

Finanças Públicas e Direito Financeiro

2014 • 2ª Edição
(Revista, atualizada e aumentada)

João Ricardo Catarino


ALMEDINA

porém, que deve ser discutido com o povo através dos seus legítimos representantes. Ele contém, assim, a necessária autorização, anualmente renovada, para cobrar as receitas constantes nas leis em vigor (patrimoniais, tributárias e creditícias) e para realizar as despesas nele previstas. O Orçamento parte da ideia central de consentimento dos povos para a imposição de sacrifícios financeiros e para a realização das despesas necessárias para a satisfação dos fins públicos.

Todavia, nos nossos dias, a esta perspetiva garantística inicial, associada à figura do orçamento na dogmática liberal, vieram a acrescentar-se outras, de índole política e económica, que vê o orçamento como instrumento financeiro na mão das elites.

II. As regras e os princípios orçamentais em especial

O Orçamento do Estado rege-se na sua conceção, elaboração, aprovação, execução e controlo, por um conjunto de disposições gerais e comuns de enquadramento dos orçamentos e contas de todo o sector público administrativo, incluindo vários princípios e regras estruturantes consagradas na LEO – Lei de Enquadramento Orçamental, que é uma lei de valor reforçado, como veremos. Para além destas, a LEO contém ainda normas sobre procedimentos relativos à organização, elaboração, apresentação, discussão, votação, alteração e execução do Orçamento de Estado (incluindo o da Segurança Social), sobre o controlo e responsabilidade orçamental em especial

A LEO consta da Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto, com as alterações que foram introduzidas pela Lei orgânica nº 2/2002, de 28 de Agosto, pela Lei nº 23/2003, de 2 de Julho, pela Lei nº 48/2004, de 24 de Agosto, pela Lei nº 48/2010, de 19 de Outubro, pela Lei nº 22/2011, de 20 de Maio, e pela lei 52/2011 de 13 de Outubro, pela Lei nº 37/2013, de 14 de junho (sétima alteração), objeto de referência como elemento de estudo à compreensão do fenómeno orçamental.¹⁶⁷

¹⁶⁷ A LEO consagra actualmente regras e princípios orçamentais. Todavia, faz-se útil referir que alguma doutrina prefere utilizar a expressão “princípios” orçamentais para designar o que são “regras orçamentais”. A atual LEO possui um título II denominado “Princípios e regras orçamentais” o que nos permite diferenciar entre uma e outras. No passado não era tão claro se era preferível optar pela expressão “princípios” ao invés de “regras” para designar o que eram verdadeiras regras. Isto se dava pelo facto de os artigos 4º a 10º-C da LEO consagrarem vários princípios e, dentro deles, algumas regras adicionais. Mas também é ver-

1. O sentido das regras orçamentais: as regras “clássicas”

As regras orçamentais, di-lo numa síntese feliz Sousa Franco, foram teorizadas durante o liberalismo e representam uma tradução concreta da ortodoxia liberal no plano da prática financeira.¹⁶⁸ Com isso em mente, torna-se claro o fim que presidiu ao seu estabelecimento. Séculos de anseios não concretizados, de um fraco e muitas vezes defraudado princípio do consentimento prévio, de revoltas e justos queixumes dos povos, densificaram o ímpeto pelo estabelecimento de regras, verdadeiros princípios estruturantes num edifício extraordinariamente belo como aquele a que Mouzinho da Silveira se referia quando apresentou a reforma da Fazenda.

As regras orçamentais, produto coerente do pensamento clássico, movem-se hoje num contexto profundamente renovado. Em parte, isso fica a dever-se à revisão desse pensamento, ocasionando uma certa crise de conteúdos. Ainda assim, tais regras revelam uma tendência para a revalorização e, sobretudo, para a sua adaptação, pela plasticidade que demonstram em se carregar de novos conteúdos.

É assim que elas constituem um todo suficientemente coerente para continuar a suportar a dogmática financeira pública expressa no Orçamento do Estado, tanto mais que os avanços registados nas finanças públicas não lhes ditaram o fim nem deles emergiu uma dogmática nova

dade que tais “princípios” estabelecem verdadeiras regras materiais de aplicação direta. A CRP refere-se, todavia no artigo 105º nº 4, à lei como a fonte formal das “regras” de execução do Orçamento do Estado.

Do ponto de vista do direito comparado, a designação é igualmente muito variável. Assim, no Brasil, por força dos artigos 165º e 167º da Constituição Federal de 1988 a designação adotada é a de “princípios orçamentais” como se pode ver em Marcus Abraham, *Curso de direito financeiro brasileiro*, Campus jurídico / Elsevier editora, São Paulo, 2010, págs. 226 e segs. No mesmo sentido se pronuncia RICARDO LOBO TORRES, *Curso de Direito Financeiro e Tributário*, Renovar, 16ª edição, Rio de Janeiro, 2009, págs. 176 e segs. e também ALBERTO DEODATO, *Manual de Ciência das Finanças*, 20ª edição, Saraiva, 1984, embora com referência à constituição brasileira anterior a 1988. GUSTAVO INGROSSO, *Diritto Finanziario*, Casa editrice Dott. Eugenio Jovene, Nápoles, 1956, assim como GIORGIO STEFANI, *Corso di Finanza Pubblica*, Cedam – Casa Editrice Dott. Antonio Milani, Pádua, 1970, págs. 64 e segs. Também se referem a regras ao invés de princípios orçamentais. Também em França MICHEL BOUVIER, MARIE-CHRISTINE ESCLASSAN e JEAN-PIERRE LASSALE, se referem a regras orçamentais em *Finances Publiques*, LGDJ, Paris, 10ª edição, 2010, pags. 297 e segs.

¹⁶⁸ SOUSA FRANCO, *Finanças Públicas...*, obra citada, 4ª edição 7ª reimpressão. Ainda BRAZ TEIXEIRA, *Finanças Públicas...*, obra citada, AAFDL, págs. 117 a 119 e ALBERTO DEODATO, *Manual de Ciência das Finanças*, editora Saraiva, São Paulo, 20ª edição, 1984.

que seja capaz de as dispensar. Há, todavia, descaraterizações (ou, melhor, recaraterizações) de relevo do seu conteúdo, sentido e alcance e regras novas, entretanto criadas.

Vejamos agora a dialética que se vem estabelecendo entre a teoria e as vicissitudes reais dos princípios e regras orçamentais.

2. As regras orçamentais e a sua atualidade

O estudo das regras e princípios orçamentais requer uma análise da atual Lei de Enquadramento Orçamental – Lei nº 91/2001, republicada no DR, 1ª série, nº 197, de 13 de Outubro de 2011 (sétima alteração pela Lei nº 37/2013, de 14 de junho) e bem assim do Decreto-Lei anual de execução orçamental.¹⁶⁹

Ganham especial destaque, nos nossos dias, os princípios da estabilidade e da transparência orçamental, sobretudo após as alterações introduzidas na LEO pelas Leis nº 22/2011, de 20 de maio, e nº 52/2011, de 13 de Outubro, visando cumprir as obrigações que decorrem para Portugal do artigo 104º do TUE – Tratado da União Europeia, do TFUE, do PEC – Pacto de Estabilidade e Crescimento, bem como das obrigações que decorreram do PAEF – Programa de Assistência Económica e Financeira, celebrado em 2011 (por um período de três anos) entre Portugal, o BCE, a Comissão Europeia e o FMI (2011/2014) que reforçam as ideias de solidariedade recíproca dos diferentes níveis e órgãos do Estado e de saneamento sustentado das contas nacionais.

As regras orçamentais clássicas, a que posteriormente se acrescentaram outras; foram estabelecidas num contexto económico, social e político muito distinto do atual. A análise que se segue incluirá uma explicitação do seu sentido, confrontando-o com a sua consagração constitucional, se for o caso, e com o estabelecido na Lei de Enquadramento Orçamental. A exposição contemplará o seu sentido na época das finanças neutras, de onde são originárias, e no contexto atual das finanças modernas.

¹⁶⁹ Veja-se a *Legislação de Finanças Públicas*, EDUARDO PAZ FERREIRA e ALEXANDRA PESSANHA, Quid Juris, Lisboa, 2009. Ver GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS e MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A Lei de Enquadramento Orçamental*, Alameda, Coimbra, 2009 e, como elementos de estudo adicional, vária da bibliografia referida. Veja-se ainda *Reforma da Lei do Enquadramento Orçamental – Trabalhos Preparatórios e Anteprojetos*, Ministério das Finanças, Lisboa, 1998.

Assim, quanto às regras orçamentais importa desde já destacar os seguintes aspetos específicos:

1. São, em parte, de inspiração liberal e refletem a ortodoxia financeira desta corrente do pensamento;
2. Reforçam tais ideais, materializando as aspirações de transparência e a necessidade de proteção dos particulares contra os abusos ou excessos financeiros dos Governos;
3. Enquadram-se na ideia da institucionalização do consentimento representativo;
4. Reforçam a estrutura do edifício financeiro em torno da ideia da limitação do sacrifício patrimonial dos cidadãos;¹⁷⁰
5. Há um claro alargamento do número de regras adotadas, sobretudo depois da quinta alteração à LEO, ocorrida em 2011.

Tais regras orçamentais subsistem num modelo constitucional, que consagra princípios e estabelece objetivos muito distantes dos defendidos nas finanças do período liberal. Mas elas evoluíram muito como se pode ver nas regras dos equilíbrios (e não meramente equilíbrio, em face da diferenciação consagrada na LEO sobre o equilíbrio, dos orçamentos dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e da segurança social) e da plenitude orçamental, perante a assunção de défices excessivos e os preocupantes fenómenos da desorçamentação e da parafisalidade.

A importância que é atribuída às regras orçamentais variou no tempo, mas essas regras subsistem, recuperando fulgor, recaraterizando-se por vezes, sem contudo impedir o surgimento de regras novas, como é o caso das regras da equidade intergeracional, da estabilidade ou da transparência orçamental. Estas novas regras contribuem para a renovação do direito orçamental e para o robustecimento das garantias que delas promanam.

Não obstante, é fora de dúvida a plena atualidade de tais regras orçamentais, justificando-se as virtudes e os defeitos da evolução quanto a elas verificada. Vejamos então cada regra por si.

¹⁷⁰ Braz Teixeira referia-se ainda a regra da veracidade ou da exatidão das avaliações ou previsões orçamentais). A nosso ver, a veracidade é uma inevitabilidade, um pressuposto natural da atividade pública, pelo que não lhe faremos referência autónoma.

2.1 A anualidade e a plurianualidade orçamental

A anualidade orçamental cumpre a finalidade do controlo popular, materializado no desejo confesso dos povos de realizar uma discussão sobre os fins da tributação e as prioridades a satisfazer com os recursos coletivos disponíveis. A anualidade como regra está consagrada no artigo 4º da LEO e no próprio artigo 106º da CRP, obrigando a que os orçamentos do sector público administrativo sejam anuais, coincidindo com o ano civil. Formalmente o princípio da anualidade do orçamento mantém-se mas ele tem sofrido importantes restrições.

