de um ou de ambos estes critérios, a Comissão preparará um relatório. O relatório da Comissão analisará igualmente se o défice orçamental excede as despesas públicas de investimento e tomará em consideração todos os outros fatores pertinentes, incluindo a situação económica e orçamental a médio prazo desse Estado-Membro.

A Comissão pode ainda preparar um relatório se, apesar de os requisitos estarem a ser preenchidos de acordo com os

critérios enunciados, for de opinião de que existe um risco de défice excessivo em determinado Estado-Membro.

4. O Comité Económico e Financeiro formulará um parecer sobre o relatório da Comissão.

5. Se a Comissão considerar que em determinado Estado-Membro existe ou poderá ocorrer um défice excessivo, envia um parecer ao Estado-Membro em causa e do facto informa o Conselho.

6. O Conselho, sob proposta da Comissão, e tendo considerado todas as observações que o Estado-Membro interessado pretenda fazer, decidirá, depois de ter avaliado globalmente a situação, se existe ou não um défice excessivo.

7. Sempre que, nos termos do n.º 6, o Conselho decida que existe um défice excessivo, adota sem demora injustificada, sob recomendação da Comissão, recomendações que dirige ao Estado-Membro em causa, para que este ponha termo a essa situação num dado prazo. Sem prejuízo do disposto no n.º 8, essas recomendações não serão tornadas públicas.

8. Sempre que verificar que, na sequência das suas recomendações, não foram tomadas medidas eficazes no prazo estabelecido, o Conselho pode tornar públicas as suas recomendações.

9. Se um Estado-Membro persistir em não pôr em prática as recomendações do Conselho, este pode decidir notificar esse Estado-Membro para, num dado prazo, tomar medidas destinadas a reduzir o défice para um nível que o Conselho considerar necessário para obviar à situação.

Nesse caso, o Conselho pode pedir ao Estado-Membro em causa que lhe apresente relatórios de

acordo com um calendário específico, a fim de analisar os esforços de ajustamento desse Estado-Membro.

10. O direito de intentar ações previsto nos artigos 258º e 259º não pode ser exercido no âmbito dos n.ºs 1 a 9 do presente artigo.

11. Se um Estado-Membro não cumprir uma decisão tomada nos termos do n.º 9, o Conselho pode decidir aplicar, ou eventualmente reforçar, uma ou mais das seguintes medidas:

— exigir que o Estado-Membro em causa divulgue informações complementares, a determinar pelo Conselho, antes de emitir obrigações e títulos,

— convidar o Banco Europeu de Investimento a reconsiderar a sua política de empréstimos em relação ao Estado-Membro em causa,

— exigir do Estado-Membro em causa a constituição, junto da União, de um depósito não remunerado de montante apropriado, até que, na opinião do Conselho, o défice excessivo tenha sido corrigido,

— impor multas de importância apropriada.

O Presidente do Conselho informará o Parlamento Europeu das decisões tomadas.

12. O Conselho revogará parte ou a totalidade das decisões ou recomendações a que se referem os n.ºs 6 a 9 e 11 na medida em que considere que o défice excessivo no Estado-Membro em causa foi corrigido. Se o Conselho tiver previamente tornado públicas as suas recomendações, deve, logo que a decisão tomada ao abrigo do n.º 8 tiver sido revogada, fazer uma declaração pública de que deixou de existir um défice excessivo no Estado-Membro em causa.

13. Ao adotar as suas decisões ou recomendações a que se referem os n.ºs 8, 9, 11 e 12, o Conselho delibera por recomendação da Comissão.

Ao adotar as medidas previstas nos n.os 6 a 9, 11 e 12, o Conselho delibera sem ter em conta o voto do membro do Conselho que representa o Estado-Membro em causa.

A maioria qualificada dos outros membros do Conselho é definida nos termos da alínea a) do n.º 3 do artigo 238.º.

14. O Protocolo relativo ao procedimento aplicável em caso de défice excessivo, anexo aos Tratados, contém outras disposições relacionadas com a aplicação do procedimento descrito no presente artigo.

O Conselho, deliberando por unanimidade, de acordo com um processo legislativo especial, e após consulta do Parlamento Europeu e do Banco Central Europeu, aprovará as disposições apropriadas, que substituirão o referido Protocolo.

Sem prejuízo das demais disposições do presente número, o Conselho, sob proposta da Comissão, e após consulta do

Parlamento Europeu, estabelecerá regras e definições para a aplicação das disposições do citado Protocolo.

O TFUE estabelece o que se pode chamar um braço preventivo; quer garantir / prevenir problemas de finanças públicas; quer prevenir défices elevados e descontrolo das contas públicas dos EM. Para isso, quer agir e não reagir – prevenir e não ser uma mera reação. É que, se for uma mera reação, já não é o 121º a ter o regime, mas o 126º. Se houver descontrolo das contas públicas, vale o 121º e não o 126º. O que nos determina a UE para prevenir catástrofes financeiras públicas? Diz-nos o n.º 1 que os EM consideram as suas políticas económicas uma questão de interesse comum e coordená-las-ão no Conselho. Esta ideia de prevenção passa por garantir que todos os países chegam a uma posição financeira e orçamental estável de médio prazo através de uma coordenação das políticas económicas. No fundo, diz-se: “vamos atuar lá atrás, na coordenação das nossas intervenções económicas, na garantia da estabilidade e do bom funcionamento da nossa economia, por forma a que funcione robustamente e o Estado não tenha de aumentar muito a despesa pública e ter acesso ao mercado da dívida pública, para os juros serem adequados. Assim, a primeira abordagem feita pelo TFUE é dizer “EM, vocês devem começar por coordenar as vossas políticas económicas de modo a que haja uma posição financeira e orçamental estável a médio prazo. Para garantir essa coordenação e garantir que ela surta bons resultados, se olharmos para o n.º 2 e 3, verificamos que o legislador “constitucional” europeu. Há que ter em atenção que esta ideia que o legislador da UE teve para garantir a coordenação foi uma lógica de supervisão multilateral sobre as posições orçamentais, estando-se atento ao desenrolar das políticas orçamentais e aos resultados orçamentais. Isto tem por objetivo prevenir, garantindo que há a deteção do problema quando ele ainda é quase insignificante, de maneira a poder ser um aviso prévio a problemas mais sérios. O que se faz neste processo de supervisão multilateral se se detetarem aspetos preocupantes? Pode haver uma advertência da Comissão e o Conselho pode proceder a recomendações, ou seja, reorientações na política orçamental e na política económica. À partida, quer a advertência quer a recomendação são feitas a título privado; mas, se os Estados não fizerem caso disso, elas podem assumir caráter público por decisão do Conselho. No fundo, o que se está a tentar utilizar é a ferramenta da credibilidade do Estado e o impacto que isso pode ter nos mercados e na reação dos mercados à notícia de que o Estado está mal.

Assim, o 121º, tentando prevenir os problemas, parte da coordenação das políticas económicas e cria uma lógica de previsão multilateral sobre s posições dos EM. Se deteta algum problema de

compatibilidade, acontece o que vimos. A tentativa de prevenir passa por coordenar e supervisionar. Porém, o normal, infelizmente, é as coordenações entre vários Estados não reagirem bem, sobretudo sendo o historial e a credibilidade das economias serem muito diferentes. Assim, é normal que possa ocorrer uma situação problemática para as finanças públicas nacionais, que tem impacto sistémico nos outros EM. Precisamente para se tentar evitar esse risco sistémico de todas as más consequências se propagarem pelos outros EM (e aqui pensamos em EM que partilham a mesma moeda), foi criado o regime do 126º, que pretende evitar défices excessivos e pretende evitar níveis de dívida pública excessivos. O que o 126º nos vem dizer é: “Estados, para a UE, nos termos do TFUE, os limites legais máximos que desequilíbrio orçamental que podem existir são X, e tudo o que estiver abaixo desse X tenderá a correr bem e é aceitável, mas tudo o que estiver acima desse limite tem de surgir uma buzina e o Estado em concreto tem de começar a corrigir a situação”.

Portanto, primeiro aspeto: não correndo bem a questão da coordenação e da supervisão, temos de ter em atenção um conjunto quantitativo de valores que nos dão a informação sobre a sanidade ou não sanidade das contas públicas. Uma vez ultrapassado esse quantitativo, começam a tocar as campanhas e os mecanismos do 126º podem ser aplicados. O que é o que o 126º especificamente nos diz?

126º, 1. – os EM devem evitar défices orçamentais excessivos - atenção: não se diz que devem evitar défices orçamentais. Até certo limite quantitativo, aceita-se que não suscite problema de maior o desequilíbrio orçamental. A partir de um dado limite, já será excessivo e tem de ser corrigido. Diz-nos o nº 2 que a comissão acompanhará a evolução da situação orçamental e do montante da dívida pública (estão aqui os dois critérios de aferição da sustentabilidade e estabilidade das finanças públicas – défice e dívida). Todavia, há desvios aceitáveis e outros mais importantes. Nada é dito quanto ao quantitativo. Se olharmos para as várias alíneas do nº 2, não há qualquer elemento quantitativo identificado, mas ele deverá estar identificado numa relação com o PIB. É daqui que nasce a relação da percentagem do PIB. Em protocolo adicional a este 126º do TFUE, estabelece-se a regra quantitativa. O protocolo ao 126º diz que o valor aceitável de dívida pública é 60% do PIB, e, a propósito do défice, fala em 3% do PIB. O défice não pode ser superior a 3% do PIB, a dívida não poder superior a 60% do PIB. Se for, há campanhas furiosas a apitar e há um problema a ser corrigido.

O 126º aponta a necessidade da sustentabilidade das finanças públicas, garantindo níveis não excessivos nem com desvios importantes em termos de défice e dívida. Os valores não vêm expressos no

artigo, mas em protocolo adicional estabelece-se 3% para o défice, 60% para a dívida. O Resto do artigo mostra-nos o que acontece no caso de estes valores serem ultrapassados. Qual o procedimento que Bruxelas faz em face de ter sido ultrapassados os limites quantitativos de sustentabilidade, e não só, das finanças públicas nacionais? Depois de vermos o 126º, vamos olhar para o Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governação na UEM, para percebermos que tudo o que dissemos aqui está no 20º a 26º da nossa LEO.

5 DEZ 2018

Conceitos-chave: Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária (“pacto orçamental”).

Estávamos a trabalhar sobre o OE e a verificar que umas das regras pelas quais o OE se tem guiado tem a ver com a sustentabilidade e estabilidade dos resultados orçamentais. Essas regras estão previstas nos arts. 20º a 26º da LEO. Havíamos dito que os dois elementos de análise e confronto para aferir a sustentabilidade e a estabilidade das finanças públicas são o défice e a dívida. Isto nasce de uma influência da UE. A primeira base para essa influência da UE é o previsto no TFUE: nomeadamente, os arts. 121º e 126º. O 121º do TFUE procurava prevenir uma situação de desequilíbrio das contas públicas, sendo que, para o caso concreto de desequilíbrio, ele seria aferido no âmbito do 126º, que determina a necessidade de não haver défices excessivos. Em protocolo adicional ao 126º, encontramos os quantitativos devidos para que não haja este espaço de desequilíbrio: 3% do PIB para o défice e 60% do PIB para a dívida pública. A questão seguinte é: o que acontece se um Estado tem valores de défice superiores aos quantitativamente previstos como limites máximos. O artigo diz-nos que, se o Estado não cumpre, a Comissão faz uma análise da situação, manda um relatório que tem parecer do Comité Económico Financeiro ao EM e informa o Conselho. Tudo é feito de forma confidencial. A Comissão assume as rédeas do processo. Quem decide se há ou não incumprimento é o Conselho, com base na informação fornecida pela Comissão. Caso decida que há, correm recomendações para o Estado. O Estado deve fazer os ajustamentos internos recomendados pelo Conselho. Tudo isto continua a ser confidencial. Contudo, se nada for feito pelo Estado, há a possibilidade de se tornar

público todo este processo, tendo a publicidade, naturalmente, um impacto nos mercados e na credibilidade do próprio Estado, podendo influenciar a economia. Se continuar a não cumprir, no 126º encontramos um quinto momento: uma notificação do incumprimento que, se persistir, pode dar origem a medidas sancionatórias. Assim, em face de desequilíbrios e uma persistência atuação por parte do Estado em desconsiderar esses desequilíbrios, a imposição de medidas sancionatórias – que, muitas vezes, são multas a ser pagas. Por outro lado, quando se restabelece o equilíbrio, há uma obrigação de revogação destas medidas. E, quando há sanção, deve haver (diz-nos o artigo) uma maioria qualificada na decisão de recomendar na decisão de sancionar.

Assim, o 126º determina os limites quantitativos adequados para a sustentabilidade das finanças públicas. Nesse caso, ativa-se um procedimento próprio que passa, em primeiro lugar, por uma análise da Comissão, com participação ao Conselho, tudo em versão confidencial. Mas, se o Estado não conseguir resolver o seu problema, passa-se para a publicidade do procedimento, e isto pode dar origem, para além de recomendações, a sanções específicas, incluindo, por exemplo, multas.

Como vimos na aula passada, para além do TFUE, havendo a necessidade de obviar riscos sistémicos, foi-se mais longe e criou-se um Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governança na União Económica e Monetária (“pacto orçamental”). Este tratado parte do pressuposto de que há a necessidade de os governos manterem finanças públicas sãs e sustentáveis, e evitarem défices orçamentais excessivos, sendo determinante para preservar a estabilidade de toda a área euro, e, conseqüentemente, exige regras específicas, incluindo regras de equilíbrio orçamental e regras corretivas. Um dos objetivos deste tratado passa, assim, por incluir a chamada regra de equilíbrio orçamental, e, caso não seja respeitada, há um mecanismo automático para medidas corretivas.

Esta regra do equilíbrio orçamental foi expressa naquilo que se apelidou de Pacto Orçamental, nos arts. 3º a 8º deste tratado.

Pacto Orçamental | ARTIGO 3º

1. Para além das suas obrigações por força do direito da União Europeia e sem prejuízo das mesmas, as Partes Contratantes aplicam as regras que constam do presente número:

a) A situação orçamental das administrações públicas de uma Parte Contratante é equilibrada ou excedentária;

b) Considera-se que é respeitada a regra prevista na alínea a) se o saldo estrutural anual das administrações públicas tiver atingido o objetivo de médio prazo específico desse país, tal como definido no Pacto de Estabilidade e Crescimento revisto, com um limite de défice estrutural de 0,5 % do produto interno bruto a preços de mercado. As Partes Contratantes asseguram uma rápida convergência em direção aos respetivos objetivos de médio prazo.

O prazo para essa convergência será proposto pela Comissão Europeia tendo em conta os riscos para a sustentabilidade específicos do país. Os progressos realizados para atingir o objetivo de médio prazo e o cumprimento do mesmo são apreciados com base numa avaliação global que tenha como referência o saldo estrutural, incluindo uma análise da despesa líquida de medidas discricionárias em matéria de receitas, em linha com o Pacto de

c) As Partes Contratantes podem desviar-se temporariamente do respetivo objetivo de médio prazo ou da respetiva trajetória de ajustamento apenas em circunstâncias excecionais, tal como definido no n.º 3, alínea b);

d) Sempre que a relação entre a dívida pública e o produto interno bruto 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 fixado na alínea b) pode atingir um défice estrutural de, no máximo, 1,0 % do produto interno bruto a preços de mercado;

e) Se for constatado um desvio significativo do objetivo de médio prazo ou da respetiva trajetória de ajustamento, é automaticamente acionado um mecanismo de correção. Esse mecanismo compreende a obrigação de a Parte Contratante em causa aplicar medidas para corrigir o desvio dentro de um determinado prazo.

2. As regras previstas no n.º 1 produzem efeitos no direito nacional das Partes Contratantes o mais tardar um ano após a entrada em vigor do presente Tratado, através de disposições vinculativas e de carácter permanente, de preferência a nível constitucional, ou cujos respeito e cumprimento possam ser de outro modo plenamente assegurados ao longo dos processos orçamentais nacionais.

