

COIMBRA  
**JURÍDICA**

# **TEXTOS DE FINANÇAS PÚBLICAS**

---

FERNANDO ROCHA ANDRADE

IMPRESA DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA  
COIMBRA UNIVERSITY PRESS

A presente obra recolhe textos didáticos destinados sobretudo a alunos das unidades curriculares de Finanças Públicas da licenciatura em Direito, mas também a todos os que procurem mais informação sobre as temáticas jurídicas, económicas e políticas estudadas pela Ciência das Finanças. Nesta coleção abordam-se temas como o papel do Estado como agente económico, os fundamentos para a provisão pública de bens, o conceito de orçamento público, o equilíbrio orçamental, o processo orçamental, o regime jurídico da lei do orçamento e as regras de execução orçamental.

COIMBRA  
**JURÍDICA**

IMPRESA DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA  
COIMBRA UNIVERSITY PRESS

© OUTUBRO 2020. Imprensa da Universidade de Coimbra.

**Autor:** Fernando Rocha Andrade

**Título:** Textos de Finanças Públicas

**Edição**

Imprensa da Universidade de Coimbra

Email: [imprensa@uc.pt](mailto:imprensa@uc.pt)

URL: [http://www.uc.pt/imprensa\\_uc](http://www.uc.pt/imprensa_uc)

Vendas online: <http://livrariadaimprensa.uc.pt>

**Coordenação editorial**

Maria João Padez de Castro

**Design:** Carlos Costa

**Infografia:** Raquel Aido

**Execução gráfica:** KDP - Kindle Direct Publishing

**ISBN:** 978-989-26-2045-9

**eISBN:** 978-989-26-2046-6

**DOI:** <https://doi.org/10.14195/978-989-26-2046-6>

Fernando Rocha Andrade

---

**TEXTOS DE FINANÇAS PÚBLICAS**

*Imprensa da Universidade de Coimbra*  
*Coimbra University Press*

(Página deixada propositadamente em branco)

# **TEXTOS DE FINANÇAS PÚBLICAS**

---

FERNANDO ROCHA ANDRADE

(Página deixada propositadamente em branco)

# Sumário

<b>NOTA PRÉVIA</b> .....	<b>11</b>
<b>PARTE I – A ATUAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO</b> .....	<b>13</b>
<b>1. O objeto das Finanças Públicas</b> .....	<b>15</b>
1.1. Atuação financeira e não financeira do Estado .....	16
1.2. O papel do Estado: do Estado mínimo ao Estado Social .....	20
1.3. A agenda do Estado Social na síntese de Richard Musgrave .....	22
1.4. Os mecanismos da intervenção pública .....	29
<b>2. A provisão pública de bens</b> .....	<b>31</b>
2.1. Bens públicos .....	32
2.2. Bens semipúblicos .....	38
2.2.1. Falhas de mercado.....	39
2.2.2. Paternalismo e bens de mérito .....	43
2.2.3. Bens semipúblicos por razões distributivas .....	45
<b>PARTE II - ORÇAMENTO</b> .....	<b>49</b>
<b>1. Noção e caracterização constitucional</b> .....	<b>51</b>
1.1. Origem histórica do processo orçamental.....	51

1.2. Caracterização constitucional do Orçamento .....	58
<b>2. Funções e Regras de Organização do Orçamento</b> .....	<b>65</b>
2.1. Funções do Orçamento .....	65
2.2. Regras de organização do Orçamento .....	67
2.2.1. Regra da unidade e o âmbito do Sector Público Administrativo .....	67
2.2.2. Regra da especificação e a classificação das despesas e das receitas .....	72
2.2.3. Regra da não compensação (ou do orçamento bruto) .....	75
2.2.4. Regra da não consignação .....	76
<b>3. Equilíbrio Orçamental</b> .....	<b>81</b>
3.1. Os critérios de equilíbrio orçamental .....	82
3.1.1. Equilíbrio efetivo do orçamento .....	82
3.1.2. Justificações para o equilíbrio efetivo como objetivo de política orçamental ..	85
3.1.3. Saldo efetivo do Orçamento e conjuntura económica .....	88
3.1.4. Outros critérios de equilíbrio orçamental .....	91
3.1.5. As conceções de equilíbrio orçamental na legislação portuguesa .....	96
3.2. Regras sobre saldo orçamental na Lei de Enquadramento .....	98
<b>4. Processo Orçamental</b> .....	<b>105</b>
4.1. O primeiro momento do processo orçamental: atualização do Programa de Estabilidade e Lei das Grandes Opções .....	105
4.2. Preparação da Proposta de Lei de Orçamento .....	109
4.3. Debate e votação do Orçamento .....	110
4.4. Consequências da não votação tempestiva do orçamento .....	115
<b>5. A Lei do Orçamento</b> .....	<b>117</b>
5.1. O articulado da lei orçamental .....	118
5.2. Vinculações externas .....	124
5.3. Mapas orçamentais e regime contabilístico .....	128
5.4. A proteção do conteúdo do orçamento .....	132
 <b>PARTE III – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL</b> .....	 <b>139</b>
<b>1. Princípios gerais de execução orçamental</b> .....	<b>141</b>
1.1. A tipicidade orçamental .....	142
1.2. Segregação de funções .....	144
1.3. Economia, eficiência e eficácia .....	144
1.4. Unidade de tesouraria .....	145
1.5. Regimes de autonomia administrativa e autonomia administrativa e financeira .....	146
<b>2. Execução do orçamento das despesas</b> .....	<b>149</b>

2.1. Utilização das dotações orçamentais .....	149
2.2. Despesa com receita consignada e lei dos compromissos .....	151
2.3. O ritmo de realização da despesa e o orçamento de tesouraria .....	153
2.4. Despesas plurianuais .....	155
2.4.1. A capacidade do Governo para assumir compromissos plurianuais.....	156
2.4.2. Compromissos plurianuais dentro da administração pública.....	158
<b>3. Alterações orçamentais .....</b>	<b>161</b>
3.1. Alterações orçamentais da competência da Assembleia da República....	162
3.2. Alterações orçamentais da competência do Governo .....	164
3.3. Utilização de saldos orçamentais e gestão plurianual.....	167
 <b>REFERÊNCIAS.....</b>	 <b>169</b>

(Página deixada propositadamente em branco)

# Nota prévia

Os presentes “Textos de Finanças Públicas” são a primeira parte de uma obra coletiva que pretende cobrir o conjunto dos temas lecionados nas disciplinas de Finanças Públicas aos alunos de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, através de textos elaborados por autores que têm ou tiveram serviço docente nessa área. A publicação desta primeira parte, neste momento, prende-se com a necessidade de assegurar que no início deste ano letivo esteja disponível para os alunos de Finanças Públicas I um manual atualizado.

Nas últimas oito décadas, usámos como texto base as *Lições de Finanças Públicas*, de J. J. Teixeira Ribeiro, nas suas sucessivas versões, que passaram do formato de “sebenta” até às Lições que conheceram a sua primeira publicação em 1977 e foram sendo regularmente atualizadas até à sua 5ª edição em 1994. A extraordinária longevidade da obra é prova, não só da dimensão científica ímpar do seu autor, mas das qualidades pedagógicas do texto – a sua notável combinação de rigor e simplicidade expositiva, tanto mais necessária e difícil quando se tem em conta que se trata de uma obra que traz conceitos de Economia Pública para juristas geralmente avessos às formulações quantitativas...

Os mais de 20 anos que já passam desde a última atualização da obra foram fazendo cada vez mais sentir o seu peso em desatualização das matérias e do seu tratamento. A tarefa de complementar o texto com elementos atualizados para os alunos foi-se tornando mais difícil. O programa foi evoluindo com os contributos dos vários docentes que assumiram a regência das Finanças Públicas, dos quais me permito destacar a saudosa memória do Doutor Aníbal Almeida.

Cabia à presente geração de docentes da Faculdade de Direito oferecer aos alunos um texto completo e atualizado. É o que aqui começamos a fazer, e é essa a justificação do nosso atrevimento.

Coimbra, setembro de 2020

Fernando Rocha Andrade

**PARTE I**

# **A ATUAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO**

(Página deixada propositadamente em branco)

# 1. O objeto das Finanças Públicas

Os problemas tradicionalmente associados à ciência das Finanças Públicas têm como elemento agregador o fenómeno da atuação do Estado como agente económico. As questões de que trata são também questões fundamentais de qualquer sociedade: questões como a existência de uma segurança social pública ou sua substituição por sistemas privados; a forma de financiamento do ensino superior ou dos cuidados de saúde; o montante e o tipo de impostos que devem ser cobrados; ou a parte da despesa atual que pode ser deixada como encargo para o futuro, sob a forma de dívida pública – todos estas questões são problemas de Finanças Públicas.

Em Portugal, as últimas décadas têm trazido para a primeira linha do debate público questões de finanças públicas, especialmente questões de política orçamental. Com as dificuldades de cumprimento dos limites europeus de défice orçamental no princípio do século XXI; a crise financeira, a subsequente necessidade do programa de assistência e presença da *troika*; as polémicas em torno das políticas de austeridade, do financiamento dos serviços públicos e da carga fiscal: os debates envolvendo conceitos das finanças públicas passaram a ocupar as primeiras páginas dos jornais e a ter um lugar central no debate político.

O tratamento científico destas matérias é necessariamente pluridisciplinar, característica que está até presente nas duas designações que a tradição europeia continental dá à disciplina: “Finanças Públicas” normalmente associada à abordagem jurídica, e “Economia Pública” mais corrente nas abordagens económicas<sup>1</sup>.

A análise do papel do Estado como agente económico leva a que se coloquem no âmbito das finanças públicas as mesmas questões que, na formulação de Samuelson, caracterizam a ciência económica - o que produzir, como

---

<sup>1</sup> Na tradição anglo-saxónica, as expressões *Public Finance*, *Public Economics* e *Economics of the Public Sector* são praticamente sinónimas, mas são normalmente integradas na ciência económica, sem relevar a sua componente jurídica.

produzir, quem fica com o que se produz. Nesta sua vertente as finanças públicas são assim parte da ciência económica, ou economia política, partilhando dos seus problemas fundamentais.<sup>2</sup>

Se a vertente económica das Finanças Públicas – a “Economia Pública”, se quisermos – se apresenta inserida na ciência económica, essa componente económica não esgota o âmbito da ciência das finanças. “Os outros elementos da «consistência» da disciplina, para além do *económico*” são, como escreve Aníbal Almeida (1991:75) “o *político* (aqui com o alcance de *ciência política* ou *politologia*), o *jurídico* e o *contabilístico* ou, dentre todos eles, mais propriamente o que respeita ao Estado como protagonista do mundo das «finanças» e, assim, o «direito *público*» (no respeitante à atividade financeira do Estado) e a «contabilidade *pública*»”.

## 1.1. Atuação financeira e não financeira do Estado

No contexto da sociedade em que vivemos, a atuação financeira do Estado desenvolve-se no âmbito de uma economia de mercado (pode falar-se também de uma economia mista) em que grande parte das decisões de afetação de recursos e de produção de bens são tomadas, descentralizadamente, pelos agentes económicos.

A questão da existência do próprio mercado (ou de outra qualquer forma de organização coletiva) é logicamente anterior à do papel financeiro do Estado. Nos manuais de economia é costume escrever-se que a primeira função do Estado na economia é estabelecer e fazer cumprir as «regras do jogo económico»,<sup>3</sup> ou seja, a definição dos direitos e a garantia desses mesmos direitos e do cumprimento dos contratos.

Uma economia de mercado só pode funcionar se estiverem bens definidos os direitos patrimoniais, ou seja, se se souber que direitos tem cada um sobre os bens; e se for geralmente expectável que as trocas, isto é, os acordos entre pessoas que dizem respeito a esses bens, sejam cumpridos, ou exista para a parte prejudicada a devida indemnização.

<sup>2</sup> Confrontem-se sobre esta questão as posições de Teixeira Ribeiro (1997:34ss), sustentando nas suas *Lições de Finanças Públicas* a existência de diferentes objetos para a economia e as finanças; e por Aníbal Almeida (1991: 72-74), no sentido aqui seguimos.

<sup>3</sup> Atkinson e Stiglitz, 2015:4.

Na ausência destes pressupostos, as relações de troca no mercado seriam provavelmente substituídas pela apropriação, pela força, dos bens escassos. É famosa a descrição que faz de um tal estado de coisas o filósofo inglês Thomas Hobbes, na sua obra *Leviathan*, de 1641:

“Hereby it is manifest, that during the time men live without a common power to keep them all in awe, they are in that condition which is called war; and such a war, as is of every man, against every man. (...) In such condition, there is no place for industry; because the fruit thereof is uncertain: and consequently no culture of the earth; no navigation, nor use of the commodities that may be imported by sea; no commodious building; no instruments of moving, and removing, such things as require much force; no knowledge of the face of the earth; no account of time; no arts; no letters; no society; and which is worst of all, continual fear, and danger of violent death; and the life of man, solitary, poor, nasty, brutish, and short”.

Sem este “poder comum que mantém todos em respeito” não há economia de mercado, mas apenas caos. Ser esse poder comum é o primeiro papel atribuído pela ciência económica ao Estado no âmbito de uma economia de mercado, correspondendo, no essencial, ao exercício das funções legislativa e jurisdicional e, portanto, à atuação do Estado no âmbito da formação e da aplicação do Direito.

Não é esta, todavia, a perspetiva sob a qual a atuação do Estado é estudada na ciência das finanças. Quando falamos no papel financeiro do Estado queremos referir a atuação do Estado como produtor de bens materiais e serviços e como agente de transferências de e para os membros da comunidade. A ciência das finanças públicas centra-se na parte da atuação do Estado que “opera pelas medidas de receita e de despesa do orçamento público.”<sup>4</sup>

Ficam assim genericamente de fora do objeto das finanças públicas atuações do Estado que se traduzem na definição de regras de conduta, embora se tenha que reconhecer que tais instrumentos podem ser tão “intervencionistas” como os instrumentos orçamentais e por vezes complementares ou

---

<sup>4</sup> Richard e Peggy Musgrave, 1989:4. É certo estes poderes do Estado na definição de direitos e resolução de conflitos não são possíveis sem a realização de despesa e o seu financiamento, porque as entidades com poderes legislativos, regulamentares e jurisdicionais implicam despesa no seu funcionamento. A sua dimensão de despesa é, contudo, insignificante face à sua dimensão na configuração do mercado e na definição da política económica.

alternativos a estes – pensemos na definição do salário mínimo, no direito da concorrência ou nas regras sobre o uso económico do solo.

Embora grande parte da análise que vamos fazer aos domínios de atuação do Estado seja aplicável a todos os instrumentos de atuação pública, o âmbito tradicionalmente delimitado para as Finanças Públicas é assim mais restrito. O objeto central do nosso estudo é a atuação diretamente feita pelo Estado e por outras pessoas coletivas de direito público, conjunto que recebe o nome Sector Público Administrativo (SPA). De fora fica, desde logo, a atuação das empresas (pessoas jurídicas que assumem formas de direito privado) detidas pelo Estado ou por outras entidades públicas, que constituem o Sector Público Empresarial. Ficam também de fora a política monetária e a regulação.<sup>5</sup>

A palavra Estado, geralmente utilizada ao longo deste texto e em muitos outros manuais, deveria aliás, no rigor dos termos, ser substituída por “setor das administrações públicas” ou “setor público administrativo”.<sup>6</sup> Estado, no nosso sistema jurídico, refere apenas o nível central ou nacional da administração, e mesmo apenas parte dele, porque esse nível nacional de administração integra entidades com personalidade jurídica distinta do Estado. O setor público é ainda composto pelos níveis regional e local, dotados de legitimidade democrática própria.

Delimitando o espaço científico das Finanças Públicas pela atuação financeira do Setor Público Administrativo, tal corresponde à atuação pública que se realiza, ao nível nacional, através do Orçamento do Estado (a realização das despesas por este autorizadas e a perceção das receitas nele previstas). Nos outros níveis de administração com autonomia política, as regiões autónomas e as autarquias locais, essa atuação traduz-se na aprovação dos seus próprios orçamentos, que são precisamente a expressão financeira da sua legitimação democrática e autonomia política. O âmbito dos orçamentos corresponde aos vários níveis (nacional, regional e local) do Sector Público Administrativo.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> A regulação, enquanto sujeição do mercado de certos bens a regras especiais que condicionam os produtores, é uma atuação do Estado por mecanismos distintos dos mecanismos financeiros e geralmente considerada fora do objeto das Finanças Públicas, embora tenha um papel complementar da política financeira. Neste sentido, entre nós, Trigo Pereira, António Afonso, Manuela Arcanjo e Gomes Santos, 2016:4 (2016:13).

<sup>6</sup> Nos textos em língua inglesa, a expressão utilizada é “Government”, cuja tradução rigorosa não é “Governo” mas antes “administração pública”.

<sup>7</sup> Pela aplicação de regras europeias, o âmbito desse Setor Público Administrativo para fins orçamentais inclui entidades que podem ter natureza diversa da de entidades administrativas e que podem ser integradas noutros sectores para outros efeitos, como veremos ao tratar da questão do “perímetro orçamental”.

O estudo do Orçamento assume assim nesta disciplina um papel fundamental - é a pedra angular que transmite unidade didática às Finanças Públicas.

A atuação financeira do Setor Público Administrativo dá também unidade ao Direito Financeiro, constituído pelas normas que regulam “a obtenção, a gestão e o dispêndio dos meios financeiros públicos”, bem como o “complexo de relações entre os particulares e os agentes do Estado, e estes entre si”<sup>8</sup> que tem origem naquela atividade. Na usual homonímia do Direito, a expressão “Direito Financeiro” designa não só o conjunto das normas jurídicas mas também o ramo da ciência jurídica que lhe corresponde. Daí a expressão “Finanças Públicas e Direito Financeiro” que é por vezes usada para designar a abordagem jurídica das Finanças Públicas.

Dado o seu carácter “objetual”, por contraponto a um ramo do direito “setorial”<sup>9</sup>, o Direito Financeiro – que se insere no Direito Público, por qualquer dos critérios usualmente considerados – sobrepõe-se a outros ramos do Direito Público. Podemos dizer que todas as normas de Direito Financeiro são, em geral, igualmente normas de Direito Constitucional (como as que regem repartição do poder orçamental entre o Parlamento e o Governo) ou de Direito Administrativo (como as que regulam a realização de despesa pelos organismos públicos), aqui estudadas na particular perspectiva que é conferida às Finanças Públicas pelo seu objeto, a atuação financeira do Estado.

Entre nós, Sousa Franco elaborou uma classificação sistemática do Direito Financeiro, dividindo-o em (1) Direito Constitucional Financeiro (2) Direito da Administração Financeira, regendo a respetiva organização interna (3) Direito Patrimonial, integrando normas de gestão do património do Estado (4) Direito Orçamental, consistindo no regime da execução do orçamento, essencialmente do lado da despesa (5) Direito das Receitas, englobando tanto as receitas provenientes da dívida pública como dos tributos (taxas e impostos) (6) Direito Processual Financeiro, relativo à organização e processo dos tribunais fiscais e de Tribunal de Contas.<sup>10</sup>

Na matéria relativa ao direito das receitas, veio a assumir autonomia didática e científica o ramo relativo ao conjunto de normas que regulam a

<sup>8</sup> Teixeira Ribeiro, 1997:46.

<sup>9</sup> Sobre esta distinção e a sua aplicação ao Direito Financeiro, veja-se Aníbal Almeida, 1999:23-26.

<sup>10</sup> Sousa Franco, 1999:98. O autor inclui também no “direito processual financeiro” o direito relativo ao procedimento administrativo, que nos parece ser antes de incluir hoje em dia na categoria “Direito da Administração Financeira”, e que se reconduz, na generalidade dos procedimentos, ao procedimento administrativo.

obtenção das receitas coativas do Estado (Direito Tributário) e, dentro deste, o Direito Fiscal, respeitando especificamente aos impostos.<sup>11</sup>

Regida que é pelo Direito Público, a atuação financeira do setor público está, num Estado de Direito Democrático, sujeita a um conjunto de princípios típicos da atuação *iure imperio*, distintos dos que regem a atuação de pessoas humanas ou empresas, nomeadamente os princípios da legalidade, da publicidade (transparência) e da sindicabilidade.<sup>12</sup> Princípios gerais, portanto, dos ramos de direito que versam sobre a atuação pública, ainda que revestidos nesta disciplina de uma ou outra roupagem própria.

## 1.2. O papel do Estado: do Estado mínimo ao Estado Social

Uma observação da realidade mostra-nos que a produção de bens pelo mercado coexiste sempre com a presença do Estado como agente económico produtor de bens, mesmo nas economias de mercado. A necessidade desse papel do Estado não é geralmente posta em causa. O que varia consideravelmente ao longo dos tempos são as conceções dominantes sobre o conteúdo e extensão desejáveis desse papel, que estão ainda hoje longe de ser consensuais.

Filósofos e economistas do final do século XVIII e primeira metade do século XIX - os fisiocratas e Jean Baptiste Say em França, os autores da escola clássica inglesa (Adam Smith, David Ricardo, John Stuart Mill) - teorizaram que o Estado deveria deixar aos indivíduos o máximo possível de funções económicas, a serem exercidas em total liberdade – *laissez faire, laissez passer*. O papel central poder público seria assegurar a defesa do território e a administração da justiça, sintetizado por Adam Smith na fórmula “*justice, police and arms*”<sup>13</sup>. O *laissez faire* consubstanciava um princípio de não intervenção do Estado na atuação dos agentes económicos. Na síntese coeva de John Stuart Mill:

<sup>11</sup> Sobre estes conceitos veja-se Teixeira Ribeiro, 1997:46 e Aníbal Almeida, 1999:29-35.

<sup>12</sup> Aníbal Almeida, 1999.

<sup>13</sup> Cfr. Aníbal Almeida, 2000:4, que refere ainda a fórmula semelhante “julgar e combater” do “primeiro financista português profissional e académico”, António Jardim.

“A grande maioria das coisas são mais mal feitas por intervenção do governo do que os particulares especialmente interessados na matéria o fariam, ou fariam fazer, se deixadas a seu cargo”

“O ‘*Laissez-faire*’ deve constituir a prática geral: cada exceção, salvo sendo requerida por algum grande bem, é um mal seguro”<sup>14</sup>

Os regimes liberais do século XIX europeu caracterizavam-se efetivamente por uma dimensão do Estado muito menor do que aquela que temos atualmente: a despesa pública representava então, em geral, cerca de 10 ou 15% da riqueza nacional, um terço ou menos do que representa hoje. Todavia, não devemos pensar que a realidade da época se caracterizava por uma adesão completa a esse princípio de não intervenção do Estado. Pelo contrário, como escreve Donald Sasoon (2019:134).

“O Estado foi crucial na criação das pré-condições da transformação económica, incluindo um conjunto de regimes legislativos que regularam a concorrência, porque o capitalismo, ao contrário de outros sistemas, tem fortes tendências anárquicas.”

Os Estados oitocentistas não se abstiveram assim de ter intervenção económica significativa, e os próprios economistas da Europa continental, nomeadamente os alemães, seguiam uma linha de pensamento que acentuava o papel do setor público.<sup>15</sup> Mesmo os autores britânicos mais associados à defesa do liberalismo económico não deixaram de advogar outras funções para o Estado além da defesa, justiça e segurança. Adam Smith escreve na *Riqueza das Nações* que o Estado deve criar e manter “aquelas instituições e obras públicas que, embora possam ser vantajosas ao mais alto grau para uma grande sociedade, são todavia, de tal natureza que o seu lucro nunca pagaria a despesa de um indivíduo ou pequeno número de indivíduos”<sup>16</sup>. Smith não fornece um critério para determinar quais seriam essas obras e instituições que competem ao sector público, mas podemos dizer que o que aqui temos é uma forma embrionária do conceito de falha de mercado que veremos mais à frente.

---

<sup>14</sup> Mill, 1965[1848], livro V, cap. XI, respetivamente §5 e §7. Segue-se a tradução de Aníbal Almeida, 2000:9-10.

<sup>15</sup> Musgrave, 1985:7-8.

<sup>16</sup> Smith, 1976 [1776], Capítulo I do Livro V.

A partir da segunda metade do século XX prevalece antes o que designamos por Estado Social, Estado-Providência ou Estado de bem-estar (*welfare state*). Este pode ser assim caracterizado, na definição de Asa Briggs:<sup>17</sup>

“Um Estado de bem-estar é um Estado em que o poder organizado é deliberadamente usado (através da política e da administração) num esforço para modificar o funcionamento das forças de mercado em, pelo menos, três direções – primeiro garantido às famílias um rendimento mínimo independente do valor de mercado da sua propriedade; segundo, diminuindo a extensão da insegurança permitindo aos indivíduos e às famílias fazerem face a ‘contingências sociais’ (por exemplo, doença, velhice e desemprego) que, de outro modo, levarão a crises individuais e sociais; terceiro, assegurando que a todos os cidadãos, sem distinção de *status* ou classe seja oferecido um certo tipo de serviços sociais aos melhores padrões disponíveis”

A distinção entre o modelo de Estado liberal e o modelo de Estado Social que prevalece tem no seu centro precisamente um alargamento das funções financeiras do Estado, a que corresponde também um significativo alargamento da dimensão deste. Podemos observar a consagração deste modelo de Estado na nossa Constituição, logo no seu artigo 2º, na referência a “democracia económica, social e cultural” e em diversas das “incumbências prioritárias do Estado” prevista no artigo 81º.

### **1.3. A agenda do Estado Social na síntese de Richard Musgrave**

A atuação financeira pública cumpre funções indispensáveis no Estado Social, e a mais conhecida classificação dessas funções financeiras é a formulada por Richard Musgrave na sua *Theory of Public Finance*.<sup>18</sup> Parte do princípio de que “o mecanismo de mercado não pode desempenhar todas as funções económicas. A intervenção pública é necessária para o guiar, corrigir

<sup>17</sup> Citado em Trigo Pereira et. al., 2016:26.

<sup>18</sup> Musgrave, 1959:3ss.

e complementar em certos aspetos”.<sup>19</sup> Musgrave divide então a atuação financeira do Estado em três funções ou “ramos”: afetação de recursos, distribuição e estabilização económica.<sup>20</sup>

### **A função de afetação de recursos**

Na sua função de afetação de recursos, a atuação pública visa aumentar o grau de satisfação de necessidades, ou seja, aumentar a eficiência com que os recursos são utilizados.<sup>21</sup> A melhoria da eficiência na utilização dos recursos escassos traduz-se então em melhoria do bem-estar global.

Numa economia de mercado, a atuação pública que visa o aumento de eficiência e uma maior satisfação das necessidades é, nesta perspetiva de análise, vista como subsidiária em relação ao funcionamento do mercado, ou seja, o seu espaço de atuação são as situações onde o mercado não é eficiente.

Uma das proposições centrais da teoria económica é a de que o funcionamento livre de mercados perfeitamente concorrenciais conduz a uma afetação eficiente de recursos. Em mercados competitivos, os produtores produzem aquilo que os consumidores pretendem comprar (porque é assim que conseguem vender) e as alterações de preferências dos consumidores são comunicadas aos vendedores por via dos preços. Da mesma maneira, as empresas utilizam eficientemente fatores de produção escassos porque só assim conseguem colocar os seus produtos no mercado ao mais baixo preço possível, que é o único preço ao qual conseguem vender. As alterações das condições de produção refletem-se nos preços e levam os compradores a ajustar a sua procura (por ex., a maior raridade de um fator de produção reflete-se no aumento de preço do bem final e leva à restrição do consumo). Pela conjugação das decisões descentralizadas de compradores e vendedores produzir-se-iam assim aqueles bens que proporcionam a máxima utilidade aos consumidores com o menor dispêndio de recursos, obtendo-se um equilíbrio que é eficiente.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Richard e Peggy Musgrave, 1989:5

<sup>20</sup> Sobre esta classificação veja-se, por todos, Richard e Peggy Musgrave, 1989:6ss.

<sup>21</sup> Como veremos mais à frente, o critério de aferição de situação eficiente é o definido por V. Pareto que leva o seu nome: há uma situação ótima do ponto de vista da eficiência quando não é possível melhorar o bem-estar de uns sem diminuir o bem-estar de outros.

<sup>22</sup> Esta afirmação de que mercados perfeitamente concorrenciais atingem um equilíbrio no qual há uma utilização eficiente de recursos escassos é designada por *primeiro teorema da economia de bem-estar*, e o modelo que serve de base à demonstração deste teorema é designado por modelo de Arrow-Debreu, devido à contribuição dos economistas Gérard Debreu (francês) e J. Kenneth Arrow (norte-americano) nos anos 50.

Contudo, para que fosse possível um equilíbrio eficiente nestes termos, seria preciso que os mercados tivessem características cuja verificação em conjunto é impossível na vida real. Os mercados que efetivamente existem não atingem esses resultados plenamente eficientes.

A atuação pública é vista como subsidiária porque o seu espaço de atuação é aquele em que os mercados não cumprem aquela promessa de alocação eficiente de recursos – as situações em que dizemos que existe *falha de mercado*.

Na presença destas falhas de mercado existe espaço para a intervenção pública no sentido de melhorar a eficiência da utilização dos recursos. Há bens que têm utilidade para as pessoas e o mercado não produz; atuações dos agentes económicos que devem ser incentivadas ou desencorajadas pela sua utilidade ou prejuízo para a sociedade; posições dominantes no mercado (como monopólios) que conduzem a preços elevados e subprodução dos bens. Tudo isto abre um espaço de atuação pública que pode ser sintetizado como “provisão de bens e serviços públicos, a correção do comportamento dos agentes económicos através de impostos ou subsídios (...) e, finalmente, a regulação de certas atividades produtivas.”<sup>23</sup>

### **(ii) A função de distribuição**

Numa economia de mercado, a distribuição do rendimento depende da iniciativa, da titularidade dos fatores de produção (qualificações para o trabalho e riqueza acumulada) e dos preços por que esses fatores são remunerados. Essa distribuição é também, em grande parte, determinada pelo passado – pelos muito diferentes patrimónios que são transmitidos por via de herança, e pelas diferentes condições de acesso a bens necessários ao desenvolvimento pessoal (como a educação) que dependem das condições familiares de cada um.

Esta distribuição do rendimento pode não ser considerada justa pela maioria das pessoas. É notória a tendência das economias capitalistas para gerarem elevadas desigualdades na distribuição do rendimento e da riqueza. Pode assim entender-se que há lugar para uma intervenção financeira do Estado, corrigindo a distribuição de rendimentos efetuada pelo mercado. O objetivo de uma intervenção pública no âmbito da função distribuição não é o aumento da eficiência, fundando-se antes em razões de justiça.

Podemos dizer que a existência de uma política pública de redistribuição é hoje largamente consensual, mas esse vasto consenso político não exclui, quer profundas divergências quanto à extensão dessa função de redistribuição,

<sup>23</sup> Trigo Pereira et al, (2016:12-13)

quer a existência de autores que negam a legitimidade ou a bondade de intervenções redistributivas.