As políticas de conjuntura, cuja importância cresceu com o avanço do Estado moderno, transformaram o orçamento num instrumento de política económica plurianual levando à defesa dos orçamentos cíclicos. Hoje, sem descartar a regra da anualidade, é necessário articulá-la com uma perspetiva plurianual, adotando-se técnicas ou meios para fazer face às exigências de estabilidade financeira. É o caso do fundo de reserva que deve ser constituído na fase alta do ciclo e do fundo de regularização bem como a acumulação de défices (dentro dos limites impostos pela necessidade de manter as contas públicas saudáveis, hoje delimitados no PEC - Pacto de Estabilidade e Crescimento), na fase baixa do ciclo económico.

O artigo 4º da LEO reconhece a plurianualidade da previsão dos organismos do sector público ao estabelecer a obrigatoriedade de enquadramento dos seus orçamentos no quadro plurianual de programação orçamental, o qual deve ter em conta os princípios estabelecidos e as obrigações estabelecidas no artigo 17º da LEO.

A regra da anualidade orçamental assume duas vertentes distintas, porém complementares:

1. O Orçamento do Estado deve ser votado anualmente pela Assembleia da República;
2. O Orçamento do Estado deve ser executado anualmente pelo Governo;

A elaboração, votação e execução depende do seu enquadramento num quadro financeiro plurianual que evidencie a sustentabilidade financeira do Estado e dos seus organismos, hoje plasmado no QPPO - Quadro Plurianual de Programação Orçamental, de que falaremos mais adiante. O nº 2 do artigo 4º da LEO obriga a que os orçamentos dos organismos do sector público sejam enquadrados num quadro plurianual de programação orçamental.

O enquadramento plurianual é uma resultante das crescentes políticas plurianuais, que requerem financiamento plurianual, atenuando a regra da anualidade orçamental, até porque as políticas de médio e longo prazo são, afinal, um pressuposto do planeamento económico. Com isso, elas chamam a atenção para a circunstância de os entes públicos prosseguirem objetivos estruturais de médio e longo prazo; de existirem planos onde se definem as políticas de longo prazo e os imperativos do sector público, bem como as correspondentes responsabilidades financeiras (artº 4º nº 2 da LEO) que extravasam em muito os limites temporais do ano civil.

Os fatores que levam a uma recharacterização da regra da anualidade, são os seguintes:

1. A necessidade de desenvolvimento de políticas de conjuntura;
2. As políticas de médio e longo prazo e a necessidade de se prosseguirem políticas e objetivos estruturais, pelas quais se definem planos de investimento público em áreas como o investimento em equipamento militar, em infraestruturas (aerportos, comboio de alta velocidade, etc.) correspondendo muitas vezes a desígnios ou imperativos de desenvolvimento nacional ou a símbolos de modernidade;
3. A necessidade de se demonstrar a sustentabilidade financeira dos orçamentos dos organismos do sector público, perspetivada no tempo.

Atualmente exige-se uma coincidência do ano orçamental com o ano civil mas essa não foi sempre a opção tomada. Os primeiros orçamentos adotavam um ano económico diferente do ano civil, seguindo a inspiração anglo-saxónica, por razões de ordem climatérica, ligadas à produção agrícola e à obtenção dos rendimentos suscetíveis de tributação. Entre nós, até 1936 o período orçamental foi de 1 de julho a 30 de junho do ano seguinte. Hoje entende-se que, o ano civil é um período adequado para as projeções económicas e o exercício da gestão corrente. Alguns países, especialmente os de matriz anglo-saxónica, optam por regra diferente, de resto alargada às contas das empresas.

Por outro lado, a crise do planeamento não fez perder a importância dos planos nacionais e sectoriais, cujo interesse se mostra até renovado pela via da adoção de orçamentos por programas, de quadros plurianuais para a despesa, veja-se o QPPO, e outros mecanismos como forma de tornar mais eficiente a despesa pública.

A propósito da regra da anualidade orçamental importa reter que o registo das receitas e despesas pode ser realizado segundo as perspetivas do orçamento de gerência ou do orçamento de exercício.

A) – O **orçamento de gerência** corresponde ao conjunto de cobranças e de pagamentos ocorridos num determinado período ou o conjunto de cobranças e pagamentos nascidos nesse período. Assim, o orçamento de gerência compreende as receitas a cobrar e as despesas a realizar efetivamente nesse período. A noção acolhe a previsão das receitas e as despesas efetivas.¹⁷¹

B) – O **orçamento de exercício** é aquele onde se preveem as receitas e despesas que o Estado irá pagar em virtude dos créditos e débitos estimados para o período orçamental em causa. Atende-se portanto ao momento em que a receita ou a despesa foi gerada independentemente do momento do seu recebimento ou pagamento.

As consequências da opção por um ou outro conceito são evidentes. O primeiro é mais exigente e não permite a relevação de valores estimados, quer de receita quer de despesa, ainda que seja previsível a sua arrecadação ou gasto. O segundo é menos rigoroso e presta-se mais facilmente à cosmética de números sem uma efetiva tradução financeira.

O orçamento português é de gerência e não de exercício, relevando as receitas e as despesas efetivas e não meramente estimadas. Como se vê, a maior objetividade, transparência e rigor do primeiro contrasta com a maior elasticidade, não efetividade, suscetibilidade de adoção de comportamentos desviantes do segundo.

2.2 A plenitude orçamental

A regra da plenitude, prevista no art. 5º da LEO, trouxe à teoria do orçamento duas ideias estruturantes, a saber:

1. A de que o orçamento do Estado é único (*unidade orçamental*) (artigo 105º nº 3 da CRP) no sentido de que o Estado não tem outros orçamentos ou planos de despesa e receita anuais, abrangentes (artigos 105º nº 4 e 106º da CRP);

¹⁷¹ Seguimos de perto, nesta parte expositiva, os ensinamentos de TEIXEIRA RIBEIRO, *Lições de Finanças Públicas*, obra citada, Coimbra, 1995, pág. 53 e segs.

2. A de que ele é universal (*universalidade orçamental*) no sentido de que, tendencialmente, nele se englobam todas as receitas e despesas. O princípio nunca foi entendido em termos absolutos pois que sempre existiram massas de receita fora do orçamento, como é o caso dos meios financeiros das empresas, dos institutos e das fundações públicas, que escapam ao controlo orçamental (Art 2º nº 1 da LEO).

A regra da plenitude orçamental tem um sentido finalista uma vez que visa conferir racionalidade e transparência à afetação dos recursos obtidos. Com isso tem-se em vista tanto fins de ordem política quanto de racionalidade económica: evitar que massas de receita escapem ao controlo orçamental e, conseqüentemente, à autorização política, ao controlo político e até à responsabilização jurisdicional ou parlamentar exercidas pelo Tribunal de Contas e pela Assembleia da República, respetivamente.

A regra da plenitude sofre importantes restrições. É o caso da desorçamentação, que constitui um dos fenómenos mais frequentes e preocupantes das finanças públicas dos nossos dias. Ela pode ser definida como o processo pelo qual parte das despesas e das receitas que antes eram objeto de relevação orçamental, sendo aí especificadamente registadas, passa a estar na esfera de outras entidades coletivas e, logo assim, escapam ao controlo financeiro do Orçamento do Estado, dispersando uma realidade que era objeto de um tratamento unitário.

A desorçamentação comporta níveis, uma vez que há serviços públicos que dispõem de orçamentos privativos, mas que estão, ainda assim, subordinados ao Orçamento do Estado, e que existem massas de receita pública que estão totalmente à margem do orçamento, das suas regras de previsão e execução próprias (grau mais profundo).

Trata-se, formalmente, de uma desorçamentação lícita na medida em que é permitida por lei, sempre que ela seja o resultado um processo de independência orçamental, justificado na reiteradamente invocada necessidade de prosseguir certos interesses públicos específicos sem dependência da rigidez dos controlos sobre a despesa a que se encontram sujeitos os organismos da administração direta do Estado.

Por outro lado, estão consagradas situações de independência financeira, como é o caso das competências financeiras próprias das regiões autónomas e das autarquias locais, que abrangem todas as receitas e des-

pesas das administração regional e local, incluindo as de todos os seus serviços e fundos autónomos (n.º 3 do artigo 5.º da LEO).

Iludindo o controlo democrático, a desorçamentação tanto é difícil de controlar como retira massas de receita do sector público administrativo sem que sejam evidentes as razões de interesse e ordem pública que a justifiquem. Esta problemática insere-se num movimento que autonomizou cada vez mais áreas da administração pública através da criação algo profusa de Institutos Públicos, de Autoridades de Supervisão, de Empresas Públicas do Estado e de Fundações Públicas, todas elas dotadas em alguma medida, de receitas próprias, sem prejuízo de beneficiarem de fundos (transferências) do próprio Orçamento do Estado.

Existem diversos fatores que explicam o **fenómeno da desorçamentação**, que resulta das seguintes causas principais:

- A – Causas **jurídicas** fundadas no surgimento de regras novas, ditas por necessidades específicas, que regulam o funcionamento de certos fundos públicos;
- B – Causas de **natureza organizativa e política** ligadas, muitas vezes, à necessidade de não tornar evidente o crescimento do sector público bem como de reduzir o controlo parlamentar, levando à criação de institutos públicos;
- C – Causas de **natureza económica**, como é o caso da criação de empresas públicas ou de capitais exclusivamente públicos ou relativas ao processo de descentralização política e de transferência de competências e de receitas para a titularidade das autarquias locais.

A desorçamentação tem vantagens e inconvenientes.

Quanto às primeiras podemos invocar uma maior racionalidade económica e mais eficácia na prossecução dos interesses públicos. Quanto às segundas podem invocar-se a duplicação de estruturas e órgãos, o risco de desperdício de dinheiros públicos e, conseqüentemente, um menor controlo.

A desorçamentação comporta graus, a saber:¹⁷²

- A independência orçamental,
- A autonomia financeira,

¹⁷² Veja-se SOUSA FRANCO, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, obra citada, págs. 347 e segs.

- A autonomia administrativa,
- A gestão de fundos públicos por entidades privadas.

A regra da plenitude orçamental, não colide com a conceção de Estado unitário. Esta sempre comportou exceções, como é o caso das regiões autónomas, das autarquias locais, das empresas públicas, bem como os próprios fundos e serviços autónomos que possuem receitas próprias que não são objeto de relevação no Orçamento de Estado. A segurança social, em virtude de possuir orçamento próprio e receitas próprias e consignadas, embora integrado no Orçamento do Estado, é um outro caso de exceção.

No plano das receitas assiste-se, do mesmo modo, a uma perda de influência da regra da plenitude orçamental devido a um fenómeno igualmente criticável, que é o da *parafiscalidade*. Esta designa a realidade pela qual os entes públicos recorrem a formas de financiamento através de receitas tributárias (taxas públicas em vez de impostos) como forma de alargar as suas fontes de financiamento regular, para satisfação de necessidades financeiras correntes.