As Partes Contratantes instituem, a nível nacional, o mecanismo de correção referido no n.º 1, alínea e), com base em princípios comuns a propor pela Comissão Europeia quanto, designadamente, ao carácter, dimensão e

escalonamento no tempo das medidas corretivas a adotar, mesmo no caso de circunstâncias excepcionais, e ao papel e independência das instituições responsáveis, a nível nacional, por controlar o cumprimento das regras que constam do n.º 1.

Esse mecanismo de correção respeita integralmente as prerrogativas dos parlamentos nacionais.

3. Para efeitos do presente artigo, são aplicáveis as definições previstas no artigo 2.º do Protocolo (n.º 12) sobre o procedimento relativo aos défices excessivos, anexo aos Tratados da União Europeia.

Para efeitos do presente artigo, são também aplicáveis as seguintes definições:

a) Entende-se por "saldo estrutural anual das administrações públicas" o saldo anual corrigido das variações cíclicas e líquido de medidas extraordinárias e temporárias;

b) Entende-se por "circunstâncias excepcionais" o caso de ocorrência excepcional não controlável pela Parte Contratante em causa e que tenha um impacto significativo na situação das finanças públicas ou períodos de recessão económica grave tal como constam do Pacto de Estabilidade e Crescimento revisto, desde que o desvio temporário da Parte Contratante em causa não ponha em risco a sustentabilidade das finanças públicas a médio prazo.

acórdão do Tribunal de Justiça é vinculativo para as partes no processo, as quais tomam as medidas necessárias à execução do acórdão no prazo fixado pelo Tribunal de Justiça.

2. Com base na sua própria apreciação ou na da Comissão Europeia, uma Parte Contratante, se considerar que outra Parte Contratante não tomou as medidas necessárias à execução do acórdão do Tribunal de Justiça a que se refere o n.º 1, pode propor uma ação no Tribunal de Justiça e requerer a imposição de sanções pecuniárias, segundo os critérios estabelecidos pela Comissão Europeia no âmbito do artigo 260.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Se declarar que a Parte Contratante em causa não executou o seu acórdão, o Tribunal de Justiça pode condená-la ao pagamento de uma quantia fixa ou de uma sanção pecuniária compulsória, adequada às circunstâncias, que não pode ser superior a 0,1 % do seu produto interno bruto. Os montantes em que sejam condenadas as Partes Contratantes cuja moeda seja o euro são pagos ao Mecanismo Europeu de Estabilidade. Nos outros casos, os pagamentos são efetuados ao orçamento geral da União Europeia.

3. O presente artigo constitui um compromisso entre as Partes Contratantes na aceção do artigo 273.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

No 3º do Pacto Orçamental, encontramos, por um lado, os 60% do PIB; e, por outro, os 0,5% do PIB para o défice estrutural. Recorde-se que já havíamos detetado estes 0,5% na nossa LEO. A nossa norma orçamental, que estabelece um limite para o défice estrutural, é uma decorrência do Pacto Orçamental; é uma influência direta da UE.

No caso de esta regra do défice estrutural e dos 60% do PIB não ser cumprida, diz-nos o 8º que a Comissão Europeia que os outros EM podem propor uma ação no TJUE. Está a adensar-se o peso para que haja uma correção das situações de desvio às regras orçamentais. Veja-se que o acórdão do TJ é vinculativo.

A pergunta seguinte passa por saber, então, como é que se resolvem os casos em que há este desvio. Até ao momento, vimos que o TFUE impõe quantitativos, que o Estado tem de resolver sob pena de haver sanções. Chegamos ao Pacto Orçamental, e o que este nos diz é que o Estado tem limites quantitativos, que tem de cumprir, sendo que, no limite, os outros EM podem propor uma ação no TJUE, que é vinculativa. Fala-se na necessidade de um mecanismo de resolução, mas nada se diz acerca desse mecanismo de resolução em concreto. Aqui convém fazer uma remissão para a legislação nacional, onde se estabelece esse processo.

Pacto Orçamental | ARTIGO 8º

1. A Comissão Europeia é convidada a apresentar em tempo oportuno às Partes Contratantes um relatório sobre as disposições adotadas por cada uma delas, em aplicação do artigo 3.º, n.º 2. Se a Comissão concluir no seu relatório, após ter dado à Parte Contratante em causa oportunidade de apresentar as suas observações, que essa Parte Contratante não cumpriu o disposto no artigo 3.º, n.º 2, uma ou mais Partes Contratantes propõem uma ação no Tribunal de Justiça da União Europeia.

Independentemente do relatório da Comissão, uma Parte Contratante, se considerar que outra Parte Contratante não cumpriu o disposto no artigo 3.º, n.º 2, pode igualmente propor uma ação no Tribunal de Justiça. Em ambos os casos, o

LEO | ARTIGO 22°

(Desvio significativo)

1 — A identificação de um desvio significativo face ao objetivo de médio prazo ou face ao saldo previsto na trajetória de convergência constantes, respetivamente, dos n.os 1 e 2 do artigo 20.º é feita com base na análise comparativa entre o valor verificado e o valor previsto.

2 — Para efeitos do disposto no número anterior, o valor verificado é calculado com base nos dados constantes da notificação do procedimento por défices excessivos efetuada pelas autoridades estatísticas.

3 — Estando em trajetória de convergência, considera-se que existe um desvio significativo quando se verifique, pelo menos, uma das seguintes situações: a) O desvio apurado face ao saldo estrutural previsto for, no mínimo, de 0,5 % do PIB, num só ano, ou de pelo menos 0,25 % do PIB em média anual em dois anos consecutivos;

b) A evolução da despesa líquida de medidas extraordinárias e temporárias em matéria de receita tiver um contributo negativo no saldo das administrações públicas de, pelo menos, 0,5 % do PIB, num só ano, ou cumulativamente em dois anos consecutivos.

4 — Para efeitos de determinação de um desvio significativo não é considerado o previsto na alínea b) do número anterior, se o objetivo de médio prazo tiver sido superado, tendo em conta a possibilidade de receitas excecionais significativas, e se os planos orçamentais

estabelecidos no Programa de Estabilidade não colocarem em risco aquele objetivo ao longo do período de vigência do Programa.

5 — O desvio pode não ser considerado significativo nos casos em que resulte de ocorrência excepcional não controlável pelo Governo, nos termos previstos no artigo 24.º, com impacto significativo nas finanças públicas, e em caso de reformas estruturais que tenham efeitos de longo prazo na atividade económica, desde que tal não coloque em risco a sustentabilidade orçamental a médio prazo.

6 — O reconhecimento da existência de um desvio significativo é da iniciativa do Governo, mediante prévia

consulta do Conselho das Finanças Públicas, ou da iniciativa do Conselho da União Europeia, através da apresentação de recomendação dirigida ao Governo, nos termos do n.º 2 do artigo 6.º do Regulamento (CE) n.º 1466/97, do Conselho, de 7 de julho de 1997.

7 — Reconhecido o desvio significativo nos termos do número anterior, é ativado o mecanismo de correção constante do artigo seguinte.

LEO | ARTIGO 23°

(Mecanismo de correção do desvio)

1 — Quando se reconheça a situação prevista no n.º 3 do artigo anterior, o Governo deve apresentar à Assembleia da República no prazo de 30 dias, um plano de correção com as medidas necessárias para garantir o cumprimento dos objetivos constantes do artigo 20.º

2 — A correção do desvio reconhecido nos termos do artigo anterior efetua-se mediante redução em, pelo menos, dois terços do desvio apurado, com o mínimo de 0,5 % do PIB, a efetuar até ao final do ano subsequente àquele em que foi reconhecido, devendo o remanescente do desvio ser corrigido no ano seguinte, salvo se se verificarem circunstâncias excecionais, nos termos previstos no artigo seguinte.

3 — O ajustamento a efetuar nos termos do número anterior não pode, em qualquer caso, ser inferior ao que resulta da regra prevista no artigo 25.º

4 — O plano de correção privilegia a adoção de medidas de redução da despesa pública, bem como a distribuição do ajustamento entre os subsectores das administrações públicas em obediência ao princípio da solidariedade recíproca.

5 — O plano de correção referido no n.º 1 com as medidas necessárias ao cumprimento dos objetivos constantes do artigo 20.º consta do Programa de Estabilidade, o qual deve ser precedido de parecer não vinculativo do Conselho das Finanças Públicas.

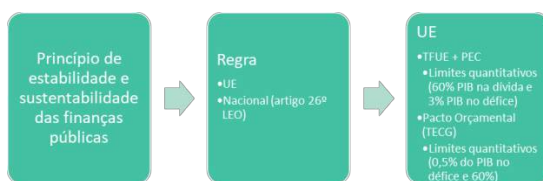
6 — Do Programa de Estabilidade constam:

a) As recomendações apresentadas pelo Conselho das Finanças Públicas;

b) A avaliação das recomendações apresentadas pelo Conselho das Finanças Públicas e a justificação da sua eventual não consideração ou aceitação.

Voltamos à LEO, e verificamos que o 22º determina que, no caso de haver um desvio significativo, deve ser ativado o 23º, que gera um plano de correção.

Assim, temos um princípio de estabilidade e sustentabilidade das finanças públicas. Este princípio está presente numa regra, regra essa que tem origem na UE, mas também tem uma expressão nacional. Na UE, temos a regra no TFUE e a regra no Pacto Orçamental, sendo que a par do TFUE temos o PEC. Estes apontam para os limites quantitativos: 60% do PIB para a dívida e 3% do PIB para o défice. Estes valores são considerados na norma nacional; mas, quando chegamos ao Pacto Orçamental (TECG), quais são os limites quantitativos? 60% do PIB, e 0,5% do PIB para o défice estrutural. Uns não anulam outros. Aquilo que a norma do 20º expressa é sobre o défice estrutural, mas isso não muda o que dissemos acerca do défice global. Depois, o que se prevê é que, se houver desvios, há um mandato para o Estado resolver. Ora, se o Estado não resolver, leva “com a matraca na cabeça”, nomeadamente sob a forma de multas e uma ação no TJUE. Internamente, se houver um desvio, como reage o Estado? Não está a anular toda a construção na UE. Estamos a fazer a ligação entre as duas legislações; elas cruzam-se.



Isto significa (22º) que tem de haver um apuramento do que é um desvio significativo. No caso de haver um desvio significativo, ativa-se o mecanismo de correção do desvio, que passa por um plano de correção. Quando é que há obrigação de um mecanismo de correção do desvio (22º)? Quando, ao abrigo do 23º, a) ou b), ocorreu uma destas situações: o desvio for de 0,5% do PIB no ano, ou, pelo menos, 0,5% do PIB em média anual em dois anos consecutivos. Temos por base o valor base do défice estrutural de 0,5% do PIB, e, no caso de não ser e haver desvio sucessivo prolongado em mais de 1 ano, deve ser ativado o plano de correção. O

desvio pode não ser considerado significativo em duas circunstâncias: no caso em que resulte de ocorrência excepcional não controlável pelo Governo.

Ainda no nº 5 do 22º, fala-se em reformas estruturais com efeitos de longo prazo na atividade económica, desde que tal não coloque em causa a sustentabilidade orçamental a medio prazo. Isto traduz a noção de que, por vezes, o imediatismo não resolve os problemas; há medidas que podem ter um momento de gastos e não resolver no ano da atuação ou nos anos seguintes, mas resolvem numa média de medio e longo prazo. Pode ser preciso esperar algum tempo para que as mudanças estruturais tenham efeito.

Todavia, é possível ativar o mecanismo de desvio do 23º, que se traduz num plano de correção apresentado pelo Governo à AR. Veja-se o 23º, 4. – há uma expressa norma a falar na redução da despesa, não havendo uma norma específica a falar no aumento da receita. Isto levanta a questão dos direitos sociais e do risco de serem colocados em causa pela redução da despesa.

Em 2013, um acórdão do TC disse que o caminho a seguir que a reestruturação era pela via dos impostos e não a via da redução da despesa, em sentido contrário ao que estamos a ver. Assim, esta pode ser uma norma problemática. O TC disse que se deve privilegiar o lado da receita e não a despesa, por uma questão de salvaguarda de direitos.

O que dissemos é para efeitos de regra orçamental. Em termos de substância, o OE tem de cumprir com estes limites quantitativos de eventuais desvios – quer no défice, quer na dívida. E, no caso de não cumprir, tem de haver uma correção.

A questão seguinte é: que regras procedimentais existem no nosso OJ para a construção do Orçamento? Aqui devemos passar pelo 36º da LEO, que nos determina que o Governo elabora a proposta da lei do Orçamento.

LEO | ARTIGO 36º

(Elaboração e apresentação da proposta de lei do OE)

1 — O Governo elabora e apresenta à Assembleia da República, até 1 de outubro de cada ano, a proposta de lei do Orçamento do Estado para o ano económico seguinte, acompanhada de todos os elementos referidos no presente capítulo.

2 — O Governo envia ainda à Comissão Europeia para efeitos de emissão das recomendações nacionais específicas a proposta de lei do Orçamento do Estado, dentro do prazo mencionado no número anterior, salvo nas situações previstas no capítulo seguinte.

Note-se que, quando a proposta de lei do Orçamento chega à AR, já passou por um longo processo interno no Governo. Ministério a ministério, há uma construção de propostas de orçamento setorial, envolvendo todos os organismos do ministério; o estudo é feito e remetido para o Min. Finanças, que congrega todas as propostas; mas, como o Min. Finanças congrega todas as propostas, ano significa que adira a todas elas. Por isso é que há muito trabalho a ser feito entre os gabinetes dos ministros das Finanças, para tentar que as propostas ministeriais sejam assumidas como permanentes para feitos da proposta de OE. Quando se chega a uma proposta minimamente consolidada, ela vai a C. Ministros, podendo este fazer mais alterações. Só depois é que se passa à AR: A proposta na AR contém várias propostas, e várias alterações. Chegando à AR, temos a regra do 36º, 1. É que tem de ser até 1 de outubro de cada ano (era até 15 de outubro, a ideia é antecipar para ser mais fácil). Além de entregar à AR (nº 2), o Governo tem de enviar à Comissão Europeia, que emite recomendações nacionais específicas ainda durante o processo de discussão na AR. Podemos ter dois tipos de alterações a proposta de lei do OE na AR: as que vêm dos deputados, e as que são originadas pela recomendação da Comissão Europeia.

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 subsector, na ótica da contabilidade pública e da contabilidade nacional;
- 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 subsector da administração central e o subsector 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.

Com a proposta de lei do OE, todos os elementos expressos no 37º da LEO devem estar presentes. Pede-se tanto informação quanto ao quantitativo efetivo da despesa e da receita, com medidas de racionalização da gestão orçamental, análise de riscos orçamentais, etc. O que RCP quer que apreendamos é que a listagem do 37º nos diz que o Orçamento é uma organização de receita prevista e despesa projetada, mas tem de ter associados fatores macroeconómicos justificando o funcionamento da economia e que deem corpo às previsões assumidas pelo Governo, fazer análise de risco, ter uma visão de médio/longo prazo embutida. Não basta uma acumulação face as projeções de receitas dos vários impostos; a visão não é tão simplificada. Existem vários elementos que devem ser assumidos. Além da proposta de lei do OE, também é exigido o relatório, que é onde todo o trabalho de análise financeira e de risco está expresso.

Quanto ao conteúdo da lei do Orçamento, olhe-se aos arts. 40º a 44º. No 40º e segs., temos um articulado, os mapas contabilísticos e as demonstrações orçamentais e financeiras. O OE é mais do que a lei do OE; tem a lei e o relatório. Quando se olha para a lei, há um conjunto variado de informação que tem de estar justificada. A lei do Orçamento é composta por um articulado, por mapas contabilísticos e demonstrações orçamentais e financeiras.

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.