No século XX; o exemplo mais representativo é talvez o de Robert Nozick. O pensamento de Nozick, que ele qualifica de libertário, pode ser assim sintetizado: compete ao Estado definir as regras de funcionamento do mercado. Os resultados distributivos da atuação voluntária das pessoas, desde que não violem essas regras, devem ser tidos como justos pelo Estado, que não tem legitimidade para usar o seu poder coercivo para os alterar. “O Estado” – escreve Nozick no início do prefácio a *Anarchy, State and Utopia* – “não pode usar o seu aparelho coercivo com a finalidade de fazer com que alguns cidadãos ajudem ou outros.”<sup>24</sup>

Em contraponto, e de entre as muitas defesas que o século XX produziu para a existência de um papel distributivo do Estado, podemos aqui realçar o contributo de John Rawls,<sup>25</sup> cujo segundo princípio de justiça ilumina as limitações de uma visão libertária. Em primeiro lugar, por um motivo de igualdade de oportunidades: não é suficiente que as pessoas sejam livres para assumir escolhas num sentido formal,

“uma justa igualdade de oportunidades requer não só que os lugares públicos e as posições sociais estejam abertas num sentido formal, mas que todos tenham uma real possibilidade de os atingir (...) independentemente da classe social de origem da classe em que nasceram e se desenvolveram até à idade da razão”

Assegurar uma real igualdade de oportunidades abre espaço para uma intervenção distributiva da comunidade, mas ela não se esgota aí. O segundo princípio de justiça, resultante das regras que escolheríamos, numa posição de ignorância, para construir um “sistema justo de cooperação social ao longo do tempo” exige também uma limitação das desigualdades como resultado do sistema económico; tendo em consideração a necessidade da presença de

---

<sup>24</sup> Nozick, 1974:ix

<sup>25</sup> Rawls procura determinar os princípios de organização de uma sociedade como um sistema justo de cooperação social ao longo do tempo, princípios que podemos deduzir do que seria presumivelmente escolhido por pessoas colocadas num “véu de ignorância”, ou seja, escolhendo regras sobre o funcionamento da sociedade sem saber qual será o seu próprio lugar nessa sociedade; daí deriva Rawls dois princípios - enunciados em Rawls (1971) e revistos em Rawls (2001): (1) acesso a um liberdades adequadas que sejam compatíveis com as mesmas liberdades para todos (2) restrição das desigualdades sociais e económicas às que satisfaçam duas condições, a de estarem ligadas a funções e cargos acessíveis a todos; e a de resultarem no mais benefício possível para os menos beneficiados. Para um desenvolvimento destes princípios veja-se também Sen (2009, esp. pp. 52ss).

incentivos individuais para o funcionamento eficiente da sociedade, Rawls sustenta que a desigualdade aceitável deve ser aquela que confira a melhor situação aos elementos mais desfavorecidos – situação medida essencialmente em acesso a “bens primários”, entendidos como os bens indispensáveis ao desenvolvimento pessoal de cada um.<sup>26</sup>

Devemos chamar a atenção para que, ao usar as expressões *redistribuição* ou *política redistributiva* estamos mais uma vez a encarar a atuação do Estado como subsidiária. O uso de prefixo “re” assenta no pressuposto implícito de que o mercado faz uma primeira distribuição de rendimentos e riqueza que seria dotada de uma legitimidade própria. A política do Estado no âmbito da função distribuição seria assim uma correção desses resultados distributivos do mercado.

Este pressuposto – existência de uma distribuição pelo mercado que é independente da atuação do Estado - é bastante duvidoso. Toda a produção e, portanto, toda a remuneração de fatores, acontece num contexto ao qual o Estado é indispensável – não existe nas modernas economias de mercado nenhuma distribuição de rendimentos que esteja anterior ou alheia às políticas públicas e que possa ser considerado um estado “natural”.

Como escrevem os autores norte-americanos Liam Murphy e Thomas Nagel:

“Todos nascemos num sistema jurídico elaboradamente estruturado que regula a aquisição, troca e transmissão de direitos patrimoniais, e a propriedade toma a aparência da coisa mais natural do mundo. Mas a economia moderna em que ganhamos os nossos salários, temos as nossas casas, contas bancárias, fundos de poupança e objetos pessoais, e em que podemos usar os nossos recursos para consumir ou investir, seria impossível sem o enquadramento dado pelo Estado e financiado com os impostos. (...) Não podemos começar por dar por adquirido, e não sujeito a necessidade de justificação ou avaliação crítica, uma qualquer distribuição inicial da riqueza – o que as pessoas tivessem originalmente, o que seja seu, antes da interferência pública.”<sup>27</sup>

As consequências distributivas da atividade pública estão presentes desde logo nas regras sobre o funcionamento do mercado e condicionam desde o início a tal distribuição “inicial” do rendimento, que corresponde à

<sup>26</sup> Na expressão feliz de Amartya Sen (2009:60) “it takes the form of making the worst off members of society as well off as possible”.

<sup>27</sup> L. Murphy e T. Nagel (2002:8).

remuneração dos fatores. A prossecução de objetivos de distribuição justa do rendimento deve estar presente logo na definição dessas regras, na vertente não financeira da atuação do Estado: pensemos na definição de um salário mínimo nacional, na definição dos direitos dos titulares da propriedade industrial, nas utilizações permitidas da propriedade fundiária ou na imposição de uma política de defesa da concorrência.

A política distributiva, ou redistributiva, pode ser levada a cabo através da atuação financeira pública: quer por transferências financeiras em favor dos mais pobres, quer pela adoção de um sistema fiscal que tribute mais pesadamente os titulares de maior riqueza, quer ainda pela provisão pública, gratuita ou abaixo do preço de mercado, de certos bens.<sup>28</sup>

### **(iii) A função de estabilização económica**

Nos anos 30 do séc. XX, a Grande Depressão tornou evidente a tendência dos mercados para a criação de situações de desequilíbrio macroeconómico. Sem uma intervenção externa, sucedem-se na economia períodos de inflação e períodos recessivos, marcados pela queda da produção e pelo desemprego.

Apesar de se sustentar que, no longo prazo, os desequilíbrios são corrigidos, “no longo prazo” – afirmou famosamente Keynes<sup>29</sup> - “estamos todos mortos”. O mesmo Keynes teorizou que a correção dos desequilíbrios macroeconómicos conjunturais passa pela atuação pública sobre a procura agregada, através da política monetária e das políticas financeiras, ou seja, da receita e da despesa públicas.<sup>30</sup>

Numa perspetiva keynesiana, a totalidade dos instrumentos das finanças públicas deve assim ser mobilizada para que os grandes agregados orçamentais sejam os adequados a atingir os objetivos da política macroeconómica: metas de crescimento económico, de inflação ou emprego. Esta ideia de instrumentalização das diversas políticas ao serviço de objetivos macroeconómicos mereceu a designação de *finanças funcionais*.<sup>31</sup> Os objetivos de despesa pública total, receita fiscal e saldo orçamental deveriam

---

<sup>28</sup> A provisão de bens pode ter uma função redistributiva ainda que essa provisão seja universal, como acontece com o acesso a certos serviços básicos, como cuidados de saúde ou ensino. É redistributiva porque se trata de bens a que os mais ricos teriam sempre acesso, pelo que a provisão pública visa garantir esse acesso sobretudo aos mais pobres.

<sup>29</sup> No livro *A tract on Monetary Reform*, de 1923.

<sup>30</sup> Devemos recordar-nos dos fundamentos e mecanismos das políticas anti cíclicas ou de estabilização que foram já objeto de estudo na disciplina de Economia Política. Ver, por todos, Manuel Porto, 2014.

<sup>31</sup> A expressão foi cunhada por Abba Lerner (1943).

ser determinados em função da conjuntura e com o objetivo de aproximar a economia do pleno emprego evitando simultaneamente a inflação.

Pela sua natureza, as políticas de estabilização têm em conta os grandes agregados da despesa e receita pública e procuram através deles atuar sobre grandezas macroeconómicas. Falamos aqui de política orçamental – de objetivos de défice ou valores da despesa total – que se situa num plano macro. Estes objetivos não serão geralmente, só por si, o fundamento de específicas políticas de provisão pública de bens, que podemos designar como decisão tomada no plano micro-orçamental. Os planos não são, contudo, totalmente independentes, já que as opções tomadas no plano micro estão condicionadas pela restrição constituída pelo plano macro, ou seja: as decisões sobre provisão de bens estão limitadas pelos totais de despesa e receita que resultem dos objetivos de política orçamental.

Esta visão da política orçamental foi dominante até aos anos 70, época em que se destacam as críticas de autores como Milton Friedman ou James Buchanan. Estes autores contestam a eficácia da política orçamental como instrumento de política anti cíclica e chamam a atenção para o “viés de deficit” das políticas keynesianas<sup>32</sup> – a ideia de que governos democraticamente eleitos assumirão, com objetivos eleitorais de curto prazo, políticas em geral mais expansionistas do que o recomendável (designadamente por não se tomarem medidas restritivas em período de expansão).

A partir dos anos 80, no período a que se chamou de “grande moderação” (e que dura até à crise financeira de 2008) a responsabilidade pela política anti cíclica é em grande parte deslocada da política orçamental para a política monetária, sendo esta conduzida por bancos centrais dotados de independência face aos governos e aos parlamentos.

Neste contexto, surge uma outra abordagem para a política orçamental que visa retirar aos governos a margem de liberdade na decisão orçamental que é suposta na visão das finanças funcionais. Esta abordagem da política orçamental assenta na ideia de cumprimento de regras quantitativas quanto à evolução da despesa e do saldo orçamental (“*rules rather than discretion*”).<sup>33</sup> A forma como o ordenamento jurídico tenta conciliar estas duas perspetivas será desenvolvida no capítulo dedicado ao equilíbrio orçamental.

<sup>32</sup> Buchanan e Wagner, 1977.

<sup>33</sup> A expressão vem do título de um artigo dos economistas Finn E. Kydland e Edward C. Prescott (1977). O argumento central destes autores é que a decisão discricionária de planeamento económico não consegue atingir a maximização dos seus objetivos porque esses objetivos não dependem apenas da atuação pública, mas também do comportamento de agentes económicos racionais que antecipam as decisões políticas do Estado.

## 1.4. Os mecanismos da intervenção pública

A existência destes três “ramos” da atuação financeira não significa que o Estado empreenda ações separadas para satisfazer cada uma das finalidades. Embora Musgrave tenha inicialmente concebido estes ramos como passos autónomos do processo de elaboração de orçamento, eles servem-nos hoje antes como forma de sistematizar as razões que fundamentam uma determinada opção política. Assim, embora uma determinada política pública possa ter em vista essencialmente um objetivo, inserido num dos ramos, as mais das vezes deveriam ponderar-se os efeitos de qualquer política à luz dos três tipos de considerações.

Assim, por exemplo, a provisão do bem educação pode ser justificada pela sub-provisão de educação pelo mercado (função afetação) mas também pela necessidade de dar acesso à educação a quem não pode pagá-la (função distribuição); e um aumento da despesa em educação pode ser justificado por um objetivo macroeconómico de contrariar uma recessão (função estabilização).

As diversas funções do Estado como agente económico podem ser desenvolvidas de várias formas – algumas das quais, como já vimos, estão fora do âmbito de estudo geralmente delimitado para as finanças públicas.

A utilização dos recursos da sociedade para a provisão pública de bens pode ser realizada diretamente por uma entidade pública (como acontece com a produção do bem ensino pela Universidade de Coimbra), mas pode também sê-lo por uma pessoa jurídica de direito privado, ainda que detida por entidades públicas (como acontece em grande parte do país com o abastecimento de água, realizado através de empresas do grupo Águas de Portugal), ou pode o Estado decidir não produzir diretamente o serviço, mas concessioná-lo (como as autoestradas) ou regular especialmente as empresas que o prestam (como acontece com os serviços de telecomunicações ou de energia, em que as empresas privadas estão sujeitas à intervenção de uma entidade reguladora pública).

Da mesma forma, o objetivo de redistribuição do rendimento pode ser realizado por transferências diretas de dinheiros públicos para pessoas carenciadas (pensões sociais, por ex.), mas igualmente por intervenções normativas, como a fixação de um salário mínimo nacional.

Finalmente, pode combater-se uma recessão pelo aumento da despesa pública, mas também pelo aumento do investimento das empresas públicas ou pela atuação da política monetária (cuja direção nem sequer pertence, no caso português, ao Estado, mas a uma entidade pública europeia independente, o Banco Central Europeu).

As finalidades relativas a afetação de recursos, distribuição e estabilização podem também ser desenvolvidas pelo lado da receita.

A correção da afetação de recursos feita pelo mercado pode ser feita através da tributação agravada dos comportamentos que se pretende desencorajar, aumentando o custo suportado pelos agentes económicos. Esta tributação caracteriza, por exemplo, as tributações com finalidades ambientais, como acontece com os impostos sobre os combustíveis ou a utilização de sacos de plástico. Se se pretende, pelo contrário, encorajar um determinado comportamento dos agentes económicos, o sistema fiscal pode ser usado diminuindo ou eliminando a tributação que incide sobre esse comportamento, através da criação de um *benefício fiscal*. Em qualquer dos casos, o desenho do imposto é determinado por uma finalidade distinta da sua finalidade principal (que é cobrança da receita),<sup>34</sup> falando-se então em *finalidade extrafiscal*.

No âmbito da função de distribuição, o sistema fiscal pode ser usado como mecanismo de redução de desigualdade de rendimentos. Tal objetivo é prosseguido através de *impostos progressivos*, ou seja, impostos cuja taxa efetiva sobe com o aumento da riqueza ou rendimento sobre os quais incidem, e em que, portanto, os titulares de maiores rendimentos ou riqueza pagam proporcionalmente mais. Os impostos progressivos são geralmente impostos sobre o rendimento pessoal e sobre o património (incluindo, nos países em que tal tributação existe, o imposto sobre as heranças).

A utilização dos impostos no âmbito de uma política de estabilização visa atuar sobre o rendimento disponível das famílias e conseqüentemente sobre a procura agregada. Medidas conjunturais de redução de impostos podem aumentar a procura, tal como medidas de aumento de impostos podem limitar essa procura. A política fiscal não é, contudo, o meio preferencial de realizar política de estabilização, sendo preferidas a política monetária e o lado da despesa da política orçamental.

De todas estas formas de atuação, tem especial importância para nós a provisão de bens por entidades públicas, que envolvem despesa pública, a que dedicamos o próximo capítulo. A atuação realizada através das receitas públicas será tratada mais desenvolvidamente nos capítulos relativos às receitas efetivas.

---

<sup>34</sup> Como veremos mais à frente, a finalidade “fiscal” do imposto deve rigorosamente ser definida como a cobrança de receita repartindo o esforço pela comunidade segundo um princípio de justiça, pelo que a finalidade fiscal do imposto inclui também as considerações distributivas.

## 2. Provisão pública de bens

Dizer que certos bens são de provisão pública significa que as características dos bens e respetivas condições de acesso são definidas pelo Estado, que assegura também, total ou parcialmente, o seu financiamento. Contrapõe-se assim à provisão privada, que acontece na generalidade dos bens, em que os produtores definem as condições da oferta e o custo de produção é coberto pelo preço cobrado aos compradores.

A provisão pública pode fazer-se através da produção pública do bem (uma entidade pública assegura o processo produtivo ou a conservação do bem), mas pode igualmente existir provisão pública com produção privada do bem. Por exemplo, no contexto das parcerias público-privadas, o Estado define as condições de prestação do serviço (que podem incluir a gratuitidade do mesmo) embora a efetiva prestação seja realizada por uma empresa privada.

A decisão sobre a provisão pública de bens – saber que bens devem ser fornecidos pelo Estado, em que condições e a que custo para os seus consumidores - é irredutivelmente uma decisão política. É também um daqueles domínios em que podem ser mais extremadas as posições determinadas “pela nossa posição metafísica e moral em face do mundo”, para usar a expressão de François Perroux, e em que são facilmente confundíveis os planos da teoria, da doutrina e da política. Ao fazer o estudo dos fundamentos económicos da provisão pública de bens, convém ter presente que a decisão política não é nem tem de ser necessariamente determinada pelas considerações de ciência económica. Como escreve Aníbal Almeida<sup>35</sup>:

“em democracia política *formal* (num «estado de direito»), *toda e qualquer decisão política* do «estado» (ou «governo», como se usa dizer, talvez mais expressivamente, em inglês) sobre as receitas e despesas públicas (e as *escolhas* correspondentes, ao menos virtuais) são, *em princípio*, portadoras do selo da *justiça* (e, se o não forem, no fim *de contas*, serão objeto, *ex post*, de uma sanção política”

<sup>35</sup> Aníbal Almeida, 1991;71.

Assim sendo, a análise dos fundamentos económicos para a provisão pública de certos bens, pode ajudar a compreender as escolhas democráticas coletivas, ou mesmo auxiliar o decisor político nessa tomada de decisão (papel *normativo* da uma ciência de finanças públicas); mas não constitui resposta definitiva sobre que bens são efetivamente de provisão pública, resposta essa que se encontrará nas concretas decisões políticas que dependem de cada comunidade e da sua circunstância.

Na análise das Finanças Públicas, os dois critérios para determinar a oportunidade de provisão pública de bens são a eficiência e a equidade.

As considerações de eficiência resultam, como vimos, da comparação do funcionamento do mercado com uma situação ideal: quando o mercado não tem um resultado correspondente a esse ideal, há espaço para a intervenção pública.<sup>36</sup> O conceito de *falha de mercado* é utilizado apenas no sentido de falhas de eficiência, não abrangendo os eventuais juízos negativos sobre os resultados distributivos do mercado.

As considerações de equidade estão relacionadas com a distribuição dos recursos, e são geralmente menos consensuais, porque não é consensual entre os membros de uma comunidade o que se entenda por uma distribuição justa. A discussão da provisão pública de bens com fundamento em considerações distributivas não é, contudo, apenas uma discussão normativa, uma vez que se devem analisar os resultados distributivos da provisão pública de bens, designadamente para saber se atingem os objetivos que a justificam.

## 2.1. Bens públicos

Quem come uma maçã impede, pelo seu uso, que outra pessoa possa comer a mesma maçã. A isto se chama *rivalidade no uso*. O consumo de uma unidade adicional do bem tem um custo marginal positivo, porque para que alguém possa comer o fruto foi necessário o custo de produção adicional. Além disso, o vendedor está em condições de só fornecer maçãs a quem por elas pagar um preço – há um mecanismo de *exclusão*, designadamente de exclusão pelo preço. O pagamento do preço funciona como mecanismo de limitação da procura e de *revelação de preferências* – só compra quem tem a possibilidade de pagar, e quem paga demonstra que atribui uma maior

<sup>36</sup> Russel Sobel, 2005:19.

utilidade ao bem que adquire do que à quantia em dinheiro da qual fica privado pelo pagamento do preço.

Nem todos os bens apresentam estas características. Tomemos, por exemplo, a iluminação de uma rua. Uma vez instalada a iluminação, uma pessoa a mais que passe na rua beneficia dessa iluminação sem que seja necessário qualquer custo adicional - a utilidade extraída do bem não conflitua com a utilização do mesmo bem por qualquer outra pessoa. Há aqui, portanto, *irrivalidade* no uso. O custo marginal de uma utilização adicional do bem é zero. Da mesma maneira, é impossível cobrar um preço pela utilização do bem porque não é possível proceder à exclusão de utilizadores individuais - não é possível fazer com que sejam iluminadas apenas algumas das pessoas que passam na rua, e nomeadamente só aquelas que pagaram um preço.

Quando se verifica inexcluíbilidade e irrivalidade o mercado não fará, em regra, uma provisão eficiente dos bens. Dizemos então que esses bens são *bens públicos*.

Se há inexcluíbilidade, os produtores privados não conseguem cobrar um preço pela venda do bem porque, uma vez que ele seja produzido, todos os interessados podem beneficiar dele sem o pagamento de qualquer preço. As pessoas que atribuem utilidade ao bem em causa não têm incentivo para financiar individualmente essa produção - não têm incentivo para revelar a sua preferência. Cada qual procurará que sejam os outros a suportar esse custo. Este problema é referido como *problema do passageiro clandestino (free rider)* Existe um incentivo para que cada um se coloque na posição de beneficiar do bem sem fazer o pagamento, o que torna impossível o financiamento do bem através de contribuições privadas.

Há ineficiência, ou falha de mercado, porque apesar de haver um conjunto de pessoas que atribui ao bem um valor superior ao seu custo de produção, o bem não é produzido porque não é possível cobrar a cada uma delas o respetivo preço. Só o Estado, na medida em que se financia com uma receita coativa que não depende da procura individualizada do bem (os impostos), está normalmente em condições de proceder à respetiva provisão.

À impossibilidade de exclusão em teoria pode ser equiparada a situação em a exclusão é possível, mas demasiado dispendiosa, porque a possibilidade da exclusão no uso de um bem é uma questão técnica que depende do estado da tecnologia.<sup>37</sup> Um bem para o qual não há hoje excluibilidade

<sup>37</sup> Atkinson e Stiglitz, 2012:405. Nas suas *Lições de Finanças Públicas*, Teixeira Ribeiro (1997:21) usa

pode tê-la no futuro. Por exemplo, até à invenção da emissão codificada, a emissão televisiva era um bem público. Nos passeios e nas ruas de uma cidade, a exclusão pelo preço é possível (colocando uma portagem em cada cruzamento) mas, na prática, resultaria numa inconveniente (e inaceitável) restrição à liberdade de circulação, pelo que se pode falar em inexcluíbilidade. A tecnologia permitiria hoje, através da geolocalização, cobrar pelo exato uso de cada troço de rua – desde que estivessemos disponíveis para aceitar essa compressão da privacidade.

Havendo irrialidade, a exclusão das pessoas que não estão dispostas a pagar o preço, ainda que seja possível, não é eficiente do ponto de vista social. Se o bem é de uso irrial, pode ser consumido conjuntamente por várias pessoas sem que o uso por uma pessoa diminua a utilidade extraída pelas outras. O custo marginal da provisão do bem para mais uma pessoa é zero. Se essa pessoa atribui uma utilidade positiva ao bem em causa, a exclusão diminui a utilidade total conferida pelo bem sem que se altere o custo da sua produção.

Por exemplo, uma emissão de televisão é um bem de utilização irrial – se mais telespectadores sintonizam um canal, tal não implica um custo adicional para o emissor nem uma diminuição da utilização por outros consumidores. Num canal codificado, as pessoas que gostariam de ver a emissão, mas não estão dispostas a pagar o preço da assinatura, não usufruem do bem, embora o seu usufruto não representasse um encargo para ninguém.

Assim, a cobrança de um preço pelo uso de bens de utilização irrial acarreta uma ineficiência na utilização de recursos. A utilidade conferida pelo bem é menor do que aquela que poderia existir, com o mesmo dispêndio de meios, se não fosse cobrado um preço – a máxima utilidade total para o mesmo gasto de recursos atinge-se pela provisão gratuita. Como as empresas privadas não têm em regra interesse em fazer a provisão gratuita do bem, só o Estado estará em condições de o fazer.

### **a) variações sobre o conceito de bens públicos**

A irrialidade e a inexcluíbilidade são características independentes uma da outra, podendo um bem apresentar uma sem a outra. Usamos aqui designação de *bens públicos* para os bens nos quais o custo marginal de proporcionar a mais alguém a utilização é de zero – *irrialidade* no uso – e ninguém pode ser

---

uma noção restrita de bens públicos como sendo aqueles que são de utilização passiva, ou seja, bens que, só por existirem, satisfazem as necessidades sem que existe procura individualizada. Nestes bens verifica-se sempre a impossibilidade de exclusão, tal como aliás a irrialidade.

excluído da fruição do bem que é produzido - *inexcluíbilidade*.<sup>38</sup> São relativamente poucos os bens que apresentam estas características, sendo o exemplo mais clássico o da defesa nacional – se o Estado defende o território, todos os cidadãos estão defendidos e não há um custo adicional por proporcionar essa defesa a mais um cidadão. Outros exemplos poderiam incluir uma série de bens ambientais – a preservação da camada de ozono, a pureza do ar que respiramos ou a existência da biodiversidade; bens de saúde pública (como a erradicação do vírus da varíola); e ainda o conhecimento científico de uma forma geral ou a segurança interna.

Esta definição de bens públicos não é a única que é usada com frequência. A ciência económica diz que a irrialidade é característica suficiente para definir bem público,<sup>39</sup> ainda que não haja dificuldades na exclusão pelo preço e seja comum a provisão privada.

Mais do que procurar aqui uma definição definitiva do que seja um bem público, importa compreender em que medida as duas características – não exclusão e irrialidade – colocam um problema que fundamenta a provisão pública de bens.

Havendo possibilidade de cobrança de um preço, os mercados privados são capazes de proceder à sua provisão, e fazem-no. As emissões de televisão codificada são bens de uso irrial. São-no também a música, os filmes, o software informático, as fórmulas químicas e, em geral, todos os bens incorpóreos (a criação intelectual em si, distinta do seu concreto suporte físico). Algumas das maiores indústrias modernas assentam assim na comercialização de bens de uso irrial, embora não necessariamente de consumo coletivo (antes de utilização individualizada).

Se, como já vimos, a cobrança de um preço limita o uso de bens irriais e reduz a utilidade total por eles proporcionada, porque é que não são sempre bens de provisão pública e gratuita?

Uma justificação é a de que um bem de utilização irrial não tem necessariamente a mesma utilidade para todos, podendo haver mesmo pessoas para as quais não tem utilidade nenhuma; ora, havendo provisão privada com cobrança

---

<sup>38</sup> Usando o conceito neste sentido, cfr. entre nós Trigo Pereira et. al, 2016:50ss.

<sup>39</sup> A ideia de que a irrialidade no uso é a característica central dos bens públicos funda-se na tradição do estudo de Paul Samuelson (1954). Num texto de duas páginas e meia, Samuelson inaugura o tratamento científico moderno da questão dos bens públicos (a que ele chamou “bens de consumo coletivo”). Note-se, contudo, que Samuelson pretende nesse estudo fazer luz sobre o problema de eficiência de afetação de recursos, não sendo a questão abordada do ponto da inviabilidade da provisão privada de bens.

de um preço, o custo é suportado pelos utilizadores, e não pela comunidade em geral. Cria-se um mecanismo de revelação de preferências - só tem acesso ao bem quem lhe atribui suficiente utilidade para contribuir para a sua produção.

Tomemos como exemplo um canal de televisão desportivo: a exclusão pelo preço, que existe quando há codificação, significa que algumas pessoas que sentem a necessidade, mas não estão dispostas a pagar o preço, são excluídas da utilização; a utilidade total proporcionada pelo bem é menor do que poderia ser com o mesmo custo de produção. Mas a alternativa (provisão pública gratuita, suportada por impostos) teria como consequência que muitos contribuintes suportariam, através do pagamento de impostos, um custo superior à utilidade que individualmente atribuem a esse canal desportivo.

Outra justificação avançada para a provisão privada de bens de uso irrisível é o incentivo à criação futura de bens do mesmo género, assegurando a rentabilidade da sua exploração aos seus criadores (é essa a justificação essencial dos direitos de propriedade industrial).

Usamos o conceito de bem público na sua aceção mais restrita porque a impossibilidade de exclusão é mais importante como elemento explicativo da provisão pública, porque determina em regra a impossibilidade da provisão privada. Mas convém não perder de vista a intuição essencial de que a cobrança do preço reduz a utilidade proporcionada, sem que essa redução represente poupança nos custos de produção. Esta ideia pode levar-nos a questionar, por exemplo, a imposição, pelos países ocidentais, de elevados preços por medicamentos essenciais em países do Terceiro Mundo nos quais a população não tem meios para os adquirir (sendo que o custo de produção de unidades adicionais do medicamento é normalmente ridiculamente baixo).

Em conclusão, mais do que uma definição do conceito de bem público, importa ter presente que há bens em relação aos quais se verifica, em certa medida, inexcluíbilidade ou irrisibilidade, e relativamente aos quais se colocam questões que podem justificar decisões de provisão pública.

Uma aplicação adicional do conceito de bens públicos é a de *bens públicos globais*, cuja utilização ultrapassa o âmbito de uma comunidade nacional e abrange toda a humanidade.<sup>40</sup> Exemplos serão um conjunto de bens ambientais, como a preservação da camada de ozono. Não havendo uma comunidade política global capaz de cobrar impostos necessários ao seu financiamento,

---

<sup>40</sup> Sobre este conceito ver Matilde Lavouras e Teresa Almeida, 2009, esp. pp. 161ss.

coloca-se naturalmente uma questão de provisão inadequada – semelhante à que se coloca para a generalidade dos bens públicos na ausência de Estado.

### **b) Necessidades “coletivas”**

Fala-se por vezes, a propósito dos bens públicos, de necessidades sociais ou necessidades coletivas. Convém esclarecer que com isso não se pretende necessariamente significar que as necessidades são sentidas pela comunidade, enquanto entidade distinta do conjunto dos indivíduos que a constituem. Haverá certamente quem pense que a coletividade é titular de interesses distintos e mesmo superiores aos interesses dos indivíduos que a compõem – aquilo que usualmente se designa por conceção “orgânica” de sociedade – e a história, nomeadamente a história do século XX, contém alguns exemplos de regimes políticos que seguiram esta via. Todavia, não é necessário partilhar de tal conceção para sustentar a provisão “coletiva” de certos bens.

Na nossa opinião, todas as necessidades, mesmo aquelas que são satisfeitas pela provisão pública de bens que são indivisíveis, são necessidades das pessoas individualmente consideradas.<sup>41</sup>

Se a defesa nacional é uma necessidade coletiva, na expressão usada por Teixeira Ribeiro, isso não quer dizer que a necessidade de defesa do território não seja sentida pelos indivíduos, da mesma maneira que a fome ou a sede. São as pessoas, e só elas, que têm necessidades. Com a expressão “necessidade coletiva”, Teixeira Ribeiro pretendeu antes traduzir a ideia de fruição “passiva” do bem que acarreta a inexcluíbilidade e a irrealidade; da mesma forma que Samuelson adotou a expressão consumo coletivo simplesmente para expressar que o consumo de um não prejudica o consumo dos outros.

### **c) Provisão privada de bens públicos**

Mesmo aqueles bens em que não é possível ou praticável a exclusão pelo preço veem, em certas circunstâncias, a sua provisão ser assegurada pela iniciativa de privados.

Em alguns casos, tal verifica-se porque as motivações das pessoas não são estritamente egoístas, ou porque os indivíduos extraem utilidade de um

---

<sup>41</sup> Como escrevem Trigo Pereira *et al* (2016:18) “existe uma conceção que se pode designar por *conceção humanista* da sociedade e do Estado, que tem sido perfilhada no ensino da economia e das finanças públicas. Nesta abordagem não existe uma razão de Estado acima e independente dos indivíduos. Em boa verdade, só os indivíduos têm emoções, preferências, necessidades. Aquilo que se pode designar por necessidades coletivas ou sociais (como a paz social), não são necessidades abstratas de uma entidade supra-individual designada por Estado, governo ou sociedade, mas antes necessidades que são sentidas pela totalidade ou, pelo menos, pela grande maioria dos cidadãos”

comportamento que gera utilidades para terceiros. Por exemplo, muitos serviços de bombeiros são mantidos através de trabalho voluntário,<sup>42</sup> da mesma maneira que contribuições privadas financiam a criação artística.

Pode ainda haver provisão privada nos casos em que os beneficiários são um grupo relativamente restrito, em que cada um retira benefícios elevados do bem em causa. O economista britânico Ronald Coase (1974) demonstrou que tal aconteceu historicamente com um dos bens tipicamente apontado como bem público puro, o farol. Não é possível cobrar ao navio que passa ao largo o uso do farol, e o uso por um navio não prejudica o uso pelos outros. Contudo, muitos faróis foram historicamente mantidos através de financiamento das companhias de navegação. A explicação reside na grande parcela do benefício total que é extraída por cada utilizador, e nos baixos *custos de transação*<sup>43</sup> por serem poucos os envolvidos.

Uma terceira situação, que é provavelmente a mais importante nos nossos dias, resulta da publicidade. Emissões de rádio e de televisão, bem como sítios na Internet, são mantidos em acesso gratuito porque são financiados, não pelos seus utilizadores, mas por aqueles que, através desses meios, veiculam mensagens publicitárias. Mesmo quando tecnicamente não são bens públicos (porque a exclusão é tecnicamente possível) funcionam como tal do ponto de vista dos seus utilizadores – porque estes utilizadores não são os verdadeiros “clientes” do serviço.

## 2.2. Bens semipúblicos

Um breve exame à atuação dos estados modernos leva-nos a verificar que a maior parte da despesa pública não se destina à provisão de bens públicos. Em Portugal, como acontece na maioria dos países desenvolvidos, grande parte da despesa pública destina-se aos serviços de educação, saúde e segurança social, bens nos quais há utilização individual e rival e a exclusão é

<sup>42</sup> Tecnicamente, o serviço de bombeiros não é um bem público: o seu uso em concreto tem um custo marginal positivo e é mesmo possível, em certas circunstâncias, que o serviço de bombeiros funcione como um bem privado, que só ocorre a incêndios dos respetivos assinantes. Não é essa, contudo, a sua forma de organização na prática, daí que a própria existência do serviço funcione como um bem público.

