

Manual de Leitura:

“*Finanças Públicas*”, de J. Albano Santos, Professor de Finanças
Públicas do ISEG e formador do Instituto Nacional de
Administração, 2005

Lisboa, 31 de Janeiro de 2016

Parte I - Noções Gerais

Finanças Públicas

Conceito e Natureza	p.4
Finanças Públicas vs Finanças Privadas	p.4
Delimitação Finanças Públicas	p.5

Sujeito das Finanças Públicas

Origem e funções do Estado	p.6
Bosquejo... (<u>Estado através da História</u>)	p.7
Evolução das Ideias – da Grécia a Keynes	p.8

Abordagens teóricas às Finanças Públicas

Finanças Clássicas, Finanças Modernas	p.10
---------------------------------------	------

Parte II – Teoria Geral do Orçamento do Estado

O Orçamento Tradicional

Origem histórica	p.13
Conceito e natureza	p.14
Dimensão política, económica e jurídica	p.15
Princípios orçamentais	p.16
Anuidade, unidade e universalidade	
Não-compensação, não-consignação	
Especificação, Equilíbrio (saldos)	
Equidade intergeracional	
Publicidade	

Ciclo Orçamental **p.20**

Preparação do OE	p.20
------------------	------

Início	p.20
--------	------

Avaliação despesa/receita	p.22
Aprovação e conteúdo OE	p.22
Execução do OE	p.23
Aspetos gerais, alterações orçamentais	p.23
Controlo execução orçamental	p.25
Conta Geral do Estado	p.25
As despesas públicas	
Conceito	p.26
Classificação organica, funcional e económica	p.27
Receitas Públicas	
Conceito e estrutura	p.29
Diferenças: fiscais, taxas, contribuições	p.30
Dívida Pública	
Conceito, tipos e sustentabilidade	p.31

1 – Noções Gerais – Finanças Públicas (p. 21-32)

1.1 – Conceito e Natureza (p.21)

- Finanças Públicas: Cabe aos entes públicos satisfazer as necessidades coletivas. Para tal, independentemente da matriz ideológica, é preciso meios económicos.
- Deve entender-se “Finanças Públicas” como o estudo da actividade económica destinada a obter, usar e controlar meios económicos.
- Visão das Finanças Públicas como uma ciência moderna é recente. As primeiras obras neste prisma são do início do Séc XIX e o primeiro grande clássico data de 1871, de Adolph Wagner.
- As Finanças Públicas são multidisciplinares, estão em todo o lado, influenciam tudo. O seu maior vínculo é com a ciência política. A ciência das Finanças é política por natureza. Não se pode compreender as Finanças Públicas à margem da política¹.
- As Finanças têm uma ligação muito estreita com a economia enquanto produção, consumo e investimento.
- *Relação das Finanças Públicas com restantes ciências: Figura 1, pág 25*
- O elevado interesse das Finanças Públicas justifica-se já que nos estados modernos estas são responsáveis por entre 30% a 50% do gasto da produção nacional.

1.2.1 – Finanças Públicas e Finanças Privadas (p.27)

- Nas Finanças Públicas as operações financeiras visam como objectivo o interesse público e devem subordinar-se à máxima do “princípio do ganho social máximo”. Já nas Finanças Privadas toda a ação financeira é executada em prol de interesses particulares: maximizar o bem pessoal e/ou os lucros.
- Em termos práticos: Conceitos dos privados (*lucro, rentabilidade, etc*) perdem sentido na esfera pública, já que o “**bem comum**” difere do lucro: Polícias, Bombeiros, Tribunais, não devem procurar o lucro e sim o serviço público.

¹ Todos os sublinhados neste texto são do autor do mesmo, não do autor do livro.

- Também há diferenças nos meios a que se recorre: Receitas públicas (*p. ex impostos*) são obrigatórios e as suas formas são estranhas à economia privada, que recolhe receitas, p. ex., através da troca voluntária de bens.
- Os recursos das Finanças Públicas não servem interesses privados, antes coletivos impossíveis de existir em clima de concorrência, levando a obrigações que até podem contrariar interesses individuais – *como vacinações e escolaridade obrigatórias p. ex.*
- Ao contrário dos privados, que contam com grande liberdade de gestão, que pode ser ajustada conforme for mais conveniente, as entidades públicas estão sujeitas a regras restritivas – disciplina orçamental por exemplo – e a vários controlos (*transparência*) que não existem nos privados.

1.2.2 – Delimitação Institucional (das Finanças Públicas) p. 29

- Obedece ao critério do Sistema de Contas Nacionais (SCN), adoptado por vários estados a nível mundial.
- Este critério divide a economia em cinco setores institucionais: 1) Empresas Não Financeiras; 2) Empresas Financeiras; 3) Administração Pública; 4) Instituições Sem Fins Lucrativos; 5) Famílias. Dentro destes setores está toda a economia de um país.
- Destas, é a “Administração Pública” que cai no domínio das Finanças Públicas e inclui:
 - a) Administração Central (unidade institucionais cuja autoridade é de todo o território) e, dentro deste, a Administração Estadual (O Estado, ou seja unidades sujeitas à disciplina orçamental), os Serviços e Fundos Autónomos (unidades não sujeitas à disciplina orçamental);
 - b) Administração Regional e Local, ou seja, unidades governativas dos governos autónomos e das autarquias;
 - c) Administração da Segurança Social, ou seja, unidades com competência para gestão de regimes de segurança social para toda a população ou parte;
- Para ser Administração Pública há dois critérios: 1) Aprovisionamento não mercantil (disponibilização de bens ou serviços sem custo ou a preço reduzido) ou de função redistributiva de riqueza; 2) Financiado por receitas tributárias;

- Daí que o Setor Empresarial do Estado não entre nas Finanças Públicas: São unidades detidas pelas administrações públicas com objectivo de produzir bens ou serviços para colocar no mercado a preços económicos significativos – por exe. passes sociais a preços que todos possam suportar

- *Tipos de empresas públicas: Públicas, Participadas, Regionais, Locais, p. 32*

2 – Sujeito das Finanças Públicas – (p. 35-128)

Origem e Funções do Estado – p. 35

- O “Estado” nasce da necessidade de autopreservação, já que através da união de indivíduos de certa forma relacionados e ligados – primeiro por via de sangue, depois da tribo, aldeia, cidade-estado, etc – defende-se melhor a existência comum

- *“Estado nasceu porque era preciso regular os conflitos entre indivíduos e entre os grupos, garantir a segurança contra inimigos comuns. Nasce para impor paz no interior e para através da Lei reunir os Homens à volta da mesma bandeira.”*Charbonneau, p. 36

- Teses sobre origem do Estado:

- a) Aristóteles: Homem é animal político, ou seja, “Estado” é algo inerente a cada homem;
- b) Hobbes: Homem percebe que a vida individual, solitária é pobre, selvagem e curta e para viver em sociedade definiu contrato com semelhantes renunciado a direitos para um soberano que faz reinar a ordem;
- c) Ou seja, Estado é algo a) inato ou b) uma construção

- Seja qual for a melhor definição, certo é que Estado é forma natural de cooperação social sem há qual não há qualquer desenvolvimento dos indivíduos

- Funções do Estado: Não há forma e ideia única, depende desde logo do estágio cultural e social. Práticas atuais estão longe de homogéneas, coexistindo Estados muito intervencionistas na economia e na vida em sociedade e o oposto. Não há consenso.