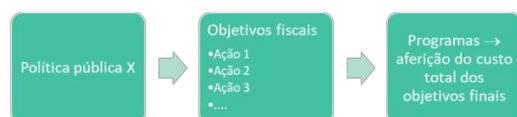
2 — Os mapas contabilísticos devem ainda prever as dotações necessárias para a realização das seguintes despesas obrigatórias:

- 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.

Há que atender a alguns elementos que merecem menção, de forma específica, no conteúdo do Orçamento. Já vimos que, para a construção do OE, temos de ter em atenção as regras quantitativas de respeito pelo equilíbrio orçamental que vimos. No 44º da LEO, insiste-se, por um lado, nas opções contidas no plano de estabilidade, nos limites previstos na lei das grandes opções e não só. Volta a insistir-se: a lei do OE fala das despesa e receitas tendo em conta as obrigações legais internas e,

sobretudo, da UE. Assim, além dos arts. 20º a 26º, conjugados com o PEC / pacto orçamental, é reforçado o valor máximo destas obrigações.

Por outro lado, o que se pretende que seja uma prática dentro de pouco tempo é que o Orçamento deve ser estruturado em programas – 45º a 48º. O objetivo é 8ma visão estratégica e integrada da receita e da despesa. Atente-se no 45º, 5. Está a dizer-se que existe uma política pública X que estabelece objetivos; estes objetivos finais devem ser concretizados em ações, sendo que estes conjuntos de ações, do ponto de vista orçamental, devem estar organizados em programas. E veja-se que é necessário que permitam a aferição do custo total dos objetivos finais. Está aqui em causa o princípio da transparência, e uma maior responsabilização pelos gastos públicos. Em vez de se nadar em mapas por ministérios e serviços, prevê-se que haja um programa e um objetivo.



Imagine-se que o objetivo é a requalificação do mercado de trabalho português, atingindo-se X doutorados em 2040. A ação 1 seria divulgação de recursos doutorais, a ação 2 seria a criação de uma entidade reguladora de alteração do impacto das competências doutorais, a ação 3 financiamento de deslocações ao estrangeiro por parte dos doutorandos, etc. Tudo isso teria de consistir de um programa e ser perfeitamente validado. Isto é muito mais importante em políticas públicas hiper-setoriais, em que entram vários setores. Obriga-se a uma integração dos vários orçamentos e objetivos para se atingir o objetivo máximo. No 45º, 6., vê-se que as ações correspondem a unidades básicas de realização de um programa orçamental, podendo traduzir-se em atividades e projetos. Há uma desagregação subsequente, mas tudo a pensar numa organização sistematizada tendo por base uma política pública concreta.

Esta questão dos programas orçamentais implica (46º) o cruzamento entre os vários problemas, e haverá (48º) uma entidade gestora dos programas orçamentais, que fará a gestão das verbas alocadas orçamentalmente a esses programas. A proposta de lei do OE tem de ter um relatório com conteúdo específico.

Quanto à forma como o OE é aprovado, primeiro há que ter em atenção que a competência é da AR. Isto vem expresso na Constituição, em especial no 161º, g). Essa proposta é feita pelo Governo no âmbito do 36º, 1. da LEO, e o procedimento está feito no âmbito do 38º. Uma vez recebida na AR a proposta, ela vai a plenário para ser discutida e votada na generalidade. Depois, há uma discussão e votação na especialidade, onde existe a intervenção da comissão parlamentar especializada no Orçamento, mas sendo que certas matérias se mantêm em plenário. É nesta fase da especialidade que podem existir audições e a intervenção do T. Contas.

Olhe-se para o 38º, 6. da LEO:

LEO | ARTIGO 38º

(Discussão e votação)

1 — A proposta de lei do Orçamento do Estado é discutida e votada nos termos do disposto na Constituição, na presente lei e no Regimento da Assembleia da República.

2 — A votação da proposta de lei do Orçamento do Estado realiza-se no prazo de 45 dias após a data da sua admissão pela Assembleia da República.

3 — O Plenário da Assembleia da República discute e vota na generalidade, e discute na especialidade, a proposta de lei do Orçamento do Estado, nos termos e nos prazos estabelecidos no Regimento da Assembleia da República.

4 — Com exceção das matérias votadas na especialidade pelo Plenário nos termos do n.º 4 do artigo 168.º da Constituição, a votação na especialidade da proposta de lei do Orçamento do Estado decorre na comissão parlamentar competente e tem por objeto o articulado, os mapas contabilísticos e as demonstrações orçamentais e financeiras constantes daquela proposta de lei.

5 — No âmbito do exame e da discussão da proposta de lei do Orçamento do Estado, a Assembleia da República pode realizar qualquer audição nos termos gerais, designadamente, convocando, a solicitação da comissão especializada permanente competente em matéria orçamental, as entidades que não estejam submetidas ao poder de direção do Governo e cujo depoimento considere relevante para o esclarecimento da matéria em apreço.

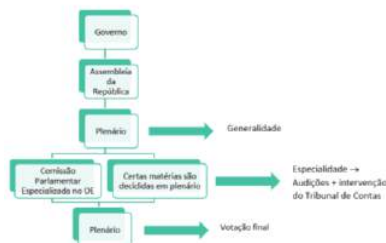
6 — O Tribunal de Contas é ouvido pela Assembleia da República no âmbito da discussão da proposta de lei do Orçamento do Estado, relativamente às recomendações constantes de pareceres do Tribunal sobre a Conta Geral do Estado.

7 — Quaisquer matérias compreendidas na fase de votação na especialidade da proposta de lei do Orçamento

do Estado podem ser objeto de avocação pelo Plenário da Assembleia da República, nos termos previstos no respetivo Regimento.

O OE é executado; depois de executado, temos a apresentação da Conta Geral do Estado, que é o resultado efetivo da execução orçamental. O T. Contas pronuncia-se sobre a Conta Geral do Estado. O que se diz no processo? Tendo em conta a Conta Geral do Estado do ano anterior ou a última a que se tenha acesso, o T. Contas deve ser ouvido, para verificar que o que estava mal vai ficar bem com a nova proposta de OE, tentando, no fundo, aproveitar o resultado de uma análise e deteção do que não estava tão bem para se resolver tudo no novo OE que está a ser construído. O T. Contas pronuncia-se sobre a Conta Geral do Estado. O que o 38º, 6. está a dizer é que, relativamente ao que aconteceu num ano anterior (geralmente, 2 anos atrás), o T. Contas pode ser ouvido e auxiliar os deputados a verificar se têm ou não de fazer alterações orçamentais.

Depois desta discussão na especialidade, a proposta volta ao plenário para a aprovação final. Antes, fazem-se as alterações à proposta do Orçamento. A votação final faz-se já sobre o documento alterado pelos deputados. Note-se que não devemos confundir a intervenção do TC aqui, no 36º, com uma verdadeira fiscalização orçamental, que veremos mais tarde. Aqui, surge apenas como órgão consultivo dos deputados.



Nota: há certas matérias em que a proposta de lei do OE passa para a especialidade em comissão. Pressupõe-se que quem faz a análise artigo a artigo tenha um conhecimento que suporta essa discussão,

sendo que essa comissão é também suportada por um órgão se chama UTAL (Unidade Técnica de Análise Orçamental), feita por especialistas que dão suporte aos deputados em matérias financeiras e orçamentais. Todavia, certas matérias podem ter de ser discutidas no plenário e não na Comissão. Nesse processo, pode haver audição de terceiros. Talvez fizesse sentido que o Parlamento ouvisse os sindicatos, podendo convidá-los a intervir nesta discussão e ouvir o que têm a dizer. Assim, em certas matérias, além do TC, pode haver a audição dos interessados – de quem fica diretamente abrangido por certas normas. Muitas vezes, isso pode não ocorrer para que o processo não fique melindrado. O que há de audições são sobretudo audições para os membros do Governo – ou seja, chamam-se os ministros das Finanças, da Saúde, da Economia, etc., para nas normas específicas explicarem e tirarem as dúvidas dos deputados.

Toda a construção dentro do espaço do Governo começa em abril; em outubro, há que entregar à AR; nesta, faz-se uma votação em plenário na generalidade; passa-se à votação na especialidade e fazem-se alterações; e vai-se para plenário para votação final.

Mas há uma limitação à emenda parlamentar: não deve haver a inclusão de propostas que não se enquadrem no âmbito da proposta do Governo. A base é sempre a proposta do Governo. Há, também que ter em atenção que tem de haver sempre cumprimento a todos os vínculos do OE – ou seja, não é só para o Governo na feitura da proposta de lei do OE que as normas substantivas de limites e condicionamentos valem. Também elas são válidas para a AR na análise e aprovação do OE.

Recapitulação:

1. Existem princípios norteadores do OE: sobretudo na LEO
2. Existem regras norteadoras do OE: sobretudo na LEO
 - a. Regras substantivas: muito importantes são os artigos 20º a 26º, onde o conteúdo dos limites quantitativos são nascidos de compromissos com a UE (TFUE, Pacto de Estabilidade e Crescimento e Pacto Orçamental). Além de estabelecerem limites quantitativos, estas normas também aprovam a

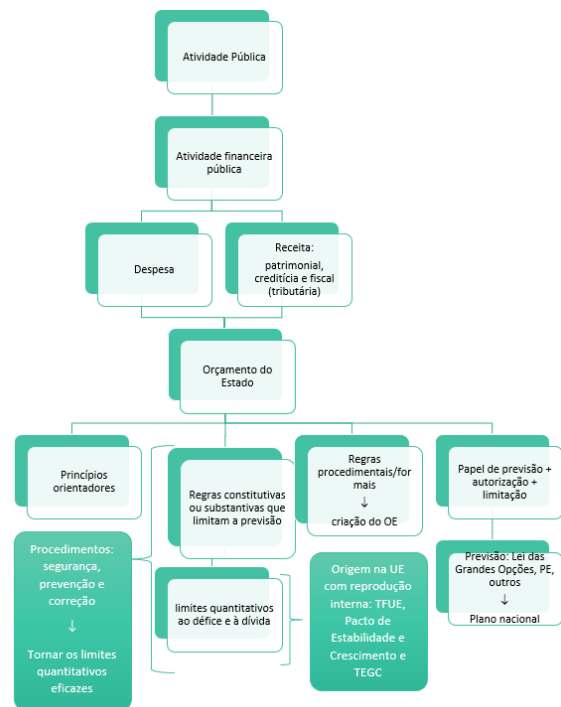
necessidade de mecanismos de correção, revelados nas normas da UE e concretizadas na nossa LEO (sobretudo, nos artigos 22º e 23º). Além desta forma interna de resolver os desvios significativos, há que atender ainda que existe a possibilidade, no caso de isto não ocorrer na medida como a UE entende como adequada, se ativarem normas sancionatórias (TFUE E Pacto Orçamental). Há que atender a que há um reforço no âmbito do artigo 44º para o cumprimento destes valores, mas também de obrigações contratuais e obrigações assumidas na Lei das Grandes Opções e no programa de estabilidade.

b. Regras procedimentais: para além das substantivas, estamos a pensar em normas que determinam como aprovar o Orçamento e o que tem de estar incluído nesse processo. Estamos a pensar nas normas que determinam que é o Governo que tem competência para apresentar a proposta de lei à AR; as normas que entregam a competência à AR e o procedimento interno dessa aprovação. Note-se que há, ainda, as normas dos conteúdos que devem estar vertidos no OE. Por um lado, a proposta de lei tem de ser acompanhada por um relatório, com uma análise macroeconómica e financeira, como vem previsto no artigo 37º 2 e 3 da LEO, e temos ainda de ter em atenção que a LEO é composta não apenas por articulados, mas por mapas contabilísticos e demonstrações orçamentais e financeiras (artigos 40º a 43º). Note-se, ainda, que vai entrar em vigor em 2020 a organização do Orçamento por programas (artigos 45º a 48º). Estando estas normas todas cumpridas, aprova-se o OE.

Já sabemos como o Orçamento é aprovado, e, na construção do Orçamento, o que ele tem de ter em atenção. Trataremos depois de analisar a execução orçamental (segundo nível); depois dela, olharemos para o controlo e a responsabilidade.

6 DEZ 2018

Conceitos-chave: Execução do OE.



Nota: temos de saber fazer este esquema como exercício mental.

Que regras jurídicas norteiam a execução do Orçamento? Como se passa da previsão para a prática, desenvolvendo as operações de cobrança de receita prevista e de efetuação de despesa previstas? Há dois tipos de execução:

- **Execução material** – estamos a falar nos atos de cobrança da receita e nos atos de efetivação da despesa.
- **Execução financeira** – estamos a falar nos atos de registo; na contabilização ou formalização da execução material.

Assim, a execução opera a dois níveis: a um nível material, prático, quase físico; e a um nível de um plano financeiro, onde há que registar. Este registo é fundamental numa ótica de transparência e controlo.

O que diz a nossa LEO em relação à execução do OE? Vejam-se os arts. 52º e segs. da LEO.

LEO | ARTIGO 53º

(Competência)

1 — O Governo define por decreto-lei as operações de execução orçamental da competência dos membros do Governo e dos dirigentes dos serviços sob sua direção ou tutela.

2 — Em cada ano, o Governo estabelece, por decreto-lei, as normas de execução do Orçamento do Estado, incluindo as relativas ao orçamento dos serviços e entidades dos subsectores da administração central e da segurança social respeitante ao ano em causa, sem prejuízo da aplicação imediata das normas da presente lei que sejam exequíveis por si mesmas.

3 — Para efeitos do disposto no número anterior, o Governo deve aprovar num único decreto-lei as normas de execução do Orçamento do Estado, incluindo as relativas ao orçamento dos serviços e entidades dos subsectores da administração central e da segurança social.

4 — O disposto no número anterior não impede que, durante o ano económico, e sempre que tal se justifique para a execução orçamental, sejam aprovados outros decretos-leis.

5 — O decreto-lei relativo à execução do orçamento dos serviços e entidades dos subsectores da administração central e da segurança social contém, nomeadamente:

a) A indicação das despesas ou pagamentos cuja autorização depende da intervenção das entidades gestoras dos programas pertencentes à mesma missão de base orgânica;

b) Os prazos para autorização de despesas;

c) As demais normas necessárias para execução do Orçamento do Estado e de cada um dos orçamentos por ele abrangidos.

6 — O decreto-lei a que se referem os nºs 2 e 5 é aprovado até ao décimo quinto dia após a entrada em vigor da lei do Orçamento do Estado.

No 53º, vê-se que tem a competência para executar o Orçamento é o Governo. No nº 1, vemos que, em concreto, quando o OE é aprovado e entra em vigor, há uma necessidade de criar regras para a sua execução, assim concretizando as operações de execução orçamental. Por isso é que no 53º, 3. é dito que o Governo deve aprovar num único DL as normas de execução do OE. Assim, 1) quem tem a competência para executar é o Governo e 2) o Governo tem de aprova anualmente, depois de aprovado o OE, por DL, um conjunto de normas de execução orçamental. Esse DL chama-se decreto-lei de execução orçamental. Contém as operações que o Governo determina como sendo as necessárias para a concretização do OE.

Há que ter em atenção que o nº 5 nos diz qual o conteúdo do DL de execução orçamental – é aberto, o Governo decide o que é necessário para executar. No nº 6, é importante ver que este DL de execução orçamental tem de ser aprovado até ao 15º dia após a entrada em vigor da LOE. A 15 de janeiro, regra geral, tem de estar aprovado este DL de execução orçamental.

Outro aspeto que merece atenção é o previsto no 56º, com o qual o 53º deve estar compatibilizado. Se vimos que o Orçamento da Seg. Social era um orçamento específico (ainda que integrado no OE), também tal significa, nos termos do 56º, que o orçamento execução do orçamento da Seg. Social terá regras próprias, ainda que integrado no DL de execução orçamental.

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.

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.