<sup>43</sup> Custos de transação são custos suportados pelos agentes económicos inerentes a uma troca no mercado, distintos do custo (preço) da própria troca, nomeadamente os custos decorrentes da aquisição de informação e da negociação entre as partes. Nas finanças públicas, como veremos à frente, os custos de transação assumem relevância na medida em podem ser suficientemente importantes para que uma troca, que na ausência desses custos de transação seria de benefício mútuo, deixe de se realizar, dando origem a uma falha de mercado

praticável. Estes bens são bens privados, no sentido em que há rivalidade na utilização e a exclusão pelo preço é possível. Assim, poderiam ser fornecidos pelos privados, e são-no em muitos casos. Quando há provisão pública destes bens, falamos em *bens privados de provisão pública*, que em Portugal são tradicionalmente designados como *bens semipúblicos*.

A provisão de bens semipúblicos é geralmente feita abaixo do preço do mercado e mesmo do custo de produção, podendo mesmo ser gratuita. Existe assim uma transferência de custos do utilizador para a comunidade que suporta um encargo acrescido com impostos para financiar esse consumo. Subjacente a essa provisão haverá normalmente uma racionalidade económica, fundada na ocorrência de falhas de mercado ou em considerações distributivas. Todavia, não podemos esquecer-nos de que a decisão de provisão pública de um certo bem é uma decisão política que pode ou não ter uma justificação económica, e que essa justificação económica pode não ser universalmente aceite. Ao contrário do que acontece nos bens públicos puros (que o são pelas suas características próprias, haja ou não provisão pública dos mesmos), aqui é a decisão política que transforma o bem privado em bem semipúblico, ou seja, bem de provisão pública.

### 2.2.1. Falhas de mercado

As falhas de mercado adiante identificadas (e cuja lista não pretende ser exaustiva) são justificações para provisão pública de bens. Todavia, como já vimos, a intervenção pública na correção de falhas de mercado pode assumir formas diferentes da provisão de bens semipúblicos. As falhas de mercado podem justificar intervenção financeira do lado da receita para limitar certos comportamentos, através da sua tributação agravada. Podem também justificar intervenções que estão fora do domínio tradicional das finanças públicas, efetuadas por via essencialmente normativa, por via do sector empresarial do Estado ou por via da criação de entidades reguladoras públicas.

Como já referimos, a análise económica vê a intervenção do Estado na função de alocação de recursos essencialmente de um ponto de vista de subsidiariedade: ao mercado é atribuído o papel primordial na produção de bens, e a intervenção pública justifica-se na medida em que existam falhas de mercado. Importa frisar que este pressuposto de análise não tem qualquer tradução constitucional no sentido de haver uma limitação ao âmbito de intervenção do Estado por um qualquer princípio de subsidiariedade. A Constituição

prevê a existência de um setor privado e de um setor público (bem como de um setor cooperativo e social) e liberdade de iniciativa privada “no âmbito de uma economia mista”.<sup>44</sup> Não prevê que papel do Estado na economia esteja limitado às situações em que o mercado funciona deficientemente e atribui ao legislador ordinário ampla liberdade de conformação para determinar o âmbito da provisão de bens pelo setor público.<sup>45</sup>

**a) Externalidades (ou exterioridades);**

Os agentes económicos fazem as suas escolhas comparando as vantagens e os custos que para eles representa uma determinada conduta. Para que a escolha feita por um agente racional seja eficiente é necessário que esse agente suporte todos os custos e beneficie de todas as vantagens dessa escolha. Dito de outra forma, é necessário que os custos suportados pelo indivíduo e as vantagens por ele auferidas sejam idênticos aos custos e vantagens totais (ou sociais), ou seja, que essa conduta não imponha sacrifícios ou represente vantagens para terceiros, que o agente não tem em conta.

Nem sempre isso acontece. Há situações em que das escolhas do agente resulta para terceiros uma consequência, positiva ou negativa. Se uma empresa poder escolher livremente entre fazer ou não o tratamento dos resíduos que despeja num rio, escolherá a alternativa que representa um menor custo para a empresa, ainda que o método escolhido apresente custos sociais superiores em termos da poluição gerada. Da mesma forma, um indivíduo que pondera uma deslocação usando alternativamente o comboio ou o automóvel não tem em conta que o uso da sua viatura contribui, congestionando o tráfego, para o aumento do tempo de deslocação de terceiros.

Em ambos os casos, o efeito sobre terceiros não é tido em conta na ponderação individual de custos e benefícios. Tratando-se de uma troca no mercado, esse efeito externo não é incorporado no preço e os preços não correspondem ao custo total da conduta. Ao efeito sobre terceiros damos o nome de externalidade ou exterioridade<sup>46</sup>. As externalidades são negativas se impõem um custo aos outros, e positivas se há um benefício para terceiros.

Na presença de externalidades, os agentes económicos não tomam decisões eficientes do ponto de vista social. As condutas que apresentam externalidades

<sup>44</sup> Artigo 80º da CRP.

<sup>45</sup> Cfr. Gomes Canotilho e Vital Moreira, 2007:1:962 e Maria de Oliveira Martins, 2019:155ss.

<sup>46</sup> “Exterioridade” (derivado de exterior) ou mesmo “externidade” (derivado de externo) seriam designações mais corretas em língua portuguesa. Todavia, a designação “externalidade”, palavra que na grafia é mais próxima do inglês *externality* (que deriva de *external*) é a mais comum.

negativas são levadas a cabo em quantidade superior à desejável porque o custo individual (que não incorpora o custo representado pela externalidade) é inferior ao custo social. Pelo mecanismo inverso, as condutas que apresentam externalidades positivas serão adotadas menos do que o desejável.

A existência de externalidades justifica a intervenção pública, corrigindo as decisões de afetação de recursos que, na sua ausência, seriam tomadas pelo mercado. A atuação pública pode traduzir-se mecanismos financeiros, embora nem sempre a atuação pública seja uma atuação financeira.

No caso de externalidades positivas, pode justificar-se provisão pública dos bens em causa, a um preço inferior ao que seria determinado pelo mercado, ou a subsidiação do consumo, de modo a haver uma maior procura. Exemplo clássico é o dos transportes públicos.

De certa maneira, as externalidades positivas têm aspetos semelhantes aos identificados nos bens públicos puros: o efeito externo é criador de uma utilidade que é apropriada por terceiros sem que estes paguem o respetivo preço, ou seja, existe, quanto a esse efeito externo um “consumo coletivo”.

No caso das externalidades negativas, justifica-se a penalização das condutas, nomeadamente através da via fiscal, encarecendo-as de modo a diminuir a procura. É uma das justificações apresentadas para a tributação agravada de atividades poluentes, como as que existem sobre o automóvel ou os combustíveis derivados do petróleo. Desde a crise de 2008, tem-se referido que a atividade do setor financeiro é geradora de grandes externalidades – pelo prejuízo que o uso de certos instrumentos financeiros causou à generalidade da economia<sup>47</sup> - justificando-se a regulação especial da atividade e a tributação especial para fazer face a esses prejuízos.

#### **b) Situações de poder de mercado;**

A hipótese de eficiência dos mercados supõe a existência de mercados perfeitamente competitivos, em que as empresas não têm qualquer controlo sobre o preço. Ora, verificam-se na realidade situações de grande poder de mercado por parte do produtor, que está assim em condições de fixar preços superiores aos que resultariam de uma afetação eficiente de recursos - o consumo é ineficientemente baixo.

O objetivo de garantir condições concorrenciais nos mercados é em regra levado a cabo por meios que não pertencem ao domínio de estudo das finanças públicas – a prevenção da constituição dessas situações de poder através do

<sup>47</sup> Stiglitz e Rosengard, 2015:87.

Direito da Concorrência, ou a especial regulação de mercados em que esse poder de mercado tende a existir. Há também um mecanismo financeiro de atuação - a provisão pública do bem, destinada a assegurar a disponibilidade daquele a um preço inferior ao de mercado, repondo a eficiência.

Um domínio tradicional de intervenção do Estado é o dos monopólios naturais. Trata-se de situações nas quais, por razões técnicas (elevados custos fixos e enormes economias de escala) tende a existir apenas uma empresa. Essa é mesmo a situação eficiente do ponto de vista da obtenção dos mais baixos custos de produção. Monopólios naturais existem, por exemplo, nos caminhos-de-ferro ou na distribuição de eletricidade ou água canalizada. A infraestrutura necessária (por exemplo, os cabos de alta tensão), uma vez instalada, serve todos os consumidores, não se justificando a existência de uma rede separada de outra empresa.

Os monopólios naturais foram historicamente domínios em que os poderes públicos chamaram a si a provisão do bem. É o caso da eletricidade, telefones, correios, água ou caminhos-de-ferro.

Nestes serviços a provisão pública tem ainda a vantagem de assegurar um serviço tendencialmente universal sem discriminação de preços. Trata-se de serviços essenciais e dos quais dependem outras atividades (por exemplo, o acesso de toda a população à distribuição de correio). Ora, um privado poderia não ter interesse em facultar esse serviço universal, a não ser a preços bastantes elevados em alguns casos (uma casa isolada representa maiores custos ao fornecedor de telefone, correio ou eletricidade).

Na maior parte dos países desenvolvidos, estes serviços já foram de provisão pública, embora não necessariamente através do sector público administrativo. Em Portugal, nomeadamente, estas atividades, quando ainda públicas, são desenvolvidas por entidades que pertencem ao sector empresarial do Estado. Nos últimos anos deu-se um movimento geral da sua privatização. Mas como permanece o incentivo para a formação de monopólios e para a discriminação de preços, às empresas que operam nesses sectores são impostas um conjunto de obrigações, nomeadamente de acesso tendencialmente universal ao serviço, limites aos preços praticados e homogeneidade dos mesmos. A sujeição de um sector de atividade a este tipo de regras especiais é o que se designa por Regulação.

### **c) Informação deficiente, custos de transação e falhas de coordenação**

Ao contrário do que acontece no modelo de concorrência perfeita, na economia real a informação dos agentes económicos é um bem escasso, cuja aquisição implica custos. Existindo custos, os agentes económicos não têm um incentivo para adquirir toda a informação relevante para a sua atividade (o

custo marginal dessa informação acabará por ultrapassar o benefício marginal que ela acarreta). Assim, as mais das vezes encontraremos agentes económicos que fazem as suas escolhas em situação de informação imperfeita - com a inerente consequência de as escolhas poderem ser sub-ótimas.

Um aspeto particularmente fecundo, do ponto de vista da intervenção pública, é o da assimetria de informação - casos em que as duas partes de uma transação possuem diferente informação sobre o bem que é objeto da transação. Normalmente, essa assimetria vai refletir-se em maior informação por parte do vendedor que, vendendo só aquele produto, tem mais interesse e menores custos em adquirir a informação do que tem o comprador.

A assimetria de informação justifica muitas intervenções públicas por meios não financeiros. É o caso, por exemplo, das obrigações de rotulagem dos produtos (que visam diminuir essa assimetria de informação entre comprador e vendedor). No campo do direito contratual, diversos regimes que visam proteger o consumidor (por exemplo, a possibilidade de denunciar o contrato após a sua celebração) justificam-se precisamente por ser este a parte na transação que dispõe de menor informação por não ter o mesmo incentivo para a adquirir que tem o vendedor.

Em termos de intervenção por mecanismos especificamente financeiros, podemos destacar aqueles casos em que a assimetria de informação leva a falha de mercado por seleção adversa, como acontece nos bens associados à Segurança Social ou à Saúde.

Ao facto de os preços não transmitirem perfeitamente toda a informação relevante podemos somar a existência de custos de transação (a contratação implica custos adicionais ao simples custo de produção, que podem ser muito elevados se forem múltiplos os contraentes), levando à existência de falhas de coordenação: certos empreendimentos podem requerer a atuação complementar de múltiplos agentes económicos, que é difícil ou impossível sem a intervenção pública. Esta será uma justificação, por exemplo, para a iniciativa pública em grandes empreendimentos de renovação urbana.

### **2.2.2. Paternalismo e bens de mérito**

Há situações de intervenção pública em que o Estado substitui o seu próprio juízo de valor sobre necessidades ao dos indivíduos, agindo no pressuposto de que os indivíduos não avaliam corretamente o seu próprio interesse. Nestas situações, a intervenção pública não procura estritamente nem melhorar a

eficiência no mercado (uma vez que esta é avaliada pelas preferências dos indivíduos) nem alterar a distribuição do rendimento, mas impor ao indivíduo uma avaliação coletiva do que são as suas necessidades individuais. Quando o Estado atua desta maneira, é normalmente designado como *Estado paternalista*.

Exemplos clássicos de atuação paternalista do Estado incluem intervenções não financeiras como a imposição do uso do cinto de segurança, ou a proibição do consumo de estupefacientes; mas também intervenções financeiras, como a tributação agravada de comportamentos tidos como prejudiciais aos indivíduos (o consumo de tabaco<sup>48</sup>, álcool ou jogo).

O conceito de bens de mérito<sup>49</sup> é usado para designar bens que são de utilização individual, e em que os fundamento de afetação pública de recursos não resulta de critérios de eficiência (ou seja, da correção de falhas de mercado) ou distributivos. O que acontece é antes a substituição do escalonamento individual de preferências pela avaliação da comunidade. O poder público decide a provisão destes bens, cuja utilidade é estritamente individual, por critérios de preferência coletivos, substituindo a preferência do agente pela decisão coletiva.

O conceito encontra exemplos, designadamente, na provisão de alguns bens culturais – na existência de um teatro nacional, de uma companhia pública de ópera, ou dos subsídios à produção de cinema. O benefício do bem parece ser individual, mas a decisão de provisão pública ultrapassa a falta uma procura individual, ou seja, de pessoas dispostas a pagar o bilhete. Os indivíduos sentem, contudo, o dever de, enquanto membros da comunidade, realizar esse financiamento.<sup>50</sup> Numa definição tardia do próprio Musgrave, o indivíduo apoia essa provisão pública de bens através de uma escolha no seio de uma “interação social que não é puramente individualista”, por exemplo face a bens que “são vistos como parte da herança cultural da comunidade, e não como resposta aos seus gostos particulares.”<sup>51</sup>

<sup>48</sup> A limitação do consumo de tabaco permite aliás distinguir dois fundamentos distintos da intervenção pública: na medida em fumar junto de outras pessoas é prejudicial à saúde dos não fumadores, o fundamento da intervenção pública pode reconduzir-se à redução de uma externalidade negativa; já quanto à saúde do próprio fumador, poderia argumentar-se que cada um deveria ser livre de aumentar o risco do seu próprio cancro do pulmão, pelo que a limitação do consumo que não represente risco para terceiros é um exemplo claro de paternalismo do Estado.

<sup>49</sup> O conceito tem alguma variabilidade na sua definição, mesmo nas obras do seu criador, Richard Musgrave. Entre nós ele é usado, por exemplo, por Trigo Pereira et. al. (2016:77ss), para abranger a provisão pública de certos bens essenciais, ou bens primários na aceção de Rawls. Usamos o conceito no seu sentido mais restrito, como ele é nomeadamente enunciado em Musgrave, (1969:11ss) ou Peggy e Richard Musgrave (1989:57ss). Pensamos que só nesta aceção o conceito escapa à redundância que resultaria de ser consumido pelas considerações de eficiência ou distributivas.

<sup>50</sup> Peggy e Richard Musgrave, 1989:57.

<sup>51</sup> Intervenção de Musgrave em James Buchanan e Richard Musgrave (1999:95).

A decisão de provisão de bens de mérito é alvo particular de crítica de visões libertárias das finanças públicas.<sup>52</sup> Essa crítica, numa formulação satírica, está condensada na explicação de Sir Humphrey Appleby na série televisiva *Yes Minister*:

“Subsidy is for art, for culture. It is not to be given to what the people want! It is for what the people don’t want but ought to have. If they want something, they’ll pay for it themselves.”<sup>53</sup>

Algumas intervenções aparentemente “paternalistas” podem ter um fundamento de eficiência económica, relacionados com a questão do risco moral. Designa-se por risco moral (*moral hazard*, na expressão inglesa) a situação na qual o agente de uma conduta não suporta integralmente os riscos associados à mesma, o que o pode levar a assumir maiores níveis de risco. Por exemplo, as pessoas podem ser imprevidentes e não adquirir seguros de saúde ou de reforma, mas se a comunidade não estiver disponível para deixar morrer os imprevidentes de doença ou de fome, algum do custo daquele comportamento arriscado acaba por recair sobre a comunidade, que suportará despesas de assistência na doença ou pensões. Há assim um fundamento de eficiência para que o Estado tenha programas universais e obrigatórios de saúde e proteção na velhice, em que todos os cidadãos são obrigados a participar no financiamento, por via de impostos (ou, no caso específico da segurança social, por uma contribuição igualmente coativa que toma a designação de “contribuição obrigatória para a segurança social”).

### 2.2.3. Bens semipúblicos por razões distributivas

A intervenção do Estado no sentido da diminuição das desigualdades é umas das dimensões fundamentais do Estado de Direito Social. Na Constituição Portuguesa essa missão está explicitamente consagrada, desde

<sup>52</sup> Na resposta à afirmação citada na nota anterior, James Buchanan (Buchanan e Musgrave, 1999:p. 84-5) refere que “nunca compreendeu” a noção de bens de mérito, e que a noção de decisão pública em bens tecnicamente privados (sem presença, no caso, de considerações distributivas ou de eficiência) lhe parece resultar do facto de algumas pessoas “não gostarem do que as outras pessoas preferem. Não gostam dos gostos das pessoas e portanto querem impor um padrão melhor.”

<sup>53</sup> Episódio *The Middle Class Rip-Off*, escrito por Antony Jay e Jonathan Lynn. A série televisiva foi confiadamente concebida pelos seus autores como meio de popularização das ideias da escola *Public Choice* no Reino Unido.

logo entre as tarefas fundamentais do Estado – al. d) do art. 9º – e ainda mais explicitamente nas incumbências prioritárias do Estado em matéria económica – al. b) do art. 81º. A mesma ideia está subjacente à existência de direitos económicos, sociais e culturais e é finalmente um princípio orientador de todo o sistema fiscal (art. 104º).

O mecanismo mais direto para corrigir desigualdades de rendimento e de riqueza é a realização de transferência monetárias. Do lado das receitas públicas, a finalidade de redistribuição traduz-se sobretudo na procura de um sistema fiscal progressivo (que cobra um imposto proporcionalmente maior, ou seja, com uma taxa efetiva mais elevada, a quem dispõe de um maior rendimento ou património). Do lado das despesas-transferência, a atuação do Estado pode consistir no estabelecimento de transferências em favor dos mais pobres (pensemos no Rendimento Social de Inserção ou na atribuição diferenciada de abono de família), no apoio a certas formas de despesa (como a comparticipação da compra de medicamentos).

A provisão pública de bens tem também, necessariamente, um efeito distributivo, mesmo quando as considerações distributivas não são decisivas na decisão política. Quando o Estado coloca bens à disposição das pessoas, gratuitamente ou abaixo do custo, a diferença é suportada pela coletividade, através dos impostos. Só por mero acaso o valor dos bens semipúblicos de que cada um usufrui será o correspondente ao montante de impostos que cada um suporta. Podemos considerar o financiamento do nosso consumo de bens de provisão pública como parte do nosso rendimento, e por isso toda a provisão pública de bens procede a uma redistribuição de rendimentos. Essa redistribuição nem sempre funciona no sentido de dar vantagens aos mais desfavorecidos (os bens podem ser sobretudo utilizados pelos titulares de maiores rendimentos). É assim importante a consideração do efeito distributivo de qualquer política de provisão pública de bens e de qualquer atuação do Estado que possa alterar preços ou rendimentos.

As considerações distributivas podem também ser as considerações decisivas na escolha de quais os bens que são de provisão pública. Isso é evidente se a provisão dos bens se dirigir explicitamente a pessoas com menores recursos (como acontece nos programas de habitação social). Estão também presentes, contudo, na provisão de bens que são oferecidos a todos indistintamente.

Uma das funções fundamentais desempenhadas pelos Estados modernos é serem um sistema de seguro, desempenhado pela segurança social e também pelo sistema de saúde. Estes seguros protegem todos os membros da comunidade contra riscos emergentes da vida em sociedade que podem levar ao

surgimento de situações de privação e pobreza. Esses riscos são, designadamente, situações que fazem cessar o rendimento, como o desemprego, a doença ou a invalidez; ou a desadequação entre a poupança realizada e o tempo de vida após a vida ativa, que leva à pobreza na velhice. A Segurança Social é um seguro porque funciona com contribuições de todos os seus beneficiários, mas acaba por pagar a uns mais do que a outros, sem que se possa saber à partida quem vão ser os beneficiados. Essa é a sua dimensão redistributiva, porque beneficia aqueles em relação aos quais, em concreto, se verificaram os riscos que poderiam conduzir a situações de privação.

Noutros casos, o Estado faz provisão de um bem que fica acessível a todos, a baixo do preço do mercado, mas a sua utilização acaba por ser feita mais intensamente por pessoas de menores rendimentos. É o que acontece nos transportes públicos – em média, os seus utilizadores têm rendimentos mais baixos do que as pessoas que utilizam viatura própria para a sua deslocação.

Até aqui temos considerado a desigualdade que é medida através do indicador mais vulgarmente utilizado, que é a diferença de rendimentos ou de riqueza. Podemos também considerar um efeito distributivo da provisão pública de bens, e de incremento de justiça, se tivermos em atenção outros indicadores de justiça social. Amartya Sen (1992; 1997) tem consistentemente chamado a atenção para que as diferenças de riqueza não podem ser a única dimensão relevante da desigualdade, que deve antes concentrar-se na liberdade substancial de escolher o tipo de vida que se pretende ter, que depende da efetiva capacidade para dispor de certos elementos funcionais como literacia ou saúde.

Objetivos de distribuição podem assim ter sobretudo em conta a seleção de bens de provisão pública que assegurem que todos têm escolhas reais quanto ao que efetivamente podem *ser e fazer*. Quando Estado, através de uma provisão pública obrigatória e tendencialmente gratuita, impõe a consumo de certos bens aos mais jovens (educação, saúde), o objetivo é nomeadamente que ninguém fique privado, desde cedo, das condições de desenvolvimento da sua personalidade que limitariam as futuras possibilidades de realização. Essa provisão pública deve ser adequada e diferenciada no sentido de ultrapassar os vários obstáculos à sua utilização (que não se esgotam nos baixos rendimentos). Nestes casos, o Estado faz a provisão pública abaixo do preço de mercado, de forma universal ou de forma seletiva, de bens essenciais em que repugna ao nosso sentido ético coletivo que as pessoas sejam excluídas.

(Página deixada propositadamente em branco)

PARTE II

# ORÇAMENTO

(Página deixada propositadamente em branco)

# 1. Noção e caracterização constitucional de orçamento

Os elementos essenciais da definição de Orçamento são: que é um documento que contém a previsão de receitas e despesas públicas; que a sua aprovação constitui a autorização para a realização dessas receitas e despesas; que essa autorização cabe a uma assembleia representativa - elemento comum a todas as democracias modernas; finalmente, que a previsão e a autorização têm uma duração temporal, geralmente correspondente a um ano. No Orçamento do Estado está assim a previsão das receitas e despesas de um determinado período financeiro, e através da aprovação do Orçamento o Parlamento autoriza o Governo a obter essa receita e fazer essa despesa.

Com esta configuração, o Orçamento é uma criação do constitucionalismo liberal, um produto da passagem, entre o final do século XVIII e o século XIX, de regimes de monarquias absolutas para regimes constitucionais caracterizados pela separação de poderes e pelo princípio do Estado de Direito. As suas raízes, contudo, são mais remotas e a compreensão das suas características atuais exige que nos debrucemos um pouco sobre essa sedimentação histórica.

## 1.1. Origem histórica do processo orçamental

Os poderes orçamentais dos parlamentos têm origem longínqua no poder das cortes medievais para autorizar a receita – tanto a cobrança de tributos como o cercear da moeda<sup>54</sup>. Assim acontece nas Cortes portuguesas desde o século XIII – Alexandre Herculano aponta as Cortes de Coimbra de 1261 como momento em que se clarificou o princípio de que “o lançamento de um tributo geral sobre a propriedade era não direito do rei, mas concessão do país.”<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Cercear ou quebrar moeda é a prática de, na cunhagem de moeda, reduzir o seu conteúdo de metal precioso.

<sup>55</sup> Herculano, Alexandre, 2008 [1853]:61). Cfr. também Armindo Monteiro, 1921, 207ss. Veja-se José

As receitas de impostos tinham à época a natureza de receita extraordinária. Ao contrário do que acontece hoje, em que os impostos são disposições permanentes da legislação, a cobrança do imposto estava ligada ao seu lançamento e este era geralmente feito com caráter irregular.<sup>56</sup> O soberano devia prover às suas despesas correntes com base nos seus rendimentos patrimoniais e algumas receitas de natureza consuetudinária (parte das quais seriam hoje chamadas de impostos indiretos). Na Idade Média não há uma diferenciação nítida entre instituições públicas e privadas, ou seja, entre os rendimentos patrimoniais privados do soberano e as receitas de natureza pública.

A evolução dos poderes das Cortes da Idade Média até à época liberal segue, na Europa, duas linhas significativamente distintas. Em alguns casos, (como a França) o aprofundamento do poder real na direção do absolutismo foi reduzindo o papel das Cortes - a convocação em 1789 dos Estados Gerais, que precedeu a Revolução Francesa, interrompeu um período de quase duzentos anos em que as Cortes não reuniram em França. Em outros casos, pelo contrário, há um reforço continuado dos poderes financeiros das assembleias representativas, que condicionam não só as receitas dos monarcas mas também a sua despesa.

O historiador Gabriel Ardant contrapõe a este propósito dois sistemas, um “sistema de coação” e um “sistema de consentimento”.<sup>57</sup> No primeiro os impostos são criados unilateralmente pelo poder real, que não suporta condicionantes significativas no uso dos recursos assim gerados. No segundo, o imposto depende do assentimento de uma forma de assembleia representativa (ainda que não corresponda às conceções modernas de representação democrática da população) e essa assembleia pode condicionar o uso que se faz da receita.

Curiosamente, o segundo sistema, com o envolvimento de formas de representação no lançamento de impostos, está associado a um nível de tributação mais elevado. Aparentemente, era possível cobrar mais impostos com o consentimento das elites do que apenas com base no poder absoluto do Rei. Os sistemas de coação acabam por se caracterizar por isenções fiscais a favor do clero e da aristocracia, que reduzem a base tributária do imposto, mas

---

Mattoso (2001) para a contextualização dessas Cortes. Este autor integra a aprovação em 1261 de legislação sobre quebra de moeda e lançamento de um imposto como parte de um processo em que o Rei Afonso III “conseguiu reunir as peças essenciais de uma monarquia moderna”.

<sup>56</sup> Falamos aqui de impostos gerais, lançados sobre o conjunto do território. O sistema tributário da época era sobretudo marcado por prestações de incidência local (que hoje qualificaríamos como impostos); cada parcela do território, cada aldeia, tinha o seu foro, que determinava os tributos que aí podiam ser cobrados, num sistema que variava bastante de local para local e para o qual em dificilmente se poderia formular uma regra geral (Armindo Monteiro, 1921:197).

<sup>57</sup> Ardant (1975)

garantem ao soberano que não enfrenta uma coligação geral contra o sistema fiscal e que aristocracia colabora na repressão das revoltas. Estas revoltas são, aliás, numerosas - entre os séculos XIV e XVIII, a tributação é, depois das questões religiosas, a maior causa de revoltas violentas na Europa.

A Inglaterra é o país que melhor exemplifica o sistema de consentimento. Aqui há um alargamento progressivo dos poderes financeiros do Parlamento entre os séculos XV e XVII. No que toca à receita, sobretudo à cobrança de impostos, a questão do consentimento é um dos pontos de conflito aceso entre o Parlamento e o poder real, que acaba por ser definitivamente resolvido a favor do primeiro com o *Bill of Rights* de 1689, que estabeleceu ser ilegal a cobrança de impostos sem autorização do parlamento, ou por tempo mais longo ou forma diferente do estabelecido nessa autorização. Este processo político é acompanhado pela evolução no mundo das ideias – no final do século XVII, John Locke introduz o conceito de separação de poderes entre o poder legislativo e o poder executivo e defende a supremacia do primeiro – com grande influência no iluminismo francês e nos teóricos da revolução americana.

Do lado da despesa, o alargamento dos poderes do parlamento inglês assume a forma de leis de “apropriação”, que significavam que uma parte da receita gerada pelos impostos que eram autorizados tinha de ser destinado a uma finalidade determinada pelo Parlamento. Não se trata de determinar em geral que o governo só pode fazer despesa onde o parlamento autoriza, mas do poder do parlamento de condicionar o uso da parte do tesouro público cuja existência resulta do exercício dos poderes desse mesmo parlamento. Esta prerrogativa do parlamento inglês estava consolidada no final do século XVII.<sup>58</sup>

O objetivo dos poderes parlamentares em matéria de impostos e apropriações era limitar o poder real. Sendo a coroa que fazia a despesa, era natural que o exercício desses poderes dependesse da sua iniciativa, ou seja, não se votava receita nem se limitava o seu subsequente uso se não houvesse pedido. Em 1706, uma deliberação da Câmara dos Comuns legisla essa prática, determinando que a Câmara não poderia deliberar em matéria de criação de despesa a não ser “sob recomendação da coroa”.<sup>59</sup> Essa será a primeira regra estabelecendo o monopólio do governo em matéria de iniciativa orçamental, que persiste ainda hoje na generalidade dos países, e também entre nós.

---

<sup>58</sup> Cfr. Krause, 2013:8.

<sup>59</sup> Cfr. Alan Schick (2001).

Em Portugal assiste-se ao longo das dinastias de Aviz e Habsburgo a uma centralização do poder real e decadência do poder tributário das cortes.<sup>60</sup> A tendência é interrompida após a Restauração, mas logo retomada, sendo as Cortes de 1668 as últimas em que se votou o lançamento de um imposto até ao advento do constitucionalismo.<sup>61</sup> Do período da Restauração podemos recordar o caso exemplar da “décima militar”, um imposto de cariz bastante moderno, pois era em teoria um imposto geral e proporcional sobre o rendimento, sem isenções pessoais. Foi criado para financiar a guerra da Restauração nas Cortes de 1641.<sup>62</sup> A esse imposto está associado um sermão do Padre António Vieira em seu suporte, proferido na véspera das Cortes de 1642, que confirmaram a décima, e contendo uma bela defesa da igualdade tributária:

“O maior jugo de um reino, a mais pesada carga de uma república são os imoderados tributos. Se queremos que sejam leves, se queremos que sejam suaves, repartam-se por todos.

Não há tributo mais pesado do que a morte, e contudo todos o pagam, e ninguém se queixa, porque é tributo de todos. Se uns homens morressem e outros não, quem levaria em paciência esta rigorosa pensão da imortalidade? Mas a mesma razão que a estende, a facilita; e porque não há privilegiados, não há queixosos.”<sup>63</sup>

O final do século XVIII é o momento em que dois processos revolucionários - a independência dos EUA e a Revolução Francesa - afirmam o princípio de necessidade de autorização parlamentar para a cobrança da receita e reforçam os poderes da assembleia em matéria de despesa.

A independência americana tem aliás na sua origem uma questão tributária - a resistência dos colonos americanos ao pagamento de impostos votados pelo parlamento britânico, no qual não estavam representados. Essa resistência é sintetizada pelo conhecido lema *no taxation without representation*.

<sup>60</sup> Sobre a evolução do que hoje chamaríamos o regime financeiro da monarquia portuguesa até ao constitucionalismo, veja-se desenvolvidamente Armindo Monteiro (1921:181-263) e Lobo Xavier (1990:231ss).

<sup>61</sup> Cfr. Armindo Monteiro (1921:261ss). As Cortes seguintes, de 1674, nas quais estava também prevista a discussão do lançamento de um imposto, foram “dissolvidas como tumultuárias e a cobrança de impostos ordenada sem a sua sanção” (*ibidem*); os monarcas do sec. XVIII lançaram tributos sem convocar Cortes.

<sup>62</sup> Sobre a décima militar veja-se, por todos, Romero de Magalhães (2004).