2.1 – Bosquejos.. (ou o “Estado” através da História), p. 38

- Já desde as civilizações mais antigas que se encontra o dualismo entre um Estado mais ou menos interventivo na economia e sociedade:

- **Grécia e Roma:** Estatismo praticamente ilimitado, altamente interventivo

- **Com queda Império Romano:** Um grande espaço geográfico fragmentou-se em infinidade de estados e senhorios, deu origem ao Regime Feudal (Secs. VII-XII): Este regime dizima o Estado, já que multiplicação de feudos impede uma maior união e corta lógica da vida coletiva. Rei não era mais do que Senhor de Senhores, sujeito a direitos particulares destes.

Idade Média foi assim um período em que o Estado se eclipsou, regressando os indivíduos aos núcleos mais familiares e tribais, ao ponto do Rei nem ter exército próprio – dependia dos ‘voluntários’ enviados pelos senhores feudais . O Estatismo extremo de Roma deu lugar a uma fragmentação e os poderes privados ganharam força.

- É com a ascensão do mercantilismo que surge o movimento de recuperação das economias nacionais, com a recuperação de poderes por parte dos soberanos, já que o Estado recupera um papel determinante na ordem económica:

- Com necessidade de mais protecção e de aumentar exportações e conter importações, Estado volta a ser necessário e recupera controlo do sistema económico. *(Isto e a multiplicação de guerras legais, religiosas, militares e/ou civis entre senhores)*

- Com avanço do mercantilismo e descobrimentos, fundação de Companhias, financiamento de frotas e defesa de rotas, tudo isto vai pedindo cada vez mais força ao Estado, para centralizar os esforços – *(Exemplo da Monarquia Portuguesa explica bem isto, p.45-46)*. Estado vai assim ressurgindo e recuperando o seu espaço.

- Rota de recuperação de força do Estado e regresso da postura cada vez mais interventiva do mesmo sofre novo golpe no s. XVIII, primeiro com a Revolução Francesa (pelas ideias) e depois com a Revolução Industrial (pelo modo de produção).

- Neste ponto, as regras do Estado que antes visavam definir objectivos comuns à política comercial passam a ser vistos como “opressivas à liberdade de acção dos empresários”

- Ascensão da revolução industrial, porém, trouxe uma enorme quebra na qualidade de vida dos cidadãos e nos níveis de proteção social existentes – ainda assentes em laços familiares, mas com migrações para as cidades perderam-se esses laços -, com muitos abusos e imposição de salários baixos e condições hediondas de trabalho. Muitos foram condenados a níveis de existência chocantes e à miséria
- Países menos virados para o individualismo avançaram então com bases iniciais para sistemas de previdência e programas sociais. Bismarck: É dever do Estado regular funções sociais de acordo com interesse nacional e zelar pelos mais fracos “*para que não fossem atropelados ou espezinhados na estrada da vida*”.
- Contudo, o que recolocou de vez o Estado na ordem do dia foi a Grande Depressão de 1929, que evidenciou que as teorias da “mão invisível” não eram propriamente acertadas.
- Nesta época Estado foi obrigado a forte intervencionismo para evitar colapso total, o que levou ao abandono do liberalismo económico e evidenciou as vantagens de se ter um Estado mais forte. Levou à ascensão dos “Keynesianos”: mais intervenção do Estado, mais investimento público, melhores salários;
- A Crise do Petróleo, já na década de 1970, acabou por ter o efeito oposto: mostrou que governos afinal tinham dificuldades em lidar com grandes desequilíbrios económicos e Keynes acaba também ele riscado, sendo mesmo colocado em causa as ideias de Estado-Providência, já que os seus custos – e dificuldade de financiamento – assustavam
- *Discussão atual, dicotomias de hoje, visões sobre intervenção pública: Remar (produzir) ou pilotar (orientar)? Ou será que precisamos de “melhor” Estado? P. 49-52*

2.2 A evolução das ideias: Uma síntese (p. 52)

- Ideias sobre a função do Estado de forma mais detalhada:
 - a) **Filósofos gregos**: Polis (cidade-estado) tem como objectivo a virtude e a felicidade dos cidadãos. Aristóteles Vs Platão (p. 53-57)
 - b) **Doutores da Igreja**: Santo Agostinho e a submissão total ao autoritarismo e os Reis abaixo do Papa; Já São Tomás de Aquino: os homens têm fins

próprios, mais adepto das liberdades individuais. Ideia de que cada um trata melhor do que é dele do que aquilo que é de todos. Estado com certos limites (p. 57-60)

- c) **Mercantilismo Vs. Absolutismo:** Maquiavel e a preemência do Estado; A escola mercantilista alemã, que defende que o Tesouro Público deve estar ao serviço do desenvolvimento económico e da definição de mínimos de bem-estar: “*Ninguém pode governar seres livres e racionais se não for com intenção de promover o seu bem estar*” (p. 60-65)

- **Hobbes:** “Só o Leviatã [Estado] pode garantir a paz e segurança das pessoas e dos bens”, defesa de um Estado quase todo poderoso;

- **Rousseau:** Liberdade é inalienável logo é preciso organização política que compatibilize obediência com liberdade – ou seja, governo deve sempre e em tudo seguir a vontade geral que, todavia, varia consoante as maiorias legislativas;

- **Fisiocracia:** Visão menos favorável ao comércio internacional – é uma corrente francesa que não se estavam a dar nada bem com a concorrência pelas rotas marítimas, daí campo fértil para fisiocratas crescerem. Defendiam que comércio internacional favorecia e potenciava a abundância de poucos, abundância essa que afundava o país pela importação de bens luxuosos, enfraquecendo o Estado

- **David Hume:** “*Tal como a ambição do soberano tem de usurpar a luxúria do particular, também a luxúria deste tem de diminuir a função do soberano*”. Mas Hume é favorável a um Estado com poucas funções.

- Os **fisiocratas** são contra intervenção do Estado que o mercantilismo preconizava, querem que Estado pare de intervir e de incentivar o mercantilismo e *defendem que a economia “é regida por leis naturais e intocáveis”* – É daqui que nasce a expressão “*Laissez-Faire, Laissez passer, le monde va de lui même*”: Deixa produzir, deixa circular, o mundo anda sozinho. Ideia que abre a porta ao Liberalismo Clássico.

- **Liberalismo Clássico:** Teorizado pelos principais iluministas no XVIII, em oposição ao absolutismo. Montesquieu: “Qualquer homem detentor de poder é levado a abusar dele e irá até que encontre limites”. Tem como teoria subjacente a ideia de que o homem possui direitos inalienáveis que nenhum poder deve violar (P. 69-79)

- Para preservar direitos individuais surge “princípio da separação de poderes” também de Montesquieu. Legislar, executar e julgar deve caber a pessoas

- Estado liberal não deve impor a vontade da maioria, antes proteger as liberdades das minorias. Estado enquanto defensor da liberdade individual

- Autores liberais consideram que o Estado é mau gestor, pois os seus administradores acreditam que a riqueza do patrão – Estado – é inesgotável. Assim, defendem que governantes devem limitar-se aos seus próprios deveres e deixar o capital livre para encontrar as aplicações onde for mais lucrativo – querem estado reduzido, só preocupado com segurança, proteger oprimidos, defender direitos do Homem, etc..