LEO | ARTIGO 52º

(Princípios gerais de receita e de despesa)

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

Vejamos, agora uma questão mais substantiva: quais são os princípios a que deve obedecer a execução? Aqui é importante termos em atenção o 52º. Olharemos para os 52º, 1, a) e o 52º, 3., a). Tem de haver respeito por um princípio da legalidade da despesa e receita públicas – ou seja, tanto a despesa como a receita estão sujeitas à lei, significando que, para que uma receita seja cobrada ou uma despesa efetuada, tem de estar **i)** prevista na lei e **ii)** ser efetuada conforme as regras aplicáveis (orçamentais, procedimentais, de contabilidade pública, etc.).

A este propósito, devemos atender a um acórdão do T. Contas – o acórdão 142/94. Este acórdão diz o

seguinte sobre o conceito de legalidade ou ilegalidade da despesa pública:

“A ilegalidade de uma despesa pública pode decorrer não só da desconformidade da sua assunção ou pagamento com normas orçamentais da contabilidade pública ou procedimentais, como também da ilegalidade administrativa *tout court* (...)”

Há uma necessidade de respeitar a lei, mas a ilegalidade de uma determinada despesa pode também decorrer do ato que autoriza essa mesma despesa – seja ele um contrato ou uma norma. Isto é importante para demonstrar que certas despesas decorrentes dos contratos públicos também têm de ter em atenção a legalidade. Mesmo que tenha sido aprovada uma clausula contratual num contrato público que autorize uma despesa, se for ilegal, será considerada ilegal ainda que sustentada num contrato público. Há uma visão alargada do que se entende por ilegalidade da despesa pública.

Um segundo princípio que deve nortear a execução é o princípio da tipicidade orçamental. Vejam-se os seguintes artigos, quanto à:

Receita: 52º, 1., b) e c) + 52º, 2.
Despesa: 52º, 3., b) e 52º, 4. + 52º, 5.

A receita tem de estar corretamente inscrita no orçamento e tem de estar classificada adequadamente. Isto implica uma limitação qualitativa. Não posso só dizer que tenho uma receita sem a classificar e sem ela estar prevista no OE. O primeiro aspeto mostra que há um espaço para enquadrar (tipicidade) o que pode ser uma receita: tem de estar inscrita no Orçamento e classificada adequadamente.

Mas (52º, 2.) há que ter em atenção que, do ponto de vista quantitativo, não há limitação para a receita, porque as receitas que estão no Orçamento são meramente provisórias e dependem do funcionamento da economia, da capacidade que o Estado tem de arrecadá-las, de elas serem efetivamente arrecadadas, etc. Se tudo correr bem, são arrecadadas na proporção devida. Mas pode acontecer que podem ir aquém ou além – há pouco tempo, houve a notícia de que foram além. Quando pensamos em receita, pensamos que, para ela ser cobrada, tem de estar tipificada (corretamente

inscrita e classificada) – sem isso, nada se pode cobrar. Mas tal não significa que o valor tenha de ser o que está efetivamente no Orçamento, porque a obtenção efetiva da receita depende de fatores muitas vezes independentes da intervenção pública.

Quando falamos em despesas, já é diferente: não só temos uma limitação qualitativa (52º, 3º, b) e 52º, 4.) mas – nº 5 - o montante anual do programa estabelece o teto máximo dos pagamentos que podem ser feitos. A despesa não pode, tendencialmente, aumentar. Se tiver de ser aumentada, isso implicará, do ponto de vista orçamental, uma autorização orçamental para autorizar esse aumento de despesa – o que será personificado na figura do orçamento rectificativo.

Outro aspeto ou princípio norteador de que o 52º nos dá nota é o princípio da boa gestão financeira pública, que não mais é do que a regra dos três Es – economia, eficiência e eficácia. Por isso é o que no 52º, 3., c) se fala nos requisitos de economia, eficiência e eficácia na execução orçamental. Significa isto que devem ser feitas as melhores opções de gestão financeira dos recursos existentes e das despesas efetuadas. O Estado tem de ser bom cobrador, mas também bom pagador – há dois lados nesta moeda.

Por outro lado, há que ter em atenção o 52º, 6., que prevê o princípio da segregação de funções. Tem de haver organismos diferenciados. Dentro da receita e dentro da despesa, tem de haver segregação. Do lado da receita, há segregação entre quem liquida e quem cobra; do lado da despesa, entre quem autoriza e quem paga. Por que é que o legislador exige esta separação? Para conseguir um maior controlo, não concentrando tudo numa só entidade, o que não permitiria o controlo efetivo.



Nota: a autorização só ocorre com cabimento.

Nota 2: a liquidação é o que permite o processamento ocorrer. A liquidação significa a determinação efetiva do imposto devido ou da despesa. Isso dá origem ao processamento

(geralmente nos serviços informáticos), para que ocorra o pagamento efetivo (a transferência).

Este processo passa tendencialmente por duas entidades diferentes, o que torna mais fácil encontrar eventuais situações indevidas.

LEO | ARTIGO 58º

(Regime transitório de execução orçamental)

1 — A vigência da lei do Orçamento do Estado é prorrogada quando se verifique:

- a) A rejeição da proposta de lei do Orçamento do Estado;*
- b) A tomada de posse do novo Governo, se esta tiver ocorrido entre 1 de julho e 30 de setembro;*
- c) A caducidade da proposta de lei do Orçamento do Estado em virtude da demissão do Governo proponente;*
- d) A não votação parlamentar da proposta de lei do Orçamento do Estado.*

2 — A prorrogação da vigência da lei do Orçamento do Estado abrange o respetivo articulado e os correspondentes mapas, bem como decretos-leis de execução orçamental.

3 — A prorrogação da vigência da lei do Orçamento do Estado não abrange:

- a) As autorizações legislativas contidas no seu articulado que, de acordo com a Constituição ou os termos em que foram concedidas, devam caducar no final do ano económico a que respeitava a lei;*
- b) A autorização para a cobrança das receitas cujos regimes se destinavam a vigorar apenas até ao final do ano económico a que respeitava aquela lei;*

c) A autorização para a realização das despesas relativas a programas que devam extinguir-se até ao final do ano económico a que respeitava aquela lei.

4 — Durante o período transitório em que se mantiver a prorrogação de vigência da lei do Orçamento do Estado respeitante ao ano anterior, a execução mensal dos programas em curso não pode exceder o duodécimo da despesa total da missão de base orgânica, com exceção das despesas referentes a prestações sociais devidas a beneficiários do sistema de segurança social e das despesas com aplicações financeiras.

5 — Durante o período transitório em que se mantiver a prorrogação de vigência da lei do Orçamento do Estado respeitante ao ano anterior, o Governo pode:

- a) Emitir dívida pública fundada, nos termos previstos na respetiva legislação;*
- b) Conceder empréstimos e realizar outras operações ativas de crédito, até ao limite de um duodécimo do montante máximo autorizado pela lei do Orçamento do Estado em cada mês em que a mesma vigore transitoriamente;*
- c) Conceder garantias pessoais, nos termos previstos na respetiva legislação.*

6 — As operações de receita e de despesa executadas ao abrigo do regime transitório são imputadas às contas respeitantes ao novo ano económico iniciado em 1 de janeiro.

7 — Para efeitos do disposto nos números anteriores, os decretos-leis de execução das leis do Orçamento do Estado que entrem em vigor com atraso estabelecem os procedimentos a adotar.

Há que ter em atenção o previsto no 58º, que prevê um regime transitório de execução orçamental. Quando é que isto acontece? Quando o OE não entra em vigor a 1 de janeiro, dá-se continuidade à execução do orçamento do ano anterior até o novo orçamento estar aprovado. No 58º, temos um mecanismo de ressalva para as situações em que o OE não entra em vigor a 1 de janeiro.

No 58º, 2., há que ver que abrange o articulado e os mapas, bem como os DL de execução orçamental, mas no 58º, 3. Veem-se algumas coisas não abrangidas – o que estava exclusivamente pensado para aquele ano económico. Isto implica que, na

continuidade da execução do OE, se ative o regime dos duodécimos (58º, 4.). Ao executarem o seu Orçamento, os serviços não o podem fazer de uma só vez, mas antes proporcionalmente ao ano anterior. Tem-se em atenção o que lhes correspondia em cada mês do Orçamento anterior. Para cada mês de prorrogação orçamental, é esse o limite da execução. Imagine-se que chegamos a janeiro e não há orçamento. Vamos ao orçamento de 2018 e vemos o que está atribuído a cada mês, e só o 1/12 avos é que pode ser executado em cada mês.

Nota: a não ser que haja normas específicas, não é aqui possível “poupar” em janeiro para gastar em fevereiro.

Olhemos, agora, para as regras que condicionam as alterações orçamentais.

Primeiro aspeto: quem é que tem competência para alterar o Orçamento? Olhe-se ao 59º da LEO:

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

LEO | ARTIGO 59º

(Revisões orçamentais [Processo de revisão e alteração orçamental])

1 — Competem à Assembleia da República as revisões orçamentais que envolvam:

a) O aumento da despesa total do subsector 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

O 59º, 1., alíneas a) a g) delimitam aquilo que é a competência da AR, sendo que tudo o que não está previsto aqui é da competência do Governo, nos termos de DL próprio (59º, 2.). Há uma partilha de competência para alterar o Orçamento. Matérias que apenas dizem respeito à AR; se não estivermos neste quadro de matérias, a competência é do Governo.

Contudo (60º), apresenta-se um conjunto de matérias que são da competência do Governo, mas elas não são exaustivas. No fundo, o que querem é dizer que tudo o que não couber à AR cabe ao Governo. O DL 71/95 é o diploma que desenvolve a competência do Governo para alterações orçamentais.

CRP | ARTIGO 167º

(Iniciativa da lei e do referendo)

1. A iniciativa da lei e do referendo compete aos Deputados, aos grupos parlamentares e ao Governo, e ainda, nos termos e condições estabelecidos na lei, a grupos de cidadãos eleitores, competindo a iniciativa da lei, no respeitante às regiões autónomas, às respectivas Assembleias Legislativas.

2. Os Deputados, os grupos parlamentares, as Assembleias Legislativas das regiões autónomas e os grupos de cidadãos eleitores não podem apresentar projectos de lei, propostas de lei ou propostas de alteração que envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento.

3. Os Deputados, os grupos parlamentares e os grupos de cidadãos eleitores não podem apresentar projectos de referendo que envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento.

4. Os projectos e as propostas de lei e de referendo definitivamente rejeitados não podem ser renovados na mesma sessão legislativa, salvo nova eleição da Assembleia da República.

5. Os projectos de lei, as propostas de lei do Governo e os projectos e propostas de referendo não votados na sessão legislativa em que tiverem sido apresentados não carecem de ser renovados na sessão legislativa seguinte, salvo termo da legislatura.

6. As propostas de lei e de referendo caducam com a demissão do Governo.

7. As propostas de lei da iniciativa das Assembleias Legislativas das regiões autónomas caducam com o termo da respectiva legislatura, caducando apenas com o termo da legislatura da Assembleia da República as que já tenham sido objecto de aprovação na generalidade.

8. As comissões parlamentares podem apresentar textos de substituição, sem prejuízo dos projectos e das propostas de lei e de referendo a que se referem, quando não retirados.

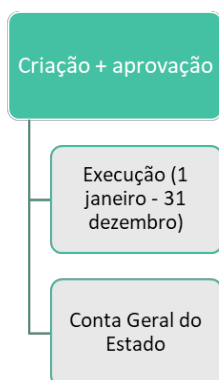
despesas ou diminuição das receitas para o ano económico em que se executa o Orçamento. Tentasse, então, construir uma garantia de que o executivo (aquele que executa o Orçamento) não é prejudicado na sua competência de execução orçamental pela AR. No momento da criação do Orçamento, a AR tem em seu poder a possibilidade de alterar receita e despesa. Durante a execução, há que ter em atenção que tudo o que aumente despesas ou diminua receitas para um ano económico concreto deve ser impossibilitado. A AR não deve aprovar propostas que alterem os valores das receitas e despesas totais para o ano orçamental.

A pergunta que se segue é: e se a AR não cumprir? Existe um acórdão do TC (297/86) que declara inconstitucionalidade parcial das medidas que não respeitem esta norma-travão, significando que estas medidas não podem atuar dentro daquele ano orçamental, mas já podem ser consideradas para o ano orçamental seguinte. Há uma declaração de inconstitucionalidade parcial no caso de a AR não respeitar o dispositivo-travão previsto no 167º, 2. da CRP.

Assim, em resumo, a regra é: Governo e AR ambos têm competência para alterar o Orçamento; a AR tem necessariamente de intervir nas matérias previstas no 59º, 1., e em todas as outras o Governo também tem competência. Mesmo atendendo ao 59º, 1. da LEO, é preciso atender ao 167º, 2. da CRP. No caso de se verificar o que está proibido no 167º, 2., o TC pronunciou-se pela inconstitucionalidade parcial dessas medidas. A ideia é reduzir despesa pode passar pela AR e também pelo Governo; o que se quer é que a AR não contrarie a forma como o Governo já concretizou toda a sua política de execução para aquele ano. Por isso é que se concentra aumento de despesa na AR; se não for para reduzir, então o Governo também pode fazê-lo. A ideia é o Governo não ficar com menos meios para executar do que aqueles de que estava à espera. Mas note-se que, se o que temos é um parlamento-arena, a tendência será para só fazer o que o Governo lhe pede.

Chegamos, assim, ao momento em que o Orçamento é todo executado.

O 167º, 2. da CRP permite-nos detetar uma chamada norma-travão, que limita a competência da AR em termos de alterações orçamentais. Diz-nos o 167º, 2. que há a impossibilidade de apresentar propostas de alteração que impliquem aumento das



A Conta Geral do Estado é a concretização do OE. No conceito de processo orçamental, temos (i) a criação com o texto, as normas, os mapas, o relatório e as opções de receita e despesa, (ii) a execução – dá-se corpo às opções previstas, arrecadando receita e gastando de acordo com as regras previstas, o que é feito num período anual (princípio da anualidade) – regra geral, 1 de janeiro a 31 de dezembro, mas também há uma preocupação de apurar se o que foi previsto bate certo com o que foi executado. No final do processo, produz-se, então, uma Conta Geral do Estado, que significa que o OE está efetivamente executado. Já não é um exercício de previsão; é fruto da execução.

Todavia, todo este processo deve ser algo de controlo, de verificação, para detetar se, algures no processo, alguma coisa não está a correr como devido e se alguma responsabilidade deve surgir pelo não cumprimento das regras existentes. No fundo, o que se está a enfatizar é a ideia de uma necessidade de *accountability* – controlo, fiscalização, acompanhamento permanente do processo orçamental por forma a permitir saber se os dinheiros públicos são utilizados de forma adequada e legal ou não. Quando avaliamos o controlo orçamental, temos de ter em atenção que, em certos momentos, o legislador exige apenas o controlo da legalidade; mas, em outros momentos, o legislador também pode atribuir o controlo da adequação. O conteúdo do controlo pode ser diferente. Pode controlar-se a legalidade de uma despesa e de uma receita, mas também pode controlar-se a adequação da despesa. O que significa adequação de uma despesa, por oposição a uma legalidade? Há dois parâmetros a ter em consideração, e que há que ver quando o legislador exige um ou outro, ou os dois.

(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.

- Estamos no âmbito da execução do OE;
- O que vai ser controlado são os registos, os objetivos e a legalidade e boa gestão (adequação).
- O tipo de controlo de execução orçamental que o legislador aqui prevê é administrativo, jurisdicional e político.

O controlo é triplo: ponto de vista administrativo, jurisdicional e político.

Quando olhamos para o 68º, 2., encontramos o que se entende por controlo administrativo. Diz-nos que compreende os níveis operacional, setorial e estratégico definidos em razão da natureza e âmbito de intervenção dos serviços que o integram. Quando pensamos em controlo administrativo, pensamos naquilo a que se chama controlo interno, feito dentro da própria administração. É o próprio organismo que vai executar o Orçamento que se autocontrola. Esta matéria está regulada no 68º, 3., no 69º e o DL 166/98.