<sup>63</sup> “Sermão de Santo António”, in José Eduardo Franco e Pedro Calafate, *Padre António Vieira: Obra Completa*, 30 vols., Círculo de Leitores, 2013-2014. Tomo II, Volume X, p-106

É assim compreensível que a Constituição dos Estados Unidos, de 1787, estabeleça esses poderes da assembleia representativa na sua maior extensão, definindo, do lado da receita, que são poderes exclusivos do Congresso a criação de todos os impostos e a autorização para contrair empréstimos; prevendo ainda, do lado da despesa, que nenhum valor pode ser retirado do Tesouro a não ser que o seu uso tenha sido determinado por lei. A evolução verificada no Reino Unido, que tinha levado a que a aplicação dos dinheiros públicos fosse determinada crescentemente por autorização parlamentar tem tradução na Constituição dos EUA - o princípio é estendido a toda a despesa pública. A mesma constituição prevê ainda um dever de transparência, estabelecendo que um relato de todas as receitas e despesas públicas deve ser publicado regularmente – aquilo que hoje chamaríamos a Conta.

Em França, esse documento fundamental da Revolução que é a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, aprovada em 1789 pela Assembleia Nacional Constituinte, estabelece no seu artigo XIV que “Todos os cidadãos têm o direito de constatar, por si mesmos ou através dos seus representantes, a necessidade da contribuição pública, de a consentir livremente e de acompanhar a sua utilização” - princípios, portanto de autorização parlamentar de criação de impostos e, se não de a Assembleia autorizar a despesa, pelo menos de a fiscalizar. Esse poder seria concretizado em legislação de 1791, que conferiu à Assembleia o poder “examinar e auditar as contas da Nação”.

No pensamento jurídico absolutista de finais do século XVIII, o poder real não era limitado por qualquer assembleia nem pela lei, como sintetizava o professor da Faculdade de Direito de Coimbra, Pascoal de Mello Freire (1738-1798) – “Sua majestade não impõe leys a si mesma, nem aos seus augustos sucessores, mas aos seus súbditos”.<sup>64</sup> Deste ponto de vista era inconcebível que a realização de uma despesa pelo monarca ficasse dependente de uma qualquer autorização.

A passagem de regimes de raiz absolutista para regimes de raiz liberal, ao longo de século XIX, dissemina pela Europa uma nova conceção sobre os poderes financeiros do Parlamento. Assim, em Portugal, a constituição liberal de 1822, no artigo 103, estabeleceu ser da competência das Cortes “fixar anualmente os impostos, e as despesas públicas”, “fiscalizar o emprego das rendas públicas, e as contas da sua receita e despesa” e “autorizar o Governo para contrair empréstimos.”

---

<sup>64</sup> Citado nos sumários de Economia de Finanças Públicas de Aníbal Almeida para o ano letivo de 2001-2.

As normas da constituição de 1822 consubstanciam uma visão diametralmente oposta à concepção absolutista. A soberania reside no povo, e são os mesmos cidadãos que pagam os impostos que decidem que impostos pagam. Como escreveu outro professor da Faculdade de Direito de Coimbra, Ferreira Borges, “no governo da lei são os povos que a si mesmo se tributam”.<sup>65</sup> A votação de impostos é uma auto-tributação, a forma como os membros de uma comunidade decidem a distribuição, entre si, dos encargos comuns. A despesa é fixada pelas Cortes porque a atuação do executivo está subordinada à lei. O princípio da legalidade da atuação da administração é um dos elementos basilares do Princípio do Estado de Direito, e a limitação da despesa aos valores e finalidades que são autorizados pelo Parlamento é uma dimensão desse princípio da legalidade – a dimensão de legalidade financeira.

O reforço dos poderes parlamentares vai em paralelo com a evolução do orçamento enquanto instrumento de gestão. O orçamento começa por surgir, entre os séculos XVIII e XIX, como um instrumento do Governo, uma forma de dar coerência a receitas esperadas e despesas pretendidas, autorizadas pelos parlamentos em deliberações avulsas. O crescimento da despesa pública ao longo do século XIX torna-o indispensável.

É assim natural que, nos sistemas parlamentares, o poder financeiro da Assembleia passe a ser exercido através da aprovação periódica, geralmente anual, de um documento que contém a previsão global das despesas e receitas anuais do Estado, sendo a sua aprovação o ato de autorização das mesmas. Nas definições de orçamento presentes em legislação do século XIX estão já presentes as duas dimensões de um orçamento – ele é um documento previsionar, e como tal um instrumento de gestão; mas é aprovado por uma lei, que imperativamente autoriza a receita que pode ser arrecadada e a despesa que pode ser realizada.<sup>66</sup>

<sup>65</sup> Prefácio à 1ª edição da *Syntelologia* (Ferreira Borges, 1831:vii)

<sup>66</sup> Assim, por exemplo, a definição do regulamento Geral da Contabilidade Pública de França de 1862 - documento que “prevê e autoriza as despesas e receitas anuais do Estado”. Em rigor, na monarquia constitucional portuguesa, o processo orçamental começa por distinguir as leis de fazenda (que são a autorização de receita e despesa) de orçamento propriamente dito, que tinha um caráter de compilação da despesa e receita autorizadas. A evolução legislativa ao longo da monarquia vai no sentido de consolidação no orçamento da dimensão de autorização, assumindo o próprio orçamento uma natureza legislativa, evolução que é consolidada na legislação de 1908. Face a esta, escreve Armindo Monteiro (1921:323-4) “Lei orçamental equivale (...) a orçamento aprovado pela Câmara e reduzido à forma legal”.

Na Constituição portuguesa de 1822 (no artigo 227º) previu-se desde logo o dever de o governo apresentar “todos os anos às Cortes, logo que estiverem reunidas, um orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro; outro da importância de todas as contribuições e rendas públicas; e a conta da receita e despesa do tesouro público do ano antecedente.” O primeiro Orçamento foi aprovado em 1823.<sup>67</sup>

Em todas as constituições da monarquia portuguesa, desde a de 1822, está presente o poder parlamentar para fixar a despesa pública e aprovar um Orçamento sob proposta do Governo. Esta tradição demoliberal no exercício dos poderes financeiros públicos é prosseguida pela Constituição republicana de 1911 e apenas é interrompida pela rutura com o princípio democrático concretizado na Constituição de 1933.<sup>68</sup>

A rutura constitucional com o parlamentarismo acontece, desde logo, pela falta de pluralismo da Assembleia Nacional e pelo facto de o Governo não responder politicamente perante esta. No plano financeiro, a Constituição retira à Assembleia o poder de aprovar o Orçamento, limitando-a à votação de uma lei de autorização definindo os princípios a que deveria obedecer o Orçamento. Essa lei, designada como “Lei de meios”, era assim à época a confirmação anual das decisões do Governo, não fazendo naturalmente sentido, nas circunstâncias do regime, uma discussão ou votação política sobre o Orçamento.<sup>69</sup>

Em 1976, com a aprovação da atual Constituição da República portuguesa, é reafirmado o princípio de exercício dos poderes financeiros por um Parlamento democraticamente eleito. O texto original da Constituição de 1976 (artigo 108º) separava ainda a “Lei do Orçamento” do “Orçamento Geral do Estado”. A primeira era aprovada pela Assembleia da República, e continha “a discriminação das receitas e a das despesas na parte respeitante às dotações globais correspondentes às funções e aos Ministérios e Secretarias do Estado”. O Orçamento Geral do Estado era um documento administrativo, “elaborado pelo Governo, de harmonia com a lei do orçamento e o Plano”. Esta distinção viria a desaparecer na revisão constitucional de 1982, estabelecendo-se então

---

<sup>67</sup> Para o ano económico de 1820-21 existiu a aprovação de um plano relativo à receita e despesa pública que se poderia também qualificar como orçamento. Cfr. Lobo Xavier, 1991:197.

<sup>68</sup> Sobre esta evolução veja-se Armindo Monteiro (1921:231ss) e Lobo Xavier (1991).

<sup>69</sup> Sobre o regime aplicado na vigência da Constituição de 1933 veja-se Teixeira Ribeiro (1971). Nesta obra pode colher-se, na transcrição do preâmbulo do Decreto-Lei 25.299, de 6 de maio de 1935, a visão “oficial” sobre o abandono da votação do orçamento pela assembleia, ilustrativa do anti-parlamentarismo da época: “as larguíssimas discussões enxertadas na apreciação do Orçamento tinham alcance meramente político e traziam os maiores prejuízos à regularidade da administração pública e à produtividade legislativa das Câmaras”.

o regime que hoje está em vigor: a competência da Assembleia da República para aprovar o Orçamento sob proposta do Governo conferindo ao próprio ato de aprovação do orçamento uma natureza legislativa.

## 1.2. Caracterização constitucional do Orçamento

O texto constitucional em vigor prevê (desde a revisão de 1982) a existência de um Orçamento do Estado, aprovado pela Assembleia da República, contendo a discriminação das despesas e receitas. A arquitetura constitucional do Orçamento consta essencialmente dos artigos 105º a 107º. Nos termos da Constituição, do Orçamento consta a enumeração detalhada de todas as despesas do Estado previstas para o ano económico, sendo proibida a previsão de despesa cuja utilização seja secreta; e também a previsão detalhada da receita, que deve ser em valor suficiente para a cobertura de todas as despesas.

Do artigo 161º da Constituição resulta que a aprovação do Orçamento é competência exclusiva da Assembleia, mas que esta só o pode aprovar por proposta do Governo. Além deste monopólio da iniciativa legislativa o Governo tem também a competência para “fazer executar o Orçamento do Estado”, nos termos da alínea b) do artigo 199º.

Além da competência para aprovar o Orçamento, à Assembleia da República está ainda reservada a competência para decisão em matérias financeiras fundamentais. Assim, competem à Assembleia da República:

- a aprovação do “regime geral de elaboração e organização” do Orçamento do Estado - alínea r) do artigo 164º – que integra a reserva absoluta de competência legislativa. Este regime geral, contido na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) vincula a elaboração, organização, votação e execução do Orçamento do Estado (n.º 1 do artigo 106º).
- a aprovação das “leis das grandes opções dos planos nacionais” - alínea g) do artigo 161º – hoje concretizada na aprovação anual da Lei das Grandes Opções (LGO) prevista no artigo 34º da LEO. Estas grandes opções em matéria de planeamento vinculam o Orçamento do Estado, nos termos do n.º 2 do artigo 105º.
- a autorização para contrair e conceder empréstimos e limite máximo de avales a conceder pelo Governo – alínea h) do artigo 161º.

- a criação de impostos e o regime geral das contribuições e das taxas, que integram reserva relativa de competência legislativa (n.º 1 do art. 165).
- a fiscalização da execução do Orçamento (artigo 107º). Esta fiscalização concretiza-se nomeadamente no dever de o Governo apresentar um documento de prestação de contas, a Conta Geral do Estado, que é apreciada e aprovada pela AR. Se o Orçamento é uma previsão, a Conta é um relato sobre o que foi feito, permitindo a fiscalização da execução do Orçamento que foi feita pelo Governo. A Constituição prevê, além da fiscalização política, uma fiscalização jurisdicional da Conta, concretizada no parecer que sobre ela emite o Tribunal de Contas.

Destas traves-mestras do direito financeiro nacional resulta uma clara relação de supra/infra ordenação entre parlamento e executivo, expressão do princípio do estado de direito democrático. Ao Parlamento é reservada a definição das regras gerais e um conjunto de decisões fundamentais, além da aprovação anual da autorização para cobrar receita e realizar despesa, a competência para fiscalizar o uso dessa autorização. Como ensinava Aníbal Almeida, a natureza da autorização orçamental pode ser entendida como um mandato, um “mandato de direito público, com dever de prestação de contas pelo mandatário”.

Se a Constituição estabelece esta supremacia do órgão legislativo, é também certo que faz uma repartição de poderes entre Assembleia da República e Governo, fixando como competências exclusivas deste último a iniciativa e a execução. Cabendo ao Governo a iniciativa, só se discutirá a proposta de Orçamento apresentada pelo Governo (embora o Parlamento tenha amplos poderes de alteração dessa proposta). A mesma reserva de iniciativa existe para a Lei das Grandes Opções e para as alterações ao Orçamento. Aprovado este, só poderá ser alterado pela Assembleia da República se o Governo tiver a iniciativa de propor essa alteração.

A regra de que cabe ao Governo a iniciativa de apresentação da Proposta de Orçamento tem fundas raízes históricas, baseando-se em razões quer técnicas quer políticas. Técnicas, porque só o Governo, enquanto “órgão superior da administração pública” (artigo 182º da CRP) e dispondo do apoio da generalidade dos serviços do Estado, está em condições de realizar as previsões em que assenta o Orçamento, desde logo as previsões das necessidades de despesa dos serviços do Estado. Políticas, porque o Orçamento é peça central para a execução dos objetivos de política que cabe ao Governo executar enquanto “órgão de condução da política geral do país” (mesmo

artigo do texto constitucional). Não se trata apenas da “política económica”, mas verdadeiramente da política geral do país, dado que a atuação do Estado, em todos os domínios, requer financiamento.

Das disposições da Constituição emergem algumas notas caracterizadoras do nosso orçamento que importa referir neste momento:

a) Quanto ao **âmbito do orçamento**, o n.º 1 do artigo 105º diz-nos que ele contém as receitas e despesas do Estado, incluindo as dos fundos e serviços autónomos. A inclusão destes últimos, na segunda revisão constitucional (1989), pretendeu clarificar que o orçamento abrange não só as despesas e receitas da pessoa jurídica Estado, mas também a das outras entidades administrativas com personalidade jurídica distinta do Estado e ainda que dotadas de regimes de autonomia na sua gestão. A Constituição aponta assim para a inclusão no orçamento da totalidade do nível nacional do setor público administrativo, entendendo-se que se excluem as entidades públicas empresariais. A definição precisa dos limites desse setor público administrativo acaba hoje por ser feita por regras de direito europeu (o sistema europeu de contas, SEC2010) que asseguram a uniformidade de critérios de classificação no espaço da União Europeia. A aplicação desses critérios traduz-se na prática na inclusão no chamado “perímetro orçamental” de mais entidades, designadamente entidades que tradicionalmente estariam excluídas por terem natureza empresarial.<sup>70</sup>

O mesmo n.º 1 do artigo 105º da Constituição determina que o Orçamento do Estado inclui o orçamento da Segurança Social. Desta norma resulta, por um lado, que a Segurança Social tem um orçamento próprio, com as receitas e despesas que lhe são atribuídas por lei, no cumprimento do dever de o Estado organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social, previsto no artigo 63º da Constituição. Por outro lado, resulta que esse orçamento próprio da Segurança Social é incluído no Orçamento do Estado, sendo a sua aprovação o resultado da aprovação do orçamento no seu todo.

b) Em cumprimento de um princípio de **descentralização**, a Constituição estabeleceu, além do nível nacional, dois outros níveis de democracia representativa – o nível regional (nos Açores e na Madeira) e o nível local (constituído por dois níveis de autarquias locais, municípios e freguesias).

---

<sup>70</sup> Ver *infra*, o capítulo referente ao princípio da unidade.

Para cada um desses níveis replicou-se esta estrutura de decisão financeira, ou seja, em cada um há uma assembleia representativa, a quem cabe aprovar o orçamento anual, e um executivo que propõe esse orçamento e o executa depois de aprovado. A Constituição reservou à Assembleia da República a concretização, por lei, deste modelo. Assim, competem à AR a aprovação regime de finanças das regiões autónomas - alínea t) do artigo 164º; do regime das finanças locais - alínea q) do artigo 165º; e do regime geral de elaboração e organização dos orçamentos das regiões autónomas e das autarquias locais - alínea r) do artigo 164º.

c) A Constituição estabelece que a aprovação do orçamento é anual, concretizando assim a limitação temporal que existe em qualquer orçamento, porque um orçamento é uma previsão de receitas e despesas, e a capacidade humana para fazer previsões é limitada, não podendo projetar-se para o infinito. A opção por dar às autorizações de despesa e receita a duração de um ano é a opção mais comum em todo o mundo, não só para orçamentos públicos como para os documentos equivalentes de entidades privadas e para tantas outras questões de periodização das atividades humanas.

A LEO concretiza este *princípio da anualidade* estabelecendo que o período de duração de um orçamento coincide com o ano civil (artigo 14ª). Assim, a Lei do Orçamento de cada ano deve em regra entrar em vigor no dia 1 de janeiro e cessar vigência no dia 31 de dezembro. Esta opção de alinhar o ano económico com o ano civil é internacionalmente a opção mais comum, e é seguida por todos os países da União Europeia, mas não é a única opção possível. Assim, o Reino Unido inicia o ano económico em abril, tal como acontece com vários países que são antigas colónias britânicas (Canadá, Índia, África do Sul); nos Estados Unidos o ano económico começa em 1 de outubro.

Mesmo em Portugal, até 1936, o ano económico iniciava-se a 1 de julho e terminava a 30 de junho, dado que as Cortes iniciavam o ano em 2 de janeiro (e, depois, o Congresso da República em 2 de dezembro) e era preciso dar tempo para a discussão e votação do Orçamento. Foi só com o Estado Novo, tendo o Orçamento deixado de ser votado pela Assembleia, que o ano económico foi alinhado com o ano civil. Na vigência da Constituição de 1976 manteve-se esse alinhamento, que é possível porque o Parlamento inicia anualmente os trabalhos em setembro. Em anos eleitorais, com as eleições a decorrer geralmente em outubro, o ano económico inicia-se em regra sem ter sido aprovado um novo orçamento, havendo necessidade de

recorrer à prorrogação de vigência do orçamento do ano anterior, em termos de que falaremos mais à frente.

d) a exigência de um “regime geral de elaboração e organização” do Orçamento do Estado, é concretizada pela existência de uma **lei de enquadramento orçamental** (LEO) que é a peça central da legislação financeira portuguesa. A atual LEO foi aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.<sup>71</sup>

A Constituição dispõe que a LEO vincula a elaboração, organização, votação e execução do Orçamento (n.º 1 do artigo 106º), o que significa que a lei de enquadramento orçamental é uma lei com valor reforçado face ao Orçamento estabelecendo regras que não são derogáveis pela Lei do Orçamento. Uma vez que a Constituição apenas dispõe que a Lei do Orçamento, o seu processo de aprovação e a sua execução estão sujeitas à LEO, esta lei não tem um valor reforçado face à generalidade do ordenamento jurídico, traduzindo-se antes o valor reforçado numa parametricidade específica: um valor reforçado relativamente ao orçamento e aos diplomas que disponham sobre aquelas matérias orçamentais.

Assinale-se, contudo, que o texto constitucional não conferiu à lei de enquadramento qualquer formalismo especial. Ela não tem forma distinta da de lei ordinária ou requisitos próprios de tramitação ou aprovação, como maioria qualificada. Tal significa que o legislador pode a todo o tempo alterá-la, mas tem que a respeitar enquanto não a alterar<sup>72</sup> e a violação da LEO pelo orçamento traduz-se em ilegalidade do orçamento por violação de lei com valor reforçado.

e) A Constituição dispõe que o Orçamento é “elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento”, ou seja, de harmonia com a **Lei das Grandes Opções** (LGO)<sup>73</sup> que é aprovada pelo Parlamento sob proposta do Governo. Esta subordinação do orçamento ao plano dá ao

<sup>71</sup> A versão em vigor resulta das alterações introduzidas pela Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto, que procedeu à republicação da LEO.

<sup>72</sup> No sentido do texto, cfr. Gomes Canotilho e Vital Moreira, 2007:1117. Esta parametricidade da LEO face ao Orçamento significa também que a LEO não pode ser alterada no próprio articulado do Orçamento. A Constituição terá pretendido uma separação de processos legislativos por forma a que o momento legislativo de definição das regras seja distinto do momento de decisão sobre o Orçamento. Em sentido contrário, Tiago Duarte (2007:222-223) acentua que o legislador orçamental é o mesmo da lei de enquadramento, dada a inexistência de forma especial, não havendo obstáculo constitucional a que a lei de enquadramento seja alterada ou derogada pela própria lei do orçamento.

<sup>73</sup> Embora do disposto no artigo 91º não se extraia que há apenas uma lei contendo as grandes opções, e a referência à aprovação *anual* de uma lei do plano tenha desaparecido do então artigo 108 (agora artigo 105) com a Revisão Constitucional de 1997, a verdade é que a prática legislativa é a existência anual de uma lei das grandes opções do plano, redenominada agora como Lei das Grandes Opções.

orçamento a função de execução anual, no plano financeiro, de um planeamento económico com alcance temporal mais vasto.

Embora se deva entender que esta subordinação do orçamento à LGO tem um conteúdo jurídico, sendo suscetível de gerar ilegalidade do orçamento por violação de uma lei que ele deve respeitar,<sup>74</sup> a questão teve nas últimas décadas reduzido interesse prático. A experiência política portuguesa não foi no sentido da existência de instrumentos rígidos de planeamento e, como escrevem Gomes Canotilho e Vital Moreira, “a baixa densidade normativa das grandes opções do plano dificilmente será de molde a aferir uma real contradição entre a lei do plano e o Orçamento.

A questão teve uma alteração significativa pela reconfiguração da LGO operada pela revisão da Lei de Enquadramento Orçamental ocorrida em 2015. Nos termos dos novos artigos 34º e 35º da LEO, a LGO passa a integrar a primeira fase do processo orçamental, sendo apresentada em abril, e incorpora um “quadro plurianual das despesas públicas”. Os valores deste quadro são vinculativos para o orçamento do ano económico seguinte, ou seja, os limites de despesa nele constantes constituem máximos que não devem ser ultrapassados pelo orçamento que é aprovado no final do mesmo ano. Isto significa, como veremos mais em detalhe a propósito do processo orçamental, que parte significativa da decisão orçamental foi passada do momento da Lei do Orçamento para a aprovação da LGO, dando a esta uma força vinculativa sobre a Lei do Orçamento que nunca tinha tido.<sup>75</sup>

f) na medida em que a Constituição prevê para a Lei do Orçamento um procedimento especial, com iniciativa exclusiva do Governo e regras de aprovação determinadas em legislação específica, conclui-se que a Lei do Orçamento é uma **lei com valor reforçado**, já que as matérias que a lei reserva para o orçamento do Estado não podem ser tratadas por outra legislação, e as normas do orçamento em vigor que pertencem a esse domínio reservado não podem ser alteradas pela lei ordinária.

---

<sup>74</sup> A ideia de que o texto constitucional prevê uma efetiva vinculação jurídica do orçamento ao plano não tem adesão unânime. Ela é contestada designadamente por Lobo Xavier (1992:64ss), sendo que também este autor refere a pouca possibilidade de na prática se extraírem conclusões do “confronto entre os mapas orçamentais e os vagos enunciados” do Plano. Sobre a controvérsia cfr. Tiago Duarte, 2007:201ss.

<sup>75</sup> Apesar de esta versão da LEO ter sido aprovada em 2015, estas normas apenas entrariam em vigor em 2020, ano em que o Governo optou por não apresentar em abril uma proposta de Lei das Grandes Opções, tendo em conta a situação de emergência resultante da pandemia COVID-19. O artigo 5º da Lei 41/2020 (que alterou a LEO) veio suspender este regime até 2025, vigorando até lá o regime provisório previsto nesse mesmo artigo 5º.

Importa ter presente que o simples facto de uma norma constar da Lei do Orçamento não lhe confere esse valor reforçado, ou seja, um valor superior ao da restantes legislação. A proteção conferida pelo carácter reforçado da lei do orçamento apenas abrange aqueles conteúdos que constitucionalmente devam constar do orçamento. Analisaremos mais adiante os efeitos dessa caracterização do orçamento como lei de valor reforçado.

## 2. Funções e regras de organização do Orçamento

### 2.1. Funções do Orçamento

Seguindo o ensino de Teixeira Ribeiro, podemos dizer que o Orçamento desempenha três funções principais: a fixação das despesas, a relação das receitas com as despesas e a exposição do plano financeiro.<sup>76</sup>

#### a) fixação das despesas

O Orçamento contém a previsão quantificada de despesas, mas essa previsão tem um significado jurídico muito preciso: uma autorização para fazer despesa até ao limite do valor inscrito. Os mapas orçamentais da despesa contêm valores discriminados por tipo de despesa – designados por dotações ou créditos orçamentais - correspondendo à previsão que se faz das necessidades e das intenções de despesa do Governo. A execução pode ficar aquém desse valor, mas não pode ultrapassá-lo.

A esse propósito fala-se de *tipicidade quantitativa* da despesa,<sup>77</sup> para significar que o valor da dotação não é uma mera previsão, mas um limite. Contrapondo-se essa tipicidade da despesa à *tipicidade qualitativa* da receita. A inscrição orçamental da receita tem também um sentido jurídico, que é a autorização anual para a cobrança dessa receita. O valor inscrito para a receita, contudo, é mera previsão e pode ser ultrapassado.

#### b) relação das receitas com as despesas

No orçamento preveem-se as despesas e o montante de receitas necessário ao seu pagamento. Conforme se estipula no n.º 4 do artigo 105º da CRP, o Orçamento prevê a receita necessária para cobrir todas as despesas. Podemos

---

<sup>76</sup> Teixeira Ribeiro, 1997:57ss.

<sup>77</sup> Sousa Franco (1999:430)

falar a este propósito de um *equilíbrio formal* do Orçamento: o valor da despesa total é idêntico ao valor da receita total.

Esta exigência de equilíbrio formal do orçamento não é contrariada pelo facto de geralmente os Orçamentos apresentarem um saldo (e mais frequentemente, entre nós, um saldo negativo, ou *défice*). *Défice* orçamental não significa que a receita total não é suficiente para cobrir a despesa total – significa, como veremos, que para a cobertura de parte da despesa é necessário recorrer a endividamento. A receita resultante do endividamento, contudo, também é uma receita e também tem que estar prevista e autorizada no Orçamento, assegurando que o total das receitas é suficiente para a cobertura do total das despesas.

Qualquer orçamento deve sempre estar em equilíbrio formal na medida já que não faz qualquer sentido prever despesas a pagar sem prever os recursos financeiros necessários para fazer esse pagamento.<sup>78</sup>

### **c) exposição do plano financeiro**

Grande parte das opções políticas têm consequência em despesa que as concretiza, e a escolha das receitas traduz também opções políticas. No orçamento, um documento único expõe as finalidades em que o Estado vai aplicar os seus recursos, e a proveniência desses recursos, e traduz financeiramente as prioridades – ainda que as prioridades financeiramente concretizadas não sejam idênticas às publicamente enunciadas. Como referiu Joseph Schumpeter “o orçamento é o esqueleto do estado despido de todas as ideologias enganadoras.”

No enquadramento constitucional, o plano financeiro contido no Orçamento deve ser adequado à concretização das opções políticas que correspondem às grandes opções em matéria de planeamento. A norma pode ser entendida de uma forma mais geral – adequação do orçamento às opções fundamentais de planeamento que tenham sido tomadas antes dele; ou de forma mais restrita, como necessária articulação entre o Orçamento e a lei das grandes opções, prevista na alínea g) do artigo 161º e concretizada pela LEO no artigo 34º, que prevê a apresentação pelo Governo, anualmente, de uma proposta de lei das grandes opções em abril, na primeira fase do processo orçamental.

<sup>78</sup> Como escrevem Nazaré Costa Cabral e G. Oliveira Martins (2013:111) “a violação desta exigência é quase impensável: só por manifesto erro grosseiro pode acontecer”.

Este “plano financeiro” inclui também uma inserção da política orçamental num âmbito mais vasto. Sendo de longe o maior operador económico, a despesa e a receita do Estado tem um efeito decisivo na Economia. O Orçamento incorpora assim previsões sobre a evolução da economia (nível do produto, emprego, inflação) que em parte dependem também das opções concretizadas no Orçamento e que servem de indicador para a atuação dos agentes económicos. As despesas e receitas públicas, pelo efeito que têm na conjuntura e no ritmo do crescimento, são um instrumento de política económica.

## **2.2. Regras e princípios orçamentais**

A organização de um orçamento obedece a um conjunto de regras formais, geralmente sintetizados em quatro princípios a que se dá o nome de “regras clássicas” de organização de um orçamento – unidade, especificação, não compensação e não consignação. Por vezes junta-se a esta a regra da anualidade, que já referimos.<sup>79</sup> A designação de regras “clássicas” resulta da sua origem no liberalismo, sendo assim verdadeiramente contemporâneas da própria disseminação da prática de elaboração de um Orçamento do Estado.

Todas essas regras têm consagração no capítulo II (Princípios) da nossa Lei de Enquadramento Orçamental, que contém ainda um conjunto de outros princípios que não são regras formais para a elaboração de um orçamento mas princípios substanciais de política orçamental, ou seja, princípios que devem orientar as escolhas políticas presentes no Orçamento e a respetiva execução: solidariedade recíproca, equidade intergeracional, sustentabilidade, economia, eficiência e eficácia e transparência,

### **2.2.1. A regra da unidade e o âmbito do Sector Público Administrativo**

A regra da unidade significa que a previsão das despesas e das receitas deve constar de um único documento. Por vezes a regra é decomposta nas ideias de um único documento (unidade) e abrangência sobre a totalidade das receitas

<sup>79</sup> Assim, por exemplo, Sousa Franco (1999:I:347ss. ) e João Paulo Catarino (2011:139).

e despesas (universalidade). É nesta formulação (unidade e universalidade) que a regra está consagrada no artigo 9º da LEO, o primeiro artigo dedicado aos princípios orçamentais.

«O Orçamento do Estado é unitário e compreende todas as receitas e despesas das entidades que compõem o subsetor da administração central e do subsetor da segurança social.»

O cumprimento do princípio da unidade requer uma compreensão sobre quais as receitas e despesas que devem integrar esse documento único, que pode ser reconduzida à questão de saber quais as entidades cujas despesas e receita são integradas no Orçamento.

O Setor Público Administrativo é constituído por vários subsectores, que correspondem aos níveis de administração nacional, regional, local. A estes soma-se a Segurança Social, que pertence indiscutivelmente ao setor nacional da administração, mas é sempre tratada autonomamente pela legislação orçamental. É comum designar o conjunto como *administrações públicas*, no plural.<sup>80</sup>

O Orçamento do Estado é o orçamento do nível nacional da administração pública, e portanto abrange os organismos da Administração Central e da Segurança Social. Excluem-se, portanto, os restantes níveis da administração: o regional, que não cobre todo o território, constituído pelas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira; e o local, que integra os municípios e as freguesias. Cada um destes níveis da administração tem uma legitimação democrática própria e o seu orçamento é aprovado pelas respetivas assembleias representativas, não estado integrado no Orçamento do Estado.

a) O subsetor da administração central integra desde logo o Estado, que é uma pessoa jurídica. Dentro do Estado encontramos um conjunto de entidades que não têm personalidade jurídica própria e distinta da pessoa jurídica Estado: os ministérios, as direções gerais ou as direções regionais, que não têm personalidade jurídica e por isso integram a chamada **administração direta**.

Na tradição do Estado Novo, que se prolongou até à Lei de Bases da Contabilidade Pública<sup>81</sup> de 1990, estes serviços eram “serviços simples”, sem autonomia para a sua execução orçamental, que era centralizada no ministério

<sup>80</sup> Para fins estatísticos e de consolidação, os subsectores regional e local são geralmente agregados.

<sup>81</sup> Lei n.º 8/90 de 20 de fevereiro.

das finanças.<sup>82</sup> A referida Lei de Bases da Contabilidade Pública (LBCP) estabeleceu como regime geral para estes serviços o *regime da autonomia administrativa*, que significa que no âmbito da gestão corrente os seus dirigentes têm competência para autorizar a realização de despesas e o seu pagamento e para praticar atos administrativos.

c) Integram também o subsetor da administração central aquelas entidades que têm personalidade jurídica de direito público e dependem do nível nacional da administração, integrando a **administração indireta do Estado**. A Universidade de Coimbra é um exemplo de entidade pública dotada de personalidade jurídica que integra o subsetor da administração central.

A personalidade jurídica pode ser acompanhada de um regime especial de autonomia que é designado por autonomia administrativa e financeira, merecendo então estes serviços a designação de *serviços e fundos autónomos* (por oposição a *serviços integrados*, onde se incluíam o Estado e os restantes serviços não dotados desse regime de autonomia). Na versão original da nossa Constituição e na subsequente legislação financeira, os orçamentos destes serviços não integravam o Orçamento do Estado. Essa integração passou a ser obrigatória com a revisão constitucional de 1989, que aditou a referência a fundos e serviços autónomos ao n.º 1 do artigo 105º da CRP.<sup>83</sup>

Assim, estas entidades têm também documentos em que se faz a previsão das respetivas receitas e despesas, que se chamam orçamentos. Estes orçamentos não estão fora do âmbito do Orçamento do Estado. A despesa e receita totais destes organismos constam do Orçamento do Estado.