As taxas públicas, assim como também as tarifas e os preços públicos, tratadas mais extensamente noutro ponto do programa, tiveram tradicionalmente uma importância marginal ou secundária no leque dos recursos financeiros do Estado. Em virtude do fenómeno da saturação do Estado fiscal e da autonomia administrativa, financeira e patrimonial concedida a cada vez maior número de entes públicos, a parafiscalidade tem ganho um extraordinário relevo, assumindo-se como fonte de financiamento regular, para satisfazer necessidades orçamentais correntes.

O fenómeno tem impacto direto na atividade de controlo orçamental, mas também deve ser analisado sob o ângulo da possível ou evidente violação dos princípios da proporcionalidade, do benefício e da própria legalidade fiscal.¹⁷³

A regra da plenitude tem conhecido, como se vê, acrescidas exceções por ser crescente o número de entes públicos que lhe escapam. Todavia,

¹⁷³ Torna-se útil, neste ponto, o recurso a JOÃO RICARDO CATARINO, *Problemas e perspectivas de mudança nos sistemas tributários contemporâneos*, Revista Tributária e de Finanças Públicas, Academia Brasileira de Direito Tributário, Editora Revista dos Tribunais, Ano 18 - 91, março - abril, São Paulo, e a SÉRGIO VASQUES, *Regime das Taxas Locais, Introdução e Comentário*, Cadernos do IDEEF, n.º 8, Almedina, Coimbra, 2008.

também é verdade que ela é hoje mais exigente, na medida em que o n.º 3 do artigo 5.º da LEO obriga que tanto o Orçamento do Estado como os orçamentos das regiões autónomas e das autarquias locais devem explicitar o total das responsabilidades financeiras que resultem de compromissos plurianuais, que não sejam diretamente contabilizados no ano em que eles são assumidos. Trata-se de um reforço do rigor e da transparência financeira.

2.3 A discriminação orçamental

A regra discriminação consagrada nos artigos 6.º a 8.º da LEO deve ser abordada numa perspetiva tríplice:

1. De **especificação**, nos termos da qual se requer que cada receita – artigos 8.º, 22.º (serviços integrados), 24.º (serviços e fundos autónomos) e 27.º (segurança social) da LEO – e cada despesa (105.º n.º 3 da CRP) sejam objeto de suficiente discriminação ou individualização, embora nada impeça a sua inscrição em globo, por tipo de imposto, como é o caso das receitas fiscais, conforme se pode ver no mapa da previsão das receitas por classificação económica (Mapa I) anexo ao Orçamento do Estado. Visa-se impedir a constituição de dotações e fundos secretos, mas admite-se a especificação por programas.

O artigo 8.º n.º 1 da LEO prevê que “as receitas previstas devem ser suficientemente especificadas de acordo com uma classificação económica”. Por outro lado, as “despesas são fixadas de acordo com uma classificação orgânica, económica e funcional”, devendo ainda ser estruturadas por programas (n.ºs 2 e 3). Como se pode ver pela consulta dos mapas orçamentais, estes encontram-se elaborados segundo uma classificação económica, orgânica e funcional.

A *classificação orgânica* permite-nos olhar a despesa do Estado conhecendo os níveis e a estrutura da que respeita a cada um dos Ministérios, serviços e organismos da Administração Pública. Esta classificação permite-nos obter, de modo fácil, informação sobre os níveis de despesa por cada Ministério, embora seja verdade que a comparação de gastos do mesmo Ministério nem sempre seja fácil em virtude de a orgânica dos governos determinar a supressão de uns ou a autonomização de outros. É o caso dos Ministérios da Economia ou do Planeamento que umas vezes estão integrados no Ministério das Finanças e, noutras, separados.

A *classificação económica* procede à distinção entre *despesas correntes* e *despesas de capital*. As primeiras não afetam o património duradouro do Estado, ao passo que as segundas, o afetem. São exemplos das primeiras o pagamento dos vencimentos aos funcionários públicos ou dos juros de empréstimos e, das segundas as amortizações dos empréstimos públicos bem como as despesas de investimento (uma barragem ou uma outra infraestrutura pública, como um porto ou uma estrada).

Finalmente, a *classificação funcional* das despesas públicas remete-nos para as grandes funções e (subfunções) do Estado: é o caso das funções de soberania (defesa nacional e segurança interna), despesas sociais (educação, saúde, segurança social) e infraestruturas. A classificação funcional subdistingue as seguintes funções:

- Funções gerais de soberania;
- Funções Sociais;
- Funções Económicas;
- Outras funções.

Sem especificação o Orçamento do Estado estaria sujeito a perder sentido, por ser facilmente defraudável o princípio de clareza, do controlo político e até da racionalidade que lhe assiste. São crescentes as exigências de especificação orçamental quanto às receitas e despesas de todos os sectores. Atualmente, porém, as mais modernas técnicas de orçamentação permitem (e aconselham) a especificação das despesas por programas.

Finalmente, uma breve referência à *conta provisional*. Esta é constituída para fazer face a despesas públicas não previstas em razão da sua imprevisibilidade e que sejam inadiáveis pela sua natureza (cfr. n.º 5 do artigo 8.º da LEO). Trata-se de uma exceção estruturante à especificação orçamental, cuja racionalidade consiste no facto de não ser possível prever quanto se poderá gastar com despesas urgentes, inesperadas, como é o caso do combate a fogos, de calamidades sociais ou naturais em dimensão não esperada.

Na verdade, a LEO proíbe a existência de dotações orçamentais para fins confidenciais ou de fundos secretos, sem prejuízo da existência de fundos especiais legalmente admitidos por lei (n.º 6 do artigo 8.º da LEO).

2. De **não compensação ou orçamento bruto**, previsto no artigo 6º da LEO, segundo a qual as receitas e despesas devem ser inscritas pelo seu montante bruto, isto é, sem qualquer compensação, abatimento ou desconto de qualquer natureza. Do que se trata é de evitar que seja defraudada a transparência ou a veracidade orçamental, dando aos cidadãos e aos órgãos de controlo, de aprovação ou de execução orçamental, uma ideia real sobre os volumes de receita e despesa realmente envolvidos e colocados à disposição das autoridades públicas (ver artigo 6º da LEO).

Ainda assim, em certos casos, a LEO permite que as despesas ocorridas com operações de gestão de dívida pública direta do Estado sejam inscritas por valores líquidos, deduzidas dos valores referidos nos nºs 6 e 8 do seu artigo 6º.

3. De **não consignação**, segundo a qual todas as receitas devem servir para cobrir todas as despesas, não devendo, por princípio, afetar-se receitas à cobertura de certas despesas previstas no artigo 7º da LEO.

A regra surge como reação à consignação prévia de verbas e à fragmentação da administração pública. Obrigando a que o tesouro público centralize todos os recursos financeiros do Estado, impedindo a ocorrência de situações de prévia receita garantida por parte de alguns órgãos e serviços do Estado.

A não consignação tem vindo a conhecer importantes exceções, sendo algumas estruturantes; como é o caso:

1. Das situações de independência e autonomia financeira onde as receitas próprias são afetadas à cobertura de certas despesas, fundadas em razões de relevante interesse público;
2. Das situações de consignação previstas na lei (artigo 7º – nº 2 da LEO), determinadas por inúmeros fatores, com fundamentos muito diferenciados, como é o caso:
 - De consignação de parte das receitas do ISP – Imposto sobre os Produtos Petrolíferos, à empresa Estradas de Portugal EP,
 - Das receitas com a venda de bens militares afetadas por lei às despesas de programação militar das forças armadas;
 - Das receitas das reprivatizações, afetadas por determinação de lei ao serviço da dívida pública;

- Das receitas da Segurança Social, afetadas ao sistema de segurança social;
- Das receitas próprias da União Europeia, como é o caso dos recursos próprios comunitários;
- Das transferências da União Europeia para certos programas e fundos, que não podem ser utilizadas para fim diverso daquele para que foram transferidas;
- Das receitas que correspondam a donativos ou deixas testamentárias de particulares ou instituições privadas, normalmente destinadas ao fim consignado pelo instituidor ou doador;
- Das receitas realizadas pela disponibilização de serviços públicos em concorrência direta com o sector privado, as quais podem ser afetadas à cobertura das despesas que gerem.

3. Das situações denominadas de *duplo cabimento*, isto é, aquelas em que certas despesas só podem ser efetuadas se forem cobradas receitas que as permitam cobrir, como é o caso da consignação de certas receitas para cobrir a perda de receita de impostos abolidos.

A regra da discriminação orçamental vive, nesta perspetiva, uma crise acentuada, por haver hoje um alargado conjunto de circunstâncias em que a consignação é admitida, nos casos previstos no artigo 7º da LEO, em especial na al. f) do nº 1, que obriga ao *duplo cabimento* da despesa, na verba de despesa e na verba de receita que a financia.

Para além disso, as importantes exceções que se têm vindo a verificar criaram modificações significativas na robustez da regra e do seu valor, sendo crescentes as situações de consignação, em frequência e valor, com perda da ideia de solidariedade financeira que assistiu à sua consagração.

Havendo carência financeira do Estado todos os órgãos devem dela participar e fazer um esforço especial de eficiência e economicidade. Esta solidariedade é quebrada quando alguns órgãos ou departamentos possuem receita consignada, desligando-se assim das dificuldades orçamentais ou financeiras do Estado de que fazem parte. A não consignação vive uma tensão dialética nem sempre clara com a ideia de solidariedade institucional entre órgãos do Estado e, em especial com as regras da solidariedade recíproca e da estabilidade orçamental, consagradas nos artigos 10º-A e 10º-B da LEO, a que adiante nos referiremos.

2.4 O equilíbrio orçamental: evolução, sentidos de equilíbrio e défice orçamental

O equilíbrio orçamental foi tradicionalmente considerado uma das regras mais estruturantes da dogmática orçamental. Todavia, o equilíbrio é perpassado por tensões contraditórias, sendo de assinalar a necessidade de contenção dos défices excessivos que revelam desequilíbrios estruturantes das contas públicas, determinado de forma rígida no artigo 126º do TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, no PEC – Pacto de Estabilidade e Crescimento e no próprio PAEF – Programa de Assistência Económica e Financeira celebrado em 2011 por Portugal, a Comissão Europeia, o BCE e o FMI (2011/2014). Estes instrumentos fazem crescer os controlos financeiros sobre a execução orçamental dos Estados no contexto do processo europeu e da instituição de uma união económica e monetária.

O PEC exige, de resto, que as exigências de equilíbrio se hajam alargado a todo o sector público administrativo, em virtude dos compromissos assumidos por Portugal no âmbito da união económica e monetária e do regime de limitações aos défices excessivos. O conceito de equilíbrio é mais rigoroso do que o utilizado pelas instâncias nacionais.