No artº 4º do DL 166/98, fica descodificado o que se entende por controlo ??? e estratégico. A ideia é que a própria Administração se autocontrola no processo de execução orçamental, criando dentro de si organismos específicos para controlar. Esses organismos específicos devem começar nas unidades de execução orçamental (i.e., serviços). Os próprios serviços devem ter unidades de controlo. Fala-se em controlo operacional – é o nível-base. Para além do controlo operacional, também deve ser promovido um controlo setorial (ministério a ministério). Também é importante a *big picture*, a *overview* (visão do todo) a surgir, daí termos um controlo estratégico. O que se quer é que a Adm. tenha nos seus serviços órgãos de controlo, serviço a serviço, ministério a ministério e estratégico.

As entidades que incorporam estes órgãos de inspeção são as inspeções-gerais (por isso é que cada ministério tem uma inspeção), a Direção-Geral do Orçamento (DGO), o Instituto de Gestão Financeira da Seg. Social e órgãos de auditoria ou fiscalização que os serviços possam ter criado. Assim, a ideia é que, desde a base até ao topo, há na Adm. Pública um processo de monitorização, avaliação e controlo da execução orçamental, tanto a nível micro (operacional), como a nível intermédio (setorial), como a nível de topo (controlo estratégico).

Estamos a falar do controlo da execução orçamental administrativo, que gera o chamado controlo da administração financeira do Estado (68º, 1., 68º, 2 e 3. e 69º, com o DL 166/98).

Para além do controlo administrativo, há ainda o controlo político. Este controlo político já não é um exemplo de controlo interno, mas antes um exemplo de controlo externo da execução orçamental, porque é feito por um órgão diferente daquele que executa. Veja-se o 68º, 5. da LEO. Como se faz o controlo político da execução orçamental? Quem faz é a AR, e fá-lo através do desenvolvimento da sua atividade, para o que necessita de material para controlar. Daí que, no 71º da LEO, se determine que o Governo informa anualmente a AR dos programas de auditoria que promove por sua iniciativa (dados das conclusões feitas pelo Governo), e, olhando aos arts. 73º e 74º, mas o nuclear é o 75º, vemos que existe o dever de disponibilizar informação à AR sobre a execução orçamental. A informação tem de ser transparente e pública. Há um dever de informação por parte do Governo, e, no 75º, existe um dever especial de informação ao controlo político. Há que informar diretamente a AR sobre as matérias de execução, para que a AR possa efetivar o controlo político previsto no 68º, 1., no 68º, 5., e, especificamente, no 71º. Apenas se a AR tiver acesso aos dados é que pode controlar.

Para compensar, muitas vezes, o desconhecimento técnico por parte dos deputados, permitindo que ocorra verdadeiro controlo político, foi criada a chamada UTAL (Unidade Técnica de Apoio Orçamental). Este organismo funciona na AR e trabalha para os deputados – especificamente para a Comissão de Orçamento e Finanças. A função desta UTAL é elaborar estudos e documentos técnicos sobre a execução orçamental e financeira que deem suporte aos deputados. Veja-se a resolução da AR nº 53/2006, na sua versão atualizada (foi alterada em 2010 e 2014), para vermos a previsão da criação da UTAL e as suas funções.

Há, ainda, a possibilidade de o T. Contas auxiliar a AR, porque este envia para a AR os seus relatórios finais, auxiliando os deputados a acederem a informação tratada por especialistas, possibilitando e facilitando o controlo político.

Assim, o controlo da execução é feito quer internamente através de um esquema de controlo administrativo, quer através da AR num controlo político. Mas aquilo que nos ocupará mais tempo é o controlo jurisdicional. Olhe-se para o 68º, 4..

Isto significa que a entidade máxima responsável pelo controlo externo / jurisdicional é o T. Contas. A competência do T. Contas vem reconhecida na Constituição, no 214º, 1.

(Tribunal de Contas)

1. O Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe, competindo-lhe, nomeadamente:

- a) Dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social;
- b) Dar parecer sobre as contas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira;
- c) Efectivar a responsabilidade por infracções financeiras, nos termos da lei;
- d) Exercer as demais competências que lhe forem atribuídas por lei.

2. O mandato do Presidente do Tribunal de Contas tem a duração de quatro anos, sem prejuízo do disposto na alínea m) do artigo 133.º.

3. O Tribunal de Contas pode funcionar descentralizadamente, por secções regionais, nos termos da lei.

4. Nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira há secções do Tribunal de Contas com competência plena em razão da matéria na respectiva região, nos termos da lei.

Neste 214º, 1., é apresentada a competência do T. Contas para uma fiscalização da legalidade das despesas.

Significa que, pela Constituição, compete ao T. Contas, no âmbito do controlo jurisdicional da execução do Orçamento, controlar a legalidade. Mas este 214º, 1. tem de ser completado com o 1º, 1. da Lei de Organização e Processo do T. Contas. Isto vai mais além da legalidade – o artigo fala da legalidade e regularidade, e depois fala do mérito, quando aprecia a boa gestão financeira.

Quando estamos no âmbito do controlo jurisdicional da execução orçamental, o organismo central é o T. Contas. O que é que o T. Contas fiscaliza? Nos termos da Constituição (214º, 1.), tem a competência reconhecida de fiscalização da legalidade das despesas públicas. Mas, quando olhamos para o art.º 1º. da Lei do T. Contas, o que

vemos? Fiscaliza a legalidade e regularidade das receitas e das despesas (acrescenta as receitas, portanto) e aprecia a boa gestão financeira (mérito ou adequação). Por isso, para aferir o papel do T. Contas no âmbito do controlo jurisdicional, devemos compatibilizar o 214º, 1. da CRP com o 1º, 1. da Lei de Organização e Processo do T. Contas.

Verificamos que, regra geral, temos uma amplitude elevada no controlo que é feito.

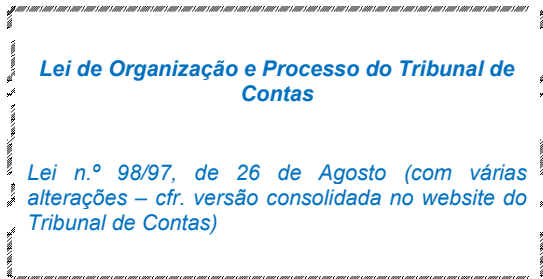
Nota: nem sempre o T. Contas está a habilitado a fazer uma avaliação de mérito. Ainda que o art.º 1º, em termos de definição e jurisdição, apresente a competência como um todo (legalidade + mérito), veremos na prática que depende do tipo de fiscalização a possibilidade de o T. Contas efetivamente avaliar o mérito. Teremos ainda mais afunilamentos, e perceberemos que a possibilidade de avaliar o mérito por parte do tribunal não é tão lata como a que aparece no 1º, 1. Além disso, há igualmente a tentativa de procurar que seja um órgão independente (e daí o T. Contas) a poder fazer algum tipo de juízo de mérito. É que, face à complexidade e muitas vezes incapacidade de autocontrolo interno, por vezes pode estar justificada alguma avaliação de mérito por parte do T. Contas, apesar da separação de poderes.

Como é que é feito o controlo da abrangência da competência? Ele pode ser feito com base numa avaliação da execução orçamental como um todo. Também pode ser feito com base numa avaliação de atos específicos de execução orçamental (ato a ato), e pode ainda resultar de uma auditoria a serviços. Tanto o TC pode olhar para o todo como para a parte, e simultaneamente poderá fazer auditorias.

Desta forma de controlar e deste controlo surgem pareceres, relatórios, recomendações e até acórdãos. Destes todos, apenas os acórdãos são obrigatórios. Há que atender ainda a que, no espaço dos fundos financeiros da UE, compete ao T. Contas a fiscalização dessas receitas oriundas da UE. Por isso mesmo (mas não só), o T. Contas se relaciona com a figura do T. Contas europeu. Para além do T. Contas de cada EM, existe um T. Contas europeu, que congrega os vários T. Contas.

Releia-se o 68º, 4. da LEO. Significa isto que pode haver espaço para outros tribunais que não o T. Contas procederem ao controlo orçamental. Olhe-se para os arts. 72º, 1. e para o 72º, 3., *a contrario* para vermos quando isso ocorre. Nos casos de responsabilidade civil, não será o T. Contas a ter competência, mas sim os demais tribunais. No fundo, tudo o que não seja responsabilidade financeira compete aos remanescentes tribunais. Se for responsabilidade financeira, é da competência do T.

Contas. Dentro do controlo do controlo jurisdicional, temos controlo jurisdicional financeiro no T. Contas.



Olhando para a Lei de Organização e Processo do T. Contas, no n.º 1 determina-se uma competência vasta, mas essa competência é depois circunscrita consoante os momentos e as formas em que o controlo ocorre.

Lei de Org. e Proc. do T. Contas | ARTIGO 1.º
(Definição e jurisdição)

1 - O Tribunal de Contas fiscaliza a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, aprecia a boa gestão financeira e efetiva responsabilidades por infrações financeiras.

2 - O Tribunal de Contas tem jurisdição e poderes de controlo financeiro no âmbito da ordem jurídica portuguesa, tanto no território nacional como no estrangeiro.

3 - Sempre que se verifique conflito de jurisdição entre o Tribunal de Contas e o Supremo Tribunal Administrativo, compete ao Tribunal dos Conflitos, presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal de Justiça e constituído por dois juizes de cada um dos tribunais, dirimir o respetivo conflito.

Podemos ter três tipos de controlo orçamental por parte do T. Contas:

- Controlo prévio;
- Controlo concomitante;
- Controlo sucessivo.

Lei de Org. e Proc. do T. Contas | ARTIGO 5.º
(Competência material essencial)

1 - Compete, em especial, ao Tribunal de Contas:

- a) Dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social, bem como sobre a conta da Assembleia da República;*
- b) Dar parecer sobre as contas das regiões autónomas, bem como sobre as contas das respetivas Assembleias Legislativas;*
- c) Fiscalizar previamente a legalidade e o cabimento orçamental dos atos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, diretos ou indiretos, para as entidades referidas no n.º 1 e nas alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 2.º, bem como para as entidades, de qualquer natureza, criadas pelo Estado ou por quaisquer outras entidades públicas para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública, com encargos suportados por financiamento direto ou indireto, incluindo a constituição de garantias, da entidade que os criou;*
- d) Verificar as contas dos organismos, serviços ou entidades sujeitos à sua prestação;*
- e) Julgar a efetivação de responsabilidades financeiras de quem gere e utiliza dinheiros públicos, independentemente da natureza da entidade a que pertença, nos termos da presente lei;*
- f) Apreciar a legalidade, bem como a economia, eficácia e eficiência, segundo critérios técnicos, da gestão financeira das entidades referidas nos n.os 1 e 2 do artigo 2.º, incluindo a organização, o funcionamento e a fiabilidade dos sistemas de controlo interno;*
- g) Realizar por iniciativa própria, ou a solicitação da Assembleia da República ou do Governo, auditorias às entidades a que se refere o artigo 2.º;*
- h) Fiscalizar, no âmbito nacional, a cobrança dos recursos próprios e a aplicação dos recursos financeiros oriundos da União Europeia, de acordo com o direito aplicável, podendo, neste domínio, atuar em cooperação com os órgãos comunitários competentes;*
- i) Exercer as demais competências que lhe forem atribuídas por lei.*

2 - Compete ainda ao Tribunal aprovar, através da comissão permanente, pareceres elaborados a solicitação da Assembleia

da República ou do Governo sobre projetos legislativos em matéria financeira.

3 - As contas a que se referem as alíneas a) e b) do n.º 1 são aprovadas pelos plenários da Assembleia da República e das Assembleias Legislativas das regiões autónomas, respetivamente, cabendo-lhes deliberar remeter ao Ministério Público os correspondentes pareceres do Tribunal de Contas para a efetivação de eventuais responsabilidades financeiras, nos termos do n.º 1 do artigo 57.º e do n.º 1 do artigo 58.º

4 - A fiscalização do cabimento orçamental dos atos e contratos praticados ou celebrados pelas entidades referidas nas alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 2.º é realizada mediante a verificação da existência de declaração de suficiência orçamental e de cativação das respetivas verbas, emitida pela entidade fiscalizada.

Olhando para o 5º, 1, c), vemos que é competência do tribunal fiscalizar previamente a legalidade e o cabimento orçamental dos atos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos ou responsabilidades. Fiscalizar previamente significa, antes de haver a concretização da despesa, os atos ou contratos que dão origem a essa despesa poderem ser fiscalizados pelo T. Contas. Uma segunda ideia: o T. Contas fiscaliza só a legalidade.

Faz parte das competências do tribunal o controlo prévio (5º, 1., c) – fiscalização prévia. Esta competência está ainda tratada nos artigos 44º e seguintes. Um primeiro aspeto: qual é a finalidade desta fiscalização prévia?

Lei de Org. e Proc. do T. Contas | ARTIGO 44º

(Finalidade do visto. Fundamentos da recusa do visto)

1 - A fiscalização prévia tem por fim verificar se os atos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras diretas ou indiretas estão conformes às leis em vigor e se os respetivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria.

2 - Nos instrumentos geradores de dívida pública, a fiscalização prévia tem por fim verificar, designadamente, a observância dos limites e sublimites de endividamento e as

respetivas finalidades, estabelecidas pela Assembleia da República.

3 - Constitui fundamento da recusa do visto a desconformidade dos atos, contratos e demais instrumentos referidos com as leis em vigor que implique:

- a) Nulidade;
- b) Encargos sem cabimento em verba orçamental própria ou violação direta de normas financeiras;
- c) Ilegalidade que altere ou possa alterar o respetivo resultado financeiro.

4 - Nos casos previstos na alínea c) do número anterior, o Tribunal, em decisão fundamentada, pode conceder o visto e fazer recomendações aos serviços e organismos no sentido de suprir ou evitar no futuro tais ilegalidades.

5 - (Revogado.)

Olhando para o 44º, 1., é verificar se os “atos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras diretas ou indiretas estão conformes às leis em vigor e se os respetivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria” – isto é, se aquilo que se prevê gastar bate certo com o que está previsto no Orçamento e se tem cabimento efetivo.

No caso da dívida pública (44º, 2), diz-se que a fiscalização prévia tem por fim “verificar, designadamente, a observância dos limites e sublimites de endividamento e as respetivas finalidades, estabelecidas pela Assembleia da República”. O que faz o T. Contas? Olha para o que foi proposto no OE e vê se há um casamento, do ponto de vista da legalidade. O T. Contas certifica-se se tudo está de acordo com o OE.

Se tudo estiver bem, o que acontece? Produz-se um visto prévio, o que significa uma autorização por parte do T. Contas. A questão que fica subjacente é: isto é para todas as despesas? Não, o TC ficaria entupido.

Lei de Org. e Proc. do T. Contas | ARTIGO 46º

(Incidência da fiscalização prévia)

1 - Estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º:

a) Todos os atos de que resulte o aumento da dívida pública fundada dos serviços e fundos do Estado e das regiões autónomas com autonomia administrativa e financeira, e das demais entidades referidas nas alíneas c) a e) do n.º 1 do artigo 2.º, bem como os atos que modifiquem as condições gerais de empréstimos visados;

b) Os contratos de obras públicas, aquisição de bens e serviços, bem como outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa nos termos do artigo 48.º, quando reduzidos a escrito por força da lei;

c) As minutas dos contratos de valor igual ou superior ao fixado nas leis do Orçamento nos termos do artigo 48.º, cujos encargos, ou parte deles, tenham de ser satisfeitos no ato da sua celebração;

d) Os atos ou contratos que formalizem modificações objetivas a contratos visados e que impliquem um agravamento dos respetivos encargos financeiros ou responsabilidades financeiras;

e) Os atos ou contratos que formalizem modificações objetivas a contratos não visados que impliquem um agravamento dos respetivos encargos financeiros ou responsabilidades financeiras em valor superior ao previsto no artigo 48.º

2 - Para efeitos das alíneas b), c), d) e e) do número anterior, consideram-se contratos os acordos, protocolos, apostilhas ou outros instrumentos de que resultem ou possam resultar encargos financeiros ou patrimoniais.