Antes da nova Lei de Enquadramento Orçamental, estas entidades públicas com personalidade jurídica e regime de autonomia administrativa e financeira eram tratados separadamente no Orçamento, que apresentava mapas distintos para “serviços integrados e “serviços e fundos autónomos”. Esta designação permanece na Constituição, mas desapareceu da Lei de Enquadramento Orçamental, pelo que os mapas orçamentais passarão a tratar em conjunto a administração direta e indireta do Estado.<sup>84</sup>

<sup>82</sup> Cfr. Sousa Franco, 1999(I):160ss. Sobre a evolução deste regime dos serviços simples, serviços integrados e serviços e fundos autónomos veja-se ainda, mais desenvolvidamente, Maria d’Oliveira Martins, 2019:93ss., esp, pp. 102-112.

<sup>83</sup> Era então o artigo 108º da CRP. Este enquadramento histórico indica que o sentido da norma constitucional não é o de obrigar a que existam serviços e fundos autónomos com um regime financeiro especial, mas o de determinar que todas as entidades de natureza administrativa devem ter a sua despesa e receita incluídas no Orçamento do Estado, e que existindo tais serviços com autonomia, o regime de especial autonomia não obsta a essa inclusão.

<sup>84</sup> O regime financeiro especial designado de *autonomia administrativa e financeira* não tem menção

d) A definição de sector público administrativo exclui em princípio as empresas detidas pelo Estado. Estas entidades, que assumem formas jurídicas de direito comercial (como sociedade anónima), quando controladas total ou maioritariamente pelo Estado, integram o **Setor Empresarial do Estado**.<sup>85</sup> Este inclui tanto empresas que foram diretamente criadas pelo Estado como entidades que surgiram no setor privado foram objeto de nacionalização.

A criação de empresas para desempenhar funções que tradicionalmente eram desempenhadas por entidades administrativas, ou a transformação dessas entidades administrativas em empresas, criou o fenómeno a que se chamou *desorçamentação*,<sup>86</sup> expressão financeira do movimento que no direito administrativo é conhecido por “fuga para o direito privado”. As despesas e receitas dessas entidades empresariais ficavam fora do Orçamento, escapando ao correspondente controlo. Era possível contrair empréstimos, criando portanto dívida, sem que esse endividamento fosse sujeito a autorização parlamentar ou contabilizado na dívida pública. Em alguns casos, a esta empresarialização das funções públicas correspondeu mais tarde uma privatização das próprias empresas, saindo definitivamente da esfera pública.<sup>87</sup>

As entidades empresariais sob controlo público colocavam um problema face à existência de normas europeias sobre limitação de défice e de dívida pública em todos os países membros da União Europeia. Só é possível sujeitar o défice de todos os estados-membros a um limite se forem as mesmas as regras para a contabilização desse défice – e nomeadamente se forem as mesmas as regras para determinar quais as entidades cuja despesa e receita contam para o saldo orçamental. Esse critério não pode ser, naturalmente, a qualificação da entidade feita pelo direito interno de cada país.

Passou assim a falar-se de um “perímetro orçamental” para referir o conjunto de entidades cujas despesas e receitas são contabilizadas para

---

na LEO, que consagra apenas diretamente um regime de autonomia para as instituições públicas de ensino superior no seu artigo 5º. O regime continua, contudo, a constar da LBCP. O âmbito de aplicação deste regime não abarca todas as entidades públicas com personalidade jurídica própria, como se verá no capítulo relativo à execução orçamental.

<sup>85</sup> A lei enquadra também no conceito de Setor Empresarial do Estado as empresas participadas (ou seja, em que o Estado participa no capital sem ter o controlo). Como também ao nível dos subsectores local e regional existem empresas públicas, designa-se por *Setor Público Empresarial* o conjunto das empresas públicas dos três subsectores.

<sup>86</sup> A noção de desorçamentação podia também incluir, até 1989, a passagem da despesa para serviços e fundos autónomos, dado que a sua despesa e receita também não era incluída no Orçamento do Estado.

<sup>87</sup> Tome-se o exemplo do serviço postal. No princípio do século XX, o serviço era prestado por entidade de direito administrativo, designada por Administração-Geral dos Correios, Telégrafos e Telefones. Em 1970, esta entidade passa a empresa pública, com a designação de CTT - Correios e Telecomunicações de Portugal. Em 2013, já sem o setor dos telefones, separado nos anos 90, a empresa CTT-Correios foi privatizada, passando assim o serviço postal para o setor privado.

apuramento do saldo orçamental, ou seja, entram na consolidação das contas públicas. O Sistema Europeu de Contas (SEC2010) introduziu um critério material para determinar se uma entidade está ou não dentro do perímetro.

Na versão atualmente em vigor (SEC2010), o conjunto das administrações públicas (central, regional e local, bem como segurança social) é caracterizado pela sua função - a redistribuição de recursos ou a provisão de bens financiada principalmente por pagamentos coativos, sendo portanto essa provisão feita fora de condições de mercado (gratuitamente ou a preços que não são “economicamente significativos”). As entidades que atuam fora das condições de mercado, sob o controlo do Estado ou de outras entidades públicas, são integradas no perímetro das administrações públicas, ainda que se trate de empresas.

Ao definir no artigo 2º o âmbito do “setor das administrações públicas”, o legislador optou por o fazer coincidir com o âmbito desse perímetro de consolidação. Assim, o artigo 2º da LEO inclui no setor público, além do Estado e das entidades de natureza pública, também as entidades que, “independentemente da sua natureza e forma”, tenham sido incluídas no setor das administrações públicas. Estas entidades são designadas por *entidades públicas reclassificadas*.

Uma vez que, nos termos do artigo 10º da LEO, o Orçamento do Estado inclui todas as entidades que integram o subsetor da administração central, estas entidades públicas reclassificadas, apesar da sua forma jurídica empresarial, têm as suas despesas e receitas previstas no Orçamento do Estado, embora possam “beneficiar de um regime simplificado de controlo da execução orçamental” (n.º 5 do artigo 2º da LEO).

O mesmo método é aplicável a pessoas jurídicas que assumem outras formas de direito privado, como associações ou fundações, mas desempenham funções públicas.<sup>88</sup> Em regra estão fora do Orçamento do Estado, mas são integradas neste se incluídas no setor das administrações públicas na definição do SEC2010.

A determinação da pertença, ou não, de uma entidade ao setor das administrações públicas é feita pela autoridade estatística (em Portugal, pelo INE) por aplicação destas regras do Sistema Europeu de Contas.<sup>89</sup> Assim, o

---

<sup>88</sup> Veja-se, sobre estas associações e fundações públicas, Maria d’Oliveira Martins, 2019:112ss

<sup>89</sup> São entidades públicas reclassificadas, segundo a última lista divulgada pelo INE, entre outras, muitas empresas públicas de transportes (Metro do Porto, Metropolitano de Lisboa, Transtejo, Soflusa e CP - Comboios de Portugal), a RTP, os Estaleiros de Viana do Castelo ou a EMPORDEF - Empresa Portuguesa de Defesa.

âmbito das entidades cujas despesa e receita, em cumprimento do princípio da unidade, integram o Orçamento do Estado,<sup>90</sup> é fácil de enunciar: além do próprio Estado, incluem-se no OE as entidades que constem da lista das entidades que integram subsector central da administração pública ou o subsector da Segurança Social, determinada pelo INE.<sup>91</sup>

### 2.2.2. Regra da especificação e a classificação das despesas e das receitas

O Orçamento do Estado prevê todas as receitas e despesas, mas não se limita a prever o seu valor global – elas são previstas discriminadamente. É isso que significa a regra da especificação, que concretiza a ideia de que o Parlamento não se limita a aprovar um bolo global que o Governo pode gastar (ou receber), mas antes determina onde é que o dinheiro é aplicado e de onde vem.

Qual o grau de pormenor a que tem de ir essa especificação? Não é naturalmente necessário identificar cada despesa em concreto. As despesas são agregadas segundo critérios de classificação (classificadores orçamentais) que agrupam despesas semelhantes.

Cada um dos critérios da classificação é aplicado à totalidade da despesa ou da receita, e o resultado é um mapa orçamental, que é verdadeiramente uma lista dos valores correspondentes a cada código de classificação. Assim há tantos mapas da despesa e de receita quantos os critérios de classificação que a lei mande aplicar. Cada um dos critérios de classificação tem vários níveis de desagregação.

Tomemos um exemplo. Em qualquer mês do ano que vem a Universidade de Coimbra receberá a fatura relativa aos serviços de telecomunicações do mês anterior, e será necessário pagar a despesa. Como é que esta despesa é incluída na previsão do orçamento, ou seja, nos mapas da despesa?

---

<sup>90</sup> O que se disse para o subsector da administração central vale para os restantes subsectores: o mesmo critério é aplicado pelo INE para a determinação das entidades que integram os subsectores da administração regional ou local. Uma vez que o princípio da unidade é aplicável aos orçamentos das regiões e dos municípios, estes devem incluir as despesas e receitas dessas entidades.

<sup>91</sup> A própria LEO devolve a delimitação deste perímetro para a última lista publicada pelo INE até 30 de junho de cada ano. Pretendeu-se assim, nas palavras da Comissão de Revisão da LEO (2014:77) “assegurar a certeza e segurança jurídica relativamente ao núcleo de entidades que integram o perímetro orçamental”.

Há três critérios tradicionais para a despesa (classificação orgânica, económica e funcional) e a referida despesa vai aparecer nos três correspondentes mapas orçamentais.

A classificação orgânica refere-se à entidade pública que faz a despesa. Por sucessivos níveis de desagregação, a despesa vai aparecer na despesa do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior; mais desagregadamente, na despesa correspondente às instituições de ensino superior; e ainda mais desagregadamente, na despesa correspondente à Universidade de Coimbra – onde a referida conta de telecomunicações estará incluída, juntamente com toda a restante despesa desta Universidade.

A classificação económica refere-se ao tipo da despesa, começando por separar despesas correntes e despesas de capital. Esta despesa (que é uma despesa corrente) será sucessivamente (com maior nível de desagregação) inscrita nas rubricas de aquisição de bens e serviços, dentro desta na aquisição de serviços, e dentro desta na aquisição de serviços de comunicações – rubrica na qual aparecerá juntamente com toda a despesa de comunicações prevista no orçamento.

A classificação funcional separa as despesas pela função desempenhada pelo Estado – no primeiro nível de desagregação o nosso exemplo integraria a função “Educação”.<sup>92</sup>

A LEO, ao consagrar o princípio da especificação (no artigo 17º), obriga à classificação da despesa segundo todos estes critérios, obrigando também a que da Lei do Orçamento constem os respetivos mapas.<sup>93</sup> É ainda incluído um outro critério, a que é dada primazia, e que é de origem mais recente: a classificação por *programas orçamentais*.

A estruturação do Orçamento por programas corresponde, na experiência internacional, à divisão da despesa segundo os objetivos de política pública que são prosseguidos por aquela despesa. A orçamentação por programas deve servir de base a que se construam indicadores para avaliar o sucesso dessas políticas (ou seja, a eficácia da despesa) e que haja metas, previstas no Orçamento, para os resultados a atingir (metas com as quais os resultados efetivamente conseguidos seriam comparados). Está prevista na Lei

---

<sup>92</sup> Tanto a classificação económica como a classificação funcional seguem padrões internacionais e são frequentemente usadas em comparações internacionais sobre a despesa pública. A classificação económica segue regras internacionais de contabilidade e a classificação funcional segue um padrão definido pela OCDE, e adotado pelas Nações Unidas, com a designação de COFOG (*Classification of the functions of government*).

<sup>93</sup> O artigo 17º prevê ainda a classificação da despesa e da receita por “fonte de financiamento”. Esta classificação, que não dá origem a um mapa orçamental próprio, está relacionada com a consignação de receitas e será explicada no capítulo relativo ao princípio da não consignação.

Portuguesa desde 2001 mas nunca teve desenvolvimentos significativos. Na verdade, o primeiro nível da atual classificação por programas é quase idêntico ao primeiro nível da classificação orgânica, e o segundo nível é quase idêntico ao segundo nível da classificação funcional no padrão internacional, tornando o orçamento por programas redundante. A nova versão da LEO tornou a Orçamentação por programas a classificação básica da despesa, mas ainda não conheceu aplicação.

A receita é classificada pela classificação económica, que distingue receitas correntes (sobretudo impostos, mas também taxas e rendimentos da propriedade, entre outros) e receitas de capital (sobretudo empréstimos). Por exemplo, as receitas previstas de IRS e IRC serão classificadas na receita corrente, e mais desagregadamente nos impostos diretos, nos impostos diretos sobre o rendimento, até às rubricas mais desagregadas que correspondem à receita de cada um destes impostos. Esta parte do mapa das receitas é então assim apresentada:<sup>94</sup>

#### Receitas Correntes

<b>1. - Impostos Diretos</b>	20 529 988 685
1.01 - Impostos direitos sobre o rendimento	20 037 400 000
01.01.01 - IRS	13 585 560 000
01.01.02 - IRC	6 451 840 000
1.02. - Outros	492 588 685

Tanto receita como despesa são ainda objeto da classificação “fonte de financiamento” a que nos referiremos mais à frente.

Na Lei do Orçamento do Estado os mapas (sobretudo os da despesa) não nos são mostrados na sua máxima desagregação, mas apenas com os dois primeiros níveis de desagregação (três níveis, no caso da receita). Nem seria relevante mais desagregação, porque o Governo, e mesmo os dirigentes da administração, podem alterar a despesa entre os níveis mais desagregados sem necessidade de autorização parlamentar, como veremos a propósito de alterações orçamentais.

<sup>94</sup> Códigos de classificação e valores constantes do Mapa I do Orçamento do Estado para 2020.

Os níveis máximos de desagregação existem – são mesmo enviados à Assembleia da República com a proposta de Orçamento, com a designação de “desenvolvimentos orçamentais”<sup>95</sup> - e são cumpridos na execução do orçamento, no registo de cada despesa e cada receita.

Há uma importante exceção ao princípio da especificação. Nos termos do n.º 11 do art. 45º da LEO, existe no orçamento da despesa um programa (uma dotação) que é destinado a fazer face a despesas imprevisíveis e inadiáveis, e serve precisamente como válvula de segurança face às limitações da capacidade humana de previsão. *A dotação provisional* (assim é chamada) pode assim num ano ser usada para reforçar a dotação da Proteção Civil, porque houve uma catástrofe natural, e noutra ano para reforçar o Ministério da Saúde, porque se verificou uma epidemia.<sup>96</sup> Por isso é uma exceção ao princípio da especificação – é uma autorização parlamentar para fazer despesa sem que se saiba previamente com que finalidade é que essa autorização vai ser utilizada. Não se sabe no momento do Orçamento, mas saber-se-á no momento da Conta, que explicitará essa utilização. O princípio da especificação proíbe “a existência de dotações para utilização confidencial ou para fundos secretos”.<sup>97</sup>

### 2.2.3. A Regra da não compensação (ou do orçamento bruto)

A cobrança da receita envolve necessariamente a realização de despesa, e algumas despesas permitem receber uma receita. A regra da não compensação, prevista no artigo 15º da LEO, manda que as despesas e as receitas sejam orçadas pelo seu valor bruto, ou seja, pelo seu valor total, sem nenhuma dedução.

Exemplificando, a uma despesa na aquisição de imóveis para habitação social está associada uma receita (as rendas pagas pelos inquilinos). Se a regra fosse a da inscrição de receitas e despesas pelo seu resultado líquido, seria inscrito o valor da compra menos valor da renda cobrada, que corresponderia ao acréscimo de encargos que o Estado tem com a operação.

<sup>95</sup> Número 3 do artigo 37º da LEO.

<sup>96</sup> Isto, em teoria e de acordo com o texto da Lei. Na experiência orçamental portuguesa, a dotação provisional pode servir para acudir a qualquer situação em que se verifique uma derrapagem na execução orçamental, ainda que não propriamente imprevisível.

<sup>97</sup> Como exceção a esta regra, a LEO admite a existência de “regimes especiais legalmente previstos de utilização de verbas que excepcionalmente se justifiquem por razões de segurança nacional”.

A regra da não compensação obriga a que, pelo contrário, a despesa seja inscrita pelo valor total, sem dedução dessa renda, e a que o valor da renda seja também inscrito, do lado da receita. Da mesma forma, os impostos têm despesas de cobrança, mas não se pode inscrever simplesmente o resultado líquido, ou seja, a diferença entre a receita total e o custo da cobrança. Na receita é inscrita a receita total recebida e na despesa, o custo de cobrança.

Sem a regra da não compensação não é possível cumprir a função do orçamento de limitar a despesa. Se fosse uma inscrita despesa líquida de 10 milhões, isso tanto poderia corresponder a uma despesa de 30 milhões com uma receita associada de 20 como a uma despesa de 300 milhões com uma receita associada de 290. Não é indiferente se o Estado faz uma despesa de 30 ou de 300, e a regra da não compensação traduz assim uma exigência de transparência orçamental e de autorização parlamentar para toda a despesa.

A única exceção a esta regra é o conjunto de operações descritas nos números 3 e 4 do artigo 15º, que são operações relacionadas com a dívida pública e a carteira de ativos financeiros do Estado e da Segurança Social, em que a restrição de despesa associada à regra poderia limitar a gestão mais eficiente.

#### **2.2.4. Regra da não consignação**

A regra da não consignação diz-nos que as receitas previstas no orçamento servem indiscriminadamente para a cobertura de todas as despesas, ou seja, que em princípio não há uma ligação entre determinadas receitas e determinadas despesas. A regra é consagrada no artigo 16º da LEO.

A regra da não consignação concretiza a função do orçamento de relacionar as receitas com as despesas. Prevê-se um total de receita que é adequado à cobertura da despesa total. Se receitas em concreto estiverem relacionadas com despesas em concreto, passa a ser necessário fazer múltiplos equilíbrios dentro do orçamento. Como a receita é uma previsão que nuns casos vai ser excedida e noutros não é atingida, teríamos receitas no orçamento que não poderiam ser utilizadas por excederem a despesa que foi autorizada; e despesas no orçamento que estariam subfinanciadas por falta de cobrança de receita.

Ao contrário do que acontece nas restantes regras, a regra da não consignação conhece numerosas e importantes exceções. Estas exceções podem revestir a forma de atribuir a receita a uma específica entidade pública, servindo a receita para cobrir as despesas dessa entidade (e falamos neste caso

de *receitas próprias*); ou de reservar a receita para cobertura de despesa com determinada finalidade. Em qualquer das duas modalidades (que se podem verificar cumulativamente) há consignação de receitas, mas quando a lei fala em “receitas consignadas” refere-se geralmente a estas receitas que são consignadas a uma finalidade específica.

As situações de exceção à regra da não consignação estão enunciadas no número 2 do artigo 16º da LEO:

- A principal exceção é a Segurança Social, cujas despesas e receitas são autonomizadas no Orçamento do Estado, constituindo um subsector autónomo face ao subsector da administração central. A principal receita da Segurança Social são as Contribuições Sociais, que só podem ser utilizadas para despesas do sistema de segurança social, o mesmo acontecendo com as outras receitas que por ato legislativo lhe sejam atribuídas.
- As transferências provenientes da União Europeia e de organizações internacionais são também uma exceção porque essas receitas chegam a Portugal para apoiar projetos em concreto, e só podem ser utilizadas nos termos que determinaram a concessão do apoio. O mesmo raciocínio explica a exceção para doações ou legados de privados que os tenham condicionado a uma determinada aplicação da verba.
- As receitas das reprivatizações são excecionadas porque, nos termos da Lei-Quadro das Privatizações,<sup>98</sup> a receita da venda das empresas que tinham sido nacionalizadas deve ser aplicada em amortização da dívida ou novas aplicações de capital no sector produtivo.<sup>99</sup>
- Finalmente, dispõe a LEO na alínea f) que as receitas podem “por razão especial” ser “afetas a determinadas despesas por expressa estatuição legal ou contratual”, devendo tal afetação ter carácter “excepcional e temporário.” A realidade é que as exceções consagradas ao abrigo desta norma residual são imensas e só podem ser qualificadas de “temporárias” por comparação com a duração das eras geológicas. No ordenamento jurídico português, a generalidade das taxas e parte da receita das coimas constitui receita própria das entidades que as cobram, num

<sup>98</sup> Lei n.º 11/90, de 5 de abril.

<sup>99</sup> A ideia de que a receita das privatizações deve ser aplicada em amortização da dívida é uma bonita frase sem qualquer conteúdo prático. Na verdade, o princípio que é enunciado só teria eficácia se simultaneamente se determinasse uma obrigação de o Estado cumprir um determinado objetivo de saldo orçamental para o qual essa receita não contasse. Na forma como esta regra foi consagrada, a única coisa que acontece é que o Estado usa o dinheiro da privatização para amortizar dívida e pode pedir, ao mesmo tempo, o mesmo valor emprestado para financiar as outras despesas.

entendimento que é contrário ao princípio enunciado e que assenta na ideia de que as receitas relacionadas com a atividade das entidades públicas devem ser afetas às despesas da própria entidade, num paralelismo com o mecanismo dos preços no setor privado.<sup>100</sup> Acontece também com frequência que a receita de alguns impostos (e do “monopólio fiscal” do jogo) é consignada no sentido da melhor aceitação pública da tributação<sup>101</sup> ou da própria atividade sujeita a monopólio.<sup>102</sup>

A existência de consignação de receitas leva a que se proceda a uma classificação adicional das receitas e das despesas – a classificação segundo as *fontes de financiamento*.<sup>103</sup> Esta classificação separa, do lado da receita, as receitas gerais das receitas que são consignadas (autonomizando geralmente as receitas consignadas correspondentes a fundos comunitários). Do lado da despesa, são agrupados de um lado as despesas que não têm qualquer receita consignada (e são financiadas com as receitas gerais) e de outros as despesas que são especificamente financiadas com certas receitas. Esta classificação existe porque na presença de consignação de receitas é necessária a existência de múltiplos equilíbrios formais do orçamento: não só a receita total deve ser igual à despesa total, mas também o valor das despesas com receita consignada deve ser idêntico ao da receita que lhes é consignada.

<sup>100</sup> A criação e aumento de taxas cobradas pelos serviços públicos é assim encorajada num contexto de restrição orçamental. Na indisponibilidade de receitas gerais (impostos) para financiar aumentos de despesa as entidades públicas são encorajadas a encontrar outras fontes de receita. Acontece que as taxas são também suportadas pelos mesmos contribuintes que pagam os impostos, sem garantia de que o seu impacto seja mais justo do que o impacto de um agravamento fiscal. A presença da cobrança de taxas nos vários procedimentos administrativos constitui também um obstáculo prático a processos de simplificação administrativa, na medida em que a eliminação de um procedimento exigida pela simplificação pode resultar numa perda de receita própria da entidade.

<sup>101</sup> Impostos sujeitos a consignação de receita são por exemplo o Imposto sobre as bebidas açucaradas e o Imposto sobre os jogos e as apostas *online*.

<sup>102</sup> Os proventos da exploração do monopólio dos jogos pela SCML sempre foram destinados a um conjunto de atividades de “mérito”, assim contrabalançando com os benefícios resultantes da aplicação dos lucros do jogo a exploração, através de uma entidade pública, de uma atividade socialmente mal vista. A distribuição do bolo é atualmente regulada pelo DL 56/2006 (na redação introduzida pelo DL 23/2018) e consigna 92,97% do resultado líquido da exploração dos jogos sociais. Entre as (muitas) finalidades contempladas pela consignação estão o apoio aos bombeiros, a promoção da igualdade de género, o combate à violência doméstica, a prestação de serviços sociais no teralimento sénior, a prevenção do tabagismo ou o apoio ao desporto escolar. Sendo todas estas finalidades altamente defensáveis para a despesa pública, a questão de política orçamental é justificar porque é que a despesa feita no combate à violência doméstica, por exemplo, deve ficar dependente de os portugueses jogarem mais ou menos na lotaria ou no euromilhões.

<sup>103</sup> Esta classificação está prevista nos números 1 e 2 do artigo 17º da LEO. Não existe um mapa orçamental que seja realizado segundo esta classificação, mas ela é usada no Quadro Plurianual das Despesas Públicas (art. 35º da LEO) e nos elementos informativos da Proposta de Lei de Orçamento (artigo 37º da LEO).

A consignação de uma receita pode ser considerada a criação de uma situação de favor para uma determinada despesa.<sup>104</sup> Ao fazer-se a consignação da receita, é como se aquela despesa ficasse de fora da competição que sempre existe, na elaboração do orçamento, pela repartição dos tetos de despesa que são financiados pelas receitas gerais, passando a ter um tecto que na prática é determinado pelo volume da receita consignada.

Este “favor”, contudo, pode ser enganador. A despesa à qual é consignada a receita passa a estar dependente, não de uma decisão política sobre a prioridade da despesa, mas das vicissitudes da receita, que pode não ter qualquer relação com a despesa. Se a receita em causa, a prazo, diminuir, isso vai determinar uma redução da despesa do serviço à qual foi consignada que nada tem a ver com as necessidades do serviço ou com a utilidade pública que é criada.

Na presença de receitas consignadas há um procedimento especial na execução do orçamento da despesa, já que a assunção do compromisso e o pagamento dessa despesa exige a previsão ou efetiva cobrança da receita consignada.<sup>105</sup>

---

<sup>104</sup> Teixeira Ribeiro (1997:67-8)

<sup>105</sup> Este regime especial designado por “duplo cabimento”, é tratado no capítulo relativo à execução orçamental.

(Página deixada propositadamente em branco)

### 3. Equilíbrio Orçamental

Qualquer orçamento está em equilíbrio, no sentido em que prevê necessariamente um montante de receitas suficiente para cobrir as despesas, e o destino a dar a todas as receitas do lado da despesa. A esta identidade entre despesas e receitas totais chamamos *equilíbrio formal*, e é esse que é exigido pelo n.º 4 do artigo 105º da CRP, quando dispõe que “o Orçamento prevê as receitas necessárias para cobrir as despesas”.

Não é, contudo, em sentido formal que geralmente se fala de equilíbrio orçamental. As expressões saldo, déficit ou superavit resultam da existência de diferenças entre valores de despesa e valores de receita do orçamento. Não de diferença entre o valor total da receita e o valor total da despesa, mas diferença que resulta da comparação entre certas categorias de receita e certas categorias de despesa.

Saldo orçamental é assim a diferença entre um conjunto de despesas e um conjunto de receitas do orçamento. Se as despesas que se comparam forem maiores do que as receitas, temos um saldo negativo, a que chamamos déficit. Se as receitas que se comparam forem maiores do que as despesas, temos um saldo positivo, a que chamamos excedente ou *superavit*.<sup>106</sup> Finalmente, se as receitas e despesas que se comparam tiverem valor idêntico, o orçamento está em equilíbrio.

Qual a razão para selecionarmos uma parte das receitas do orçamento e as compararmos com uma parte da despesa? A razão reside na particularidade de uma receita, que é a que resulta de endividamento. Dos empréstimos contraídos pelo Estado resulta uma receita que é inscrita no Orçamento. Mas essa receita tem como contrapartida a criação de uma dívida, que mais tarde terá de ser paga. Num certo sentido, a dívida é uma receita que não paga a despesa de modo definitivo – essa despesa voltará a aparecer num orçamento futuro, sob a forma de reembolso da dívida.

---

<sup>106</sup> Notar-se-á que a expressão “déficit” é usada numa forma que é uma adaptação portuguesa da expressão latina *deficit*, que também pode ser usada em português. Em contrapartida, não é comum o aporuguesamento da expressão *superavit* para “superave”. Talvez a raridade do fenómeno explique que a versão “superave” nunca tenha pegado e que não seja usada para referir o fenómeno contabilístico mas antes, como fazia Aníbal Almeida nas suas aulas, apenas um pássaro dotado de superpoderes.

Há várias formas de conceber o equilíbrio orçamental, a que correspondem outras tantas formas de apurar o saldo orçamental, ou seja, de selecionar as despesas e receitas que entram para esse apuramento. Todas elas tentam resolver um problema comum - saber quais são as despesas que podem ser cobertas com endividamento público, ou seja, saber em que medida podemos ter num orçamento recurso a empréstimos e qualificar esse orçamento como equilibrado.

O equilíbrio material do orçamento, qualquer que seja o critério pelo qual é medido, é assim sempre um conceito normativo. Apurar o saldo orçamental não é apenas uma operação aritmética em que se apura a diferença entre certas receitas e certas despesas – subjacente está a ideia de que o equilíbrio é a situação desejável. Como escreve Teixeira Ribeiro (1997:94):

“o equilíbrio do orçamento adquiriu um sentido normativo: para que as finanças não prejudicassem sensivelmente a estabilidade e o progresso da economia nacional era preciso que o orçamento estivesse equilibrado.”

### **3.1. Critérios de equilíbrio orçamental**

#### **3.1.1. Equilíbrio efetivo do orçamento**

Quando correntemente falamos de equilíbrio, saldo ou défice orçamental, sem mais qualificações, falamos do equilíbrio efetivo do orçamento: aquele que compara receitas efetivas com despesas efetivas.<sup>107</sup>

Receitas efetivas são as que aumentam o património do Estado e despesas efetivas são aquelas que diminuem o património do Estado. Assim, quando o Estado recebe uma receita efetiva, tem um acréscimo no seu património correspondente ao valor recebido, como acontece quando é cobrado um imposto ou uma taxa. Diferentemente, quando o Estado contrai um empréstimo, o seu ativo aumenta (pelo valor recebido) mas também aumenta o seu passivo (porque se constitui uma dívida). Um valor compensa o outro e a variação patrimonial é nula.

<sup>107</sup> Sobre o conceito de equilíbrio efetivo e seu confronto com outros conceitos de equilíbrio veja-se, entre nós, Teixeira Ribeiro, 1997:90ss. E, mais recentemente, Nazaré da Costa Cabral e G. Oliveira Martins, 2013:110ss;

Da mesma forma, nas despesas efetivas há uma diminuição do património do Estado porque há um valor monetário que desaparece do ativo. É o que acontece quando o Estado paga salários ou adquire serviços. Mas em certas despesas à diminuição do ativo corresponde uma diminuição do passivo: se o estado paga uma dívida, o dinheiro utilizado sai do ativo, mas a dívida sai do passivo, e a variação do património é nula. São despesas não efetivas.

Esta conceção de equilíbrio é a conceção do liberalismo clássico oitocentista, que deveria ser cumprida em anos normais. Todas as despesas do Estado eram tidas como despesas efetivas, com exceção da amortização dos empréstimos. E todas essas despesas deveriam ser cobertas sem recurso a novos empréstimos. O critério apenas deixava de ser aplicado em tempos de guerra. Ninguém sustentava que em guerra se devesse ter como preocupação central evitar o crescimento do endividamento, porque estava em causa a sobrevivência do país. Em tempo de guerra, portanto, haveria défices orçamentais e a dívida crescia; em tempo de paz, não se deveria gerar nova dívida e devia desejavelmente pagar-se a existente.<sup>108</sup>

A conceção de equilíbrio efetivo está ainda na base da generalidade das regras hoje aplicáveis em vários países, estando nomeadamente subjacente às regras europeias que desde o Tratado de Maastricht (1992) limitam os défices orçamentais dos estados membros da União Europeia.

Na definição moderna de despesas efetivas, já não se pode dizer que elas correspondam a todas as despesas do Estado com exceção do reembolso de empréstimos. O conceito é refinando para ter em conta que certas despesas se traduzem na aquisição de ativos que aumentam o património financeiro do Estado (tal como certas receitas têm como contrapartida a diminuição desse património). Assim, quando há aquisição de ativos de natureza financeira (designadamente empresas e participações em empresas) à despesa corresponde a entrada no património do Estado de um ativo que tem um valor contabilístico, pelo que a despesa é uma despesa não efetiva.<sup>109</sup> Correspondentemente, a receita da alienação de ativos financeiros é uma receita não efetiva.