- **Adam Smith**: Economia tem mecanismos automáticos que a equilibram, a tal “mão invisível” que faz com que quando cada um está à procura do lucro individual está a ser guiado por uma mão que acaba por fazer com que na soma de todos a pensarem no umbigo, o resultado acabe por ser positivo para a sociedade como um todo

- Para Smith, o Estado nem a actividade privada deve regular: ou seja, nada de regulações e deixar cada um por si. Ideias de Smith vingam e o “laissez-faire” torna-se dominante – **até 1929** - e provoca reacções

- **Escola Materialista** (Marxismo, de Engels, Marx, Lenine): Estado é fruto da divisão da sociedade em classes antagónicas e será dominado por classes dominantes (elites) em prol da exploração dos demais. Lenine: “*Estado desaparecerá quando proletariado detiver controlo da produção*”. (p. 80-82)

- **Escola Alemã**: Outra corrente que critica liberalismo clássico, lembrando que não há qualquer prova científica que exista ou funcione uma “mão invisível”. Recusam que interesse geral venha da procura do interesse individual. Não querem nem intervenção estatal a 100% nem uma omissão total do Estado

- *Keynesianismo em detalhe* (p. 88-94); *Síntese de Musgrave – ou a procura de um equilíbrio entre as diferentes correntes* – (p. 101); *Ideias do autor* (p.105)

3 - As principais abordagens teóricas às Finanças Públicas – p. 109

- Visão sobre papel do Estado vai variando conforme épocas e enquadramentos. Aprofundamento do debate deu lugar a duas visões principais: A liberal – Estado sem intervir na vida das sociedades – e a Intervencionista, com um Estado que assegura valores fundamentais, como a estabilidade económica ou a proteção dos mais fracos
- A oposição das duas escolas têm levado a diferentes abordagens, dando origem a duas concepções centrais: as “Finanças Clássicas” – Liberal – e as “Finanças Modernas” – Intervencionista. Em maior detalher:

3.1 - *Finanças Clássicas* – p.109-188.

- Com base no liberalismo clássico e na exaltação da iniciativa individual – “o” valor absoluto.
- Assenta em quatro pilares essenciais: Interesse Pessoal (cada um procure o seu interesse próprio); Racionalidade do Indivíduo (Opções que toma são consistentes com o seu interesse pessoal); Liberdade (garante que há concorrência, para que o poder esteja nos consumidores); Responsabilidade (**Deve ser-se responsável pelas consequências**) – *Precisamente o que não acontece hoje em dia, com muitos erros a serem ‘socializados’*.
- Com estes pilares, liberais acreditam que aparato do Estado só se justifica para assegurar o fundamental no indivíduo: direito à vida, à liberdade e aos seus bens. Acreditam na “mão invisível” que leva a economia ao equilíbrio: A teoria no fundo é – como há uma “mão invisível” qualquer intervenção do Estado interfere com ela.
- Defendem assim o mínimo de intervenção pública, na defesa, segurança, justiça, diplomacia. Pretendem quase um Estado-Polícia. E acham **que um Estado deve ter:**

3.1.1 - **Despesa Pública Mínima** (p.111)– Odeiam a despesa pública porque acham que o dinheiro seria melhor utilizado pelos privados, ignorando – de forma consciente - o destino do dinheiro, seja para escolas, ou construção de auto-estradas. **“Interessa-lhes o montante não o conteúdo.”**

- Para visão Clássica, despesa pública: 1) confinar-se a situações em que não há qualquer alternativa – defesa, justiça, etc; 2) Até nestes casos, despesa deve ser o mínimo – para que impostos não sejam opressivos – vêm impostos como restrição à liberdade.

3.1.2 - **Orçamento equilibrado** (p. 113) – Associado a este último ponto da “despesa mínima”. OE deve ser equilibrado, utilizando os meios estritamente necessários e não mais que isso. Um orçamento desequilibrado é um entrave à “mão invisível”.

- O **orçamento equilibrado**: ou seja, nem deficitário nem com excedente. Qualquer caso é entrave à “mão invisível” Pq? Ou o Estado está a provocar problemas por ser deficitário, obrigando a mais dívida, impostos, etc... ou o Estado está a tirar mais dinheiro do que precisa. Além disso: com excedente há tendência para despesas demagógicas, potenciando défices futuros

- **Dívida pública deve ser o último recurso**. Adam Smith (1723-1790): “Enormes dívidas serão a ruína dos Estados”; David Ricardo (1772-1823): [Dívida] “um dos mais terríveis flagelos algum dia inventados para atribular uma nação”; Dívida “é um sistema que tende a tornar-nos menos económicos; cega-nos sobre a nossa situação real”. Dívidas são impostos adiantados

3.1.3 – **Neutralidade sócio-económica** (p.116) – Estado deve limitar-se a assegurar a ordem social, arbitrando sem se imiscuir. Não tem que redistribuir rendimento ou riqueza, seja entre pessoas ou entre regiões.

- Duas ideias desta neutralidade: 1) Finanças Públicas com pouco peso na economia, para não a dominarem; 2) Nenhum imposto sobre o rendimento pode ser justo se não deixar os indivíduos na mesma posição relativa que os encontrou - esta segunda ideia implica que são contra impostos progressivos, ou seja liga com serem contra a redistribuição p.ex

- O **Orçamento do Estado, nesta neutralidade clássica, não pode ser usado como instrumento de intervenção na economia e sociedade**

3.2 – *Finanças Modernas* – p.118 – 124

- Também referidas como “Finanças Funcionais”, com base no intervencionismo de John Maynard Keynes (1883-1946), assentam na ideia de que a pertinência de qualquer medida orçamental deve ser avaliada pelo efeito na economia. Ou seja: despesa, dívida, fisco deve ser decidido em função dos resultados e não de doutrinas sobre o que é bom ou mau

- Defendem que o emprego dos recursos do país, estabilidade dos preços e o desenvolvimento económico são objectivos macro fundamentais que cabem ao Estado assegurar. Logo, Orçamento do Estado é um instrumento não só para determinar a despesa pública mas também para influenciar a despesa privada
- Corrente diz que situação de “equilíbrio automático/mão invisível” é apenas uma das várias situações possíveis, tudo depende da situação em que a economia se encontra e do efeito que podem ter manipulações orçamentais – as mesmas opções em contextos diferentes produzem resultados diferentes, p.exe.
- Preferem o “equilíbrio na economia” ao “equilíbrio orçamental”, sacrificando o segundo em prol do primeiro se necessário. “A despesa do Estado não deve ser encarada como algo a fazer quando se tem meios (...) mas como forma normal e fácil de manter o bem estar, a que se deve recorrer quando a sociedade está pobre no que toca ao desemprego”
- Orçamento será contraccionista ou expansionista não por um qualquer principio mas conforme as circunstancias o exigem. Um “défice orçamental” não é “algo mau” só por si, antes dependerá do impacto que esse défice terá (ou não) ao nível do emprego, inflação etc.. (choca com ideia dos orçamentos equilibrados, nem deficitário nem excedentário)
- É através deste jogo defendido nas “Finanças Modernas” que o Orçamento do Estado deve ser entendido como intervencionista, já que coloca Finanças Públicas a compensar flutuações económicas – contendo desemprego com mais obras públicas p.ex ou reduzindo impostos para lançar retoma, p.exe
- O intervencionismo também deve ser usado para políticas redistributivas de rendimentos e riqueza e para reduzir assimetrias regionais dentro de um país.