3 - Para efeitos da alínea e) do n.º 1, considera-se que o valor superior ao previsto no artigo 48.º deve resultar da soma do valor inicial ao de anteriores modificações objetivas.

4 - O Tribunal e os seus serviços de apoio exercem as respetivas competências de fiscalização prévia de modo integrado com as formas de fiscalização concomitante e sucessiva.

5 - A fiscalização prévia exerce-se através do visto ou da declaração de conformidade, sendo devidos emolumentos em ambos os casos.

6 - Para efeitos do n.º 1, são remetidos ao Tribunal de Contas os documentos que representem, titulem ou deem execução aos atos e contratos ali enumerados.

1 - Excluem-se do disposto no artigo anterior:

a) Os atos e contratos praticados ou celebrados pelas entidades referidas nas alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 2.º, e que não se enquadrem na parte final da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º, de valor inferior a (euro) 5 000 000, bem como os atos do Governo e dos Governos Regionais que não determinem encargos orçamentais ou de tesouraria e se relacionem exclusivamente com a tutela e gestão dessas entidades;

b) Os títulos definitivos dos contratos precedidos de minutas visadas;

c) Os contratos de arrendamento, bem como os de fornecimento de água, gás e eletricidade ou celebrados com empresas de limpeza, de segurança de instalações e de assistência técnica;

d) Os atos ou contratos que, no âmbito de empreitadas de obras públicas já visadas, titulem a execução de trabalhos a mais ou de suprimento de erros e omissões, os quais ficam sujeitos a fiscalização concomitante e sucessiva;

e) Os contratos destinados a estabelecer condições de recuperação de créditos do Estado;

f) Os contratos de aquisição de serviços celebrados com instituições sem fins lucrativos que tenham por objeto os serviços de saúde e de caráter social mencionados no anexo II-B da Diretiva n.º 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março, bem como os contratos de aquisição de serviços celebrados com instituições sem fins lucrativos que tenham por objeto os serviços de educação e formação profissional mencionados no referido anexo, que confrmam certificação escolar ou certificação profissional;

g) Outros atos, diplomas, despachos ou contratos já especialmente previstos na lei.

2 - Os atos, contratos ou documentação referidos na alínea d) do número anterior são remetidos ao Tribunal de Contas no prazo de 60 dias a contar do início da sua execução.

Olhe-se para o 46º: há um conjunto de regras sobre a incidência da fiscalização prévia. No 47º, há um conjunto de isenções. E, todos os anos, há uma dispensa de fiscalização prévia. O legislador prevê um conjunto de despesas que têm de previamente passar pelo crivo do T. Contas (46º). Dentro dessas, isenta algumas (47º), e anualmente ainda cria um valor em euros até ao qual se dá dispensa da fiscalização prévia (48º).

Lei de Org. e Proc. do T. Contas | ARTIGO 47º

(Fiscalização prévia: isenções)

Lei de Org. e Proc. do T. Contas | ARTIGO 48°

(Dispensa da fiscalização prévia)

1 - As leis do orçamento fixam, para vigorar em cada ano orçamental, o valor, com exclusão do montante do imposto sobre o valor acrescentado que for devido, abaixo do qual os contratos referidos nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 46.º ficam dispensados de fiscalização prévia.

2 - Para efeitos da dispensa prevista no número anterior, considera-se o valor global dos atos e contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si.

Assim, nem todas as despesas têm de passar pela fiscalização prévia. Algumas das que estão no 46° podem estar isentas, e, independentemente destas, pode ser aprovado um valor quantitativo até ao qual se confere dispensa de fiscalização prévia.

12 DEZ 2018

Conceitos-chave: Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (continuação).

Vamos analisar os tipos de controlo financeiro pelo TC. Vimos que há a Conta Geral do Estado, documento oficial que fecha a forma como o Orçamento é concretizado. Fechado esse processo, há que avaliar a forma como o nosso sistema jurídico prevê um controlo desse processo e de todos os documentos e atos que o envolvem.

Identificámos três tipos de controlo, do ponto de vista legal:

- Controlo administrativo ou interno;
- Controlo político;
- Controlo jurisdicional.

Verificámos que o controlo pelo T. Contas poderia ocorrer em três momentos do processo orçamental: previamente à despesa ser efetuada (visto prévio do T. Contas), controlo concomitante e controlo sucessivo.

O >>>controlo prévio comporta apenas a fiscalização da legalidade; só esta é considerada.

O 46° da Lei de Organização e Processo do TC identifica quais os atos sujeitos à fiscalização prévia, sendo que podem existir casos em que há isenção deste visto prévio – veja-se o 47°. Finalmente, identificámos que o 48° prevê a possibilidade de casos de dispensa da fiscalização prévia, o que tem a ver com um valor abaixo de um quantitativo definido todos os anos pela LOE.

O visto prévio surge antes de a despesa ocorrer, tem uma finalidade de controlo da legalidade, certos atos estão sujeitos, alguns apesar de sujeitos estão isentos, e outros são dispensados. Mas o que é que acontece no caso de um ato dever ser sujeito a fiscalização prévia e isso não ter sido cumprido. O 45° do diploma orgânico diz-nos que “os atos, contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas podem produzir todos os seus efeitos antes do visto ou da declaração de conformidade, exceto quanto aos pagamentos a que derem causa e sem prejuízo do disposto nos números seguintes”. Em linguagem jurídica, o que acontece aqui? Surge um litígio contra o terceiro que tem direito à prestação. É um regime algo estranho: este limite de ineficácia e não criando um espaço para a invalidade pode, talvez, ser criticável, para RCP. Qual é o objetivo deste controlo? Garantir que não ocorrem estas despesas, sobretudo a partir de certo valor, que contrariam o quadro legal existente e traduzam uma má utilização dos recursos públicos, mas depois a penalidade atribuída é apenas de ineficácia. É uma norma estranha; no entender de RCP, devia ser mais incisiva.

Se se exige a intervenção de um terceiro para se garantir o cumprimento da legalidade, faz sentido que haja a intervenção expressa desse órgão. Só ser gerada ineficácia e não invalidade parece estranho, porque as coisas continuam a existir, mas não têm uma aplicação concreta em termos de pagamento / remuneração – ficam perdidas. Aqui não há um juízo de mérito, há um juízo de certo ou errado. Se está errado, é ilegal – por que é que é apenas ilegal? Para RCP, isto não faz sentido.

Além deste controlo prévio, o T. Contas também pode proceder a >>>controlo concomitante. Isto significa que há um controlo ao mesmo tempo que decorre a execução orçamental. Durante o processo de execução, controla-se essa execução. Se

olharmos ao 49º, conseguimos perceber que este controlo concomitante é feito através de auditorias. Mais uma vez, tem-se por objetivo averiguar da legalidade ou ilegalidade do ato pendente e ainda não executado.

Lei de Org. e Proc. do T. Contas | ARTIGO 49º

(Fiscalização concomitante)

1 - O Tribunal de Contas pode realizar fiscalização concomitante:

- a) Através de auditorias da 1.ª Secção aos procedimentos e atos administrativos que impliquem despesas de pessoal e aos contratos que não devam ser remetidos para fiscalização prévia por força da lei, bem como à execução de contratos visados;*
- b) Através de auditorias da 2.ª Secção à atividade financeira exercida antes do encerramento da respetiva gerência.*

2 - Se, nos casos previstos no número anterior, se apurar a ilegalidade de procedimento pendente ou de ato ou contrato ainda não executado, deve a entidade competente para autorizar a despesa ser notificada para remeter o referido ato ou contrato à fiscalização prévia e não lhe dar execução antes do visto, sob pena de responsabilidade financeira.

3 - Os relatórios de auditoria realizados nos termos dos números anteriores podem ser instrumentos de processo de verificação da respetiva conta ou servir de base a processo de efetivação de responsabilidades ou de multa.

Nota: comparando a fiscalização prévia com a concomitante, verificamos que a fiscalização prévia está a olhar para atos, contratos ou instrumentos microscopicamente, e que, no seu procedimento, têm de passar pelo T. Contas; já quando olhamos para a fiscalização concomitante, diz-nos o 49º que há auditorias aos procedimentos (todas as etapas) e atos administrativos “que impliquem despesas de pessoal e aos contratos que não devam ser remetidos para fiscalização prévia por força da lei, bem como à execução de contratos visados”.

O terceiro tipo – >>> controlo sucessivo – é o efetuado após a execução. É revelador da importância de prestar contas. Olhando para o 50º do diploma, verificamos que, no âmbito da fiscalização sucessiva, o TC aprecia a legalidade, economia, eficiência e eficácia da gestão financeira. Qual é a diferença face aos dois tipos anteriores? Apenas no caso da fiscalização sucessiva há espaço para ponderar a adequação da decisão, em face dos princípios de economia, eficiência e eficácia da gestão financeira.

Atente-se no nº 2: aqui já não há uma ideia de economia, eficiência e eficácia, mas sim verificar se aquilo que foi previsto acabou por ser cumprido.

Há que notar que, na fiscalização sucessiva, é crucial a Conta Geral do Estado. Atendendo ao 51º, notamos que são muitas as instituições públicas em causa – órgãos de soberania e não só.

Lei de Org. e Proc. do T. Contas | ARTIGO 51º

(Das entidades que prestam contas)

1 - Estão sujeitas à elaboração e prestação de contas as seguintes entidades:

- a) A Presidência da República;*
- b) A Assembleia da República;*
- c) Os tribunais;*
- d) As Assembleias Legislativas das regiões autónomas;*
- e) Outros órgãos constitucionais;*
- f) Os serviços do Estado e das regiões autónomas, incluindo os localizados no estrangeiro, personalizados ou não, qualquer que seja a sua natureza jurídica, dotados de autonomia administrativa ou de autonomia administrativa e financeira, incluindo os fundos autónomos e organismos em regime de instalação;*
- g) O Estado-Maior-General das Forças Armadas e respetivos ramos;*
- h) A Santa Casa da Misericórdia e o seu Departamento de Jogos;*
- i) A Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP, EPE);*
- j) A Caixa Geral de Aposentações;*
- l) As juntas e regiões de turismo;*
- m) As autarquias locais, suas associações e federações e seus serviços autónomos, áreas metropolitanas e assembleias distritais;*

n) Os conselhos administrativos ou comissões administrativas ou de gestão, juntas de carácter permanente, transitório ou eventual, outros administradores ou responsáveis por dinheiros ou outros ativos do Estado ou de estabelecimentos que ao Estado pertençam, embora disponham de receitas próprias;

o) As entidades previstas no n.º 2 do artigo 2.º;

p) Outras entidades ou organismos a definir por lei.

2 - Estão ainda sujeitos à elaboração e prestação de contas:

a) Os serviços que exerçam funções de caixa da Direção-Geral do Tesouro, da Direção-Geral das Alfândegas e da Direção-Geral dos Impostos;

b) Os estabelecimentos com funções de tesouraria;

c) Os cofres de qualquer natureza de todos os organismos e serviços públicos, seja qual for a origem e o destino das suas receitas;

d) As entidades obrigadas à elaboração de contas consolidadas, sem prejuízo da prestação de contas separadas pelas entidades previstas no artigo 2.º que integram os respetivos perímetros de consolidação.

3 - O plenário geral da 2.ª Secção pode fixar o montante anual de receita ou de despesa abaixo do qual as entidades referidas nos números anteriores ficam dispensadas de remeter as contas ao Tribunal.

4 - O plenário da 2.ª Secção pode anualmente deliberar a dispensa de remessa de contas por parte de algumas das entidades referidas nos n.ºs 1 e 2 com fundamento na fiabilidade dos sistemas de decisão e de controlo interno constatado em anteriores auditorias ou de acordo com os critérios de seleção das ações e entidades a incluir no respetivo programa anual.

5 - As contas dispensadas de remessa ao Tribunal nos termos dos n.os 3 e 4 podem ser objeto de verificação e as respetivas entidades sujeitas a auditorias, mediante deliberação do plenário da 2.ª Secção, durante o período de cinco anos.

CRP | ARTIGO 197º

(Competência política)

1. Compete ao Governo, no exercício de funções políticas:

a) Referendar os actos do Presidente da República, nos termos do artigo 140.º;

b) Negociar e ajustar convenções internacionais;

c) Aprovar os acordos internacionais cuja aprovação não seja da competência da Assembleia da República ou que a esta não tenham sido submetidos;

d) Apresentar propostas de lei e de resolução à Assembleia da República;

e) Propor ao Presidente da República a sujeição a referendo de questões de relevante interesse nacional, nos termos do artigo 115.º;

f) Pronunciar-se sobre a declaração do estado de sítio ou do estado de emergência;

g) Propor ao Presidente da República a declaração da guerra ou a feitura da paz;

h) Apresentar à Assembleia da República, nos termos da alínea d) do artigo 162.º, as contas do Estado e das demais entidades públicas que a lei determinar;

i) Apresentar, em tempo útil, à Assembleia da República, para efeito do disposto na alínea n) do artigo 161.º e na alínea f) do artigo 163.º, informação referente ao processo de construção da união europeia;

j) Praticar os demais actos que lhe sejam cometidos pela Constituição ou pela lei.

2. A aprovação pelo Governo de acordos internacionais reveste a forma de decreto.

LEO | ARTIGO 71º

(Controlo político)

1 — No âmbito do controlo político, a Assembleia da República acompanha a execução do Orçamento do Estado e dos demais orçamentos da administração central e da ECE e aprova a Conta Geral do Estado.

2 — O Governo informa anualmente a Assembleia da República dos programas de auditoria que promove por sua iniciativa, no âmbito dos sistemas de controlo da administração financeira do Estado, acompanhados dos respetivos termos de referência.

3 — A Assembleia da República determina em cada ano ao Governo duas auditorias e solicita ao Tribunal de Contas a auditoria de dois organismos do Sistema de Controlo Interno (SCI), sem prejuízo de poder solicitar auditorias suplementares.

4 — Os resultados das auditorias a que se refere o número anterior são enviados à Assembleia da República no prazo de um ano, prorrogável até 18 meses, por razões devidamente justificadas.

5 — O Governo responde em 60 dias às recomendações da Assembleia da República que incidirem sobre as auditorias referidas no n.º 3.

O Governo tem a obrigação de apresentar à AR a Conta Geral do Estado, como vem expresso no 197º da CRP e no 71º, 1. da LEO. À AR compete proceder à aprovação da Conta Geral do Estado. Há, portanto, aqui, um espaço de controlo político da Conta Geral do Estado. Porém, aquilo que nos interessa mais é o papel do T. Contas neste processo de aprovação o da Conta Geral do Estado.

LEO | ARTIGO 66º

(Conta Geral do Estado)

1 — O Governo submete à Assembleia da República, até 15 de maio do ano seguinte ao ano económico a que as mesmas respeitam, as demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas dos subsectores da administração central e da segurança social que integram a Conta Geral do Estado.

2 — A Conta Geral do Estado compreende o conjunto das contas relativas às entidades que integraram o perímetro do Orçamento do Estado, tal como definido no artigo 2.º e compreende um relatório, as demonstrações orçamentais e financeiras e as notas às demonstrações orçamentais e financeiras.

3 — As demonstrações orçamentais e financeiras devem adotar o sistema contabilístico que estiver em vigor para as administrações públicas.

4 — A Conta Geral do Estado é submetida a parecer do Tribunal de Contas, dentro do prazo referido no n.º 1.

5 — Para efeitos do número anterior, o parecer do Tribunal de Contas, a remeter à Assembleia da República até 30 de

setembro do ano seguinte ao ano económico, é acompanhado das respostas das entidades às questões que esse órgão lhes formular.

6 — A Conta Geral do Estado é igualmente submetida, dentro do prazo referido no n.º 1, a certificação do Tribunal de Contas, que a deve emitir até 30 de setembro.