---

<sup>108</sup> Veja-se como exemplo desta política orçamental a evolução da dívida pública britânica. No final das guerras Napoleónicas, em 1815, a dívida pública do Reino Unido tinha um valor de cerca de 200% do PIB. Foi-se reduzindo até cerca de 30% do PIB nas vésperas da I Guerra Mundial, tendo voltado a subir com as duas Guerras para um valor superior a 200% do PIB.

<sup>109</sup> Exemplificando: quando o estado reforçou o capital da Caixa Geral de Depósitos, realizou uma despesa de cerca de 4.000 milhões de euros. Se se considerar que o valor da CGD aumentou no mesmo montante, o património do Estado não teve qualquer variação – saiu o dinheiro mas aumentou o valor de um ativo do Estado no mesmo montante.

O mesmo raciocínio não é aplicável a todas as compras e vendas de bens com valor económico. Dir-se-ia que quando o Estado faz despesa na aquisição de um edifício, o dinheiro despendido é compensado pela entrada desse edifício no ativo do Estado, e que se trataria também de uma despesa não efetiva. Acontece, contudo, que a maior parte dos bens que integram o património do Estado têm um valor contabilístico de zero.<sup>110</sup> Assim, não há contabilisticamente nenhum valor a ingressar no património público quando um edifício é comprado ou construído, e trata-se de uma despesa efetiva. De forma simétrica, quando um bem é vendido não há nenhuma diminuição contabilística do património do Estado e a receita é uma receita efetiva. Apenas na aquisição e alienação de ativos de natureza financeira se verifica que a correspondente despesa ou receita é não efetiva.

Assim, na conceção moderna de equilíbrio efetivo, há outras despesas para além da amortização de empréstimos que são despesas não efetivas (a aquisição de uma empresa pelo Estado, o aumento de capital de uma empresa pública, empréstimos concedidos pelo Estado). Estas despesas não concorrem para o montante da despesa efetiva do Orçamento. Como vulgarmente se diz, “não contam para o défice”. Tais despesas têm contudo, geralmente, pouca importância no conjunto da despesa pública,<sup>111</sup> pelo que no essencial se mantém a ideia tradicional de que num orçamento equilibrado só há novos empréstimos para financiar a amortização dos empréstimos velhos, sendo toda a restante despesa pública financiada com receita efetiva.

Chegamos assim à razão para apurarmos o saldo efetivo do Orçamento: medir o saldo efetivo é medir o efeito do orçamento sobre o endividamento público.<sup>112</sup> Do lado da receita, o critério separa fundamentalmente impostos e taxas para um lado (receitas efetivas) e empréstimos para o outro.

<sup>110</sup> A justificação para este tratamento dos ativos, que é distinto do que acontece na contabilidade de uma empresa, é que na empresa o bem tem um valor no balanço porque é colocado ao serviço da atividade da empresa e portanto se espera que gere rendimentos; enquanto o Estado não tem como finalidade da sua atividade gerar rendimentos, e portanto não há rendimentos futuros associados à propriedade da generalidade dos bens do Estado.

<sup>111</sup> Nos últimos anos, registam-se algumas exceções importantes devido às sequelas da crise financeira – as despesas com a recapitalização do banco público e com os empréstimos ao fundo de resolução bancária foram despesas públicas importantes que poderiam ser consideradas não efetivas.

<sup>112</sup> Como já referimos, a variação do endividamento depende essencialmente do saldo orçamental, mas o facto de algumas despesas e receitas relativas a ativos financeiros serem consideradas despesas não efetivas faz com que esses valores não sejam rigorosamente coincidentes. Este e outros fatores levam à existência de um procedimento designado por *ajustamento défice-dívida*, que se destina a fazer a reconciliação dos dois indicadores. Cfr. Conselho de Finanças Públicas, 2013:6.

A generalidade das despesas serão despesas efetivas, com exceção do reembolso dos empréstimos. Assim, num orçamento equilibrado, só há contração de dívida para pagar dívida que existe, e não há variação do endividamento. Quando há déficit, a dívida pública cresce no mesmo montante, porque as receitas efetivas não chegaram para as despesas efetivas e foi preciso contrair empréstimos para financiar parte das despesas efetivas. Por isso se pode dizer que déficit efetivo é equivalente a endividamento líquido. Quando há *superavit*, pelo contrário, a dívida pública desce. O saldo orçamental permite saber o valor da evolução do endividamento público, e o objetivo de saldo equilibrado vai ao encontro das preocupações sobre crescimento da dívida pública.

### **3.1.2. Justificações para o equilíbrio efetivo como objetivo de política orçamental**

#### **a) sustentabilidade da dívida pública**

Com um orçamento em equilíbrio efetivo, o valor nominal da dívida pública mantém-se constante. O objetivo de equilíbrio orçamental será assim defendido por quem tenha como prioridade evitar o aumento desse valor nominal da dívida, para evitar riscos na solvabilidade do Estado ou crescimento do peso da despesa com juros. A dívida acumulada do Estado gera o dever do pagamento anual de juros e, supondo uma taxa de juro constante, o valor anual desses juros a pagar varia na mesma proporção da variação da dívida pública. Com déficit orçamental efetivo, a dívida cresce e cresce também o valor anual de juros a pagar no futuro, que reduz os montantes disponíveis para outras despesas públicas.

Contudo, o crescimento anual e constante do valor nominal da dívida pública não é só por si uma situação insustentável. Os países tendem a registar anualmente crescimento económico, o que significa que o tamanho da economia – e consequentemente a dimensão das receitas tributárias a partir das quais são pagos os juros – também tende a crescer anualmente. Um país pode ver crescer todos os anos o valor nominal da sua dívida pública, e simultaneamente descer o encargo real que essa dívida representa, se o PIB nominal crescer a ritmo superior.<sup>113</sup> O indicador que devemos ter presente

---

<sup>113</sup> Foi o que aconteceu em Portugal entre 2016 e 2018. Embora o país tenha registado em todos esses anos um déficit orçamental efetivo, e consequentemente uma subida do valor nominal da dívida, o peso desta desceu de 131,5% do PIB para cerca de 122% PIB.

como indicador da sustentabilidade da dívida pública não é, assim, o valor nominal da dívida, mas o peso da dívida pública na economia nacional, ou seja, o valor da dívida em percentagem do PIB. Não é assim necessária uma situação permanente de equilíbrio ou excedente orçamental para assegurar que a *ratio* dívida pública/PIB não cresce, bastando assegurar que o défice se contém em valores que assegurem um crescimento do endividamento que é inferior ao crescimento económico.<sup>114</sup>

### **b) efeito na poupança e no investimento**

Para o liberalismo clássico, que via toda a despesa pública como despesa de consumo, o défice orçamental era a medida em que o aforro das famílias era desviado do investimento (privado) para o financiamento de despesa pública, representando o défice orçamental, portanto, uma diminuição do investimento do país. Havendo menos investimento, haveria também uma redução do ritmo de crescimento económico.

Esta conceção não pode hoje ser seriamente defendida porque é evidente que o Estado faz também despesa de investimento, suscetível de aumentar a riqueza do país no futuro. Contudo, não deve ser ignorado que o défice orçamental pode efetivamente ter efeitos negativos sobre o investimento privado. Na verdade, os detentores de capitais que são emprestados ao Estado poderiam também ser aplicá-los em investimento. A procura de fundos pelo Estado nos mercados de capitais empurra naturalmente para fora do mercado algum investimento privado, por via do aumento da taxa de juro, fenómeno que tem a designação de *crowding out*.

### **c) risco de inflação**

A ligação entre défice orçamental e inflação existe sobretudo em países que emitem dívida na sua própria moeda e podem financiar-se com empréstimos contraídos junto do seu banco central. Se a despesa pública é financiada com impostos, podemos esperar que o aumento da despesa pública seja compensado pela redução da despesa privada (porque ao setor privado são subtraídos esses recursos por via do imposto). Se pelo contrário o governo pede um empréstimo ao banco central, o empréstimo vai ser financiado com emissão de moeda.

---

<sup>114</sup> Esta afirmação não invalida que se possa defender que é desejável atingir um excedente ou equilíbrio orçamental se o objetivo for uma redução - ou uma redução mais acelerada - do peso da dívida no PIB.

Aumenta, portanto, a procura global, financiada com aumento do volume de moeda em circulação, o que pode resultar em aumento da inflação.<sup>115</sup>

### **Apreciação**

Vistos estes argumentos, importa esclarecer que não há, do ponto de vista económico, nenhuma razão para sustentar que o equilíbrio orçamental é, em todas as situações, um objetivo desejável de política orçamental. A sustentabilidade da dívida pública é compatível com a existência de situações de défice orçamental permanente; o eventual efeito no investimento privado tem de ser comparado com o efeito benéfico da despesa pública adicional; o risco de inflação é mitigado pela existência de bancos centrais independentes que não financiam diretamente os défices orçamentais.

Em contrapartida, na definição do saldo orçamental desejável, deve ser tida em conta a conjuntura económica. A despesa e a receita do Estado representam uma parte muito grande da economia, e na definição de política orçamental não pode ser ignorado o efeito da sua variação sobre o ritmo do crescimento. Particularmente em períodos de recessão, a existência de défice orçamental pode ser considerada uma situação desejável, porque a procura e a absorção da poupança do Estado compensam a falta de procura e o excesso de poupança desejada dos privados.

Em particular, importa rejeitar a comparação da situação do Estado com a de um indivíduo ou de uma família na qual uma gestão prudente aconselharia que as despesas não ultrapassassem os rendimentos. A situação do Estado não pode ser comparada com a de uma pessoa individual, em primeiro lugar, pela duração – tendencialmente perene – do Estado, que não tem de se preocupar em pagar as suas dívidas durante o seu período de vida. Mas sobretudo pelo facto de, ao contrário do que acontece com uma família ou mesmo uma empresa, o Estado não poder abstrair-se do efeito que o saldo orçamental tem sobre a economia em geral e sobre as suas próprias receitas. Quando o Estado resolve aumentar a sua poupança, reduzindo a despesa,

---

<sup>115</sup> Esta ligação entre défice e inflação pode ser exemplificada pelo famoso caso da hiperinflação alemã dos anos 20. A Alemanha registava consideráveis défices orçamentais em virtude das dívidas de reparações de guerra, défice que era financiado pela emissão de marcos. O défice agravou-se em 1923 quando o governo federal decidiu financiar a resistência passiva dos mineiros do Rur à ocupação francesa. O resultado foi uma explosão do crescimento dos preços e desvalorização do papel-moeda alemão para níveis inimagináveis. O valor do dólar face ao marco alemão passou de cerca de 300 marcos para 7.000 marcos ao longo de 1922, e para cerca de 4 biliões de marcos (4.000.000.000.000) em novembro de 1923. O banco central teve necessidade de emitir notas com o valor de 50 biliões de marcos. Esta experiência traumática é apontada como explicação para a insistência alemã na proibição de que o Banco Central Europeu possa financiar diretamente os estados membros, proibição que foi incluída nos tratados europeus no âmbito da criação do euro.

isso tem um efeito direto de redução do PIB; além disso, como a despesa do Estado é também rendimento de famílias ou empresas, a redução da despesa pública vai refletir-se em redução da despesa destas (nova redução do PIB) e em redução das próprias receitas fiscais do Estado. Nada disto acontece quando uma família reduz a sua despesa.<sup>116</sup>

Qual deve ser então o saldo orçamental que se deve procurar atingir? Não há um valor mágico de saldo orçamental ideal. A política orçamental deve ser formulada na perspetiva da *função de estabilização económica*. Assim, tem de ter em conta duas restrições fundamentais: por um lado, o efeito das despesas e receitas públicas sobre a conjuntura, usando o orçamento como instrumento de política anti cíclica; por outro, a sustentabilidade da dívida pública. Na situação presente de Portugal, esta última consideração é extremamente importante, devido ao elevado peso que a nossa dívida representa no PIB, podendo acarretar um risco para a capacidade de financiamento do Estado. No nosso entendimento, essa situação aconselha a que, fora de períodos de crise, a política orçamental tenha como objetivo uma significativa redução do valor real da dívida pública, através de excedentes orçamentais.

### 3.1.3. Saldo efetivo do Orçamento e conjuntura económica

Na definição de um orçamento equilibrado – ou de qualquer outra meta para o saldo efetivo – como objetivo de política orçamental, não pode ser ignorada sua relação com a conjuntura económica, por duas razões: por um lado, o saldo do orçamento pode variar significativamente em função da conjuntura, independentemente de qualquer alteração de políticas; por outro, as medidas de política económica que devem ser adotadas para contrariar a conjuntura, designadamente para contrariar uma recessão, envolvem a necessidade de défices orçamentais.

#### a) estabilizadores orçamentais

Os efeitos da conjuntura sobre o equilíbrio orçamental recebem o nome de *estabilizadores orçamentais automáticos*, e resultam do comportamento de certas despesas e receitas em função das flutuações da atividade económica.

<sup>116</sup> Mais desenvolvidamente sobre estes efeitos da redução da despesa pública ver Fernando Rocha Andrade (2011:11ss). Ao facto de uma variação da despesa pública provocar uma variação do PIB que é superior ao valor dessa variação da despesa dá-se o nome de *efeito multiplicador*.

A receita fiscal, nomeadamente, é muito sensível ao ritmo do crescimento económico. A maioria dos impostos incidem sobre rendimentos e sobre transações, e ambos tendem a diminuir com uma crise: pessoas que ficam desempregadas não têm salários; as compras de bens e serviços descem afetando tanto os impostos sobre os lucros das empresas como os que incidem sobre a despesa de consumo; impostos que são liquidados não são pagos por os devedores entram em insolvência. Inversamente, a receita fiscal tende a aumentar em períodos de expansão pelos fenómenos opostos.

Do outro lado das colunas do orçamento, há um conjunto de despesas que decorrem diretamente de lei (e não dependem portanto qualquer decisão política) que também tendem a subir em período de crise: o valor de pagamentos de subsídio de desemprego depende do número de desempregados, outras despesas sociais dependem dos rendimentos dos habitantes do país (designadamente todos os apoios concedidos em função de situações de carência económica). Inversamente, se há criação de emprego e aumento dos rendimentos, estas despesas descem.

Todas estas despesas são despesas efetivas e, em consequência, o saldo orçamental varia por mero efeito da conjuntura e mesmo que não exista qualquer nova medida de políticas públicas. Em recessão, aumentam as despesas e diminuem as receitas, degradando o saldo orçamental.<sup>117</sup> Em expansão, as receitas aumentam, as despesas diminuem e o saldo melhora.

Chamamos a estes efeitos *estabilizadores* porque o seu funcionamento ajuda, só por si, a contrariar os efeitos do ciclo económico. Uma recessão é marcada pela falta de procura agregada. A despesa pública, ao subir, apoia essa procura, e a descida da receita fiscal significa que menos dinheiro é retirado a famílias e empresas e que fica um maior rendimento disponível para a procura privada do que ficaria se a receita fiscal se mantivesse. Estes efeitos de agravamento do défice orçamental são, portanto, positivos no sentido de aliviar uma recessão.

## **b) saldo estrutural**

Estando o valor do saldo orçamental dependente do estado da economia, é possível calcular o *saldo orçamental estrutural*, ou saldo de pleno emprego. Ao contrário do saldo efetivo, que se calcula diretamente a partir dos dados contabilísticos, pela diferença entre despesas e receitas efetivamente

---

<sup>117</sup> Na crise financeira da década passada, os países da zona euro viram os seus défices orçamentais passar de uma média de 0,6% do PIB em 2007 para 2% em 2008 e 6,2% em 2009.

registadas, o saldo estrutural é uma extrapolação: representa o saldo efetivo que existiria caso a economia estivesse em pleno emprego, ou seja, o saldo efetivo corrigido do efeito dos estabilizadores automáticos.

Para calcular o saldo estrutural,<sup>118</sup> temos que seguir dois passos: primeiro, estimar o *hiato de produto*, ou seja, a diferença entre o PIB real e o PIB potencial (aquele que existiria em pleno emprego); seguidamente, estimar os efeitos desse hiato nas despesas e nas receitas públicas.<sup>119</sup> Subtraindo ao saldo orçamental efetivo o valor desses efeitos (a despesa acrescida e a perda de receita que só acontecem por não estarmos em pleno emprego) temos o valor do saldo estrutural.

O cálculo do saldo estrutural tem como objetivo sabermos em que medida o saldo efetivo que se verifica está a ser determinado pela conjuntura, ou seja: até que ponto o défice que se regista resulta da conjuntura e até que ponto existiria de qualquer maneira mesmo que a economia estivesse em pleno emprego.

### c) políticas anti cíclicas

No longo prazo, o produto tende a coincidir com o produto potencial, e o ritmo do crescimento económico depende essencialmente do crescimento da produtividade. No curto prazo, contudo, registam-se afastamentos entre o produto e o produto potencial (hiato de produto) caracterizados alternativamente por situações de inflação ou de desemprego. Nos processos de afastamento para baixo relativamente ao produto potencial, o valor do PIB pode diminuir em termos reais, e temos uma recessão.

No modelo keynesiano, a recessão é vista como um problema de insuficiência da procura agregada para manter a economia num nível equivalente ao produto potencial. Os agentes económicos têm um excesso de poupança desejada e substituem despesa pela detenção de moeda em saldos líquidos. Acontece que a despesa de uns é o rendimento de outros, e este aumento da preferência pela liquidez tem um efeito depressivo sobre a atividade económica.

Os instrumentos para corrigir esta situação são a política monetária e a política orçamental, sendo a segunda mais importante à medida que as taxas de juro se aproximam de zero a os instrumentos de política monetária se tornam menos eficientes.<sup>120</sup> A política orçamental pode agir sobre a procura

<sup>118</sup> Cfr. Trigo Pereira *et al.*, 2016:472ss.

<sup>119</sup> Este cálculo implica determinar as *elasticidades* das várias componentes da despesa e da receita que são sensíveis à variação do produto.

<sup>120</sup> Recorde-se o que foi estudado sobre política monetária na disciplina de Economia Política (v.g., Manuel Porto, 2014). Face à procura de moeda, as autoridades monetárias descem a taxa de juro, mas essa política torna-se ineficaz quando a taxa de juro se torna próxima de zero.

interna, através de despesas compra do Estado, que aumentam diretamente a procura; através de despesas-transferência e redução de impostos, que aumentam o rendimento disponível das famílias e a capacidade de as empresas fazerem despesa.

A política orçamental pode ser usada para contrariar o excesso de poupança desejada dos agentes económicos, fazendo o Estado uma “poupança negativa”,<sup>121</sup> ou seja, registando um saldo orçamental deficitário. Além do efeito automático que decorre dos estabilizadores, pode assim ser aconselhável, face a uma recessão, adotar uma política orçamental expansionista, através de medidas que aumentam a despesa ou reduzem a receita.

Devemos ter em conta que a política orçamental apenas age sobre a procura interna, que é apenas uma parte da procura agregada (esta inclui também a procura externa – procura por residentes no estrangeiro de bens e serviços criados no nosso país). O grau de abertura da economia ao exterior limita a eficácia da política orçamental, quer porque não afeta a procura externa (que pode estar também em queda numa recessão global) quer porque parte dos acréscimos de despesa pública e privada se dirigem a bens importados, dissipando o efeito da política orçamental.<sup>122</sup>

### 3.1.4. Outros critérios de equilíbrio orçamental

O critério de equilíbrio efetivo é um critério exigente do ponto de vista do endividamento público porque, pretendendo manter o orçamento equilibrado, não se pode fazer qualquer novo endividamento, mas apenas contrair empréstimos para pagamento de dívida que já existe. A aplicação de outros critérios de equilíbrio foi historicamente defendida para flexibilizar o recurso

---

<sup>121</sup> Este ponto é sublinhado pelo economista Richard Koo, que introduziu o conceito de “*balance sheet recession*” (cfr. Koo, 2011). Este autor refere que, como fator causal da Grande Depressão e das situações de recessão mais prolongada temos o desejo de reduzir passivos por setores da sociedade com elevados níveis de endividamento, sendo a quebra da procura agregada uma consequência do desejo de reduzir a situação de excesso de endividamento. Naturalmente, não é possível que uns reduzam a sua dívida sem que outros se endividem ou reduzam as suas posições líquidas positivas, porque o saldo entre posições passivas e ativas para o total da economia é necessariamente zero. Nestas circunstâncias, o papel da política orçamental é o aumento da situação passiva do Estado, como contraponto do movimento generalizado de redução de passivos.

<sup>122</sup> Em contrapartida, há um efeito externo da política orçamental de cada país, aumentando a procura agregada que se regista em outros países. No espaço europeu, estes efeitos (efeito externo da política orçamental e dissipação dos seus efeitos) são significativos, justificando a ideia de coordenação das políticas orçamentais dos estados-membros da UE.

ao endividamento. Pegando na ideia de o equilíbrio é uma situação desejável, trata-se de mudar a própria noção de equilíbrio, propondo o entendimento de que em certas circunstâncias o Estado deveria endividar-se – sendo o orçamento com crescimento do endividamento qualificado como equilibrado.

**a) Critério de equilíbrio ordinário<sup>123</sup>**

Este critério mede o saldo entre a receitas que se tendem a repetir todos os anos (receitas ordinárias) e as despesas que se tendem a repetir todos os anos (despesas ordinárias). Os empréstimos são qualificados como receita extraordinária e o conceito de equilíbrio resulta na defesa de que as despesas ordinárias devem ser cobertas com receitas ordinárias (impostos, sobretudo), e que apenas as despesas extraordinárias devem ser financiadas com empréstimos.

A justificação para o critério de equilíbrio ordinário é que as despesas ordinárias esgotam a sua utilidade no ano em que ocorrem (e por isso tendem a repetir-se), devendo ser financiadas com receita de impostos. As despesas extraordinárias prolongam no tempo a sua utilidade e podem ser pagas com empréstimos que também serão reembolsados no futuro.

Esta repartição entre despesas que se repetem ou não todos os anos é uma distinção de certo modo artificial, porque, por exemplo no caso das obras públicas, a despesa com a construção de uma determinada estrada não se repetirá, mas o Estado pode gastar todos os anos o mesmo valor na construção de estradas (falando-se então em despesas extraordinárias recorrentes). É artificial, também, porque não tem consistência económica a ideia de que despesas que tendem a repetir-se todos os anos não têm benefícios em períodos futuros e que despesas extraordinárias têm necessariamente esses benefícios.

Na sua crítica a este critério de equilíbrio, Teixeira Ribeiro, tendo presente a experiência de meio século de aplicação deste critério em Portugal (durante o Estado Novo) destacava também que a incerteza na classificação das despesas e receitas como ordinárias ou extraordinárias “deixava ao arbítrio do Governo a escolha dos meios de financiamento de muitas das despesas”.<sup>124</sup> Com o critério de equilíbrio então vigente e poderes não escrutinados de qualificação das despesas, o saldo orçamental era naturalmente aquele que o Governo quisesse que fosse.

<sup>123</sup> Sobre este critério e uma apreciação crítica da sua justificação veja-se, além das obras já citadas, Teixeira Ribeiro (1976).

<sup>124</sup> Teixeira Ribeiro, 1997:96.

O critério de equilíbrio ordinário não tem hoje aplicação geral, mas há uma sua sobrevivência na qualificação de certas despesas como extraordinárias para justificar o incumprimento de metas de saldo orçamental efetivo. Neste contexto, a razão de ser dessa qualificação é não se justificarem medidas de correção de desvios se a situação que motivou a desequilíbrio das contas não tender a repetir-se.

#### **b) Critério do equilíbrio corrente**

O critério de equilíbrio corrente é um critério menos exigente que o de equilíbrio efetivo, e visa favorecer a realização de investimento público, já que permite que este investimento seja financiado através de endividamento. Este critério de equilíbrio compara receitas e despesas correntes, que se opõem a receitas e despesas de capital.

O critério da distinção entre despesas correntes e de capital é o seu efeito sobre o património duradouro do Estado, ou seja, sobre o seu capital fixo. Assim, as despesas-compra que são aplicadas em fatores “consumíveis” - bens consumíveis, serviços, trabalho – são as despesas correntes; as despesas em bens duradouros são as despesas de capital. Da mesma forma, a receita de alienação de bens duradouros do Estado será uma receita de capital e a receita relacionada com prestação de serviços (como as taxas) será uma receita corrente.

Nas despesas-transferência e nas restantes receitas, o critério assenta numa suposição sobre os seus efeitos no aforro e investimento. Assim, as transferências que têm como destino o financiamento do consumo privado são despesas correntes, sendo despesas de capital se financiam o investimento privado. Do lado da receita, as receitas que são pagas pelos privados com o rendimento corrente, como os impostos, são receitas correntes; a receitas que provêm do aforro dos particulares, como a dívida pública, são receitas de capital.

Com o equilíbrio corrente do orçamento atingir-se-ia assim uma neutralidade do orçamento no que toca aos seus efeitos sobre o investimento total do país. A despesa corrente (consumo público ou financiamento do consumo privado) seria financiada com receitas provenientes do rendimento corrente e o consumo público seria compensado por redução do consumo privado. A despesa de capital absorveria aforro privado e diminuiria o investimento privado, mas em contrapartida aumentaria o investimento público (ou o financiamento de outro investimento privado). A absorção do aforro privado por via da dívida pública não diminuiria assim o investimento total do país

Aplicando entre critério de equilíbrio, admite-se que a despesas do Estado em bens duradouros sejam financiadas pelo endividamento. Um orçamento

em que o investimento público é financiado com endividamento está nessa medida em déficit efetivo, mas é equilibrado do ponto de vista do critério de equilíbrio corrente. É por isso um critério de equilíbrio que é privilegiado quando se pretende facilitar a realização de investimento público.

O argumento central dos defensores da ideia de equilíbrio corrente é semelhante ao avançado em defesa do equilíbrio ordinário, mas assente em bases conceptuais mais sólidas. Uma vez que as despesas de capital criam bens que vão criar utilidades para o futuro, é adequado que não sejam pagos com os impostos do ano e que possam ser financiados com endividamento, ou seja, com empréstimos que serão pagos ao longo do tempo de vida útil desses bens duradouros. Poderia mesmo fazer-se um paralelo com o investimento privado: assim como é racional uma empresa endividar-se para investir, pagando a dívida com o retorno do investimento, também o Estado poderia endividar-se para investir, pagando a dívida no futuro com as receitas fiscais mais elevadas decorrentes do impacto desse investimento na economia nacional.

O principal problema deste argumento é que não há verdadeiramente uma identificação entre despesas de capital e criação de utilidades para o futuro. Há despesa corrente que, da mesma forma ou mesmo em maior medida, tem efeitos positivos no futuro. A maior alteração estrutural que o nosso país teve nas últimas décadas foi o aumento dos níveis de qualificação dos portugueses. Há poucas dúvidas que o aumento das qualificações das pessoas tem grande impacto no crescimento económico futuro. O essencial da despesa de educação que permite esse aumento das qualificações não é, contudo, despesa de capital. Não é fundamentalmente da construção de escolas que ele depende, mas da despesa corrente que se traduz no funcionamento dessas escolas ou nos apoios sociais que permitem às famílias de menores recursos terem os seus filhos na escola.

Quanto ao argumento de que o Estado está a investir, e que esse investimento vai fazer aumentar o PIB, temos que assinalar que o investimento público não tem a mesma natureza do investimento das empresas. Estas investem para gerar receita no futuro, e o investimento justifica-se ou não se gerar receita que cubra os custos do investimento. Pelo contrário, nem todos os investimentos do Estado fazem aumentar o PIB no futuro (e a receita fiscal futura que paga o serviço da dívida), nem esse é o indicador que nos diz se um investimento público é desejável ou não.

A despesa do Estado deve ter como objetivo aumentar o bem-estar das populações. O PIB, como sabemos, não é um indicador perfeito do bem-estar,

e existem muitas aplicações da despesa pública que aumentam o bem-estar mas não têm qualquer efeito positivo no PIB nem geram acréscimos de receita fiscal futura que o permita pagar.

O principal problema da regra do equilíbrio corrente é assim que não fornece um indicador de sustentabilidade do endividamento público. Se um país tem um orçamento em equilíbrio corrente, então tem necessariamente um défice efetivo, ou seja, está a ter endividamento líquido pelo valor das despesas de capital. Esse endividamento pode ser superior ao que é possível comportar dentro de uma trajetória sustentável da dívida pública: podem estar a ser gerados défices efetivos que fazem com que a dívida pública cresça duradouramente mais depressa do que o PIB.

#### **d) equilíbrio de saldo primário**

O equilíbrio de saldo primário não é propriamente um critério distinto de apuramento do equilíbrio orçamental, mas antes uma derivação do critério de equilíbrio efetivo, que é aqui referido apenas porque vigorou como critério de equilíbrio orçamental em Portugal, tendo sido introduzido pela Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado de 1991.<sup>125</sup>

Para apuramento do saldo primário, comparam-se as despesas efetivas com as receitas efetivas, com apenas uma modificação: a receita efetiva é comparada com a despesa primária. A despesa primária não inclui a despesa com os juros da dívida pública, que é uma despesa efetiva. Assim, a despesa com juros não é incluída na despesa para efeitos de apuramento do saldo orçamental primário – na expressão de Aníbal Almeida, as despesas com juros são promovidas a “despesas não efetivas honorárias.”

A fixação de um objetivo de equilíbrio de saldo primário (como aconteceu na lei portuguesa de 1991) tem uma fundamentação essencialmente política. Entendendo-se como preferível o critério do equilíbrio efetivo, mas não se considerando atingível esse objetivo, o objetivo de saldo primário equilibrado oferece um sucedâneo, em que se pode dizer que o Governo financia com receitas efetivas as despesas que “decide”, e paga com empréstimos a despesa que “herda”, ou seja, os juros da dívida passada. Assim, este objetivo de equilíbrio pode ser descrito como aplicação do adágio “quem não tem cão, caça com gato”: não sendo possível atingir o equilíbrio efetivo (por culpa do peso da dívida herdada), pelo menos atingir-se-ia o equilíbrio de saldo primário.

<sup>125</sup> Cfr. artigo 4º da Lei 6/91, de 20 de fevereiro.

Sendo um critério de equilíbrio derivado do equilíbrio efetivo, o equilíbrio de saldo primário não cumpre o objetivo central daquele: num orçamento em equilíbrio efetivo, sabemos que o valor da dívida se mantém constante. Pelo contrário, com um saldo primário equilibrado, temos a certeza de que a dívida pública sobe – sobe pelo valor dos juros que são pagos nesse ano e para cujo pagamento são contraídos empréstimos

O que foi dito não significa que não seja importante o apuramento do saldo primário do orçamento como indicador de política orçamental. A comparação entre o saldo primário e o saldo efetivo dá-nos o peso que representa o pagamento dos juros da dívida pública, e é possível determinar qual o saldo primário necessário à manutenção do peso da dívida pública no PIB a partir do conhecimento da taxa de crescimento do PIB e da taxa de juro da dívida.<sup>126</sup>

### 3.1.5. As conações de equilíbrio orçamental na legislação portuguesa

Nos últimos 200 anos vigoraram em Portugal, numa época ou em outra, todos os critérios de equilíbrio orçamental que foram referidos. Até ao final da I República, o critério era o do equilíbrio efetivo, tanto como o fora no período da monarquia constitucional e era comum em toda a Europa.<sup>127</sup> Até 1913, tal equilíbrio nunca tinha sido atingido (nem voltou a sê-lo entre 1914 e 1928), e por isso ficaram famosos os superavits orçamentais conseguidos enquanto Afonso Costa era Ministro das Finanças, nos orçamentos de 1912-13 e 1913-14.<sup>128</sup> O resultado era tão improvável que, escreve Fernando Pessoa, quando Afonso Costa apresentou o seu projeto de orçamento com “*superavit*, foi recebido à gargalhada pelo público, e os seus próprios partidários tiveram de fazer esforços sobre si mesmos para ter fé na obra, como a tinham no homem.”<sup>129</sup>

<sup>126</sup> Com um saldo primário equilibrado, o montante da dívida aumentará todos os anos a um ritmo idêntico ao da sua taxa de juro. Podemos então comparar a taxa de juro com a taxa de crescimento do PIB para determinar a evolução do peso da dívida pública no PIB. Se taxa de juro e taxa de crescimento do PIB forem idênticos, o peso da dívida manter-se-á constante com um saldo primário equilibrado. Caso o crescimento do PIB seja menor do que a taxa de juro da dívida, a diferença entre as taxas corresponderá ao superavit de saldo primário necessário para manter esse peso constante.