Parte II – Teoria Geral do Orçamento

4 – O Orçamento tradicional

4.1 – Origem histórica – p. 127 - 133

- A instituição do Orçamento foi resultado de uma transferencia gradual do poder do Soberano para as assembleias representativas. Era necessário impor limites à capacidade

deste em lançar impostos de forma arbitrária e lentamente as sociedades fundaram a tese de que a criação de impostos só podia caber, em exclusivo, à nação, através da legítima representação parlamentar

- O consentimento popular aos impostos remonta porém já a 614, com o Édito de Paris a decretar que qualquer imposto perversamente introduzido deve ser abolido.

- Em Portugal, vemos **em 1372** já esta preocupação: nas cortes de Leiria o Rei pede aos representantes dos estados (Povo, Clero, Nobreza) mais recursos, que podiam recusar – As cortes aliás serviam muito para isso, para o Rei pedir financiamento para expedições ou guerras, daí terem ‘desaparecido’ a dada altura

- Outros documentos relevantes no caminho da “socialização” dos impostos/Orçamento: **Magna Carta** (1215) – não há tributos sem consentimento do conselho geral do reino -; a **Bula Dourada** (1222), limitando poder tributário ou a **Bill of Rights** inglesa (1689), que decreta “*que a cobrança de impostos para uso da coroa (...) sem autorizacao do Parlamento é ilegal*”

- Esta mesma ideia de “consentimento/representantes” está na génese da Revolução Americana (1776): “Taxation without representation is tyranny”. Será com a Revolução Francesa (1789) que o consentimento de impostos alcança estatuto constitucional e dá um grande salto: Não só se exige o consentimento como se exige “observar o emprego” das receitas “e de lhe fixar a coleta, a repartição, a coleta, cobrança e duração”.

4.2 – Conceito e Natureza – p. 133 - 148

- O OE tem duas facetas, a da previsão e a da autorização:

1) O Orçamento do Estado é uma previsão, com meras estimativas sobre o valor que se prevê encaixar e gastar em dado período. O Estado precisa de conhecer antecipadamente o que deverá ter;

2) O OE é uma autorização, sendo este o seu traço distintivo: além das previsões configura uma autorização da entidade soberana (Assembleia da República) ao Governo para efetuar despesas e cobrar receitas previstas – daí discussão e aprovação na AR

- Para que a gestão do dinheiro público alcance padrões de eficiência, a actividade financeira do Estado deve ser antecipada com antecedência razoável, daí a necessidade de elaborar periodicamente um OE. Só assim se evita ruturas financeiras imprevistas. Mas OE é acima de tudo instrumento através do qual os parlamentos controlam os governos

- O tamanho, distribuição e alcance do OE tira-o da esfera das Finanças Públicas. São três principais facetas/dimensões do Orçamento:

4.2.1 – Dimensão Política: É o meio através do qual os representantes eleitos controlam a acção dos governos, sendo um atributo essencial da democracia - daí que muitos governos autoritários comecem por silenciar as assembleias de representantes: Salazar retirou quase todos os poderes orçamentais à Assembleia Nacional.

- Se os princípios orçamentais são respeitados então os seus números evidenciam a orientação política dos governos. A aprovação periódica do orçamento, e sua discussão prévia, devia ser “o” momento privilegiado de comunicação entre Governo e Governados: porque é quando a retórica choca com a realidade dos números.

- No **OE toda e qualquer decisão é política**, a distribuição da despesa, a dimensão da receita, tudo são decisões políticas e tudo num OE envolve poder, de como somos governados, por quem. Está no coração do processo político; exerce a máxima influência na Sociedade que, por seu turno, deve orientar o OE: é essa mesma sociedade que vota e escolhe o governo.

- *“A política sem orçamento é a impotência do governo; o orçamento sem a política, é a tecnocracia cega”.*

4.2.2 – Dimensão Económica: O OE é o instrumento que transforma as opções de um governo num programa económico-financeiro. Estabelece uma profunda interação com a economia de um país no seu conjunto. As receitas e despesas do OE vão ter efeitos específicos nos níveis de rendimento e da actividade económica privada.

- Grandeza de um Orçamento depende mais das condições económicas do que de decisões deliberadas (veja-se os anos que vivemos: os orçamentos são mais uma ligeira adaptação de medidas possíveis em crise do que medidas com que os governos querem convictamente avançar)

- Todo este peso e influencia do OE faz com que uma das suas permanentes preocupações deva ser as análises e projeções em que assentam as decisões orçamentais. O OE serve essencialmente de sistema de informação, análise e previsões com base nas quais são decididas que políticas são viáveis – ou não. Imperativo que os seus números sejam credíveis.

4.2.3 – Dimensão Jurídica: Segundo o artigo 161, alínea g, da Constituição da República Portuguesa, compete à Assembleia da República “Aprovar as leis das grandes opções dos planos nacionais e o OE, sob proposta do Governo”.

- A ordem jurídica portuguesa faz convergir na lei do orçamento duas legitimidades: submete-a à exclusividade da iniciativa legislativa governamental – “sob proposta do Governo” – e, por outro, consagra a aprovação do OE como um poder exclusivo da Assembleia da República: Um princípio básico do Estado de direito democrático.

- Um dos riscos desta formulação é que **não existem limites constitucionais para a liberdade da AR alterar a proposta orçamental do governo** o que, no limite, pode levar um governo a executar um OE contrário à sua política económica – minoritários p. exe., como no 2º governo Sócrates e a “maioria negativa”

4.3 – Os princípios Orçamentais– p. 149 - 174

- Para que o OE cumpra objectivo de gestão eficiente de recursos públicos e que seja um instrumento eficaz, está subordinado a um conjunto de princípios, *as regras clássicas de organização orçamental*:

4.3.1 – Anuidade: Fixa em um ano o período financeiro a que reporta o orçamento, isto é, as previsões e as autorizações que comporta são válidas apenas para esse espaço de tempo – O ano orçamental ou ano económico;

- Ainda assim, há receitas e despesas que só são concluídas nos anos económicos seguintes, o que levanta questões sobre em que ano devem ser inscritas – além de potenciar problemas de transição de um governo para o outro, com o primeiro a atrasar/antecipar algo para explodir no outro; Daí que a Contabilidade Pública apresente

duas soluções: **Sistema de Gerência** (coloca num ano todas as receitas e despesas cobradas ou pagas nesse ano, independentemente da sua origem temporal) e o **Sistema de Exercício** (que afeta a um dado ano todas as receitas e despesas cujos direitos/obrigações nasceram nesse ano)

4.3.2 – Unidade – Princípio que exige que todas as receitas e despesas orçamentais estejam num único documento. Exigência por razões de clareza, transparência, visão do conjunto. Deve traduzir a unidade do próprio Estado no fundo.