Olhando para o 66º, 4. da LEO, verificamos que a Conta Geral do Estado é submetida a parecer do T. Contas. Assim, antes de a AR poder aprovar a Conta Geral do Estado, o T. Contas tem de dar um parecer. Mais uma vez, quanto ao conteúdo desta Conta Geral do Estado, encontramos no n.º 2 quer o relatório, quer as demonstrações orçamentais e financeiras e as notas explicativas dessas mesmas demonstrações. A base são as contas, o resultado (o que entrou e o que saiu). Há, então, que ter em atenção que depois de executado o Orçamento surge a necessidade a Conta Geral do Estado, cujo processo de aprovação implica controlo político pela AR, mas também introdução do T. Contas nesta fiscalização – a chamada fiscalização sucessiva.

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 inadmiáveis;
- 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.

Não fiquemos com a ideia de que só no final da execução do Orçamento é que se faz um apuramento das contas. Olhando para o 75º, 2. da LEO, verificamos que tem de haver, mensalmente e trimestralmente, o envio pelo Governo à AR das informações de execução, para que possam ir sendo controladas.

Quando falamos em controlo sucessivo, estamos a falar da prestação de contas. O T. Contas tem competência para tal. Essa competência vai paras as contas da maior parte das instituições públicas – especificamente em relação à Conta Gera do Estado, há que dizer que a intervenção do T. Contas é exigida pelo 66º, 4. da LEO (v. *supra*), sabendo que o controlo político da Conta Geral do Estado, feito pela AR, não pode acontecer sem prévio parecer do T. Contas.

Todavia, ainda havendo este controlo final da Conta Geral do Estado, mesmo durante o processo de execução, a AR vai fazendo o apuramento dessa execução, como determina o 75º, 2., sendo que este controlo durante a execução também compete ao T. Contas: veja-se o 49º da lei orgânica do T. Contas (v. *supra*).

A pergunta que se segue é: se nestas várias etapas de controlo, alguma coisa é encontrada que lá não devia estar, o que acontece? Há a questão da responsabilidade financeira e orçamental. Não é possível estabelecer responsabilidade sem que previamente se tenha exercido controlo. Do controlo pode ou não resultar responsabilidade. Olhando para o 72º da LEO, verificamos que, no âmbito da execução orçamental, pode haver responsabilidade política, financeira, civil e criminal.

LEO | ARTIGO 72º

(Responsabilidade no âmbito da execução orçamental)

1 — Os titulares de cargos políticos respondem política, financeira, civil e criminalmente pelos atos e omissões que pratiquem no âmbito do exercício das suas funções de execução orçamental, nos termos da Constituição e demais legislação aplicável, a qual tipifica as infrações criminais e financeiras, bem como as respetivas sanções.

2 — Os dirigentes e os trabalhadores das entidades públicas são responsáveis disciplinar, financeira, civil e criminalmente pelos seus atos e omissões de que resulte violação das normas de execução orçamental, nos termos do artigo 271.º da Constituição e da legislação aplicável.

3 — A responsabilidade financeira é efetivada pelo Tribunal de Contas, nos termos da respetiva legislação.

Só a responsabilidade financeira vai ser objeto de ação do T. Contas; as remanescentes são da competência dos tribunais adequados. Há que ter a noção, também, que, no que toca a crimes por titulares dos cargos políticos, existe o **14º da Lei 34/87**, na versão atualizada, que prevê precisamente o elenco destes crimes por violação das normas de execução orçamental.

Lei 34/87 | ARTIGO 14º

(Violação de normas de execução orçamental)

O titular de cargo político a quem, por dever do seu cargo, incumba dar cumprimento a normas de execução orçamental e conscientemente as viole:

- a) *Contraindo encargos não permitidos por lei;*
 - b) *Autorizando pagamentos sem o visto do Tribunal de Contas legalmente exigido;*
 - c) *Autorizando ou promovendo operações de tesouraria ou alterações orçamentais proibidas por lei;*
 - d) *Utilizando dotações ou fundos secretos, com violação das regras da universalidade e especificação legalmente previstas;*
- será punido com prisão até um ano.*

A pena é de prisão até 1 ano. Este artigo é invocado, sobretudo, para o poder local. Mas não é normalmente usado para os decisores do poder central.

Quanto à responsabilidade financeira, ela é fundamental para que haja o incentivo a uma boa gestão dos dinheiros públicos. A LEO prevê a competência do T. Contas neste domínio (72º, 3.). A "respetiva legislação" de que fala o 72º, 3. é a lei orgânica.

No seu 5º, 1., e), esta lei orgânica (v. *supra*) estabelece essa competência: "*julgar a efetivação de responsabilidades financeiras de quem gere e utiliza dinheiros públicos, independentemente da natureza da entidade a que pertença, nos termos da presente lei*".

Esta matéria está especificamente regulada no 57º e segs.

Lei de Org. e Proc. do T. Contas | ARTIGO 58º

(Das espécies processuais)

1 - A efetividade de responsabilidades financeiras tem lugar mediante processos de julgamento de contas e de responsabilidades financeiras.

2 - O processo de julgamento de contas visa efetivar as responsabilidades financeiras evidenciadas em relatórios de verificação externa de contas, com homologação, se for caso disso, da demonstração numérica referida no n.º 2 do artigo 53.º

3 - O processo de julgamento de responsabilidade financeira visa efetivar as responsabilidades financeiras emergentes de factos evidenciados em relatórios das ações de controlo do Tribunal elaborados fora do processo de verificação externa de contas ou em relatórios dos órgãos de controlo interno.

4 - A aplicação de multas a que se refere o artigo 66.º tem lugar nos processos das 1.ª e 2.ª Secções a que os factos respeitem ou, sendo caso disso, em processo autónomo.

5 - (Revogado.)

Veja-se que, no 58º, 3., se determina o que visa o processo de julgamento por responsabilidade financeira. No fundo, o que se está a dizer é que da ação do T. Contas no controlo preventivo, concomitante e sucessivo, se daí resultar a identificação destes atos, há a necessidade de julgamento desses atos.

Destes atos podem resultar dois tipos de responsabilidade:

- Responsabilidade financeira reintegratória;
- Responsabilidade financeira sancionatória.

A (i) responsabilidade financeira reintegratória está prevista no 59º a 64º, e prevê que haja a obrigação de se proceder a reposições de desvios e pagamentos indevidos, tal como reposição por não arrecadação de receitas. Desta forma, se o agente público desviar verbas procedendo a pagamentos indevidos, é ativada a responsabilidade financeira reintegratória. Há a responsabilidade pela reposição

dos respetivos montantes, sobre o agente ou os vários agentes da ação. Se desviámos € 1 000, são esses € 1 000 que temos de devolver – é o próprio agente que tem de repor os montantes em causa.

Já no âmbito da **(ii) responsabilidade financeira indemnizatória** (65º e segs.), estamos a falar de multas.

Lei de Org. e Proc. do T. Contas | ARTIGO 64º

(Avaliação da culpa [Da responsabilidade financeira reintegratória])

1 - O Tribunal de Contas avalia o grau de culpa de harmonia com as circunstâncias do caso, tendo em consideração as competências do cargo ou índole das principais funções de cada responsável, o volume e fundos movimentados, o montante material da lesão dos dinheiros ou valores públicos, o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal e os meios humanos e materiais existentes no serviço, organismo ou entidade sujeitos à sua jurisdição.

2 - Quando se verifique negligência, o Tribunal pode reduzir ou relevar a responsabilidade em que houver incorrido o infractor, devendo fazer constar da decisão as razões justificativas da redução ou da relevação.

Olhe-se ao 64º: há a necessidade de apuramento de culpa. O T. Contas vai avaliar o grau de culpa, de harmonia com as circunstâncias do caso concreto e levando em consideração as competências e as funções que deveriam ser desenvolvidas. Assim, há aplicação ao caso concreto tendo em conta o valor em causa, as competências que o agente tinha e o quantitativo da lesão para o erário público.

Todavia, quando se verifique negligência, o juiz pode reduzir ou relevar a responsabilidade em que haja incorrido o infrator. Tem, ainda assim, de indicar as razões justificativas disso. Há que ter em atenção que esta responsabilidade financeira reintegratória pode recair sobre os membros do Governo responsáveis quer civilmente, quer criminalmente – pode haver uma acumulação. Igualmente se deve considerar que os dirigentes máximos dos serviços podem ser responsabilizados (por não terem estado atentos ao que se passava abaixo).

Lei de Org. e Proc. do T. Contas | ARTIGO 65º

(Responsabilidades financeiras sancionatórias [Da responsabilidade sancionatória])

1 - O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes:

- a) Pela não liquidação, cobrança ou entrega nos cofres do Estado das receitas devidas;*
- b) Pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos;*
- c) Pela falta de efectivação ou retenção indevida dos descontos legalmente obrigatórios a efectuar ao pessoal;*
- d) Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património;*
- e) Pelos adiantamentos por conta de pagamentos nos casos não expressamente previstos na lei;*
- f) Pela utilização de empréstimos públicos em finalidade diversa da legalmente prevista, bem como pela ultrapassagem dos limites legais da capacidade de endividamento;*
- g) Pela utilização indevida de fundos movimentados por operações de tesouraria para financiar despesas públicas;*
- h) Pela execução de atos ou contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos ou que tenham produzido efeitos em violação do artigo 45.º;*
- i) Pela utilização de dinheiros ou outros valores públicos em finalidade diversa da legalmente prevista;*
- j) Pelo não acatamento reiterado e injustificado das recomendações do Tribunal;*
- l) Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública, bem como à admissão de pessoal;*
- m) Pelo não accionamento dos mecanismos legais relativos ao exercício do direito de regresso, à efectivação de penalizações ou a restituições devidas ao erário público.*
- n) Pela falta injustificada de prestação de contas ao Tribunal ou pela sua apresentação com deficiências tais que impossibilitem ou gravemente dificultem a sua verificação.*

2 - As multas referidas no número anterior têm como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC e como limite máximo o correspondente a 180 UC.

3 - Se o responsável proceder ao pagamento da multa antes da entrada do requerimento a que se refere o artigo 89.º, o montante a liquidar é o mínimo.

4 - Se a infracção for cometida com dolo, o limite mínimo da multa é igual a um terço do limite máximo.

5 - Se a infracção for cometida por negligência, o limite máximo da multa será reduzido a metade.

6 - A aplicação de multas não prejudica a efectivação da responsabilidade pelas reposições devidas, se for caso disso.

7 - O Tribunal pode atenuar especialmente a multa quando existam circunstâncias anteriores ou posteriores à infracção que diminuam por forma acentuada a ilicitude ou a culpa, sendo os respetivos limites máximos e mínimos reduzidos a metade.

8 - O Tribunal pode dispensar a aplicação da multa quando a culpa do demandado for diminuta e não houver lugar à reposição ou esta tiver sido efetuada.

9 - A 1.ª e 2.ª Secções do Tribunal de Contas podem relevar a responsabilidade por infracção financeira apenas passível de multa quando:

a) Se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência;

b) Não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção da irregularidade do procedimento adotado;

c) Tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática.

Deve ter-se em atenção que o tribunal faz uma graduação das multas, considerando a gravidade dos factos e o próprio grau de culpa. Em que situações é que as multas nos surgem? Devemos olhar para o 65º e encontrar aí a indicação. Além de uma responsabilidade reintegratória (que implica devolver o que foi subtraído), pode então haver

responsabilidade financeira sancionatória (pagamento de multas), por certos comportamentos.

O nosso regime legal, em termos de regras que tentem prevenir ou corrigir desequilíbrios orçamentais, as regras de controlo orçamental e de consequências é uma boa legislação. Nós temos uma legislação financeira pública suficientemente robusta. Mas temos um problema de concretização. Mesmo com normas jurídicas deste tipo, apertadas, não conseguimos ter um sistema que funcione plenamente. A conclusão a que se chegou foi que não é um problema do quadro jurídico. Pode é haver um problema nos quantitativos, mas acima de tudo é um problema político, de mentalidade política, onde em muito contribui o facto de o nosso parlamento ser um parlamento-arena e não um parlamento transformacionista. Ora, tudo isto torna muito difícil o que pode ainda ser feito para combater as práticas indevidas, uma vez que o quadro jurídico já apresenta as ferramentas (preventivas e corretivas) para tal. Como se muda isso? Pela cidadania, para RCP.

Temos níveis elevados de dívida pública. Se forem para cumprir, continuam a restringir e a dificultar as opções de equilíbrio orçamental.

Nota: apesar de haver uma lógica de direito ao não retrocesso social, ela não é absoluta. O TC aceita uma redução, desde que o núcleo duro do direito seja salvaguardado.



13 DEZ 2018

Conceitos-chave: Conselho das Finanças Públicas; alguns aspetos fundamentais das finanças regionais e locais.

Conselho das Finanças Públicas

Vimos que, dentro do controlo jurisdicional, o T. Contas desempenha um papel preponderante. No quadro orgânico nacional, foi criado em 2011, por impulso da UE, o chamado Conselho das Finanças Públicas (a Lei 54/2011 aprovou os respetivos estatutos). Este conselho é uma pessoa coletiva de direito público, pertencente à administração

independente e o seu papel na forma de controlo do processo orçamental surge para oferecer uma análise independente sobre (v. art.º 4º dos estatutos) consistência, cumprimento e sustentabilidade da política orçamental. EM primeira linha, criou-se uma outra entidade que procura controlar o processo orçamental: este Conselho das Finanças Públicas. É um controlo externo (não da própria Administração sobre o seu exercício de execução), com um grau de independência elevado e que se compromete a fazer esta avaliação da consistência, cumprimento e sustentabilidade da política orçamental.

A sua finalidade última passa por contribuir para a qualidade da democracia e das decisões de política económica e o reforço da credibilidade financeira do Estado. Assim, cria-se um espaço para esta entidade ser uma entidade de extrema importância. Todavia, habitualmente há um não enquadramento entre a posição do Conselho das Finanças Públicas e do executivo. O executivo tende a desvalorizar as decisões do Conselho, que, normalmente, são de grande prudência e de demonstração de que não está a ser seguido o caminho mais correto. No fundo, a perspectiva do Conselho das Finanças Públicas é de grilo falante, voz da consciência, avaliando não só o cumprimento legal, mas sobretudo a consistência da sustentabilidade da política orçamental. Este conselho é constituído por especialistas na matéria, e normalmente. Há, porém, que ter a noção de que o papel do CFP não é forçar o Governo a adotar certa opção; cabe-lhe fornecer dados, mesmo para que a própria população possa avaliar a execução da política orçamental, assim contribuindo para a qualidade da democracia e o reforço da credibilidade financeira do Estado. O CFP dá consistência à execução da política orçamental.

Alguns aspetos fundamentais das finanças regionais e locais

Vamos agora trabalhar sobre um regime especial - LO 2/2013 (finanças regionais) e Lei 73/2013 (finanças locais), com atualização vária, incluindo em agosto de 2018.

Primeiro aspeto a evidenciar: por que é que se justificam estas leis? A primeira razão de ser é a autonomia regional e local. Em DCP, trabalhámos a forma como o Estado está organizado, e vimos a justificação para a existência de autonomia regional e local. Parte dessa autonomia regional e local é concretizada (também) por uma autonomia financeira. Por isso existe a necessidade de pensar especificamente as finanças regionais e as finanças locais. É isso que está por detrás da existência do normativo especial para estes dois tipos de finanças.

Contudo, um valor/princípio está presente nos dois tipos de autonomia financeira: a questão da

legalidade revelada numa interdependência. Significa isto que, ainda que haja autonomia financeira, ela não é a mesma coisa que independência financeira. Quer isto dizer que, a par desta autonomia, existem obrigações: obrigações de legalidade - também as autarquias e RA estão sujeitas à Constituição, à LEO, às obrigações contratuais e outras internacionais entretanto obtidas, incluindo, especificamente, as obrigações financeiras derivadas do DUE. A legalidade e a exigência do seu cumprimento não são afastadas pela ideia de autonomia financeira.

Mas o que significa autonomia financeira? Há um triplo aspeto. Ser autónomo financeiro significa património, orçamento e tesouraria. As RA e as autarquias locais têm património próprio, orçamento próprio e tesouraria própria. Falar em autonomia financeira significa garantir o reconhecimento de uma autonomia tripla.