Trata-se, pois, da regra claramente mais controversa e também a que maior evolução sofreu nos vários sentidos ou âmbitos de equilíbrio orçamental consagrados nos artigos 9º, 23º (serviços integrados), 25º (serviços e fundos autónomos), e 28º (segurança social) da LEO, que acolhem o *critério de equilíbrio do ativo de tesouraria*, nuns casos na vertente de saldo primário (artigo 23º), noutros de saldo global (25º), embora se admitam exceções.

Globalmente, o Orçamento do Estado deve prever receitas efetivas em montante suficiente para cobrir, ao menos, as despesas efetivas. Todavia, na medida em que o artigo 9º da LEO admite uma ideia de equilíbrio (formal) tanto de saldo primário quanto de saldo global, isto significa que o Orçamento do Estado se considera equilibrado quer nos casos em que cubra as despesas com encargos da dívida pública com receitas efetivas (saldo global) quer quando cubra tais encargos com receitas não efetivas (saldo primário).

São ainda de apontar as preocupações derivadas da crescente desorçamentação, realizada, é certo, em nome da eficácia e da eficiência financeira, mas que não deixa de permitir que se questionem as verdadeiras

motivações por detrás de algumas dessas opções, sobretudo se as apreciarmos à luz da teoria das elites, dos enfoques da ciência política e das motivações dos agentes públicos olhados sob a perspetiva da escola da *public choice*.

O artigo 105º da Constituição possui um número 4 onde o princípio do equilíbrio é expressamente afirmado debaixo da ideia geral e pouco exigente de que *o orçamento prevê as receitas necessárias para cobrir as despesas* (o artigo 9º nº 1 da LEO dá-lhe um conteúdo basicamente idêntico). O princípio surgiu no contexto da ortodoxia do pensamento liberal, tendo depois sido elevado à categoria de valor estruturante das finanças públicas no Estado Novo e transformado em equilíbrio financeiro (e não meramente orçamental) no contexto do processo de (re)construção de uma ideia de Estado a partir do poder financeiro.

Em geral diz-se que há equilíbrio quando existe uma situação de igualdade entre receitas e despesas orçamentais, podendo significar, todavia, um excedente das receitas sobre as despesas. Por outro lado, importa ter presente que o equilíbrio pode ser apreciado antes da execução orçamental, caso em que se fala de equilíbrio *ex ante* ou equilíbrio da previsão, assim como em equilíbrio da execução ou *ex post*, sendo este muito mais difícil de obter.

Por outro lado, diz-se que há *superavit* quando a receita prevista é maior do que a despesa esperada e *défice* quando ocorre o inverso. Todavia, uma coisa é o equilíbrio, o *superavit* ou o *défice* da previsão orçamental e outra, bem diferente, é o da execução orçamental. Na verdade, o equilíbrio da previsão orçamental é fácil de conseguir, bastando para isso adequar o montante das receitas previstas ao das despesas estimadas. É o que se designa de *equilíbrio formal*.

Diz-se **formal** o equilíbrio a que se refere o artigo 105º nº 4 da CRP nele se contendo o equilíbrio entre receitas e despesas, transformado numa exigência de fraca intensidade e claramente insuficiente, a nosso ver, para adequada salvaguarda dos interesses envolvidos, pela facilidade com que o mesmo se consegue (nominalmente) obter sem que o texto constitucional requeira mais do que isso.

Por outro lado, nada impede que um orçamento formalmente equilibrado seja, materialmente, deficitário. Basta, para tanto, pensar que o equilíbrio não necessita de ser aferido ou referir-se a todas as receitas e

todas as despesas mas a determinadas receitas e determinadas despesas. Vejam-se as seguintes noções chave, de uso corrente:

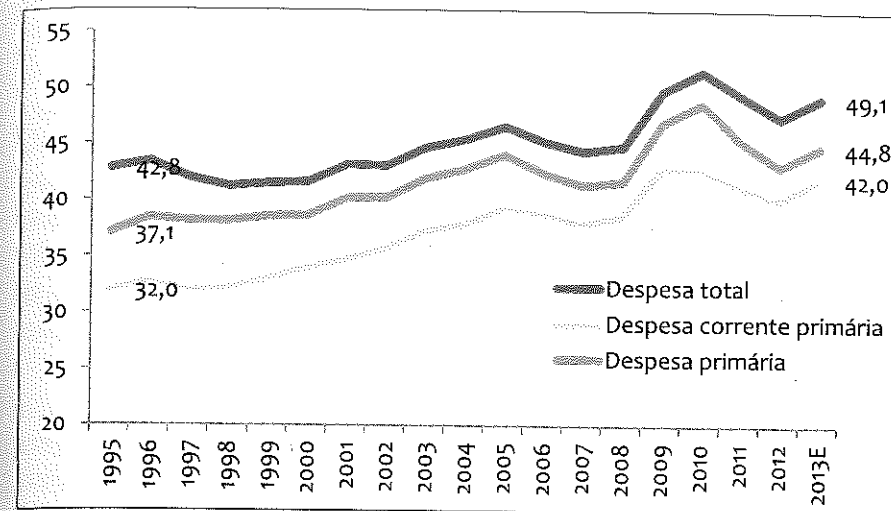
- *Saldo corrente primário* – é o agregado que corresponde à diferença entre as receitas correntes e as despesas correntes, excluindo os juros da dívida. Segundo a regra de ouro das finanças públicas o saldo corrente deve ser superavitário (isto é, não devem ser pagas despesas correntes com receitas de capital).
- *Saldo de capital* – é o agregado que corresponde à diferença entre as receitas e as despesas de capital;
- *Saldo global* – é o agregado que corresponde à diferença entre as receitas totais e as despesas totais, excluindo os ativos e os passivos financeiros.
- *Saldo primário* – é o agregado que corresponde à diferença entre o valor de saldo global deduzido dos encargos da dívida – juros e outros encargos;

Mais difícil de obter é o *equilíbrio substancial*. Diz-se **substancial** o equilíbrio relativo à cobertura de certas despesas efetivas por certas receitas também efetivas.

Neste, ao contrário daquele, o que conta são as despesas e as receitas efetivas para a sua determinação. Uma vez que não é possível fazer crescer a receita pública indefinidamente, e abstraindo por ora da possibilidade de recurso ao crédito público, o equilíbrio só pode conseguir-se à custa da redução da despesa, sempre que esta se mostre superior àquela.

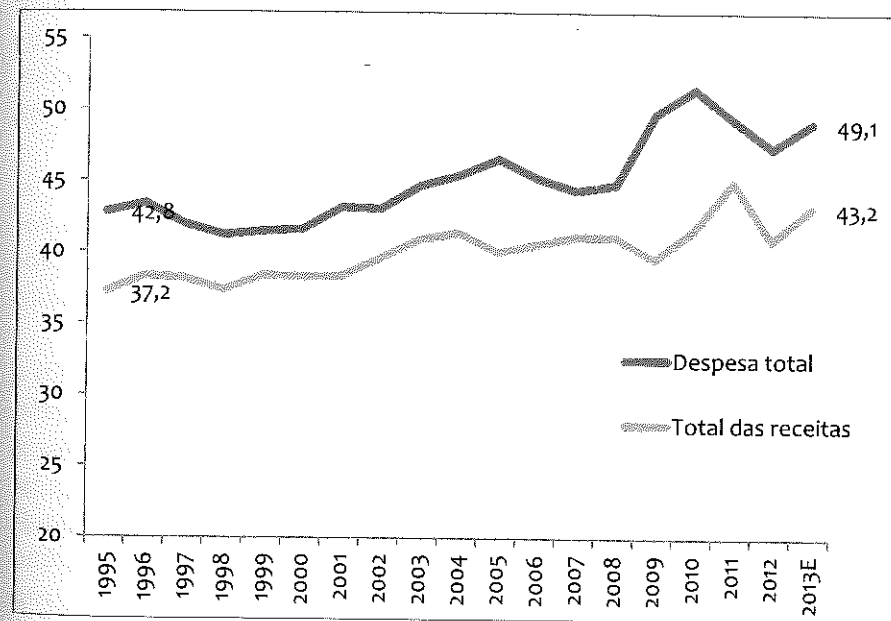
Vejam a evolução de alguns destes agregados nos últimos anos nos quadros seguintes.

QUADRO 9 - EVOLUÇÃO DA DESPESA PÚBLICA TOTAL, DESPESA PRIMÁRIA E DESPESA CORRENTE PRIMÁRIA EM PORCENTAGEM DO PIB, 1995-2013



Fonte: Comissão Europeia, INE

QUADRO 10 - EVOLUÇÃO DA DESPESA PÚBLICA TOTAL E DO TOTAL DAS RECEITAS EM PORCENTAGEM DO PIB, 1995-2013



Fonte: Comissão Europeia, INE

São diversos os critérios ou concepções de equilíbrio orçamental. Vamos fazer referência ao **critério clássico** e ao **critério do ativo de tesouraria**, ao **critério do orçamento ordinário** e ao **critério do ativo patrimonial do Estado**, evidenciando ainda como o seu conteúdo se modificou ao sabor da conjuntura e das teorias e ideais. Vejamos quais:

A) – Segundo o **critério clássico**, adotado pelo pensamento liberal, o orçamento está equilibrado quando as receitas normais do Estado, isto é, as que respeitam às receitas de património e tributárias, (excluindo os empréstimos públicos, cujo recurso só era admitido em condições muito extraordinárias) conseguem cobrir todas as despesas. O défice ocorre, neste critério, quando seja necessário recorrer ao empréstimo público.

Uma vez que o recurso ao crédito era havido como danoso e apenas considerável em condições muito excecionais na vida dos Estados, o défice orçamental era admissível apenas em situações absolutamente extraordinárias, tais como calamidades públicas ou devidas a guerras. O conceito de equilíbrio evoluiu no seio das próprias teorias liberais e de, por consequência, o recurso ao crédito passar a ser admissível no âmbito de investimentos e do financiamento de bens reprodutivos. Passou, assim, a falar-se em “défice virtuoso” e, por este e outros fatores o desequilíbrio (das contas públicas) veio a ser a regra, mantendo-se embora em vigor um estrito conceito de equilíbrio formal, cada vez menos exigente.

A teoria keynesiana influenciou as ideias e os conceitos de equilíbrio na medida em que olhou para o orçamento como um instrumento de política financeira. A constituição política portuguesa de 1976 trata o problema do equilíbrio orçamental no seu artigo 105º nº 4 de forma muito pouco exigente.

B) – Segundo o **critério do ativo de tesouraria**, cujo nome se fica a dever ao facto de se atender à situação do património de tesouraria, o equilíbrio depende do facto de as despesas efetivas só poderem ser financiadas por receitas efetivas, sendo o recurso ao empréstimo apenas possível para financiar realidades que não desequilibrem o orçamento. De tal modo que o recurso ao empréstimo público se torna possível para amortizar empréstimo anterior, não se verificando, assim, um aumento do défice. Atualmente o critério

do ativo de tesouraria é adotado para o Orçamento do Estado e os orçamentos das regiões autónomas.