<sup>127</sup> Cfr. Teixeira Ribeiro (1976) e Sousa Franco, (1999:1:371). No período em causa começa-se também a fazer a contabilização de despesas e receitas ordinárias e extraordinárias, com o objetivo, refere Sousa Franco (*ibidem*) de “disciplinar a administração pública e os seus gastos regulares.”

<sup>128</sup> Cfr. Teixeira Ribeiro, 1976:58.

<sup>129</sup> Texto recolhido na coletânea Fernando Pessoa, *Da República (1910 – 1935)*, Recolha de textos de Maria Isabel Rocheta e Maria Paula Mourão, Lisboa, Ática, 1979, p. 129 com o título “O prestígio de

Com a (segunda) chegada de Salazar ao Ministério das Finanças, em 1928, é adotado o critério de equilíbrio do orçamento ordinário,<sup>130</sup> que seria depois inscrito na própria Constituição. O artigo 67º da Constituição de 1933 dispunha que “o Estado só poderá contrair empréstimos para aplicações extraordinárias”. A vigência deste conceito de equilíbrio prolongou-se por todo o Estado Novo, e a situação de equilíbrio orçamental era a regra, embora se deva assinalar, em linha com a já referida crítica de Teixeira Ribeiro, que a margem de discricionariedade na classificação das despesas e receitas como extraordinárias permitia ao Governo construir, artificialmente, esse equilíbrio.<sup>131</sup>

A Constituição de 1976 não tinha (e continua a não ter) qualquer objetivo de saldo orçamental. As primeiras leis de enquadramento orçamental da democracia introduziram o objetivo de equilíbrio corrente do orçamento,<sup>132</sup> em linha com uma intenção de promoção do investimento público. Em 1991, este objetivo foi substituído na LEO<sup>133</sup> pelo objetivo de saldo primário equilibrado. A introdução deste objetivo, cujas limitações já referimos, mereceu de Teixeira Ribeiro o comentário de que a seu único propósito era “permitir aos governos apresentar como equilibrados orçamentos que na realidade o não estão, que só o estão mercê de uma ficção legal.”<sup>134</sup> Na verdade, todo o período desde 1974 é marcado por uma expansão das funções do Estado que leva a um crescimento da despesa pública que tem um ritmo muito superior ao da receita, verificando-se sempre significativos défices orçamentais efetivos até 2018.<sup>135</sup>

A LEO aprovada em 2001 continuou a consagrar este objetivo de saldo primário,<sup>136</sup> mas por esta época tal objetivo tinha-se tornado largamente

---

Salazar não se deriva da sua obra financeira.”

<sup>130</sup> Através do Decreto 15465, uma das peças da reforma orçamental de Salazar. Cfr. Teixeira Ribeiro, 1976:51.

<sup>131</sup> Teixeira Ribeiro (1976:59-60) refere que os orçamentos de 1928 a 1932 tinham também um excedente efetivo; a partir daí, as situações de déficit efetivo que ocorreram foram sempre ocultadas pela apresentação dos orçamentos como equilibrados ou superavitários do ponto de vista do equilíbrio ordinário. Nuno Valério (1994:331) conclui que o recurso a este “artifício contabilístico” se explica por uma razão política: “os saldos positivos das contas públicas desempenharam talvez um papel decisivo na consolidação do regime político do Estado Novo e do poder de Oliveira Salazar dentro dele”. Ainda assim, deve registar-se que no pós II Guerra Mundial, e até 1974, as situações de equilíbrio ou excedente efetivo são a regra, conseguidas à custa de um nível de despesa pública extremamente baixo (cfr. Teodora Cardoso, 2017).

<sup>132</sup> Leis 65/77 e 40/83. Esta legislação impunha também, contudo, que fosse apurado o saldo efetivo do orçamento. Cfr. Sousa Franco, 1999:l:373.

<sup>133</sup> Lei 6/91, de 20 de fevereiro.

<sup>134</sup> Teixeira Ribeiro, 1991:297.

<sup>135</sup> Cfr. Teodora Cardoso, 2017:2-5.

<sup>136</sup> Artigo 20º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto. A referência a saldo primário equilibrado foi permanecendo nas sucessivas versões da Lei 91/2001, embora a partir da revisão da LEO realizada pela Lei n.º 22/2011, esse critério passasse a coexistir com as referências, nos novos artigos 10º-A e

irrelevante, porque no processo de criação da moeda única, a partir de 1992 (Tratado de Maastricht) os estados-membros ficaram sujeitos a limites de défice orçamental que são calculados com base num critério de saldo efetivo. O predomínio dos objetivos de saldo orçamental decorrentes de regras da União Europeia tem tradução na LEO em vigor, a qual, no seu artigo 20º, se limita a devolver para as regras europeias aplicáveis a definição desses objetivos e limites de saldo orçamental. A compreensão das regras neste momento aplicáveis em Portugal requer, portanto, que nos debruçemos sobre a evolução dessas regras europeias.

### 3.2. Regras sobre saldo orçamental na Lei de Enquadramento

Das regras de direito europeu resulta uma sujeição das políticas orçamentais dos estados-membros a um conjunto de regras que visam retirar liberdade na decisão orçamental. É assim consagrada uma abordagem da política orçamental geralmente designada por “*rules rather than discretion*”<sup>137</sup>.

Numa perspetiva de finanças funcionais, o planeamento económico, e designadamente os objetivos de saldo orçamental, deveriam ser determinados em função da conjuntura e com o objetivo de aproximar a economia do pleno emprego. Desde os anos 70, a crítica consistente desta visão é que incorpora um “viés de défice”, ou seja, que os governos democráticos assumirão políticas em geral mais expansionistas do que o recomendável (designadamente por não se tomarem medidas restritivas em período de expansão).<sup>138</sup>

Numa obra recente,<sup>139</sup> as soluções consagradas no direito europeu são interpretadas como um equilíbrio entre as visões francesa e alemã sobre o

---

12º-C, aos objetivos de saldo orçamental decorrentes das normas europeias.

<sup>137</sup> A expressão vem do título de um artigo dos economistas Finn E. Kydland e Edward C. Prescott, “Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans”, publicado no *Journal of Political Economy* Vol. 85, No. 3 (Jun., 1977). O argumento central destes autores é que a decisão discricionária de planeamento económico não consegue atingir a maximização dos seus objetivos porque esses objetivos não dependem apenas da atuação pública, mas também do comportamento de agentes económicos racionais que antecipam as decisões políticas do Estado.

<sup>138</sup> Veja-se, por exemplo, **Buchanan e Wagner, 1977**.

<sup>139</sup> M. Brunnermeier, H. James e J. Landau, 2016, esp. pp. 85ss.

exercício dos poderes orçamentais. A visão francesa, decorrente da experiência de um Estado central forte, é no sentido da existência de flexibilidade das regras que permita a intervenção pública em situação de crise. A visão alemã, assente na experiência de organização federal, é antes no sentido de regras rígidas mesmo em momento de crise, para evitar situações de risco moral e a criação de condições para futuras crises.

No enquadramento jurídico criado a partir do Tratado de Maastricht prevaleceu a segunda destas visões, tanto no desenho da política monetária (e proibição de empréstimos do BCE aos estados-membros) como nos constrangimentos à política orçamental. A substituição da discricionariedade das políticas orçamentais por regras de determinação dos objetivos de saldo orçamental procura assim, seguindo regras pré-definidas, que o poder político seja impedido de prosseguir políticas deficitárias e que geram aumento sustentado da dívida pública ou inflação. Dito de outro modo, converte-se “a decisão orçamental adotada pelos Estados membros numa decisão limitada e enquadrada por objetivos macroeconómicos considerados prevaletentes.”<sup>140</sup>

A existência de regras não faz, contudo, desaparecer a necessidade de uma componente anti cíclica das políticas orçamentais.<sup>141</sup> Por isso, as regras europeias foram introduzindo nuances e flexibilidade no que era inicialmente (na versão original do Pacto de Estabilidade e Crescimento) apenas um objetivo rígido de saldo nominal.

Várias das alterações introduzidas em 2011 e 2013 respondem a essa necessidade de flexibilidade. A introdução do conceito de saldo estrutural incorpora no próprio critério de aferição de limite do défice o efeito da conjuntura sobre a variação do défice nominal. No mesmo sentido vai a consagração de exceções à aplicabilidade dos mecanismos de correção de desvio significativo. A consequência, contudo, é um conjunto de regras de alta complexidade, aplicação difícil e potencialmente arbitrária, em que se extraem consequências normativas de indicadores - como o défice estrutural - cuja medição exata é rodeada de dificuldades. Nada disto favorece a legitimação destas limitações ao exercício do poder democrático perante os detentores últimos desse poder, que são os eleitores.<sup>142</sup>

<sup>140</sup> Nazaré Costa Cabral e Guilherme d'Oliveira Martins, 2013:9.

<sup>141</sup> Sobre a consagração, designadamente consagração constitucional, de um limite para o défice orçamental, sem a flexibilidade que entretanto foi introduzida nas regras europeias pelas revisões de 2011 e 2013, já nos pronunciamos criticamente noutra sede - cfr. Andrade, 2012.

<sup>142</sup> Esta complexidade é reconhecida pela própria comissão europeia. No documento que lançou o debate público sobre o sistema de governação do euro, (Comissão, 2020), escreve-se: “*While the higher degree of sophistication of the SGP is meant to make the framework more adaptable to changing*

As regras orçamentais de direito europeu e as do Tratado Orçamental vinculam o Estado português. Algumas vigoram diretamente, como é o caso do limite de 3% do PIB para o défice das administrações públicas e de todas as disposições associadas ao braço corretivo do *Pacto de Estabilidade e Crescimento*, que apenas estão presentes na legislação europeia.

Relativamente a outras normas existe o dever de transposição para a legislação portuguesa. É o que acontece com as normas constantes da Diretiva 2011/85/UE, do Conselho, que faz parte do *Six Pack*, e da exigência de uma situação orçamental equilibrada ou superavitária, constante do Tratado Orçamental, cujo Artigo 3.º exige que a regra de seja transposta para a legislação nacional, “de preferência a nível constitucional, ou cujos respeito e cumprimento possam ser de outro modo plenamente assegurados ao longo dos processos orçamentais nacionais.”

Em Portugal, estas regras orçamentais europeias primeiro foram incluídas na Lei de Enquadramento Orçamental por alterações a esta lei ocorridas em 2011 e 2013,<sup>143</sup> cumprindo assim a obrigação de transposição das regras resultantes das revisões ocorridas nesses mesmos anos, bem como do Tratado Orçamental de 2012. A inclusão na LEO compre os requisitos definidos pelo Tratado Orçamental para a inclusão no direito nacional, já que, nos termos da nossa Constituição, a LEO tem valor reforçado face ao Orçamento do Estado.

No mesmo período foi também criada um organismo independente com a missão de acompanhar a avaliar a política orçamental – o *Conselho das Finanças Públicas* (CFP).<sup>144</sup> A existência destes organismos independentes está prevista no direito europeu no âmbito da monitorização dos objetivos de política orçamental.<sup>145</sup> Atualmente, o artigo 7º da LEO determina que o CFP deve pronunciar-se sobre a sustentabilidade das finanças públicas, os cenários macroeconómicos e o cumprimento das regras relativas a saldo orçamental,

---

*economic conditions, it has also increased its complexity and reduced its transparency, especially of the preventive arm. This has hampered ownership, communication and political buy-in.”*

<sup>143</sup> Lei n.º 22/2011 de 20 de Maio e Lei n.º 37/2013, de 14 de junho, que procederam respetivamente à quinta e à sétima alteração à LEO então em vigor (Lei n.º 91/2001).

<sup>144</sup> A criação do CFP foi determinada pela Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, que procedeu à 5.ª alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2011, de 20 de agosto), e concretizada pela Lei n.º 54/2011 de 19 de outubro, que aprova os estatutos do Conselho das Finanças Públicas.

<sup>145</sup> A exigência de um controlo do cumprimento das regras orçamentais por uma entidade independente foi primeiro determinada no âmbito do *six-pack*, pela Diretiva 2011/85/UE do Conselho, de 8 de Novembro de 2011, exigência reforçada dois anos mais tarde pelo Regulamento (UE) n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, que determina as características que devem ter esses organismos independentes, o seu papel de fiscalização do cumprimento das regras orçamentais e a necessidade de as previsões macroeconómicas subjacentes aos instrumentos orçamentais serem produzidos ou endossados por essas entidades independentes (respetivamente artigos 2º, 5º e 4º do Regulamento).

despesa e endividamento, sendo incluídas no âmbito das suas atribuições também o endividamento das regiões autónomas e das autarquias locais.

Na Lei de Enquadramento Orçamental em vigor, aprovada pela Lei n.º 151/2015, as disposições de direito europeu (designadamente do TFUE e do Pacto de Estabilidade e Crescimento) e do Tratado Orçamental foram explicitamente reconhecidos pelo artigo 6º da LEO como parte do “quadro jurídico fundamental da política orçamental e da gestão financeira”, a par da Constituição da República.

O artigo 10º da LEO (princípio da estabilidade orçamental) estabelece como objetivo uma “situação de equilíbrio ou excedente orçamental”. As regras europeias foram agrupadas numa secção própria, nos artigos 20º e 22º a 25º<sup>146</sup>. Juntou-se a estes o artigo 21º, que não corresponde a transposição quaisquer regras europeias,<sup>147</sup> e adicionou-se uma “regra interpretativa” que consta do artigo 26º.

Este artigo 26º, enquanto uma norma sobre a interpretação dos artigos que acabámos de referir, tem uma redação que exige, ela própria, cuidados interpretativos para se lhe determinar um sentido conforme à Constituição. Estabelece a norma que os artigos 20º e 22º a 25º são interpretados e aplicados “de acordo com as regras e orientações definidas pelas instituições da União Europeia neste âmbito”. Parece evidente que a expressão “regras e orientações definidas pelas instituições da União Europeia” só pode referir-se a regras de direito da União Europeia, designadamente as regras constantes do Pacto de Estabilidade e Crescimento e respetiva legislação complementar, já que se trata de normas que vigoram na ordem interna ou vinculam o Estado português nos termos do artigo 8º da Constituição; não podendo abranger orientações administrativas que não sejam considerados direito da União Europeia pois tal seria contrário ao disposto no n.º 5 do artigo 112º da Constituição, que proíbe que a lei confira “a atos de outra natureza o poder de, com eficácia externa, interpretar (...)qualquer dos seus preceitos”.<sup>148</sup>

<sup>146</sup> Correspondem, sem grandes alterações, aos artigos 12º-C, 10º-G e 72º-B a 72º-D da LEO na versão da Lei n.º 37/2013.

<sup>147</sup> O artigo 21º refere-se à aplicação de excedentes orçamentais. O número 2 deste artigo reproduz a regra sobre aplicação de excedentes da segurança social que consta do artigo 91º da Lei de Bases da Segurança Social. O número 1 contém a regra de que os excedentes orçamentais devem ser aplicados na amortização da dívida pública, ou caso a dívida tenha, entretanto, deixado de ultrapassar o limite de 60% do PIB, na constituição de uma reserva de estabilização. Este segundo princípio é muito discutível, mas não se afigura necessário perder muito tempo com ele. Na verdade, estando a dívida pública portuguesa neste momento num nível que corresponde sensivelmente ao dobro daquele limite, não se afigura provável que esta norma venha a ter aplicabilidade, pelo menos no tempo que costumam durar em Portugal as Leis de Enquadramento Orçamental.

<sup>148</sup> No documento, designado por *Vade Mecum*, que sintetiza as orientações da Comissão Europeia

Vejamos então quais são estas regras que a LEO designa como “regras orçamentais gerais”, constantes dos artigos 20º e 22º a 25º, e que dispõem sobre objetivos de saldo orçamental, desvio significativo e seu mecanismo de correção, e limite da dívida pública.

### **a) objetivos de saldo orçamental**

Os objetivos de saldo orçamental constam do artigo 20º da LEO. Em consonância com as regras do PEC, podemos distinguir um objetivo de médio prazo, um limite para o saldo estrutural, e um limite para o saldo nominal de cada ano, que resulta da “trajetória de convergência anual para alcançar o objetivo de médio prazo”.

Assim, no número 1 deste artigo é definida a existência de um objetivo de médio prazo para o saldo orçamental estrutural, que é o que resultar das regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento.<sup>149</sup>

O défice estrutural tem um limite que é previsto no número 3: não pode exceder o objetivo de médio prazo constante do Programa de Estabilidade aprovado para Portugal, devendo também cumprir o limite de 0,5% do PIB, em conformidade com o Tratado Orçamental.<sup>150</sup> O número 6 que prevê ainda uma obrigação de melhorar anualmente este saldo estrutural enquanto o objetivo de médio prazo não for atingido.

Quanto a limites para o défice *nominal* de cada ano, eles são também (nos termos do número 2) os que resultarem do Programa de Estabilidade, que define objetivos de défice nominal e de défice estrutural. Assim, ou o país atingiu o objetivo de médio prazo ou, se se afastou dele, é definida no Programa de Estabilidade uma “trajetória de convergência anual” da qual constarão os limites de défice a respeitar em cada ano.

A LEO deixou assim de ter, desde 2015, qualquer objetivo para saldo do Orçamento do Estado (ou seja, restrito apenas ao nível nacional da administração pública). No artigo 10º (princípio da “Estabilidade Orçamental”)

---

relativamente à aplicação das regras do PEC (Comissão, 2019), torna-se por vezes difícil distinguir o que resulta da interpretação das regras pela Comissão Europeia e o que é desenvolvimento das mesmas regras. Contudo, mesmo a interpretação das regras de direito europeu feita pela Comissão não pode ser dotada de força vinculativa pela LEO.

<sup>149</sup> Assinale-se também que, ao devolver, a determinação de um objetivo de médio prazo para as regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento, o número 1 do artigo 20º foi tão europeísta que renunciou mesmo a considerar que os órgãos de soberania portugueses poderiam pretender estabelecer um objetivo de médio prazo mais exigente do que o que resulta do PEC.

<sup>150</sup> Alínea b) do artigo 3º do Tratado Orçamental. Aplicando a alínea d) do mesmo artigo do Tratado, o número 5 do artigo 20º da LEO prevê que este limite passa para 1% do PIB caso a dívida pública seja inferior a 60% do PIB. Sobre a aplicabilidade desta norma podem repetir-se as considerações feitas *supra* a propósito do artigo 21º.

a situação de equilíbrio ou excedente orçamental é apontada como objetivo *para o conjunto das administrações públicas*; no artigo 20º, a definição de todos os objetivos de saldo orçamental por referência aos critérios do Pacto de Estabilidade e Crescimento tem o mesmo efeito.

### **b) desvio significativo**

Os artigos 22º a 24º referem-se às situações de desvio significativo face ao objetivo de médio prazo e seus mecanismos de correção.

O conceito de desvio significativo resulta do Pacto de Estabilidade e Crescimento, e a sua determinação é uma tarefa bastante complexa (e, por isso mesmo, sujeita a possibilidades de alguma arbitrariedade na decisão). Em termos sintéticos, existirá esse desvio significativo quando os saldos orçamentais não correspondam aos objetivos fixados na trajetória de convergência, determinados nos termos do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

O desvio significativo pode ser admitido se for provocado por uma situação excecional, como uma recessão económica profunda ou catástrofe natural, cujo reconhecimento é feito nos termos do artigo 24º. Caso não se verifique a situação excecional, a existência de desvio significativo obriga o Governo a tomar a iniciativa de reconhecer esse desvio, podendo também o Conselho da União Europeia apresentar uma recomendação nesse sentido (número 7 do artigo 22º).<sup>151</sup>

Reconhecendo o desvio significativo, e não se verificando as referidas circunstâncias excecionais, deve o Governo a apresentar à Assembleia da República um plano de correção desse desvio. Este plano de correção consistirá num conjunto de medidas destinadas a que sejam cumpridos os objetivos de saldo orçamental previstos no artigo 20º. Assinale-se que o número 4 do artigo 23º estabelece que “O plano de correção privilegia a adoção de medidas de redução da despesa pública” (em vez de medidas de aumento da receita). Esta opção de carácter programático, quanto a nós muito discutível enquanto definição de um princípio geral, independentemente das circunstâncias concretas que levam ao desvio, é uma opção do legislador nacional e não é imposta por nenhuma regra europeia.

<sup>151</sup> Exemplo de uma situação excecional é a que atualmente se verifica em virtude da pandemia COVID 19, tendo a Comissão Europeia feito saber em março que, na avaliação do cumprimento das regras orçamentais, consideraria verificada a situação de “ocorrência excecional não controlável”, e que portanto os desvios em relação ao objetivo orçamental de médio prazo ou à trajetória de ajustamento não seriam considerados significativos para efeitos do artigo 6º do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, afastando assim a necessidade de apresentação de programas de correção do desvio pelos estados membros - COM (2020)112final, “Resposta económica coordenada ao surto de COVID-19”.

O regime relativo ao reconhecimento e deteção de desvio significativo confere um papel relevante ao Conselho das Finanças Públicas, papel que foi reforçado pelas alterações introduzidas na LEO em 2020. Assim, compete ao CFP “alertar o Governo para a necessidade de reconhecimento da existência de desvio significativo” (artigo 22º), emitir parecer sobre o plano de correção apresentado pelo Governo (artigo 23º) e sobre o reconhecimento da situação de excecionalidade (artigo 24º), Compete-lhe ainda, nos termos do artigo 24º-A, efetuar anualmente uma avaliação do cumprimento do plano de correção e pronunciar-se sobre a decisão do Governo de encerrar o mecanismo do correção.

### **c) Dívida pública**

O artigo 25º dispõe sobre o cumprimento do limite da dívida pública, prevendo uma obrigação de proceder anualmente à sua redução quando esta exceda o limite de 60% do PIB (que, recorde-se, é o limite previsto no TFUE, e que é largamente excedido por Portugal). Tanto para a determinação do valor relevante da dívida como do ritmo da sua redução, este artigo remete para as regras europeias aplicáveis e que constam do Pacto de Estabilidade e Crescimento e da legislação que o desenvolve (incluindo a regra, prevista no número 3, de que esse ritmo considera o ciclo económico, ou seja, que será mais ou menos exigente consoante a conjuntura económica seja mais ou menos favorável).

## 4. O Processo orçamental

Entende-se por processo orçamental a preparação pelo Governo da Proposta de Lei de Orçamento do Estado, e a sua discussão e votação pela Assembleia da República, que conduz anualmente à aprovação do Orçamento. Em 2015, a LEO veio alargar o âmbito deste processo, formalizando um “primeiro momento do processo orçamental” que ocorre no momento da atualização anual do Programa de Estabilidade. O processo orçamental passou assim a ter início em abril, com essa atualização do Programa de Estabilidade, em vez de em outubro, com a apresentação da Proposta de Lei do OE. Essa fase do processo orçamental inclui ainda a aprovação da Lei das Grandes Opções (LGO) foi também antecipada para abril. A LGO substituiu a antiga Lei das Grandes Opções do Plano, e o seu conteúdo foi alterado porque passou a conter, além do enunciado das grandes opções de política económica, também a programação orçamental plurianual, que inclui o Quadro Plurianual da Despesa Pública.

O processo orçamental está assim dividido em duas fases, correspondendo à apresentação de documentos e propostas cuja iniciativa é um exclusivo do Governo. Na primeira, que ocorre em abril, são apresentadas a atualização anual do Programa de Estabilidade e a Proposta de Lei das Grandes Opções. Na segunda, que se inicia em outubro, é apresentada, discutida e votada a Proposta de Lei do Orçamento do Estado.

### **4.1. O primeiro momento do processo orçamental: atualização do Programa de Estabilidade e Lei das Grandes Opções**

A evolução do direito europeu relativo ao processo orçamental dos países membros levou a que, desde 2004, o Parlamento tenha sido chamado a pronunciar-se, no primeiro semestre de cada ano, sobre a atualização anual do Programa de Estabilidade, que contém projeções orçamentais plurianuais e

a trajetória para convergência com o Objetivo Orçamental de Médio Prazo. Nos termos do Regulamento n. 1466/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997, revisto em 2011 no âmbito do *six-pack*, estas atualizações anuais devem ser entregues à Comissão Europeia em abril.

Com as alterações introduzidas pela atual LEO, o processo orçamental português inicia-se com a apresentação pelo Governo à Assembleia da República, até 15 de abril, da atualização anual do Programa de Estabilidade e da Proposta de Lei das Grandes Opções.

O Programa de Estabilidade é um documento de previsão macroeconómica e de previsão calendarizada de medidas a tomar ao longo do período abrangido (cinco anos). Partindo de um cenário de “políticas invariantes”, ou seja, de uma projeção macroeconómica e orçamental sem incluir os efeitos de quaisquer novas medidas de política, são estimados os efeitos de cada medida, resultando num cenário que inclui os efeitos dessas medidas. O horizonte de cada programa de estabilidade deve ser, nos termos do artigo 20º da LEO, a convergência do saldo orçamental com o objetivo de médio prazo. O Programa de Estabilidade é um documento sem conteúdo normativo – as medidas que elenca têm de ser depois adotadas por um instrumento adequado – e a sua eventual rejeição tem um significado essencialmente político.<sup>152</sup>

A presente configuração da Lei das Grandes Opções é uma inovação introduzida em 2015. A existência de lei parlamentar contendo as grandes opções de planeamento económico está há muito prevista na Constituição, bem como a subordinação do orçamento ao plano anual, mas tanto o facto de ser apresentada e discutida em conjunto com o Orçamento do Estado como o seu conteúdo geralmente vago não tornavam efetiva essa subordinação do orçamento ao plano. A nova LEO modificou este panorama, ao prever não só a antecipação da apresentação da LGO como uma alteração do seu conteúdo, que passa a incluir além da “Identificação e planeamento das opções de política económica” também “programação orçamental plurianual” (artigo 34º da LEO).<sup>153</sup>

Esta programação plurianual concretiza-se através do quadro plurianual da despesa pública (QPDP), que contém valores da despesa global e da despesa por missão de base orgânica que são vinculativos para o orçamento do ano seguinte (artigo 35º da LEO).<sup>154</sup> São assim duas as grandes inovações: por

<sup>152</sup> A atualização anual do Programa de Estabilidade não é votada pelo Parlamento, mas podem ser apresentados projetos de resolução pelos deputados, de apoio ou rejeição ao documento.

<sup>153</sup> Veja-se, para a justificação destas alterações, o que escreve a própria Comissão de Revisão da LEO (2014:81ss); sobre a necessidade de presença de um enquadramento de médio prazo os instrumentos de programação orçamental veja-se ainda Teodora Cardoso, 2014:13ss.

<sup>154</sup> Embora se designe por quadro plurianual da despesa, ele integra ainda projeções de receita por

um lado, cria-se um quadro plurianual de médio prazo para a despesa; por outro, esse quadro é aprovado em abril pela AR antes da discussão do próprio orçamento, pelo que o teto do total da despesa (bem como o total de despesa por missão de base orgânica) é aprovado de forma autônoma em relação à discussão das medidas do orçamento e é vinculativo para o orçamento que é apresentado e discutido nesse mesmo ano.<sup>155</sup>

No desenho da LEO, a existência de um quadro plurianual da despesa está ligada à forma como foi pensada a estruturação do orçamento em programas, que têm uma perspectiva plurianual. Nas palavras da Comissão de Revisão da LEO (2014:83) visou-se permitir “aos decisores e gestores públicos conhecerem com um grau razoável de certeza os recursos com que poderão contar no médio prazo, melhorando o planeamento e a afetação de recursos, permitindo ainda uma maior responsabilização pelos resultados alcançados.”

A autonomização da votação dos tetos de despesa, condicionando a discussão das medidas a constar do orçamento<sup>156</sup> corresponde a um procedimento comum a muitos países, ao qual é apontada uma virtualidade de contribuir para o reforço da disciplina orçamental.<sup>157</sup> Pode realizar-se durante a discussão do orçamento ou antes desta. A LEO optou pela segunda hipótese, ou seja, pela existência de um *pre-budget* centrado na estratégia orçamental de médio prazo, com tetos de despesa que se impõem à própria discussão orçamental.

Com esta solução, foram reduzidos os poderes de conformação tanto de Governo como de Parlamento no que toca, respetivamente, à preparação e à votação da Proposta de Orçamento do Estado. Nem o Governo pode propor um Orçamento do Estado com um total de despesa maior do que aquele

---

fonte de financiamento e – nos termos do regime transitório constante do artigo 5º da Lei 41/2020 – também a previsão do saldo orçamental estrutural. Estes dois últimos elementos não têm, contudo, qualquer efeito vinculativo.

<sup>155</sup> O artigo 12º-D da LEO anterior previa também a existência de um quadro plurianual de despesa, a apresentar juntamente com o primeiro orçamento da legislatura, com efeito teoricamente vinculativo. Contudo, não constando de lei que tivesse valor reforçado face ao orçamento, podia ser – e foi – modificado pela própria Lei do Orçamento do Estado; nas suas últimas concretizações, foi também estabelecido o carácter apenas indicativo dos limites de despesa para os orçamentos subsequentes.

<sup>156</sup> Falamos em autonomização na medida em que, no processo orçamental até agora existente, embora os tetos de despesa sejam votados como parte da votação do Orçamento do Estado, nenhuma votação incide especificamente sobre eles antes do momento da votação final. A votação do orçamento na generalidade pelo Parlamento não tem qualquer efeito de cristalização desses tetos de despesa, e a votação dos mapas ocorre no final da votação da especialidade, ou seja, *depois* da votação das medidas – sendo os totais da despesa necessariamente o resultado da votação dessas medidas. Não há assim qualquer votação em que o Parlamento decida um qualquer máximo de despesa e se vincule a cumpri-lo na aprovação das medidas a constar do orçamento.

<sup>157</sup> Cfr. o Relatório do Grupo de Trabalho para a Reavaliação da Lei de Enquadramento Orçamental (2020:25ss).

que foi aprovado na LGO, nem o Parlamento de ultrapassar esse limite na votação da Proposta de Lei de Orçamento.

No caso do Parlamento, contudo, não houve globalmente uma perda de poder orçamental mas uma deslocação do momento em que ela se exerce, uma vez que os deputados têm naturalmente toda a liberdade que já tinham no que toca à apresentação de propostas que em sede de LGO alterem os valores constantes do QPDP. O legislador da Lei de Enquadramento usou criativamente as vinculações do orçamento estabelecidas na Constituição (designadamente a subordinação do Orçamento às Grandes Opções, prevista no artigo 105º n.º2, e à Lei de Enquadramento Orçamental, prevista no artigo 106 n.º 1) para criar este modelo de aprovação de tetos vinculativos numa fase pré-orçamental.<sup>158</sup>

Quanto ao Governo, a rigidez não é absoluta na medida em que, havendo necessidade de modificar os tetos de despesa, pode sempre ter a iniciativa (que é sua competência exclusiva) de propor uma alteração da LGO antes da apresentação do Orçamento do Estado.

Na Lei n.º 41/2020 foi introduzido um regime transitório<sup>159</sup> que vigorará em vez do artigo 35º da LEO até 2025. Este regime transitório desloca a vinculatividade do QPDP do total de despesa para o saldo orçamental, permitindo que o Parlamento aprove um orçamento com maior despesa total desde que sejam igualmente aprovadas medidas de compensação que, apesar da redação do número 10 deste artigo, nos parece terem de ser medidas de aumento da receita.<sup>160</sup>

O mesmo regime transitório flexibilizou os tetos de despesa por programa orçamental, permitindo que tanto Governo (na Proposta de Orçamento) como o Parlamento (em qualquer momento, incluindo o debate orçamental) possam aumentar a despesa total de uma missão de base orgânica por compensação em redução da despesa de outra missão de base orgânica.

---

<sup>158</sup> Partilhamos assim a conclusão do Grupo de Trabalho para a Reavaliação da Lei de Enquadramento Orçamental (2020:25) que aliás integrámos, no sentido da conformidade constitucional da solução, já que ela “não se traduz em qualquer diminuição dos poderes parlamentares globalmente considerados, uma vez que os limites constantes do QPDP resultam de uma votação anterior que continua a ser da exclusiva competência do Parlamento.”

<sup>159</sup> Artigo 5º da Lei 41/2020.