Ainda havendo esta amplitude, há o cumprimento da legalidade como dever, e há também interdependência. Se não conseguimos equilíbrio financeiro num dado setor do Estado, esse setor desequilibrado verterá a água e desequilibrará os restantes setores. No âmbito das finanças locais e regionais, temos o mesmo raciocínio: elas têm de ser finanças saudáveis, por forma a não causarem desequilíbrios nas finanças centrais. A isto se chama independência. Estas finanças têm sobre si um princípio de estabilidade orçamental (também existe para as finanças locais) e implica, nos dois lados, um princípio da solidariedade.

O princípio da solidariedade nacional é de extrema importância. Funciona numa lógica de reciprocidade. Por um lado, resulta da própria LEO que o Estado tem o dever de transferir valores financeiros para as RA e as autarquias locais. Igualmente, como contrapartida, as autarquias e as RA têm de contribuir para o equilíbrio das contas públicas. O Estado tem a obrigação de financiar, mas elas têm a obrigação de ter estabilidade orçamental e garantir equilíbrio orçamental, para que não haja a tal propagação de desequilíbrio para as contas nacionais nascido do desequilíbrio das contas regionais ou locais. Assim, autonomia não significa independência. E, de acordo com a solidariedade, o Estado financia e a RA / autarquia também tem de contribuir para o equilíbrio das contas públicas.

Conselhos de Coordenação Financeira

Daqui já se antevê que, no caso de existirem desequilíbrios nas finanças regionais e locais,

tenderá a ser necessário corrigir esses desequilíbrios, comandando a lei que isso aconteça inclusive através de impulso por parte dos poderes centrais. É aberto espaço para haver uma compatibilização de interesses (interesse regional/local com o interesse central). Esta ideia de interdependência implica a existência de organismos de coordenação financeira – ou seja, as leis das finanças regionais e locais preveem a existência de Conselhos de Coordenação Financeira onde participam os representantes das RA ou autarquias e membros do Estado central responsáveis pela parte orçamental, por forma a haver uma tentativa de compatibilização dos interesses e na determinação das ações. Vimos que havia uma lógica preventiva de coordenar as políticas económicas; no fundo, o espírito é o mesmo aqui. Procura-se antecipar e prevenir a existência de desequilíbrios.

Nota: há representantes das autarquias, que assumem o encabeçamento.

Outro aspeto a enfatizar é o de que as regras orçamentais que encontramos na LEO são reproduzidas quer na lei das RA, quer na das autarquias. Os princípios principais são estes; as regras da LEO surgem no espaço das duas leis. Mas o que RCP quer cimentar passa por termos sempre a noção de que, apesar de o Estado auxiliar financeiramente regiões autónomas e autarquias, estas duas também têm receitas próprias. Não devemos ficar com a ideia de que há única e exclusivamente um conjunto de transferências do Estado central para as RA e autarquias e que estas não têm receitas próprias. Em qualquer uma delas, tal como no Estado central, há uma importância extrema das receitas fiscais e creditícias. É uma lógica de espelho. O que identificámos como suporte e sustentáculo das finanças públicas do Estado central é também sustentáculo das finanças locais. Inclusivamente – especificidade das RA – as RA têm poder tributário próprio. Curiosamente nunca fui utilizado, mas ele existe. O que normalmente acontece é que às RA também é concedida a possibilidade de adaptar o sistema fiscal às suas especificidades. Na Madeira e nos Açores, o IVA será diferente. Se passarmos a viver na Madeira ou nos Açores, o IRS a pagar é diferente. As RA têm optado por não criar impostos só para as RA (naturalmente, o seu poder tributário é limitado ao território), mas têm olhado para o sistema fiscal nacional e têm-no adaptado, designadamente quanto ao valor das taxas devidas, reduzindo-as. Não devemos esquecer, todavia, de que apesar desta adaptação, a vária receita obtida no âmbito das RA advém de impostos nacionais que revertem para as RA. Já no espaço das finanças locais, há que ter em atenção que existem especificamente impostos locais – o IMI (Imposto Municipal sobre Imóveis) é um imposto local; a receita não é do Estado central, e sim dos municípios. Ponto 1, os impostos continuam a ser uma receita muito

importante para as finanças regionais locais e regionais. Ponto 2: há certos impostos em que uma parcela da arrecadação vai para as RA e finanças locais. Ponto 3: as RA têm a possibilidade criar impostos só seus (ainda não o fizeram) e têm o poder de adaptar o sistema fiscal às suas especificidades. Nas finanças locais, há impostos locais, que são receita própria das autarquias locais. Outro exemplo de um imposto das autarquias locais é o que se chama derrama municipal (não confundir com derrama nacional). As empresas, sobre o seu lucro, pagam um certo imposto chamado derrama, cuja verba/receita é das autarquias, sendo que é a própria autarquia a escolher a taxa de imposto aplicada. Isto está previsto no 18º da Lei das Finanças Locais. Este é outro exemplo de imposto municipal, a par do IMI. E, neste caso, é o próprio município a determinar a taxa de imposto.

Outro aspeto importante é o peso que as taxas têm para as autarquias. Além dos impostos (receitas fiscais), no âmbito autárquico, as taxas têm um significado muito relevante. São uma via de financiamento importantíssima para as finanças locais, além dos impostos. Tanto nas RA como nas finanças locais, a dívida assume igualmente um papel relevante., significando que tanto as RA como as autarquias têm o poder de gerar receita creditícia, embora o poder nas autarquias locais, seja mais limitado do que o poder nas RA. Ainda assim, também essa emissão de dívida pelas autarquias e RA está circunscrita por uma multiplicidade de limites quantitativos e qualitativos. Se se verificar a existência de desequilíbrios financeiros – quer nas RA, quer nas autarquias – são ativados mecanismos de proteção. Em qualquer deles, há sempre a intervenção, pelo menos em termos de intervenção, do Estado central. Tal como vimos no âmbito da LEO, há mecanismos de correção dos desequilíbrios orçamentais. Quando existentes nas autarquias e RA, esses desequilíbrios são também objeto de um mecanismo legal de correção. Há formas de corrigir os desequilíbrios previstas na lei.

Mas há que ter em atenção outra coisa: apesar de a regra da não consignação de receita também estar presente tanto nas RA como nas autarquias, o facto é que, se analisarmos a forma como os recursos que o Estado central transfere para as RA e para as autarquias (mas sobretudo para as autarquias) verificamos que, muitas vezes, existe uma orientação expressa para onde a verba deve ser aplicada. Veja-se a Lei das Finanças Locais, arts. 27º, 28º, 29º, 30º, 30º-A: identificamos a presença de múltiplos fundos, para os quais o Estado central faz a transferência. O fundo tem uma *ratio*, um objetivo. Por exemplo, a coesão municipal, eliminando assimetrias. Financiam-se os municípios em certas áreas. Ainda que a não compensação seja o princípio base regulado em regra fundamental, a forma como o legislador legislou dá azo a que possa haver alguma orientação na forma como a verba é aplicada.

Lei das Finanças Locais | ARTIGO 33°

(Compensação associada ao Fundo de Coesão Municipal)

1 - A CF de cada município é diferente consoante o valor da capitação média do município (CMMi) face à capitação média nacional (CMN) da soma das coletas dos impostos municipais referidos nas alíneas a), b) e d) do artigo 14.º e da participação na receita do IVA referida na alínea d) do n.º 1 do artigo 25.º, nos termos dos n.os 3 e 4.

2 - Entende-se por CMN o quociente da soma dos impostos municipais referidos nas alíneas a), b) e d) do artigo 14.º e da participação na receita do IVA referida na alínea d) do n.º 1 do artigo 25.º pela população residente mais a média diária das dormidas em estabelecimentos hoteleiros e parques de campismo.

3 - Quando a capitação média do município (CMMi) seja inferior a 0,75 vezes a CMN, a CF assume um valor positivo igual à diferença entre ambas multiplicadas pela população residente mais a média diária das dormidas em estabelecimentos hoteleiros e parques de campismo de acordo com a seguinte fórmula:

$$CF_i = (1,25 \text{ CMN} - \text{CMM}_i) N_i$$

em que CMN é a capitação média nacional, CMMi é a capitação média do município e Ni é a população residente, mais a média diária das dormidas em estabelecimentos hoteleiros e parques de campismo no município i.

4 - Quando a CMMi seja, em três anos consecutivos, superior a 1,25 vezes a CMN, a CF assume um valor negativo igual a 22 lprct. da diferença entre ambas multiplicadas pela população residente, mais a média diária das dormidas em estabelecimentos hoteleiros e parques de campismo de acordo com a seguinte fórmula:

$$CF_i = 0,22 (1,25 \text{ CMN} - \text{CMM}_i) N_i$$

5 - O valor global do FCM menos a CF a atribuir aos municípios, mais as compensações fiscais dos municípios contribuintes líquidos para o FCM é destinado à CDO.

6 - O montante definido no número anterior é distribuído por cada município na razão direta do resultado da seguinte fórmula:

N (índice i) IDO (índice i) com IDO (índice i) = $IDS - IDS$ (índice i)

em que N (índice i) é a população residente no município i , IDO (índice i) é o índice municipal de desigualdade de oportunidades do município, IDS é o índice nacional de desenvolvimento social e IDS (índice i) é o índice de desenvolvimento social do município i .

7 - A aplicação dos critérios referidos nos números anteriores garante sempre a cada município 50 lprct. das transferências financeiras, montante esse que corresponde ao FGM.

8 - As transferências a que se refere o número anterior correspondem à soma das participações previstas nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 25.º

9 - O cumprimento do disposto no n.º 7 é assegurado pela forma prevista no n.º 2 do artigo 35.º

10 - Para efeitos de cálculo do índice de compensação fiscal (ICF), a coleta do IMI a considerar é a que resultaria se a liquidação tivesse tido por base a taxa máxima prevista no Código do IMI.

11 - Os valores do índice de desenvolvimento social nacional e de cada município têm natureza censitária e constam de portaria do membro do Governo responsável pela área das autarquias locais.

12 - A determinação do índice de desenvolvimento social consta de decreto-lei.

Veja-se, por exemplo, o 33º, sobre as fórmulas aplicáveis para determinar que município tem direito e o *quantum* da receita a que tem direito. Não estamos a falar de uma simples tranche de € 500 mil ou € 1 milhão. O legislador apresenta uma fórmula em que tenta compatibilizar vários indicadores geográficos, sociais e económicos para que a transferência alimente um projeto de coesão territorial. Temos um exercício complexo.

Nota: capitação significa por pessoa, *per capita*.

P.S.:

• <u>Complexidade:</u>
• <u>Prisma social:</u>
• <u>"Página em branco".</u>

Estes são três aspetos essenciais. Um aspeto parte da complexidade que a matéria das finanças públicas em si contém. Essa complexidade é nascida, sobretudo de uma área onde o prisma da decisão política, a forma com os mercados e agentes económicos limitam, condicionam e influenciam os resultados das finanças públicas e o quadro legal existente impõem a uma política orçamental, e, por isso, a decisões e resultados orçamentais. Ou seja, assumindo a imprescindibilidade das finanças públicas, é crucial ter-se em atenção que o tratamento das finanças públicas é complexo porque encerra condicionantes políticas, económicas e legais. São três interesses, três indicadores, três motivos que geram esta lógica de complexidade.

Quando pensamos em condicionantes, estamos a pensar quer em condicionantes quantitativas como em condicionantes qualitativas. Apesar de imprescindível, este é um universo eternamente complexo, e parte dessa dificuldade advém de compatibilizar decisão política, economia e legal, tanto no parâmetro da quantidade como no parâmetro da qualidade. RCP quer que este aspeto esteja expresso nas nossas cabeças, para desmistificar as ideias de "os políticos não fazem porque não querem" ou "estamos dependentes do estrangeiro". Apesar de estas afirmações serem verdadeiras, podem não estar verdadeiramente justificadas. Cabe ao jurista saber que o fenómeno financeiro é extremamente difícil de gerir.

Outra ideia: tradicionalmente, estamos habituados a trabalhar as questões financeiras e as finanças públicas numa perspetiva estritamente económica e financeira. RCP procurou sempre mostrar que há um casamento entre o tipo de Estado que temos e o tipo de finanças públicas que temos. Este casamento assume que é um Estado social, democrático, pessoalista/humanista, assente numa lógica de desenvolvimento sustentável. Isto significa, para RCP, que as finanças públicas precisam de ser humanizadas e personalizadas. Há que compreender, na opinião de RCP, que a própria concretização dos direitos humanos, em primeiro lugar, e a concretização de um Estado social, consequentemente, depende de finanças públicas que também elas se apropriem dessa humanidade,

dessa pessoalidade, dessa visão social. Enquanto não pensarmos desta forma, dificilmente se alterará o paradigma. Se não começarmos a trabalhar estas áreas desta maneira, certamente o paradigma não mudará. Devemos pensar no financeiro público num prisma social e não desligarmos do tipo de Estado que queremos desenvolver. Claro que este não pode ser um discurso absoluto, que não significa ou que não possam ter de existir momentos em que a contração seja parte da solução. Contudo, a contração tem de ser personalizada e humanista (embora esse seja um exercício difícil). As finanças públicas não servem o Estado só por si; servem um tipo de Estado concreto, e por isso têm de ser humanizadas.

Terceira ideia: seria muito mais simples redesenhar equilíbrios orçamentais, políticas públicas orçamentais sustentáveis e estáveis se pudéssemos começar do zero, com um orçamento contendo receitas e ajustando face às despesas. Mas isso não existe. Temos uma história de finanças públicas em cada Estado, que deve ser assumida e a partir dela tentarem-se as melhorias. Todavia, se é verdade que isto implica assumir as limitações do passado, implica também assumir compromisso com o futuro – sobretudo com a importância do impacto intergeracional que as medidas do agora podem suscitar. Daí cada vez mais a plurianualidade venha a ser assumida crescentemente no orçamento. Isto significa que, hoje em dia, pensar finanças públicas, também implica perceber o tipo de Estado social que estamos a adotar. Será que chega o Estado regulador? Será que devemos começar a falar num Estado investidor social, etc.? Há várias abordagens e vários autores com opiniões diferentes. Nesta busca, quantas receitas são precisas para fazer face às despesas escolhidas? Isto implica, talvez, repensar em termos de futuro, para garantir a estabilidade e sustentabilidade das finanças públicas, a construção de um novo contrato social, que assuma as limitações do passado mas também tenha compromissos com o futuro. Este é o exercício mais difícil de ser feito. Lembremo-nos da questão do aumento das pensões; este tipo de medidas isoladas tem por detrás toda uma necessidade de pensamento estruturado que talvez não esteja a ser feito, mas que também compete ao verdadeiro jurista começar a integrar na narrativa e na forma como pensamos estas matérias e estes normativos.

Temos uma carga tributária elevada, com todos os problemas que analisámos, o Estado continua a precisar de dinheiro e a querer continuar a obter receita dos mesmos contribuintes, obtendo carga tributária, quando, ao nosso lado, estão os GAFA (Google, Apple, Facebook, Amazon). Mas será justo não participarem no esforço fiscal na medida da sua verdadeira carga contributiva, sendo que as normas atuais de tributação não obtêm deles os impostos que deviam efetivamente pagar? Isto tem que ver com o tipo de Estado social e o tipo de contrato social. O contrato social é do Estado com

os cidadãos, mas mais dos cidadãos entre si. Isto não é simples. Temos o prisma nacional e o prisma internacional, que adensa ainda mais a complexidade.

Nota: poderá ser útil em exame apresentar casos concretos de tudo isto. O 13º da LEO fala da equidade intergeracional; o prisma internacional está visível no pacto orçamental a complexidade económica está visível na dívida pública, no funcionamento dos mercados e na possibilidade de recomprar a dívida em mercado secundário, ou a existência de mais rendimento e consumo para poder haver uma receita fiscal mais elevada.