- Evolução da complexidade do Estado, no entanto, dificultou esta unidade. Seja porque há operações de tesouraria que não são verdadeiras receitas ou despesas públicas – *operações de tesouraria, como aplicações de curto-prazo*.

- Desorçamentação: **o mais grave atentado à unidade**. Retirar despesas de uma entidade e colocá-las noutra, igualmente pública, mas fora do Orçamento - até há bem pouco tempo era prática corrente por exemplo com o Setor Empresarial do Estado, que só recentemente foi colocado na esfera do OE (Algumas das empresas, não todas). P. Ex.: Se contas de um investimento público ficarem na empresa pública, o gasto existe mas não está no OE, salvando (aparentemente) o défice.

4.3.3 – Universalidade – Todas as receitas e despesas do Estado devem estar no OE. Complementa o princípio anterior. Sublinha que todas as receitas e despesas devem estar num só documento. No fundo só complementa e reforça: na realidade, um OE pode ser um documento único mas não ter todas as receitas e despesas ou estar partido em vários documentos e ter todas as receitas e despesas.

4.3.4 – Não Compensação – Todas as receitas e despesas devem ser inscritas pela sua importância integral, sem deduções. Quaisquer receitas que os serviços ou organismos públicos podem obter não devem estar à margem do orçamento e todas as suas despesas devem respeitar o crédito orçamental correspondente. Além disso, dita que tudo deve ser expresso no seu impacto bruto: se uma receita obriga a despesa, não se põe um valor líquido, antes dois brutos – a receita e a despesa, de forma separada.

- Este é mais um princípio que sublinha que o Orçamento deve refletir com total transparência a realidade das Finanças Públicas e que não existam movimentos financeiros que escapem à autorização parlamentar

4.3.5 – Não Consignação – Recusa que determinadas receitas sejam afetas à cobertura de despesas específicas. O OE deve ter todas as receitas e fundi-las numa só massa de receitas, sem distinção, que financiem o total das despesas no OE.

- É fundamento essencial: a cedência à consignação poderia resultar que grupos particulares de contribuintes exigissem que os seus impostos – p. exe os relacionados com automóveis ou combustíveis – só fossem usados para financiar autoestradas. A generalização desta ideia seria a ruína. Contudo, há muita consignação “disfarçada” de taxas: seja pagamentos pelas renováveis, seja as taxas de audivisual, que não deixam de ser decisões políticas

- Traz consigo inconvenientes: desmotiva alguns serviços a cobrar receitas, por exemplo, visto que não vão usufruir das mesmas e/ou estas vão financiar outros serviços

4.3.6 – Especificação – A autorização parlamentar deve ser específica, detalhada, incidindo sobre um montante específico. As receitas e despesas do OE devem ser discriminadas e individualizadas, para dar a conhecer de forma rigorosa a origem e destino dos dinheiros públicos. Quanto mais detalhada for a autorização, mais precisa será a afectação de créditos orçamentais e, logo, mais efectivo será o controlo parlamentar e menor a margem do governo.

4.3.7 – Equilíbrio – OE prevê receitas para cobrir as despesas, princípio constitucional que todavia traduz um mero equilíbrio contabilístico. O equilíbrio, contudo, deve ser visto do ponto de vista económico, o que abre a porta a vários entendimentos sobre equilíbrio.

- *“Um OE equilibrado é, em certa medida, uma construção estatística dependente de convenções que mudam com o tempo e que não são nem totalmente transparentes, nem inteiramente inocentes”.*

- **Os diferentes critérios de “equilíbrio” no OE, por ordem cronológica:**

- Critério **Clássico**: Distinção entre receitas e despesas efetivas – as que alteram o património do Estado, como impostos – e as não efetivas – as que não

alteram, como créditos, dívidas, reembolsos recebidos. Aqui procura-se equilíbrio no campo das “efetivas”

- Critério **Ordinário**: As receitas e despesas ordinárias – que se renovam, que são recorrentes – e as extraordinárias – não recorrentes, que não se repetem, como privatizações por exemplo. Procura-se equilíbrio nas “ordinárias/recorrentes”

- Critério de orçamento **corrente**: Divide despesas e receitas em correntes – impostos, p. exe – e as de capital – juros de empréstimos, p. exe – e procura-se o equilíbrio nas primeiras

- Noção de equilíbrio está, porém, longe de ser consensual ou unívoca, já que também são **vários os saldos** em que um Orçamento do Estado pode ser interpretado:

Saldo Global – diferença entre a soma das receitas correntes e de capital e as mesmas despesas, sem contar com ativos e passivos financeiros;

Saldo Primário – Idêntico ao anterior mas retirando a despesa com juros da dívida

- *“Definição do equilíbrio é, pois, flutuante e depende do legislador”*

- As omissões ou a falta de detalhe sobre **“o que é o equilíbrio”** abriu então a porta para as regras europeias neste aspeto, com o Tratado da UE e o Pacto de Estabilidade a exigirem um **défi ce não superior a 3%** e um **rácio de dívida pública não superior a 60%**. Aqui o “défi ce” é entendido como as necessidades de financiamento das administrações públicas: ou seja, quanto dinheiro é preciso ir pedir para compensar desvio entre receitas e despesas

- Regra de ouro das Finanças Públicas: Empréstimos para financiar Investimento Público não devem ser consideradas no cálculo do défi ce

4.3.8 – Princípio da equidade intergeracional – Não está nas regras clássicas mas já é um princípio que deve ser seguido: garantir igual justiça na partilha de recursos disponíveis com as gerações futuras. **“Líderes de hoje devem ser guardiões do futuro contra exigências do presente”**

- É um critério difícil, já que por um lado não se deve por a geração atual a pagar investimentos que as gerações futuras também vão beneficiar (autoestradas, hospitais, p.exe) e, por outro, é reprovável transferir custos do que se consome hoje para o futuro

4.3.9 – Princípio da Publicidade – Exigência das democracias modernas: Exige que todas as fases da realização do OE sejam públicas de modo a que todos possam formar ideia sobre a administração financeira pública.

- Esta é uma condição básica para a plena cidadania. **Vide:**

- **Lei Enquadramento Orçamental dita:** “Governo assegura publicidade de todos os documentos que se revelem necessários para assegurar divulgação e transparência do Orçamento do Estado e da sua execução, recorrendo para isso, sempre que possível, aos mais avançados meios de comunicação existentes, em cada momento”

4.4 – O Ciclo Orçamental – p. 174

- Processo complexo que envolve várias fases distintas, complementares, que são desenvolvidos ao longo de um período que ultrapassa o ano económico

- É composto por multiplicidade de instituições que no fundo procuram captar os recursos escassos para objectivos concorrentes

- Diz-se “**ciclo orçamental**” porque em condições normais repete-se pela mesma ordem em todos os orçamentos. As suas fases:

4.4.1 – Preparação do OE (p.175)

a) Início do processo

- É incumbência do governo que, a cada ano, em Maio, deve apresentar a orientação da política orçamental através das Grandes Opções do Plano (GOP) na AR, com quadro macroeconómico atualizado e evolução previsível no futuro próximo, além da execução orçamental do 1º trimestre

- Debate na AR das GOP é essencial para preparação do OE, já que dados incluídos no documento são essenciais para a base de trabalho na preparação do OE