De acordo com este critério, existe défice sempre que se tiver que recorrer a uma receita não efetiva para pagar uma despesa efetiva.

Consideram-se *efetivas* todas as receitas e despesas que alteram o património financeiro líquido (nº 2 do artigo 9º da LEO) do Estado. São exemplos, quanto às despesas, o pagamento dos vencimentos dos funcionários do Estado ou o pagamento de juros ou de despesas de investimento e, quanto às receitas, as relativas a impostos ou outras receitas patrimoniais, como é o caso da venda de um imóvel.

Por outro lado, constituem *não efetivas* as operações financeiras que não afetam, não aumentando nem diminuindo o património de financeiro líquido do Estado. Como exemplos de despesas não efetivas temos a amortização de empréstimos públicos, e de receitas não efetivas a contração de dívida pública.

O critério do ativo de tesouraria tem duas vertentes importantes. São elas a do *saldo total*, segundo a qual as receitas efetivas devem ser superiores às receitas não efetivas, e a do *saldo primário*, que respeita tão só às necessidades líquidas de financiamento, excluindo os encargos correntes da dívida pública (juros).

C) – O **critério do orçamento ordinário** exige que se faça uma distinção entre receitas e despesas ordinárias, vistas estas como as que se repetem em todos os orçamentos, e receitas e despesas extraordinárias, consideradas como as que se não repetem em todos os orçamentos, como é o caso das receitas derivadas da aquisição ou da alienação de um imóvel. Há défice sempre que para pagar uma despesa ordinária tivermos de recorrer a uma receita de extraordinária.

Consideram-se ordinárias as receitas ou despesas cuja utilidade se esgota num exercício orçamental ou as que se repetem de uma forma regular ao longo dos anos (despesas: pagamento dos vencimentos dos funcionários, juros; receitas: impostos, rendimentos patrimoniais).

Por outro lado, são consideradas receitas ou despesas extraordinárias aquelas cuja utilidade se prolonga para além de um exercício orçamental ou as que não se repetem de forma regular no decurso de vários anos. É

o caso, quanto às despesas, da amortização de empréstimos. Quanto às receitas podemos dar como exemplo a contração de dívida pública ou a venda de património.

Importa dizer que o critério peca por ser pouco rigoroso na medida em que se podem facilmente efetuar alterações na classificação tanto das receitas quanto das despesas e, com isso, conseguem-se certos efeitos orçamentais, alcançando o equilíbrio. Neste critério (do orçamento ordinário) já se admite o recurso ao empréstimo público como forma de cobrir despesas extraordinárias.

Tendo em conta tal distinção estruturante, este critério, utilizado na dogmática orçamental do Estado Novo, considera que há equilíbrio orçamental quando as despesas ordinárias sejam cobertas por receitas ordinárias. As despesas extraordinárias, segundo o critério, podem tanto ser cobertas por receitas ordinárias como extraordinárias. O critério, naturalmente simples, tinha pretensões de rigor mas, na prática, mostra-se pouco rigoroso e facilmente ajustável às necessidades.

D) – O **critério do ativo patrimonial do Estado** distingue entre receitas e despesas de capital, vistas como as que alteram a situação ativa ou passiva do património do Estado e as receitas ou despesas correntes, como as que não diminuem nem aumentam o valor do património duradouro do Estado, seguindo a dogmática assente. O equilíbrio dá-se quando as despesas correntes sejam cobertas por receitas correntes e o desequilíbrio ocorre quando as despesas correntes são cobertas por receitas de capital, como é o caso da venda de património. Há défice sempre que para pagar uma despesa corrente tivermos de recorrer a uma receita de capital. Este critério aplica-se ao orçamento das autarquias locais.

Consideram-se *receitas ou despesas correntes* as operações financeiras que não alteram o ativo patrimonial duradouro do Estado, como é o caso das despesas com o pagamento dos vencimentos dos funcionários, dos encargos com juros e das receitas com impostos ou com rendimentos patrimoniais do Estado (v. g. rendas prediais).

Consideram-se *receitas ou despesas de capital* as operações financeiras que afetam o património duradouro do Estado, como é o caso das despesas relativas a investimentos reprodutivos, à amortização de empréstimos e, quanto às receitas, a contração de (nova) dívida pública ou a venda de património.

Teixeira Ribeiro criticou a Constituição política de 1976, arguindo que nela se abandona o critério do equilíbrio orçamental corrente, não se adotando, todavia, o critério do equilíbrio efetivo mas tão só um conceito de equilíbrio nominal ou formal.

2.5 A publicidade orçamental

A publicidade cumpre o requisito de publicitação hoje plasmado como regra geral para todas as leis da República, sob pena de inconstitucionalidade formal, para que sejam conhecidas e observadas pelos cidadãos e demais agentes económicos.

No que ao Orçamento do Estado concretamente respeita, a publicidade está prevista na LEO – artigos 12º e 12º-G – alargando-se hoje não apenas ao orçamento *stricto sensu* mas a *todos os documentos que se revelem necessários para assegurar a adequada divulgação e transparência*, o que constitui um claro alargamento das garantias. Estão também vinculados a esta regra as regiões autónomas e as autarquias locais.

3. As “novas” regras orçamentais

As regras orçamentais, criadas embora segundo a dogmática própria do pensamento financeiro clássico, são hoje aplicadas num contexto muito diverso daquele onde foram instituídas. A diversidade de contextos de aplicação, como lhe chama apropriadamente Paz Ferreira, determina desvios assinaláveis de conteúdo e formas de aplicação.¹⁷⁴

Depois de termos tratado o modo como as regras orçamentais clássicas foram concebidas e a maneira como elas constituíam um edifício bem estruturado nas finanças neutras, abordaremos neste ponto as questões ligadas à aplicação dessas regras num contexto das finanças públicas ditas contemporâneas do Estado moderno.

Revelando um certo classicismo financeiro a Constituição política portuguesa de 1976 atesta diretamente apenas a validade de algumas das regras orçamentais, deixando a consagração das mais recentes para a LEO. A sua sobrevivência e vitalidade articula-se hoje com a descaracterização de algumas dessas regras ou com a sua aplicação de forma muito parcelar, como é o caso das regras da plenitude ou do equilíbrio (e do défice) orçamental.

¹⁷⁴ EDUARDO PAZ FERREIRA, *Ensinar...*, obra citada, pág. 143.

Por outro lado, a lógica de perenidade dessas regras confronta-se com os ciclos económicos onde é preciso flexibilizar a rigidez com que se formulam. Todavia, merece destaque a reabilitação do Orçamento do Estado enquanto instituição, bem como a revitalização dos aspetos relativos ao processo orçamental, entre outros.

O reforço da transparência orçamental, através do reforço das exigências ao nível do número de elementos exigidos pelos artigos 10º-C e 37º da LEO, é uma manifestação direta dessa centralidade e rejuvenescimento.

É verdade que as finanças ativas e contemporâneas introduziram alguma descaracterização do orçamento e nas suas regras, mas também reforçaram outros tantos aspetos. São exemplo o reforço de conteúdo da proposta de lei orçamental, que tem hoje uma forma especificada, e do próprio relatório orçamental, que tem crescido ao longo dos anos, aprofundando as explicações sobre a política orçamental dos governos, embora se deva reconhecer que parte dessa maior densificação se fica a dever a uma crescente complexidade dessas mesmas políticas e dos elementos informativos necessários para as explicar (cfr. artigo 37º da LEO).

Mais recentemente surgiram novos princípios, ou regras através das quais claramente se pretende fazer com que as regras orçamentais acompanhem a realidade. Estes tanto chamam a atenção para problemas fundamentais das finanças públicas, como procuram introduzir novos limites e valores estruturantes, verdadeiras balizas à atuação dos poderes públicos. Vejamos então as novas regras orçamentais.

3.1 A equidade intergeracional

A equidade intergeracional, prevista no artigo 10º da LEO, equaciona o problema do esgotamento dos recursos dos povos, a necessidade de conter os défices e a obrigação moral (e legal) de cada geração viver dentro dos seus parâmetros de riqueza. Esta exigência respeita benefícios e custos da utilização dos recursos presentes e visa garantir condições de existência condigna aos nossos sucessores.

A equidade orçamental obriga ainda a uma ponderação das responsabilidades contratuais plurianuais dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, agrupados por ministérios. Mas requer também uma avaliação e projeção do investimento público, dos encargos com a dívida pública e das necessidades de financiamento do sector empresarial do Estado bem como dos encargos com pensões de reforma ou similares.

A avaliação destes agregados implica uma ponderação sobre os recursos necessários para os satisfazer não apenas no ano orçamental em causa mas, sobretudo, nos anos subsequentes. A regra, como se vê, impõe uma reflexão sobre estes agregados de despesa que estão entre os que mais pesam na estrutura dos encargos do Estado.

As demais regras, a estabilidade, a solidariedade recíproca e a transparência orçamental, estão hoje expressamente consagradas na Lei de enquadramento orçamental.¹⁷⁵ Elas possuem um conteúdo próprio, a que faremos referência explicando o seu papel na gestão do interesse público.

A necessidade de introduzir mais rigor nas contas públicas e de dar satisfação aos requisitos de estabilidade financeira e orçamental a médio prazo vieram obrigar a Lei de Enquadramento Orçamental a estabelecer de forma autónoma três outros princípios ou regras estruturantes.

3.2 A estabilidade orçamental

A estabilidade orçamental é mais do que uma regra orçamental. Ela é um valor estruturante das finanças públicas modernas em face dos problemas atuais e futuros que os défices excessivos vêm colocando aos Estados. Assim, a atual LEO, depois da quinta revisão em 2011, viu especialmente reforçada a ideia da estabilidade orçamental, hoje regulada nos seus artigos 10º-A e 82º e seguintes.

A estabilidade orçamental consiste na obrigatoriedade imposta a todos os subsectores de aprovarem, executarem e alcançarem uma situação de equilíbrio ou excedente orçamental de acordo com os objetivos estabelecidos para cumprimento do Programa de Estabilidade e Crescimento (artigos 10º-A e 82º e segs. da LEO). Ela é calculada de acordo com a definição constante do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 2010) nas condições estabelecidas para cada um dos subsectores.

A *estabilidade orçamental* consagrada no artigo 10º-A da LEO *consiste numa situação de equilíbrio ou excedente orçamental calculada em função da definição do Sistema Europeu de Contas Regionais*. Ela visa reforçar na lei interna as obrigações de respeito pelos critérios de convergência na ótica da contabilidade nacional que hoje decorrem para Portugal das obrigações constantes no artigo 126º do Tratado sobre o Funcionamento da União

¹⁷⁵ Estas regras foram criadas pela Lei de Estabilidade Orçamental (Lei orgânica nº 2/2002, de 20 de Agosto), que introduziu a primeira alteração à lei nº 91/2001, de 20 de agosto (LEO).

Europeia e do próprio PEC – Pacto de Estabilidade e Crescimento (cfr. a al. b) do artigo 17º da LEO).

De acordo com o preceito a regra parece aplicar-se à primeira vista apenas aos órgãos integrados no sector público administrativo constituído pelo conjunto de entidades da administração central, regional e local, pela Segurança Social e pelos Fundos Autónomos.¹⁷⁶ Mas esse não nos parece ser o caso pois se assim fosse a regra teria um alcance limitado na medida em que deixaria de fora as entidades públicas nele não integradas, previstas nos artigos 23º, 25º e 28º da LEO, que constituem precisamente aquelas onde se verificam maiores problemas no controlo da despesa pública.

A estabilidade orçamental exige que os orçamentos dos órgãos integrados no subsector público administrativo revelem essa situação de equilíbrio ou excedente. Trata-se de uma regra focada no equilíbrio orçamental anual. Parece-nos, todavia, que ela não pode deixar de ser também entendida no sentido de visar a garantia da estabilidade a médio e a longo prazo.

Assim, deve considerar-se que abrange todos os momentos do ciclo orçamental, da elaboração e aprovação à execução, não bastando o mero respeito formal, mas uma evidência perceptível e coerente no plano substancial. A estabilidade é um requisito necessário para que todos os organismos sujeitos contribuam para garantir a estabilidade – *equilíbrio ou excedente orçamental* – do Orçamento do Estado e contrair as tendências para o “natural” desequilíbrio do Orçamento do Estado em vista das suas alargadas funções na vida coletiva.

A garantia da estabilidade orçamental obriga a que os orçamentos de todos os organismos do SPA – Setor Público Administrativo, sejam elaborados tendo em conta as obrigações (e limites) decorrentes do PEC – Programa de Estabilidade e Crescimento, as quais incluem o estabelecimento de limites de endividamento bem como a redução ou a suspensão das transferências do Orçamento do Estado necessárias para garantir o estrito cumprimento das obrigações a que Portugal se acha vinculado

¹⁷⁶ Um dos Fundos autónomos mais relevantes é o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, que é um organismo dotado de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, que tem por objetivo assegurar a estabilização financeira do sistema de segurança social.

pelo PEC – Pacto de Estabilidade e Crescimento (Europeu), nos temos dos artigos 86º, 88º e 90º e segs. da LEO.

As preocupações com a estabilidade e estabilização financeira traduziram-se na criação de um mecanismo europeu, o MEE – Mecanismo Europeu de Estabilidade. Este tem em vista a preservação da estabilidade financeira da União Europeia e estabelece as condições e os procedimentos ao abrigo dos quais um apoio financeiro da união pode ser concedido a um Estado-Membro da área do euro que se encontra afetado ou seriamente ameaçado por perturbações severas de natureza económica ou financeira.

3.3 A solidariedade recíproca

A *solidariedade recíproca* entre todos os organismos do sector público administrativo e subsectores requer um engajamento na procura de maiores níveis de racionalidade e eficiência na elaboração e aprovação dos seus orçamentos. (nºs 1 e 2 do artigo 10º-B da LEO). Desta regra resulta a obrigação para todos os subsectores financeiros de contribuírem proporcionalmente para a realização do princípio da estabilidade orçamental tendo em vista evitar situações de desigualdade financeira.

A regra da solidariedade recíproca lembra-nos que o Estado é unitário, que todos e cada serviço público devem empenhar-se em boas práticas gestonárias, devendo haver empenho na obtenção de um alto grau de estabilidade na execução orçamental, o que significa disciplina e comprometimento com as metas orçamentais, hoje extensivas com especial acuidade à administração local e autónoma.

E obriga todos os subsectores do sector público administrativo a contribuírem para a estabilidade orçamental, o que requer que todos se empenhem para elaborar, apresentar e executar os seus orçamentos de modo a revelar equilíbrio (ou excedente) orçamental. Havendo necessidade de reduzir despesas, a regra visa impor a realização desse objetivo a todos de forma não arbitrária, na medida das suas forças, isto é, proporcionalmente, de forma equilibrada (cfr. artigo 88º nº 2 da LEO).

É por razões de solidariedade que pode mesmo ser determinada a redução ou a suspensão das transferências do Orçamento do Estado para os organismos que não estejam a cumprir os limites previstos no TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e no PEC – Pacto de Estabilidade e Crescimento (cfr. artigos 88º nº 2 e 92º nº 2 da LEO).

3.4 A transparência orçamental

A regra da *transparência orçamental* (artigo 10º-C da LEO), sendo de natureza eminentemente formal, obriga a que todos os subsectores do sector público administrativo melhorem qualitativa e quantitativamente a informação que devem prestar para garantir um perfeito e exato conhecimento da forma como cada um está a executar o seu próprio orçamento. Ela visa criar condições para um controlo mais efetivo, atualizado e imediato, de eventuais desvios e evitar a acumulação de défices.

A regra impõe extensos deveres a todos os organismos do SPA – Sector Público Administrativo, de fornecimento de toda a informação que se revele necessária ou venha a ser solicitada pela entidade a quem competir a avaliação da execução orçamental, nos termos do Decreto-lei de execução orçamental (cfr. artigo 10º-C, nº 3 da LEO).

Não se trata tanto de fornecer mais informação mas de melhorar a sua vertente qualitativa, adequando-a às necessidades de controlo público. Informação mais clara e com maior acuracidade é uma informação capaz de suportar decisões esclarecidas, atempadas e melhor sintonizadas com as grandes linhas de orientação estratégica do Estado, quaisquer que elas sejam.

Em conexão com esta regra, a LEO impõe ainda no seu artigo 11º aos organismos do SPA que não apliquem ainda o SNC – Sistema de Normalização Contabilística, a obrigação de possuir todos os instrumentos necessários à boa gestão e controlo dos dinheiros e outros ativos públicos.

A regra da transparência orçamental alarga-se hoje de forma expressa ao Governo, a quem a LEO obriga (sem prejuízo do controlo político previsto no artigo 59º da LEO) a prestar toda a informação necessária à Assembleia da República para que esta possa realizar de forma desejavelmente extensa e efetiva o acompanhamento e fiscalização da execução orçamental e bem assim proceder à fixação fundamentada dos limites de endividamento anual da administração central, das regiões autónomas e das autarquias locais (artigo 89º da LEO).

3.5 A regra do saldo orçamental estrutural

A regra encontra-se prevista no artigo 12º-C da LEO e estabelece a obrigatoriedade de o objetivo orçamental de médio prazo estar de acordo com os limites estabelecidos no PEC (Pacto).

Este objetivo deve, pois, constar do PEC – Programa de Estabilidade e Crescimento, onde o Governo especifica as medidas de política económica e orçamental e a trajetória de convergência anual para alcançar os objetivos estabelecidos no PEC (Pacto), no TECG – Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária (“pacto orçamental” europeu), os seus efeitos financeiros, devidamente justificados, e o respetivo calendário de execução, no início do processo orçamental anual (artigo 12º-B da LEO).

A *regra de saldo* prevista no artigo 12º-C da LEO manda definir o saldo orçamental das administrações públicas de acordo com o SEC 2010 devidamente corrigido dos efeitos cíclicos e de eventuais medidas temporárias, com os limites previstos no próprio Pacto de Estabilidade e Crescimento.

Isso significa que o saldo orçamental deve ser objeto de confronto com o objetivo de médio prazo e a própria trajetória de ajustamento que conduza ao objetivo fixado para o excedente/défi ce orçamental e a evolução prevista do rácio da dívida pública, previsto no PEC.¹⁷⁷ Ela obriga a uma trajetória de ajustamento que conduza ao objetivo fixado para o excedente ou défi ce orçamental e a evolução prevista do rácio da dívida pública, conforme previsto na alínea a) do nº 2 do artigo 3º do Regulamento (CE) nº 1466/97, do Conselho, de 7 de julho.

Cabe ao Conselho de Finanças Públicas dar parecer sobre o cumprimento das regras de saldo e de despesa, nos termos do artigo 12º-I da LEO.

Ora, fala-se em *saldo orçamental* para designar a diferença entre receitas e despesas das administrações públicas num determinado ano, sendo habitualmente medido em percentagem da riqueza produzida no País. Se as despesas forem superiores às receitas, regista-se um défi ce. Se for o contrário diz que há um superavit.

A expressão *saldo orçamental estrutural* difere da noção de *saldo orçamental* por excluir o impacto das medidas extraordinárias e por ajustar o indi-

¹⁷⁷ Ver artigos 3º nº 2 al. a) do Regulamento (CE) nº 1466/97, do Conselho, de 7 de Julho, relativo ao esforço de supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas, com as alterações introduzidas pelo Regulamento (CE) nº 1055/2005 e o Regulamento (CE) nº 1467/97, do Conselho, de 7 de Julho, que constituem as bases do PEC – Pacto de Estabilidade e Crescimento.

cador à evolução do ciclo económico. Este saldo é calculado de modo a excluir o impacto que o desempenho da economia possa ter nas receitas e despesas do Estado.

A regra de saldo orçamental estrutural incorpora na LEO a obrigatoriedade que resulta para Portugal do disposto no artigo 3º do Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária também designado de “*pacto orçamental*”.

Neste, os Estados da zona Euro reforçaram a obrigação de assegurar que o respetivo défice orçamental não exceda 3 % do produto interno bruto a preços de mercado e que a respetiva dívida pública não exceda 60 % do produto interno bruto a preços de mercado ou esteja a ser significativamente reduzida para esse valor de acordo com o acordado.

Ela tem como fundamento o reconhecimento que só uma arquitetura reforçada para a união económica e monetária, pode evitar os perigos da realização dos objetivos da União no âmbito da união económica, evitando défices orçamentais excessivos para preservar a estabilidade de toda a área do euro. Esta regra articula-se com o que já se disse sobre o pacto orçamental, para onde se remete.

3.6 A regra de despesa orçamental

A adoção na LEO de uma *regra de despesa* é elogiável (ver em especial o artigo 12º-D e, ainda, os artigos 10º-C, 11º e 16º-A da LEO) pois, para além do mais, assume que o orçamento compete definir os grandes agregados de despesa, a partir dos quais se estabelecem os seus limites inferiores.

De facto, segundo ela, a despesa fica sujeita aos limites quantitativos que resultarem do QPPO – Quadro plurianual de programação orçamental a propósito do qual se acha consagrada, onde passam a estar definidos os limites da despesa da administração central financiada por receitas gerais, em consonância com os objetivos estabelecidos no Programa de Estabilidade e Crescimento, bem como as despesas relativas a transferências resultantes da aplicação das leis de financiamento das regiões autónomas e das autarquias locais, as transferências para a União Europeia e os encargos com a dívida pública.