- “*Daí que, em termos mto gerais, se possa considerar que preparação do Orçamento do Estado tenha início (...) em meados do ano imediatamente anterior ao que diz respeito*”

- Previsão de quadro macroeconómico está entre as primeiras tarefas de preparação do OE, já que evolução esperada das variáveis – consumo, investimento, inflação – é fulcral, pois estas têm profunda interação com receitas e despesas que serão inscritas no OE

- **Cenário macroeconómico** cabe ao Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI) do Ministério das Finanças, e é pelo cruzamento deste com o programa de governo e o Pacto de Estabilidade que se definem as grandes linhas do OE

- Assim que grandes linhas do OE são definidas, seguem para a Direcção-Geral do Orçamento as directrizes através das quais se deve preparar o OE. DGO passa a ser o centro de toda a preparação do OE: DGO deve emitir até Julho uma circular para todos os serviços públicos com instruções a observar na elaboração do OE [Ver fig. 6, p. 177]

- DGO recebe depois orçamentos dos Fundos e Serviços Autónomos e da Segurança Social, mais as previsões de despesa dos Serviços Integrados. Entretanto, serviços do Ministério das Finanças avança com previsões de receitas

- “*Qualidade do Orçamento do Estado depende, em boa medida, da forma como os serviços estabelecem as suas previsões, tanto de despesas como de receitas. Sabendo-se que cada exercício de previsão comporta uma inevitável margem de subjectividade, importa acautelar uma indispensável dose de transparencia*”

- Isto porque “se OE seguir por caminhos errados em materia de estimativa será muito difícil, se realmente for possível, corrigi-lo”.

- De facto, **estímulos para distorcer números são intensos**: “Há incentivo para esconder impostos, sobreenfatizar benefícios da despesa e ocultar compromissos financeiros do Estado – os impostos futuros do Estado”

- Sendo estimativa, é fácil avançar com enviesamentos estratégicos

- “É uma atração terrível a de assegurar o equilíbrio da receita e das despesas à custa da atrofia das despesas e do exagero das receitas”

b) a avaliação das despesas (p.179)

- Feito pelo método da avaliação direta: cada serviço leva em consideração diretrizes da DGO e fixa valor tendo em conta estimativas de custos

- Avaliação não deve por isso tomar em conta histórico de anos anteriores. Contudo, tende a estabelecer-se muito essa ligação, é o “incrementalismo” – fator determinante na previsão dos gastos são os gastos do ano anterior. Mais do que avaliar pela análise do que aí vem, constrói-se em cima do que já foi.

c) a avaliação das receitas (p. 182)

- Da sua exatidão depende o equilíbrio financeiro do OE, isto porque as receitas estabelecem limites e fronteiras a impor à despesa

- Métodos tradicionais: “Direto” (quando não há histórico); “Penúltimo ano” (com histórico de estabilidade); “Correções” (quando há histórico regular e meramente nominal); “Rendimento Médio” (para receitas com histórico irregular. Aqui define-se média dos últimos três anos para previsão do próximo ano)

- Estes métodos são contudo rígidos e retiram liberdade aos agentes encarregados pelo Orçamento do Estado –devem ser vistas como formas de criar obstáculo positivo contra a eventual falta de sinceridade ou excesso de otimismo na previsão de receitas.

d) a aprovação do orçamento (p.184)

- Todos os passos atrás descritos são acompanhados pelo Ministério das Finanças, que deve manter contactos bilaterais com ministérios e debater eventuais ajustamentos

- No fim do processo, avança então proposta de Lei de Orçamento do Estado, que deve ser presente até 15 de Outubro do ano anterior ao que o OE diz respeito

- A proposta é obrigada a conter os seguintes documentos:

- Desenvolvimentos Orçamentais: receitas e despesas dos serviços integrados, orçamentos dos Fundos e Serviços Autonomos e Segurança Social

- Relatório: Apresentação e justificação da política orçamental proposta, com detalhes sobre evoluções nos principais agregados

- Elementos informativos: Programação financeira multianual, orçamento consolidado do Sector Publico Administrativo, divida publica, operações de tesouraria, transferencias para regiões autonomas e municipios, etc..

- Depois de receber proposta de OE, AR tem 45 dias para discutir e votar o documento, não só na generalidade mas também na especialidade, nas comissões parlamentares competentes.

- Se OE não for aprovado em 45 dias mantem-se o OE anterior, em duodécimos

e) conteúdo do Orçamento (p. 186)

- Deve ter todos os orçamentos dos Serviços Integrados, Serviços e Fundos Autonomos e Segurança Social

- No articulado, deve ter: Lista e descrição em p. 186-187

- Mapas orçamentais: P. 186, alínea a) e p. 187 e 188 – Lista de Mapas p. 189

4.4.2 – Execução do Orçamento do Estado (p.188)

a) Aspetos gerais

- Execução do OE cabe ao governo, que assim que tem OE aprovado deve avançar com decreto-lei de execução orçamental com disposições necessárias à sua execução

- Executar OE é cobrar receitas previstas e executar despesas autorizadas.

- Esta execução responde no entanto a várias normas legais: Princípio segregação de funções (p. 188/9); Cabimento Orçamental (p. 191)

b) Alterações orçamentais (p. 192)

- OE é conjunto de previsões logo podem surgir situações de insuficiência ou excesso. Em caso de despesa acima do previsto, há que ter em conta dois argumentos:

- OE é documento importante mas pode ceder a valores superiores – bem-estar da população – mas não se pode alterar rubricas livremente, caso contrário OE perde sentido e mata toda a sua lógica

- Assim, em caso de alterações profundas, então OE volta à AR. Já se forem alterações pontuais, que não mudem significativamente o Orçamento do Estado, podem ser aprovadas apenas pelo governo

- Em que situação compete à AR decidir? P. 193

- Respondendo de forma genérica: Cabe ao governo introduzir alterações ao OE desde que não impliquem mudanças nos mapas orçamentais ou que sejam financiadas por saldos anteriores

- **Diferença entre Orçamento Retificativo e Orçamento Suplementar:** O primeiro é para simples redistribuição de verbas previstas, o segundo é para aumento de despesa que não é compensada por outras (p. 194).

- Note-se ainda: **Só cabe ao governo propor alterações ao OE.** Deputados, grupos de cidadãos, assembleias regionais, etc, etc.. não podem propor nada que implique alterações na despesa ou receita prevista no OE

4.4.3 - Controlo da Execução do Orçamento (p. 195)

- Visa a verificação da legalidade e regularidade financeira das receitas e despesas públicas, bem como a apreciação da boa gestão dos dinheiros e outros activos públicos, assim como a dívida. Este controlo, dada a sua importância, deve ser multifacetado

- Há **2 categorias de controlo**: Se a entidade fiscalizadora estiver de alguma forma dependente do poder executivo, então trata-se de “controlo interno”. Caso a entidade não tenha vínculo ou relação com o Governo, é “controlo externo”. Ambos são pertinentes.

- Fiscalização pode ser feita antes, durante ou após o que se procura controlar, tratando-se assim de fiscalização previa, concomitantes ou sucessiva, respetivamente.

- Tres grandes formas de controlo:

Controlo Administrativo – Da competencia de entidades sob a tutela do governo, é um controlo interno. Chega pela Direção-geral do Orçamento, pela Inspeção-geral de Finanças ou os controladores financeiros de cada ministério.