A *regra de despesa* obriga ao estabelecimento de prioridades em torno das quais se fixam os tetos de despesa. A regra promove anualmente, em caso de não cobrança da totalidade de receita prevista, uma contenção do

défice orçamental verificado e, em caso de cobrança de receita para além do orçamentado, um excedente, pois o teto da despesa mantém-se fixo independentemente do comportamento da receita do Estado.

Trata-se de uma regra muito estrita de difícil consecução prática. Para além disso, embora se possam colocar dúvidas, já que o artigo 12º-D da LEO não o diz expressamente, esta regra de despesa deve considerar-se também válida para a despesa das regiões autónomas e das autarquias locais. Do nosso ponto de vista uma solução diferente quebraria o princípio da solidariedade que deve existir entre órgãos de Estado, ao passo que não faria nenhum sentido haver regras ou limites de despesa diferentes no seio do mesmo Estado.

Além disso, a programação financeira plurianual compreende um conjunto de atividades com o objetivo de ajustar o ritmo de execução do Orçamento do Estado ao fluxo estimado de recursos financeiros.

Por outro lado ainda, a regra de saldo orçamental visa alcançar a consolidação orçamental através da cobertura das despesas pelas receitas numa perspetiva de equilíbrio orçamental de curto prazo e a continuada melhoria dos saldos orçamentais estruturais.

4. Os princípios orçamentais

Na linha do que vinha já sucedendo com as alterações anteriores, a 7ª alteração da LEO veio reforçar estabelecer novos princípios em matéria orçamental e financeira a que os organismos do subsectores públicos se acham sujeitos, com o objetivo claro de conferir mais estabilidade à execução orçamental e à evolução das finanças públicas visando a sua sustentabilidade a longo prazo. Vejamos cada um desses princípios.

4.1 O princípio da sustentabilidade

O princípio da sustentabilidade é um princípio estruturante das sociedades humanas e encontra-se amplamente consagrado na Constituição portuguesa em inúmeros preceitos. Por exemplo, ele é consagrado:

- Como *tarefa fundamental* do Estado no artigo 9º al. e) de “*defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar o correto ordenamento do território*”;
- Como *princípio fundamental da organização económica* no artigo 80º al. d) na defesa da “*Propriedade pública dos recursos naturais...*”;

- Como incumbência prioritária do Estado no artigo 81º al. a) e em vários outros preceitos de “*promover o aumento do bem-estar social no quadro de uma estratégia de desenvolvimento sustentável*”.¹⁷⁸

Mas ele resulta também do próprio direito europeu originário e derivado, como é o caso dos artigos 191º e segs. e, em geral, de todo o Título XX do TFUE que trata das políticas da União para a prossecução da preservação, proteção e melhoria da qualidade do ambiente, da utilização racional dos recursos naturais, da promoção de medidas destinadas a fazer face os problemas regionais e mundiais do ambiente, e das alterações climáticas, entre outros.¹⁷⁹

A sustentabilidade é, pois, um elemento estrutural típico do Estado pois ela concorre para a salvaguarda da comunidade política. A sua relevância é tal que há autores que se referem ao surgimento de um novo paradigma do século, como o foi o próprio regime democrático no século XX, sendo por isso possível falar de um *Estado de Direito ambiental*.

Pode assim, afirmar-se, como o faz Gomes Canotilho, que os humanos devem organizar os seus comportamentos e ações de forma a não viverem: (i) à custa da natureza; (ii) à custa de outros seres humanos; (iii) à custa de outras nações; (iiii) à custa de outras gerações.¹⁸⁰ Pode

¹⁷⁸ É o caso, também, do no artigo 81º als. m) e n) que impõem, respetivamente, a obrigatoriedade de adoção de “*uma política nacional de energia ... com preservação dos recursos naturais e equilíbrio ecológico*” e de “*uma política nacional da água, com aproveitamento, planeamento e gestão racional dos recursos hídricos*”; do artigo 66º nº 1, como direito fundamental, “*Todos têm o direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado*”; como dever jurídico-fundamental do Estado e dos cidadãos, no artigo 66º nº 2 “*Para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos...*”; como eixo integrador de políticas públicas no artigo 66º nº 2 als. c), d), e), f), g) quando referem à *política de ordenamento do território, à política cultural, à política económica e fiscal, à política educativa e à política regional*.

¹⁷⁹ Na União Europeia é possível falar de um princípio constitucional de sustentabilidade. Este resulta diretamente dos princípios vinculativos dos Estados-membros e que é mediatamente operativo no âmbito das suas políticas ambientais (Tratado de Maastricht, art. 2º; Tratado de Amesterdão, preâmbulo, arts. 2º, 6º e 177º; Carta dos Direitos Fundamentais, art. 37º, inserida no Tratado de Lisboa (art. 6º) e art. 191º do TFUE).

¹⁸⁰ JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO, *O princípio da sustentabilidade como princípio estruturante do Direito Constitucional*, Revista de Estudos Politécnicos, Instituto Politécnico do Cávado e do Ave, Barcelos, vol. VIII, nº 13, 007-018, 2010. Veja-se também MARIA DA GLÓRIA GARCIA, *O Lugar do Direito do Ambiente na Protecção do Ambiente*, Almedina, Coimbra, 2007 e ALEXAN-

então afirmar-se que princípio da sustentabilidade possui três dimensões básicas:

- A sustentabilidade *interestatal*, impondo a equidade entre países ricos e países pobres;
- A sustentabilidade *geracional* que aponta para a equidade entre diferentes grupos etários da mesma geração, *v. g.* entre jovens e velhos;
- A sustentabilidade *intergeracional* impositiva da equidade entre pessoas hoje vivas e pessoas que hão de nascer.

Em sentido mais geral a sustentabilidade pode ser entendida como a capacidade para satisfazer necessidades atuais sem comprometer a satisfação das necessidades futuras. Ela é normalmente vista na ótica da utilização dos recursos naturais, defendendo-se que a sua utilização não deve ser mais célere do que a capacidade da natureza em repô-los. É assim que se fala em desenvolvimento sustentável para inculcar a ideia de que o desenvolvimento das sociedades humanas deve ser estruturado de modo a alcançar um elevado grau de satisfação das necessidades presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades.

A LEO, dando cumprimento aos princípios nacionais a comunitários referidos, define-a (artigo 10º-D) como a capacidade exigida aos subsectores que constituem as administrações públicas, bem como os organismos e entidades que os integram, de gerir os seus recursos e de financiar todos os compromissos, assumidos ou a assumir, com respeito pela regra do *saldo orçamental estrutural* (artigo 12º-C da LEO) e pelo limite da dívida pública, de acordo com a LEO e as normas comunitárias.

Como bem se vê, o princípio da sustentabilidade pressupõe que seja clara a resposta à questão de saber qual deve ser a dimensão da intervenção do Estado e quais os recursos que lhe devem ser afetos sem colocar em risco os recursos necessários para garantir a sustentabilidade das gerações vindouras. A resposta é muito complexa pois, por um lado, exige que se delimitem os termos daquela intervenção. Isto não é fácil na medida em que isso depende, em cada momento, das circunstâncias

DRA ARAGÃO, *Direito Constitucional do Ambiente e a União Europeia*, in J. J. GOMES CANOTILHO e J. RUBENS MORATO LEITE (org.), *Direito Constitucional Ambiental Luso-Brasileiro*, São Paulo, 3ª ed., 2003.

e dos ciclos políticos, das preferências dos eleitores, das condições económicas estruturais, internas e externas, e do próprio ciclo económico.

Por outro lado, requer a comensuração dos recursos disponíveis e dos que sejam de afetar à satisfação das necessidades públicas sem ferir as regras da equidade intergeracional, da estabilidade orçamental numa perspetiva de sustentabilidade a prazo e do saldo orçamental estrutural, supra tratadas.¹⁸¹

4.2 O princípio da economia, eficiência e eficácia

As preocupações com a economia, a eficiência e a eficácia na utilização dos recursos públicos não são novas. Mas elas ganharam um novo significado nos últimos anos. De facto, o enfoque foi, tradicionalmente, colocado nos aspetos de legalidade. Era conhecida a expressão “*contas certas por direito certo*” para exprimir uma estrita sujeição da atividade financeira do Estado à lei. Cumprida esta, entendia-se que estavam essencialmente garantidas as condições exigidas para o gasto dos recursos públicos. Hoje não é assim.

O destaque na utilização dos recursos públicos está modernamente centrado nas preocupações de economia, eficiência e eficácia, sem descurar, naturalmente, o respeito pela lei. Assim, o nº 1 do artigo 10º-E da LEO impõe aos subsectores das administrações públicas o dever de não assumir compromissos nem realizar despesa sem garantir que estes sejam realmente o modo mais económico, eficiente e eficaz de satisfazer as necessidades públicas visadas.

De acordo com o artigo 10º-E da LEO a economia, a eficiência e a eficácia consistem na utilização do mínimo de recursos que assegurem os adequados padrões de qualidade do serviço público, na promoção do acréscimo de produtividade pelo alcance de resultados semelhantes com menor despesa e na utilização dos recursos mais adequados para atingir o resultado que se pretende alcançar.

Este princípio, como bem se vê, está diretamente ligado às preocupações de sustentabilidade, de estabilidade e de equilíbrio sustentado das contas públicas.

¹⁸¹ Para mais desenvolvimentos veja-se TEODORA CARDOSO, *Definição e financiamento de políticas públicas*, in *Políticas Públicas para a Reforma do Estado*, Maria de Lurdes Rodrigues, Pedro Adão e Silva, Lisboa, 2013.

4.3 O princípio da responsabilidade

Este princípio traduz, em rigor, a obrigação de respeito pelos compromissos assumidos por Portugal no quadro da União Europeia. A responsabilidade não é apenas uma do tipo geral, do Estado português para com os seus parceiros europeus no contexto das obrigações assumidas no TUE, no TFUE no PEC e noutros instrumentos financeiros, mas também internacionalmente.

A responsabilidade que o artigo 10º-F da LEO pretende veicular é também interna, sobre todos os subsectores financeiros, visando responsabiliza-los de forma individualizada e direta pelo cumprimento desses compromissos visando a estabilidade e a sustentabilidade das finanças públicas nacionais e de todos os Estados europeus, em especial os que adotaram a moeda única.

Pode dizer-se que, em bom rigor, pode falar-se de “duas” sub-responsabilidades dos subsectores que constituem as administrações públicas. A primeira, mais macro, prevista no nº 1 do artigo 10º-F da LEO, relativa à obrigação de cumprimento dos compromissos internacionais de Portugal em matéria de défice e dívida pública e, a segunda, prevista no nº 2, claramente mais micro, de responder pelos compromissos individualmente assumidos por cada organismo público.

O princípio da responsabilidade parte do pressuposto de que os decisores financeiros que administram dinheiros e outros bens públicos, têm não só o dever de prestar contas pelo modo como gerem esses recursos, como se responder pelo incumprimento das regras e limites a que estão especificamente sujeitos. Ele liga-se, assim, diretamente, às obrigações mais estritas de prestar contas, numa perspetiva jurídico-contabilística, ao dever de fazer a parte que lhes compete em matéria de estabilidade orçamental e de sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas, e à sujeição de responder pelos seus atos quanto à eventual responsabilidade financeira.