Controlo Jurisdicional – Feito por entidade independente ao poder executivo, sendo por isso “externo”. Este cabe ao Tribunal de Contas, “que fiscaliza a legalidade e a regularidade das receitas e despesas publicas, aprecia a boa gestao financeira e efectiva responsabilidades por infrações financeiras. Pode executar controlos previos, concomitantes e sucessivos

Controlo Político – É igualmente um controlo externo, protagonizado pela Assembleia da Republica, que deve acompanhar a execução orçamental e tambem a Conta Geral do Estado

- Os diferentes tipos de controlo são complementares entre si e o mais relevante pode não ser o mais importante: o mais relevante/visível será o que é feito pela Assembleia da República. Os mais importantes podem ser outros: “*O controlo político é ilusorio: a complexidade das operacoes orçamentais, a boa ou má execução, escapam-lhe*” (p. 198)

4.4.4 – Conta Geral do Estado (p.199)

- Tratando-se de meras previsoes, o OE depois de executado deve ser apurado em detalhe, para se perceber quanto é que na realidade o Estado gastou e recebeu não apenas em termos genéricos mas de forma detalhada.

- Para isso, no prazo de 45 dias após o final de cada trimestre do ano a que o OE diz respeito, o governo deve publicar as contas provisórias daquele período. Depois, findo o ano económico, deve-se apurar em detalhe todas as verbas, daí que a lei imponha que o governo faça esse apuramento e, com base nele, apresente à AR a Conta Geral do Estado, incluindo Seg. Social. Deve fazê-lo até 30 de junho do ano seguinte

- Com a Conta Geral do Estado em mão, a AR deve entao exercer novamente o seu poder de fiscalizacao da execucao orçamental, apreciando e aprovando o documento até 31

dezembro. Este documento exige parecer do Tribunal de Contas. Caso a CGE não seja aprovada, a AR deve avançar pela responsabilização política

- A cada OE corresponde uma CGE e esta é bem mais aprofundada que as execuções orçamentais: deve ter relatório de apresentação; mapas contabilísticos; agrupamentos de contas e demais elementos informativos. Inclui a execução orçamental, as situações de tesouraria e patrimonial, fluxos financeiros do Estado. (Ver mapa p. 201)

- “A enorme massa informativa que, deste modo, a CGE reúne pode imprimir alguma aridez ao documento que, pela dimensão física que não pode deixar de atingir, chega a ser insensatamente qualificado como um monumento à burocracia”

5. Evolução do conceito de Orçamento (p.203) – Não tratado;

6. As Despesas Públicas (p.235)

6.1 – O conceito de Despesa Pública

- Toda a actividade do Estado é acompanhada por despesa e, no seu conjunto, a actividade do Estado encontra expressão económica na despesa pública – do salário do funcionário público, à compra de um carro ou à concessão de bolsas para o Ensino Superior.

- Apesar da abrangência, qualquer despesa pública tem 2 características essenciais: 1) implica o emprego de dinheiro e 2) tende à promoção de fins de interesse público.

- Em 1), é evidente: qualquer despesa exige dinheiro, mesmo casos que não o pareçam – p. ex. cedência de habitações a funcionários públicos. É preciso gastar com a manutenção do edifício, o mesmo com cedência de carros, etc..

- Já em 2) há mais polémica: a linearidade aparente da ideia choca com a sua subjectividade, pois diferentes grupos de interesse exercem pressões em prol de retirar mais benefícios da despesa pública que aquilo que outros veriam como interesse público

- Duas doutrinas críticas: A **Materialista** e a “**Public Choice**”.

Materialista – Marx e Engels: olhavam para a despesa pública como instrumento da classe dominante – “comité que gere os negócios comuns de toda a classe burguesa”.

Daí que o motor das sociedades seja a luta de classes e só depois da abolição das classes – da revolução socialista – é que seria possível ter o Estado a servir o interesse geral

Public Choice – Supõe que os indivíduos, ao optarem entre as alternativas possíveis, guiam-se sempre pela mesma racionalidade: tanto os políticos como os funcionários públicos visam sobretudo o interesse pessoal e não o interesse geral.

- Noção de interesse público incorre em vários contornos subjectivos, variáveis consoante épocas e visões: *“a noção de interesse público pode ser entendida num sentido abusivo e esse é um perigo muito grande que ameaça as democracias modernas: os eleitos do povo fazem frequentemente loucas liberalidades aos seus eleitores, na esperança de merecer o seu reconhecimento e de se fazerem reeleger”* (p.237) – será interesse público dar prioridade ao apaziguamento dos sindicatos e funcionários públicos?

- Assim, **não é raro a ação do Estado ser canalizada para a promoção de interesses particulares e não é verosímil que esta promoção seja apresentada como tal.** Ou seja, nas sociedades modernas onde imperam controlos só é crível que um interesse particular seja promovido pelo Estado se, de forma mais ou menos falaciosa, tiver sido apresentado como interesse geral, contornando (ludibriando) a opinião pública

- Independentemente de todos os problemas e teorias, há que delimitar a **Despesa Pública**: em teoria visa a afetação de recursos para promover o interesse coletivo, e entre a imensidão de entidades públicas só as que estão na chamada Administração Pública devem ter os seus gastos incluídos na “Despesa Pública”

6.2 – Classificação das despesas públicas (p. 239)

- Na enorme massa de gastos da despesa pública, há distintas realidades de naturezas bem distintas, com vários planos, como o económico (incentivo a um investimento privado), o político (apoio a um país estrangeiro) ou o social (subsídio de desemprego)

- Daí que existam várias classificações de despesa pública. O estabelecimento destas classificações visa facilitar o equilíbrio e coerência entre as diversas categorias de interesses que os dinheiros públicos financiam

- É assim difícil definir ou escolher um tipo de (ou divisão em) classificação mais correta que outra. Daí visão alargada sobre as classificações:

- Há a que divide despesas entre **Ordinárias** e **Extraordinárias**, em que as primeiras visam necessidades permanentes, que se renovam, e as segundas são as que vão satisfazer necessidades pontuais que, ou ocorrem uma vez, ou são irregulares, e são imprevisíveis

- Há a que divide a despesa entre “**Produtivas**” e “**Redistributivas**”, em que a primeira visa criar utilidades/infra-estruturas para potenciar a produção nacional e as segundas pretendem transferir poder de compra de uns agentes para outros

- Há a que divide entre “Despesas **Neutras**” e “Despesas **Activas**”, ou seja, as que não terão impacto no meio sócio-económico (gasto em diplomacia ou justiça) e as que procuram exercer deliberadamente influencia nesse mesmo meio (saúde pública, assistência social).

- Há também a divisão entre **Necessárias** e **Facultativas**, ou seja, aquelas despesas que só o Estado pode fazer – defesa, justiça – e as que em condições normais poderiam ser exercidas por outros agentes – ensino superior, saúde privada;

- No caso específico português, e de acordo com Lei de Execução Orçamental, são apontadas **três classificações distintas**:

- **Classificação Orgânica (p. 242):**

Divide através de códigos a despesa de cada ministério ou serviço público, sendo depois subdivididas por capítulos, divisões e subdivisões orçamentais

- Esta divisão foi das primeiras a ser utilizadas, já que respondia às exigências pela visão clássica do orçamento: permitir o controlo do poder executivo pelo poder legislativo. (Quadro p. 243)

- **Classificação Funcional (p. 244):**

Distribui despesas em harmonia com as grandes funções do Estado em que elas se inserem. Permite quantificar o dinheiro público pelo seu fim, independentemente dos

departamentos que realizem os gastos em causa. Isto porque classificação orgânica é muito insuficiente neste aspeto

- “*A utilidade desta apresentação do orçamento por funções é clara: informar os contribuintes, com concisão e clareza, sobre os principais propósitos prosseguidos pelos programas de actuação pública, facilitando a comparação, no espaço e no tempo, quanto ao comportamento do Sector Público*”

- Permite calcular, com alguma razoabilidade, o esforço financeiro que é exigido para a satisfação dos objectivos prosseguidos. Torna possível desenvolvimento da análise da eficiência na afectação de recursos. (Quadro p. 246)

- **Classificação Económica (p. 247):**

Divide despesas entre “**Correntes**” e “**Capital**”, ou seja os gastos de funcionamento, que se realizam para custear bens e serviços a ser consumidos no decurso do ano e as que visam financiar activos (compra de equipamentos, p.ex) ou redução de passivos (reembolsos de empréstimos). (Quadro 8, p. 248)

7. As Receitas Públicas (p.283)

7.1 – Conceito e Estrutura

- Podem ser genericamente definidas como os recursos económicos que as entidades do Setor Público Administrativo obtêm em condições de livre afectação aos fins que prosseguem. Duas observações: Só são receitas públicas as que são meios disponíveis e a disponibilidade de uma verba não implica que possa ser livremente usada – há receitas consignadas a fins específicos

- Têm também sido definidas diferentes formas de classificar as receitas, entre “**Ordinárias**” – recorrentes, que se renovam periodicamente – e “**Extraordinárias**”, as pontuais e/ou sem periodicidade constante.

- Também se dividem em “**Receitas efectivas**” e “**não efectivas**” (ou aparentes), onde as primeiras são as que aumentam o património do Estado e as segundas não – empréstimos ou privatizações.

- Há depois as “**correntes**” e as “**de capital**”, em que as primeiras surgem do rendimento gerado no período em que ocorrem e as segundas chegam de venda de ativos ou reembolsos de empréstimos concedidos pelo próprio Estado

- É esta última divisão que encontramos mais nas nossas contas públicas (quadro p. 285)

7.3 – As Receitas Fiscais (p. 296)

7.3.1 – As diversas espécies: taxas, contribuições e impostos

- A fonte predominante da receita publica é o Poder Tributário, com o qual o Estado vai buscar de forma coactiva os recursos que precisa para os seus objectivos.

- São 3 as formas de obter receita, as **taxas, contribuições e impostos**, relacionáveis com as 3 circunstancias especificas em que o Estado estabelece este género de receita:

- Nuns casos satisfacao de necessidades coletivas faz-se através de provisão de bens ou serviços para determinado grupo de pessoas. Nestes casos é admissível que despesa seja financiada em parte pelos cidadãos que beneficiam a dada altura do bem ou serviço, exigindo-se-lhes um pagamento: aqui temos uma Taxa

- A provisão de certos bens e serviços, embora visem satisfação coletiva, dão origem a beneficios especificos a certos cidadãos. Aqui pode justificar-se que os beneficiários suportem parte do investimento necessário nesses bens ou serviços, o que é uma **Contribuição**.

- Quando benefício chega a toda a colectividade sem que seja possível dividir a vantagem de cada cidadão – bens indivisiveis – então cada um deve contribuir com a sua quota-parte, ou seja, pelo **Imposto**.

- Ou seja: **Taxa** – receita tributaria exigida a cidadão como contrapartida de um serviço que lhe foi prestado diretamente; **Contribuição** – compromete ao financiamento de um investimento público os agentes beneficiados pelo mesmo; **Imposto** – distribuir pela generalidade dos cidadãos os custos de um bem ou serviço;

- Apesar deste leque de opções, a escolha da forma como financiar certo bem ou serviço é sempre opção política – pode-se optar por não cobrar contribuições só porque alguém beneficia com um investimento publico – por exemplo extensão da rede de transportes valoriza zonas residenciais e pode não se cobrar contribuição aos moradores

- *Impostos diretos, indiretos, reais, pessoais, sintéticos, ad valorem, etc – P. 300 – 312*

7.4.2 – Dívida Pública (p. 351)

a) Conceito e Estrutura

- Dívida publica: conjunto de compromissos financeiros pecuniários assumidos pelo Estado no âmbito de operações financeiras. Esta definição exclui a “Dívida Administrativa”, que surge no decurso da normal actividade de gestão dos entes publicos – dividas a fornecedores, p. exe.

- Há também divisão entre dívida bruta e dívida líquida: esta última resulta da subtração à primeira dos activos financeiros detidos pelo Estado;

- Importante também perceber a abrangencia que se quer quando se fala em “Estado”, que entidades públicas estão incluídas? E também o tipo de dívidas assumidas: **dívida direta** – recurso direto do Estado; **dívida garantida** – situações em que Estado assume como avalista de empréstimos pedidos por terceiros;

- *Há diferentes tipos de dívida pública e diferentes formas que pode assumir: Obrigações do Tesouro, Bilhetes do Tesouro, Certificados de Aforro – p. 352*

- Dívida **interna**: empréstimos internos (ao próprio país ou seus cidadãos); Dívida **externa**: compromissos perante credores estrangeiros

- Dívida **fundada** – empréstimos de médio ou longo prazo; Dívida **Flutuante**: dívidas a curto-prazo, para compensar falhas momentaneas de liquidez por exemplo.

- *Gestão da dívida pública: Amortização; Conversão; Outras, (p. 354-357)*

- Citações sobre dívida pública:

- *“Eis os inconvenientes: não lhe conheço quaisquer vantagens” (Montesquieu)*
- *“Ou a nação destrói a dívida, ou a dívida destrói a nação” (David Hume)*
- *“Não é mais do que uma variedade particular de impostos” (D. Hume)*

f) Sustentabilidade da dívida pública (p. 369)

- Recurso à dívida implica transferência para o futuro de pagamento de impostos, podendo gerar iniquidade entre gerações e, a partir de certo momento, pode pôr em causa a solvência de um país.

- *“De facto, corre-se o risco de gerar uma dinâmica que envolva um peso crescente da dívida no PIB e um progressivo aumento da pressão sobre a poupança – factores que geram desconfiança que Estado consiga satisfazer compromissos financeiros, tornando cada vez mais difícil obtenção de crédito, particularmente no mercado internacional”*

- Sustentabilidade da dívida deve ser atributo básico da política orçamental, mas este conceito – e a partir de quando se está a violá-lo – é de difícil delimitação em moldes objectivos. **Nem o FMI sabe explicar**, veja-se: A sustentabilidade da dívida é *“uma situação na qual se espera que o devedor seja capaz de continuar a servir as suas dívidas sem necessidade de uma futura correção, irrealisticamente vasta, do saldo entre receitas e despesas”*. Ou seja, não diz nada.