5. Um novo olhar sobre o equilíbrio, os défices excessivos e a consolidação orçamental

O equilíbrio orçamental é um dos temas mais importantes das finanças públicas da atualidade e um desafio para os Estados nos próximos anos. O peso crescente dos Estados nas economias e a necessidade de intervenção em inúmeros programas e regimes de intervenção fizeram disparar a

despesa pública e, conseqüentemente, os défices públicos um pouco por toda a parte.

A partir dos anos oitenta do século passado os Estados procuraram emagrecer a despesa pública, privatizando e ou devolvendo, no todo ou em parte, à iniciativa privada entidades e programas públicos com o fim de racionalizar (diminuir) a despesa pública.

Programas mais ambiciosos de redução passaram, nos anos mais recentes, pela redução de apoios sociais tidos como garantidos em campos tão variados quando as pensões de reforma, a saúde ou a educação. Ainda assim, os efeitos foram marginais, em parte pela rigidez da despesa corrente e pela não introdução de reformas substanciais de fundo limitando a dimensão do Estado. Também não levaram a um verdadeiro salto em frente do ponto de vista da eficiência da provisão pública.

Para além deste quadro geral, registou-se no âmbito da União Europeia uma evolução sensível com a introdução da moeda única no âmbito da união económica e monetária.

Nos termos do artigo 126º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, bem como nos do próprio PEC – Pacto de Estabilidade e Crescimento e das orientações da política europeia, em geral, e em especial no quadro da União Económica e Monetária, os Estados-membros passaram a estar sujeitos a uma maior disciplina orçamental, monetária e financeira, a qual se revelou insuficiente, como o comprovou a crise das dívidas soberanas desencadeada a partir de 2007/2008.

No caso específico de Portugal, tendo em conta o défice global e estrutural do SPA – sector público administrativo, Portugal conseguiu qualificar-se para integrar o bloco dos países fundadores da moeda única.

Todavia, tal adesão trouxe consigo responsabilidades acrescidas em matéria de défice e de dívida pública. Quer o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia quer o Protocolo relativo aos défices excessivos, então celebrados, vieram impor uma ortodoxia difícil de respeitar para evitar os défices excessivos.

Assim:

- Os Estados-membros obrigaram-se a evitar défices orçamentais excessivos, entendendo-se como tal o conjunto do SPA em geral, isto é, o Governo central, o Governo regional ou local e os fundos da Segurança Social, com exclusão das operações comerciais, tal como definidas no Sistema Europeu de Contas Económicas Integradas;

- O valor de referência para avaliar os défices excessivos foi fixado em 3% para a relação entre o défice orçamental programado ou verificado e o produto interno bruto (PIB) a preços de mercado;
- Conforme definido, considera-se excessivo o défice que ultrapasse 3% do PIB.

O que fazer nos casos em que qualquer Estado membro ultrapasse os limites? O Tratado (TFUE) e o Protocolo fixam um procedimento minucioso a adotar pelas instituições comunitárias, nos termos do qual:

1. Passou a competir à Comissão Europeia o acompanhamento da evolução da situação orçamental nos Estados-membros;
2. Estes devem informar sobre os seus défices, em termos de planeamento e de execução (programados e verificados);
3. Nos casos em que qualquer Estado-membro ultrapasse o critério do défice, compete à Comissão elaborar um relatório sobre o qual o Comité Económico e Financeiro produz um parecer;
4. Estes documentos são remetidos ao Conselho ECOFIN (Conselho Económico e Financeiro composto pelos Ministros das finanças dos Estados-membros), para tomar a *decisão formal*, por maioria qualificada de votos, e sob proposta da Comissão, sobre se existe ou não défice excessivo;
5. Nos casos em que o défice excessivo seja reconhecido, o TFUE prevê no artigo 126º que o Conselho possa tomar um conjunto de ações, progressivamente mais severas, destinadas à correção do défice.

Por exemplo, em princípio o Conselho começa por dirigir tão só *recomendações confidenciais* ao Estado-membro para resolver internamente a sua situação de défice excessivo num determinado prazo. Se este não tomar medidas corretivas ou estas se revelarem insuficientes, persistindo a situação de défice, o Conselho pode tomar a iniciativa de *notificar* o Estado membro para reduzir o défice para os limites e nos prazos considerados necessários. Tal Estado ficará obrigado a fornecer informação escrita sobre o esforço e os progressos conseguidos em ordem à averiguação da correção da situação.

O não cumprimento por parte do Estado-membro das decisões do Conselho, pode desencadear a aplicação de outras medidas progressiva-

mente mais duras, tais como a constituição, junto da União, de um depósito não remunerado, até que o défice seja corrigido, ou a aplicação de multas para obrigar ao cumprimento dos limites de défice acordados.

O PEC – Pacto de Estabilidade e Crescimento, que constitui o enquadramento regulamentar para a coordenação das políticas orçamentais nacionais na União Económica e Monetária (UEM) foi estabelecido com o fim de salvaguardar a solidez das finanças públicas, indispensável ao bom funcionamento da UEM, comportando uma vertente preventiva e uma vertente dissuasora. Ele veio a impor aos Estados-membros que aderiram à moeda única, o dever de proceder à apresentação às instituições comunitárias de programas de estabilidade plurianuais indicando as medidas necessárias para alcançar, pelo menos, a médio prazo, o equilíbrio orçamental.

Os Estados que integram a moeda única ficaram obrigados a apresentar à UE programas de estabilidade por períodos de três anos, no prazo máximo de dois meses após a entrega, pelos Governos nacionais, da sua proposta de orçamento, sendo sujeitos a cuidadoso exame de acompanhamento pela Comissão.

Como se pode constatar, a crise que nos anos de 2008 e seguintes se abateu sobre o mundo, com evidentes reflexos na Europa, obrigou a repensar a rigidez das regras, ao passo que mostrou que até mesmo as economias mais desenvolvidas da União Económica e Monetária poderiam sofrer de défices excessivos, como, de resto, se tem visto.

A França, de facto, veio a ser um dos primeiros grandes Estados-membros da União Económica e Monetária a ter problemas de défice excessivo, o que determinou o início de um novo ponto de vista, mais flexível, sobre o fenómeno dos défices excessivos. Avaliou-se a pressão orçamental e abriu-se caminho para uma mais livre possibilidade de adoção de políticas anti cíclicas. Vários países do Sul da Europa têm sido obrigados a adotar medidas draconianas para combater os défices excessivos.

É nesse sentido que se inscreve o Regulamento CE nº 1466/97, do Conselho, de 7 de Julho,¹⁸² com as alterações introduzidas pelo Regula-

¹⁸² Relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas. JOL nº 209 de 2 de agosto de 1997. Ver também regulamento CE nº 1467/97, do Conselho, de 7 de julho, relativo à aceleração e classificação do procedimento sobre défices excessivos.

mento CE nº 1055/2005, de 27 de Julho,¹⁸³ ao determinar no seu artigo 2º que “considerar-se-á que o carácter excessivo do défice orçamental em relação ao valor de referência é excepcional e temporário, na aceção do nº 2, alínea a), segundo travessão, do artigo 104º, quando resulte de uma circunstância excepcional não controlável pelo Estado-membro em causa e que tenha um impacto significativo na situação das finanças públicas, ou quando resulte de uma recessão económica grave”.

Além disso, considera-se temporário o carácter excessivo do défice em relação ao valor de referência se as previsões orçamentais fornecidas pela Comissão indicarem que o défice se situará abaixo do valor de referência, uma vez cessada a circunstância excepcional ou a recessão económica grave.”

O Regulamento defere à Comissão e o Conselho a competência para apreciar e decidir sobre a existência de um défice excessivo, e o poder de considerarem que o excesso em relação ao valor de referência resultante de uma recessão económica grave tem um carácter excepcional. Esta tem-se por verificada quando resultar, nomeadamente, de uma taxa de crescimento anual negativa do volume do PIB, de uma perda acumulada do produto durante um período prolongado, ou de crescimento anual muito reduzido do volume do PIB relativamente ao seu crescimento potencial.

As regras comunitárias revelaram-se insuficientes, não impediram a desconfiança dos mercados sobre a solvabilidade dos Estados europeus mais afetados, como foi o caso de Portugal, obrigando à intervenção conjunta da Comissão Europeia, do BCE e do FMI através de planos como o PAEF – Programa de Assistência Económica e Financeira (2011/2014).

Uma vez que os ciclos económicos são uma inevitabilidade, mais do que condescender nestas políticas, o que importaria sobretudo fazer com claro sentido de futuro seria repensar o lugar e o papel do Estado, realizar as reformas estruturais necessárias em sectores de fundo como a educação, a saúde, a segurança social, a administração pública, as forças armadas e a segurança externa e a justiça, para mencionar apenas os mais relevantes.

Só por esta via se poderia proceder a uma alteração de fundo e com verdadeiro sentido de Estado a pensar no futuro de longo prazo, do paradigma atual de um Estado alargado que produz inúmeros bens públicos através de políticas não apenas mal articuladas entre si, mas muitas vezes contraditórias.

¹⁸³ JOL nº 174 de 7 de julho de 2005.

A LEO consagra atualmente (artigo 12º-A) limites de défices excessivos para as regiões autónomas e as autarquias locais de acordo com o estabelecido nas suas leis específicas de financiamento. A violação desses limites passou a estar sujeita a sanções, traduzidas na redução das transferências de verbas do Orçamento do Estado, de que igualmente beneficiam, não obstante possuírem receitas próprias.

O estabelecimento de limites de endividamento anual específicos para a administração central do Estado (não para o SPA), as regiões autónomas e as autarquias locais visa assegurar o equilíbrio orçamental, especialmente importante para respeitar as obrigações que decorrem do PEC – Programa de Estabilidade e Crescimento (artigo 87º da LEO).

Capítulo 8. O Processo, o Conteúdo e a Estrutura do Orçamento do Estado

Objetivos da aprendizagem

Conhecer as partes integrantes e componentes do orçamento, o processo de preparação e os métodos de previsão orçamental.

Focar as questões que se colocam à sustentabilidade das finanças públicas.

Compreender os conceitos de programação orçamental e de gestão por objetivos e suas implicações.

Reconhecer os fundamentos do dispositivo travão e as vinculações orçamentais.

Compreender o sentido e o processo de reforma orçamental e suas implicações.

Conhecer os efeitos da não aprovação do Orçamento do Estado.

1. O processo orçamental

A atividade financeira pública está regulada na lei, havendo regras precisas que definem a estrutura e o conteúdo formal do orçamento. Este capítulo trata dessa estrutura e conteúdo, bem como das questões relacionadas com a preparação do Orçamento do Estado, dos processos de execução e racionalização orçamental e bem assim da sua não aprovação.