<sup>160</sup> O referido número 10 do artigo 5º da Lei 41/2020 prevê que podem ser aprovadas medidas que aumentem a despesa total “desde que esse impacto seja compensado por alterações legislativas com impacto equivalente na despesa ou na receita”. Parece-nos evidente que uma medida que aumenta uma despesa, mas simultaneamente tem impacto equivalente em redução de outra despesa, nunca seria uma medida de aumento da despesa total que fosse proibida pelo n.º 4 do mesmo artigo. Assim, a única compensação para uma proposta que efetivamente aumente a despesa total é uma proposta de aumento da receita.

## 4.2. Preparação da Proposta de Lei de Orçamento

A preparação da Proposta de Orçamento é uma atividade que envolve toda a administração pública, sob a coordenação do Ministério das Finanças, e que inclui a estimativa das necessidades de despesa para o ano seguinte, a estimativa da receita e a elaboração de projeções sobre a evolução da economia.

A LEO é hoje omissa quanto aos métodos para estimar a despesa necessária para o ano seguinte.<sup>161</sup> Depreende-se que essa estimativa é sobretudo da responsabilidade dos gestores de programas orçamentais, que devem estimar os custos das medidas de políticas públicas previstas.<sup>162</sup> Cremos contudo que, como descrição de como as coisas se passam na prática, continua em grande parte válido o comentário de Teixeira Ribeiro (1997:107) sobre a “tendência de muitos serviços, por uma questão de facilidade e segurança, preverem as despesas do ano seguinte mediante a revisão das verbas que lhes foram assinaladas no orçamento em curso, aumentando-as. Trata-se de um sistema incrementalista de avaliação das despesas.”

Quando se elabora o Orçamento há despesas (a maioria) que verdadeiramente não dependem de decisões a tomar no próprio orçamento ou na sua execução, mas decorrem da legislação em vigor ou de compromissos já assumidos. Num contexto em que o Orçamento está condicionado por tetos de despesa e objetivos de saldo orçamental, estes compromissos limitam a margem de manobra para tomar novas medidas com impacto orçamental. Ainda durante a preparação do Orçamento, a LEO obriga a que a informação nesse sentido seja pública, através da elaboração e apresentação ao Parlamento, do quadro de políticas invariantes,<sup>163</sup> que estima a variação da despesa e da receita públicas para o ano seguinte decorrente de medidas já tomadas e na ausência de novas medidas com impacto orçamental.

Para a preparação do orçamento é ainda indispensável fazer uma previsão sobre a evolução da economia para o ano seguinte. Estas projeções macroeconómicas do Orçamento são de extrema importância porque do seu realismo depende a credibilidade das projeções de receita e despesa e

---

<sup>161</sup> Foi designadamente abandonada a referência a “orçamentação de base zero”, prevista anteriormente no artigo 21º-A da LEO (na redação anterior a 2015), abandono justificado pela Comissão de Revisão da LEO (2014:126) pelas “dificuldades que envolve e o insucesso sistemático das experiências em outros países avançados.”

<sup>162</sup> Artigos 45º e ss. da LEO.

<sup>163</sup> Alínea j) do número 1 do artigo 75º da LEO. Esta exigência foi introduzida pela revisão da LEO operada pela Lei n.º 41/2020.

consequentemente a projeção relativa ao saldo orçamental. Por exemplo, o valor da receita fiscal e também o valor de algumas despesas, como o subsídio de desemprego, depende decisivamente do ritmo de crescimento da economia e da criação de emprego. Por sua vez, as várias variáveis macroeconómicas estão sujeitas a influência das medidas a tomar no orçamento e as projeções procuram estimar esse impacto.

É conhecida a tendência das projeções feitas pelos Governos para terem por vezes um excessivo otimismo, pelo que a LEO determina, no seu artigo 8º, que tais previsões “devem basear-se no cenário macroeconómico mais provável ou num cenário mais prudente” e devem ser comparadas com as projeções passadas e com as projeções de outras entidades. É ainda assegurado que essas projeções são objeto de apreciação por uma entidade independente, que é o Conselho das Finanças Públicas.<sup>164</sup>

### 4.3. Debate e votação da Proposta de Lei de Orçamento

A discussão parlamentar da Proposta de Lei de Orçamento inicia-se com a sua apresentação pelo Governo, a 10 de outubro. Nos termos do artigo 39º da LEO, este prazo não é aplicável caso o Governo em funções tenha acabado de iniciar funções, ou se se tratar de um governo de gestão, por ter sido demitido, ou em final de mandato.<sup>165</sup> Na primeira situação, o Governo não teve tempo para preparar a proposta de orçamento; na segunda, a lei não pretende que a proposta de Orçamento seja apresentada por um governo que vai cessar funções antes de se iniciar a execução orçamental. Em qualquer dos casos, o prazo de apresentação do Orçamento é então de 90 dias após a posse do Governo.<sup>166</sup>

<sup>164</sup> Esta apreciação por uma entidade independente é em alguns países substituída pela passagem da própria responsabilidade pela elaboração das projeções para uma entidade independente. Veja-se, sobre o tema, Conselho de Finanças Públicas, 2012.

<sup>165</sup> O artigo 39º da LEO refere 1 de outubro como data de referência para estes factos. Esta data correspondia ao prazo de entrega do orçamento estabelecido na versão inicial do artigo 36º da Lei 151/2015. A Lei 41/2020 alterou o prazo de entrega do orçamento para 10 de outubro, mas não fez as correspondentes alterações no artigo 39º.

<sup>166</sup> A sessão legislativa inicia-se a 15 de setembro, mas o facto de as eleições legislativas ocorrerem normalmente entre o final de setembro e o início de outubro leva a que o início da legislatura (e correspondentemente cada primeira sessão legislativa) tenha início em outubro. Assim, o primeiro orçamento de cada legislatura é geralmente apresentado muito depois de 10 de outubro, por aplicação do n.º 2 do artigo 39º da LEO.

A Proposta de Lei de Orçamento inclui todos os elementos que irão integrar a própria Lei do Orçamento do Estado, previstos no artigo 40º da LEO, e que são o articulado e os mapas orçamentais.<sup>167</sup> Inclui ainda o Relatório, que deve incorporar a justificação da política orçamental proposta pelo Governo e um vasto conjunto de elementos informativos enumerados no artigo 37º da LEO. Estes elementos compreendem as previsões macroeconómicas sobre as quais assentam as previsões orçamentais; a explicação de medidas constantes do orçamento; indicadores sobre o desempenho orçamental e o estado das contas públicas. Inclui-se também a projeção das necessidades líquidas de financiamento, ou seja, do défice ou superavit orçamental, para o conjunto das administrações públicas, que tem um âmbito que extravasa o Orçamento do Estado (pois inclui as administrações regional e local) mas é o indicador relevante para o cumprimento das metas orçamentais que decorrem do direito europeu.

Estes elementos (que não vão incorporar a Lei do Orçamento e não têm carácter normativo) destinam-se em primeira linha a permitir um debate parlamentar mais informado, mas o seu efeito vai para além disso: permitem também que a opinião pública possa conhecer e compreender melhor as opções constantes da proposta de orçamento; constituem o melhor instrumento para um ponto de situação sobre a situação financeira do país e respetiva prestação de contas, dada a pouca importância que geralmente tem sido atribuída ao debate em torno da Conta Geral do Estado; e fornecem informação útil para os agentes económicos.

A discussão da proposta prolonga-se por 50 dias (n.º 2 do artigo 38º da LEO), seguindo um procedimento legislativo especial fixado pelo Regimento da Assembleia da República<sup>168</sup> e que envolve uma apreciação mais aprofundada do que aquela que existe para qualquer outra iniciativa legislativa, ocupando a quase totalidade dos trabalhos parlamentares durante o período da discussão. Na fase da discussão na especialidade do Orçamento são envolvidas todas as comissões parlamentares permanentes na audição de todos os ministros relativamente à parte do Orçamento respeitante à respetiva área de atuação. Após o final da discussão na generalidade são discutidas e votadas as propostas de alteração apresentadas pelos deputados (o Governo não pode ter iniciativa de alterar a sua própria proposta) e os artigos e mapas do Orçamento.

<sup>167</sup> A alínea c) do artigo 40º prevê ainda que o Orçamento contenha as “demonstrações orçamentais e financeiras”, mas a aplicação dessa norma foi suspensa até 2026 pelo artigo 7º da Lei n.º 41/2020.

<sup>168</sup> O processo de discussão e votação do Orçamento é regulado no Capítulo VII (processos de finanças públicas) do Regimento da Assembleia da República, constando especialmente dos artigos 210º a 212º.

A Constituição e a lei não preveem especificamente limites aos poderes de alteração da proposta de orçamento pela Assembleia da República. O que limita os poderes do Parlamento é também o que limita o Governo: os valores constantes do Quadro Plurianual da Despesa Pública, as regras relativas ao saldo orçamental e o dever de orçamentação de despesas obrigatórias.<sup>169</sup> Fora destes limites, “a Assembleia da República pode alterar a Proposta do Governo, quer no articulado, quer nos mapas orçamentais”.<sup>170</sup>

Da Constituição e da lei resulta assim uma grande amplitude formal dos poderes de emenda do orçamento que são concedidos à Assembleia da República. A efetividade prática desses poderes, designadamente o número e a importância das propostas de alteração que acabam por ser aprovadas, varia consideravelmente consoante a configuração do Parlamento, designadamente com o facto de o Governo dispor ou não de uma maioria parlamentar. O carácter geralmente coeso dos grupos parlamentares leva a que, em contexto de maioria parlamentar, o Governo possa contar com a rejeição da generalidade das propostas a que se oponha; no caso de Governos minoritários, a aprovação ou não de alterações depende das maiorias conjunturais, emenda a emenda, que o Governo consiga negociar ou que se formem no sentido de alterar a sua proposta.<sup>171</sup>

Esta solução do direito nacional dá ao parlamento possibilidades de alteração do Orçamento muito mais alargadas do que as que existem nos sistemas jurídicos de outros países. No direito comparado são comuns as limitações constitucionais ou legais à admissibilidade de propostas que visem aumentar a despesa ou diminuir a receita.

Assim, no Reino Unido mantém-se em vigor a regra de que a iniciativa de propor despesa é um exclusivo do Governo. Na Alemanha e na França, regras constitucionais impedem que, na discussão orçamental, o Parlamento possa por sua iniciativa aumentar a despesa ou diminuir a receita, regras que são aplicáveis à própria discussão orçamental.<sup>172</sup> Em Espanha, o regimento do Congresso dos Deputados obriga a que as propostas que diminuam as receitas só sejam admitidas se aceites pelo Governo, e que as propostas de

<sup>169</sup> Ver *infra*, o capítulo relativo às vinculações externas do Orçamento.

<sup>170</sup> Teixeira Ribeiro, 1987:183-4.

<sup>171</sup> Análises sobre o nosso processo orçamental feitas em épocas de governos de maioria (v.g., OCDE 2008) têm assim conclusões bem diferentes das que seriam tiradas em períodos de governo minoritário, como aconteceu nos últimos anos.

<sup>172</sup> Cfr., respetivamente, artigo 113º da Lei Fundamental alemã e artigo 40º da Constituição francesa.

aumento de despesa devam compensar esse aumento com redução de outra despesa “na mesma secção.”<sup>173</sup>

No direito português não existe qualquer regra semelhante, ou seja, não existem regras procedimentais que limitem a apresentação de propostas de alteração pelos deputados, uma vez que a regra contida no n.º 2 do artigo 167º da Constituição, conhecida como lei-travão, não é aplicável à própria discussão do orçamento mas apenas a iniciativas que ocorrem durante a execução desses orçamento.

Coloca-se assim o problema de conjugar o princípio constitucional de que o Governo tem a iniciativa da Proposta de Orçamento com poderes de alteração pelo Parlamento que parecem permitir-lhe alterar todas as normas do articulado e as rubricas dos mapas orçamentais, aprovando um Orçamento totalmente distinto do proposto pelo Governo.

Uma forma possível de encarar a questão é considerar que se trata simplesmente de uma questão política. Se é aprovado um orçamento “descaracterizado” face à proposta inicial, tal será simplesmente uma expressão de falta de confiança da Assembleia no Governo, análoga à rejeição do Orçamento ou aprovação de uma moção de censura, tendo o Governo como alternativas aceitar executar o orçamento aprovado ou demitir-se.

Pode também admitir-se que a reserva constitucional de iniciativa do Governo condiciona juridicamente os poderes parlamentares de emenda. Em casos limite como o de uma proposta de alteração orçamental, apresentada por deputados, que substituísse integralmente a proposta governamental, pode sustentar-se que a proposta de alteração seria inconstitucional por violação da reserva de iniciativa do Governo.<sup>174</sup>

Este caso limite teórico tem, contudo, escassa relevância prática. Mais do que uma substituição integral da proposta do Governo, o que tende a verificar-se é a apresentação e aprovação de um conjunto de diferentes propostas de alteração na receita ou na despesa por diferentes grupos parlamentares. A questão da alteração das opções fundamentais da proposta orçamental não se coloca tanto face a propostas de alteração individualmente consideradas, mas antes face ao resultado conjugado de todas as que forem aprovadas. Na ausência de regras procedimentais que limitem a apresentação de propostas, é esse resultado final que pode alterar de forma substancial os valores

<sup>173</sup> Artigo 133º do Regimento do Congresso dos Deputados espanhol.

<sup>174</sup> Neste sentido, Tiago Duarte (2007:596). Parece-nos mais duvidosa a posição do autor de julgar também inconstitucionais “propostas que, pelo seu conteúdo e pela intensidade das modificações que promovem, impliquem uma substituição dos elementos essenciais da proposta do Governo.”

globais da receita ou despesa previstos, o saldo orçamental apresentado pelo Governo, os setores prioritários de aplicação da despesa ou a distribuição das fontes de receita.

Até às alterações introduzidas pela LEO de 2015 (que ainda não foram aplicadas) o processo orçamental português caracterizava-se ainda pelo facto de os totais de despesa e receita não serem objeto de uma votação autónoma por parte do Parlamento, antes da votação final. Assim, esses totais não são o produto de uma decisão parlamentar maioritária coerente, mas antes o resultado dessas votações dispersas na especialidade. Como a aprovação de cada proposta pode resultar de maiorias distintas (como frequentemente acontece em contexto de governo minoritário), não é necessário que nenhum deputado ou grupo parlamentar esteja de acordo com todas e pode suceder que nenhum deputado concorde com o volume global de despesa que acaba por ser aprovado. Criaram-se assim as condições para que o papel do Parlamento não fosse o do controlo da disciplina orçamental mas antes, usando uma expressiva frase de Allen Schick (2001:20), o de “minar essa disciplina bombardeando a proposta de orçamento apresentada pelo governo com alterações que cortam receitas e aumentam despesas.”

A existência de um Quadro Plurianual da Despesa Pública na Lei das Grandes Opções, cujos totais de despesa são vinculativos para o Orçamento que é aprovado no mesmo ano, significa que a lei passou a prever um momento de votação parlamentar do total da despesa, inserido no processo orçamental, embora na sua primeira fase e portanto antes da discussão do próprio orçamento. Essa vinculatividade, como já vimos, foi mitigada pela norma transitória constante da Lei 41/2020 (artigo 5º). O regime transitório permite ao Parlamento a aprovação de medidas que aumentem a despesa de um programa, desde que com compensação em outro programa, ou a despesa total, desde que com compensação em receita.

O resultado prático desta vinculação depende das normas procedimentais a adotar pela AR na discussão na especialidade do Orçamento a partir de 2020. Pensamos que a aplicação deste regime necessita de regras explícitas sobre a admissão e votação de propostas que aumentem a despesa, que deveriam ser votadas em conjunto com as propostas de compensação do lado da receita, já que a LEO condiciona a admissibilidade de umas à aprovação das outras.

Na falta de normas procedimentais que limitem a iniciativa da apresentação de propostas de alteração ou condicionem a sua votação, o Orçamento aprovado, no seu todo, pode violar quer os limites de despesa do QPDP quer os limites previstos para o saldo orçamental, tendo então o Presidente da República a

indesejável alternativa de deixar entrar em vigor um orçamento que viola lei de valor reforçado, ou vetar adiando a entrada em vigor do Orçamento.

#### **4.4. Consequências da não votação tempestiva do orçamento**

Em caso de rejeição da proposta de orçamento (ou de demissão do Governo que a apresentou, com a consequente caducidade da proposta) o ano económico inicia-se sem um novo orçamento aprovado. O mesmo acontece quando, nas circunstâncias previstas no artigo 39º da LEO, a proposta de orçamento seja apresentada tardiamente, podendo a 1 de janeiro estar ainda decorrer a sua discussão, ou mesmo não se ter esta discussão ainda iniciado.

Em qualquer dos casos temos uma situação em que não há aprovação tempestiva de novo orçamento, pelo que o ano se iniciaria sem autorização para a realização de quaisquer despesas e arrecadação de quaisquer receitas. O regime aplicável em tais situações consta do artigo 58º da Lei de Enquadramento Orçamental, e é o da prorrogação da vigência da Lei do Orçamento anterior.<sup>175</sup>

Esta prorrogação da vigência abrange não só os mapas orçamentais – e portanto a autorização para fazer despesa e arrecadar receita – mas também o articulado do orçamento e o próprio decreto-lei de execução orçamental, sendo também prorrogada a vigência do conjunto das normas relativas à execução do orçamento. O Governo mantém assim, apesar da falta de orçamento aprovado, a capacidade para continuar a arrecadar receita, realizar despesa e mesmo contrair empréstimos.

No que toca à despesa, a prorrogação de vigência do orçamento é feita submetendo o ritmo da sua realização ao *regime de duodécimos*. O Governo não tem assim disponível a autorização de despesa na sua totalidade, mas apenas uma parte. Em cada mês, está apenas disponível a parte da dotação proporcionalmente correspondente a esse mês, ou seja, um duodécimo (1/12) da despesa total prevista.<sup>176</sup> Este regime de duodécimos não é aplicável ao

<sup>175</sup> Os conhecidos episódios de encerramento do Estado (*government shutdown*) que por vezes ocorrem nos Estados Unidos resultam de a lei americana não prever uma prorrogação automática do orçamento, tendo antes essas prorrogações de ser aprovadas pelo Congresso. Na falta de um orçamento aprovado, deixa de ser autorizada a realização de despesa e os serviços públicos (com algumas exceções) encerram.

<sup>176</sup> A redação sugere que em cada mês a despesa autorizada não pode ultrapassar o duodécimo da dotação, ainda que no mês anterior não tenha sido utilizado o duodécimo na sua totalidade.

pagamento de prestações sociais aos beneficiários do sistema de segurança social, podendo esse pagamento ser realizado pelos valores que sejam devidos nos termos da lei, independentemente dos dotações previstas no orçamento.<sup>177</sup>

Esta prorrogação de vigência do orçamento anterior tem três exceções, previstas no n.º 3 do artigo 58º da LEO:

- as autorizações legislativas constantes do orçamento não podem ser utilizadas depois de 31 de dezembro;<sup>178</sup>
- deixam de poder ser cobradas as receitas que apenas se destinavam a vigorar até ao final do ano económico. A aplicabilidade desta exceção tem de ser determinada por interpretação das normas que criam a própria receita. Se a lei que cria a receita fixa um período de vigência até ao final do ano económico, então tais receitas não poderão continuar a ser cobradas. A questão é problemática, contudo, para receitas criadas pela própria lei do orçamento cuja vigência é prorrogada, e que têm a sua vigência implicitamente limitada, no momento da sua criação, pelo princípio da anualidade orçamental;
- deixa de poder realizar-se despesa relativa a programas que devessem extinguir -se até ao final do ano económico a que respeitava a lei do orçamento prorrogada. Mais uma vez, a questão tem que ser resolvida analisando as disposições que regulam o programa orçamental em causa, sendo em princípio possível determinar se o programa se destinava ou não a continuar a partir da despesa prevista no quadro plurianual da despesa pública constante da LGO.

---

Pensamos que, na tradição da aplicação do regime dos duodécimos no nosso país, a lei pretende significar que em cada mês é acrescentado um duodécimo da dotação total, podendo em cada mês a despesa corresponder a esse duodécimo acrescido da parte não utilizada dos duodécimos dos meses anteriores.

<sup>177</sup> Estas despesas, correspondentes a direitos dos seus beneficiários, têm uma especial proteção na legislação orçamental no sentido de não serem limitadas pelo valor em que o parlamento as autorizou, e que se traduz também na possibilidade de o governo aumentar o valor global das dotações sem depender de autorização da AR (artigo 59º da LEO).

<sup>178</sup> A questão é clara para as autorizações legislativas constantes do orçamento que versem sobre matéria fiscal, cuja vigência coincide com o ano económico, nos termos do n.º 5 do artigo 165º da Constituição. Para as restantes autorizações legislativas, este número 3 do artigo 58º da LEO dispõe que tal depende dos “termos em que foram concedidas”. Tendo em conta o princípio da anualidade das normas orçamentais, dir-se-á que o que resulta deste número 3 do artigo 58º é que a prorrogação de vigência não abrange em princípio estas normas, salvo se tal resultar explicitamente da formulação da própria autorização legislativa.

## 5. A Lei do Orçamento

Nos termos do artigo 40º da LEO, a lei do Orçamento do Estado integra um articulado, os mapas contabilísticos e as demonstrações orçamentais e financeiras. A inclusão das demonstrações financeiras, inovação da LEO de 2015, está, contudo, adiada até ao Orçamento do Estado para 2026. Neste momento falemos, então, do articulado e dos mapas.

Os mapas orçamentais são, como vimos a propósito do princípio da especificação, a desagregação da previsão de receita e despesa do Estado segundo diversos critérios, que dão origem aos diversos mapas previstos no artigo 42º. Os mapas orçamentais são assim o cerne do Orçamento do Estado. O conteúdo essencial do Orçamento, nos termos da Constituição, é “a discriminação das receitas e despesas do Estado” e essa discriminação é feita nos mapas. A contraposição dos mapas com o “articulado” - cuja designação quer simplesmente denotar que está estruturado em artigos, como acontece com a generalidade das leis - não nos deve fazer pensar que o conteúdo normativo do orçamento está no articulado e que os mapas têm apenas uma função técnica ou informativa. As rubricas dos mapas orçamentais têm um muito preciso conteúdo normativo: são autorizações para cobrar aquelas receitas e realizar aquelas despesas para o ano económico em curso.

Se o articulado se limitasse a um só artigo que cumprisse a função formal de aprovar os mapas orçamentais, teríamos um documento que seria já um orçamento. O articulado da Lei do Orçamento é contudo bastante mais vasto - inclui normas que são necessárias à execução do orçamento ou correspondem ao exercício de outras competências em matéria financeira que a Constituição reserva ao Parlamento (como a autorização para contrair dívida); normas que têm relação com a política orçamental ou que têm impacto na receita ou na despesa; e normas sem verdadeiramente qualquer relação com matéria orçamental, tradicionalmente designadas “cavaleiros orçamentais”.

## 5.1. O articulado da Lei do Orçamento

O número 1 do artigo 41º da LEO indica quais as matérias que devem constar do articulado da Lei do Orçamento. Podemos assim falar de um *conteúdo necessário* do articulado, definido por lei de valor reforçado. A generalidade das matérias enunciadas neste artigo 41º correspondem a regras relativas à execução do próprio Orçamento.

Uma delas merece especial destaque por corresponder à concretização de um imperativo constitucional de exercício das competências parlamentares. A alínea c) estatui que do articulado deve constar o montante máximo do acréscimo de endividamento líquido, determinando assim que no Orçamento se deve exercer a competência atribuída ao Parlamento pelo alínea h) do artigo 161º da CRP, nos termos do qual compete à Assembleia da República “autorizar o Governo a contrair e a conceder empréstimos e a realizar outras operações de crédito que não sejam de dívida flutuante.”

Além deste conteúdo necessário, o articulado do Orçamento contém em regra um vasto conjunto de disposições e alterações de vários diplomas com reflexos financeiros significativos. É antiga a prática de integrar no Orçamento do Estado alterações legislativas relativas à tributação e ao regime remuneratório dos funcionários públicos pela sua importância na receita e na despesa<sup>179</sup> Mais recentemente, a mesma prática tem sido alargada a disposições no âmbito da receita e despesa da Segurança Social. Sobretudo em governos que dispõem de maioria, muitas destas alterações constam do Orçamento apenas sob a forma de autorização legislativa, deixando-se a sua efetiva concretização para o período da execução orçamental. Verifica-se ainda constarem do articulado normas com uma relação ténue ou verdadeiramente inexistente com qualquer aspeto financeiro.

Esta diversidade de conteúdo do articulado levanta algumas questões que devemos analisar, designadamente a admissibilidade e o regime aplicável a normas sem conteúdo orçamental e a autorizações legislativas, e a sujeição ou não das normas do articulado ao princípio da anualidade.

---

<sup>179</sup> Como refere Lobo Xavier (1992:115) este “costume” legislativo remonta em Portugal ao tempo da monarquia constitucional.

### a) A limitação do conteúdo do articulado e o problema das “leis cavaleiras”

Tem tradicionalmente a designação de “cavaleiro orçamental” ou “lei cavaleira” a disposição que é inserida na Lei do Orçamento e que não tem materialmente conteúdo orçamental. A questão das normas orçamentais sem conteúdo orçamental é antiga e comum a muitos sistemas jurídicos, podendo dizer-se, nas palavras de Tiago Duarte, que há “uma espécie de tradição jurídica, não só de incluir, mas também de criticar e tentar prevenir a introdução [dos] cavaleiros orçamentais”.<sup>180</sup>

Sendo generalizado o fenómeno, as razões para a sua ocorrência variam com os sistemas jurídicos.<sup>181</sup> Em Portugal, os principais motivos parecem ser, do lado do Governo, aproveitar a Lei do Orçamento para fazer aprovar normas que são reserva de lei parlamentar, evitando uma iniciativa legislativa autónoma – e o debate a esta associado. Para os grupos parlamentares, uma forma de aumentar a sua iniciativa legislativa, forçando a discussão das suas propostas, que de outra forma estão limitadas pelos seus direitos de agendamento.

A jurisprudência do Tribunal Constitucional estabeleceu desde cedo duas regras em matéria de cavaleiros orçamentais: a Constituição admite a inclusão no Orçamento de matérias de qualquer conteúdo material; e a essas normas sem conteúdo orçamental não é aplicável o regime jurídico próprio da Lei do Orçamento, desde logo o exclusivo de iniciativa do Governo, pelo que, mesmo na vigência do OE, podem ser alteradas por iniciativa dos deputados ou (se se tratar de matéria de competência concorrente) por ato legislativo do Governo.<sup>182</sup> Posição idêntica à do Tribunal Constitucional foi sustentada por Teixeira Ribeiro.<sup>183</sup> O valor reforçado da Lei do Orçamento (traduzido na reserva de iniciativa do Governo e no seu processo de aprovação próprio)

<sup>180</sup> Tiago Duarte, 2007:442. A expressão de cavaleiro orçamental tanto é utilizada para normas sem conteúdo financeiro relevante – como fazemos no texto – como para normas que excedem o conteúdo estritamente necessário do Orçamento, como as disposições fiscais ou sobre o regime remuneratório da administração pública.

<sup>181</sup> Em países da Europa continental tratou-se historicamente de uma forma de os Governos estenderem a disposições não orçamentais a proteção do valor reforçado da Lei Orçamental; nos Estados Unidos, a inclusão de *budget riders* é uma forma de o Congresso colocar o Presidente na alternativa de aceitar normas que de outra forma vetaria, mas que aceita porque precisa de um orçamento.

<sup>182</sup> Desde o Acórdão n.º 461/87, publicado no Diário da República n.º 12/1988, Série I de 1988-01-15; cfr. também o mais recente acórdão 141/2002, publicado no Diário da República n.º 107/2002, Série I-A de 2002-05-09.

<sup>183</sup> Teixeira Ribeiro, (1987:173-4). Em sentido diverso, Gomes Canotilho/Vital Moreira, na sua Constituição Anotada, começam (na edição de 1984) por levantar dúvidas sobre a admissibilidade constitucional destes “cavaleiros”; na edição mais recente (Canotilho/Vital Moreira, 2007:1112-3) referem a existência da jurisprudência do Tribunal Constitucional no sentido da aceitação, concluindo que, aceitando-se a inclusão de matérias não orçamentais, “nessas matérias a Lei do Orçamento tem que ser considerada como uma *lei comum*”. Veja-se Tiago Duarte (2007:447ss), para uma análise aprofundada da evolução da jurisprudência e da doutrina portuguesa sobre a matéria.

só se estende assim às matérias estritamente orçamentais – orientação que é semelhante à adotada para outras leis com valor reforçado, em que se tem sustentado que o valor reforçando só protege as normas que, em função da matéria, pertencem efetivamente a essa lei de valor reforçado.

Não existindo uma proibição constitucional dos cavaleiros orçamentais, ela existe desde 2001 em lei de valor reforçado,<sup>184</sup> dispondo o n.º 2 do artigo 41.º da LEO que “As disposições constantes do articulado da lei do Orçamento do Estado limitam -se ao estritamente necessário para a execução da política orçamental e financeira”.

Esta proibição, para a qual historicamente se podem apresentar várias justificações, está frequentemente presente no direito comparado, por vezes com dignidade constitucional.<sup>185</sup> O seu fundamento atual no direito português é, segundo cremos, um fundamento de natureza procedimental; pretende-se evitar que, no âmbito do processo orçamental, sejam votadas matérias para as quais, no complexo debate orçamental, não haverá tempo suficiente para discussão.

A LEO não nos oferece um guia para o que sejam normas correspondentes a esse mínimo “necessário para a execução da política orçamental e financeira”. Ele será seguramente mais alargado do que o conteúdo mínimo que a constituição fixa ao Orçamento, que é fundamentalmente apenas a previsão das receitas e despesas. Poderíamos assim dizer que há um conteúdo necessário do Orçamento nos termos da Constituição e da LEO, e um conteúdo admissível do articulado nos termos da LEO, mais vasto do que o primeiro. Este incluiria necessariamente normas com efeito direto na receita, como as disposições tributárias, e normas com efeito direto na despesa.

Na doutrina e jurisprudência de outros países com disposições semelhantes à nossa, a fixação da fronteira entre o que são ou não conteúdos admissíveis do Orçamento revelou-se geradora de muitas dúvidas e hesitações. Em Portugal, a experiência tem sido de ignorar totalmente o disposto na LEO, estando presentes no Orçamento (e nas propostas de alteração que são admitidas à

<sup>184</sup> A redação constante da atual LEO é idêntica à do n.º 2 do artigo 28.º da Lei 91/2001.

<sup>185</sup> Normas constitucionais existem por exemplo na Alemanha, em Itália e em Espanha; assim, a Lei Fundamental alemã dispõe que a lei orçamental apenas pode conter normas relacionadas com as receitas e despesas federais e com o período para o qual de vota o orçamento. A Constituição espanhola proíbe que no Orçamento sejam criados novos impostos, o mesmo acontecendo com a Constituição Italiana, que proíbe ainda que no Orçamento sejam criadas novas obrigações de despesa. Em França, é a lei de enquadramento orçamental que define as matérias que devem estar, e as que podem estar, no OE; e aprovação no OE de normas fora deste elenco conduziu a frequentes declarações de inconstitucionalidade por vício de procedimento. Cfr. Lobo Xavier, 1992:11ss e Tiago Duarte, 2007.

discussão) normas que, por qualquer critério, ainda que permissivo, não podem ser consideradas como tendo relação com a execução da política orçamental.

Reconheça-se, contudo, que a experiência de outros países é, tal como cá, a da existência de um forte ímpeto legislativo a acompanhar os Orçamentos. As proibições referidas foram então contornadas através de “leis de acompanhamento do orçamento”, apresentadas em conjunto com este ou em momento muito próximo, que contêm as disposições legislativas cuja inclusão no próprio orçamento é proibida nesses ordenamentos.<sup>186</sup> A permissividade da prática portuguesa evitou a necessidade de ocorrência, por cá, do mesmo fenómeno.

### **b) A anualidade das normas do articulado**

A Constituição (artigo 106º) determina que “A lei do Orçamento é elaborada, organizada, votada e executada, anualmente”, dispondo igualmente o artigo 14º da LEO que o Orçamento do Estado é anual.

Este princípio da anualidade limita indiscutivelmente a vigência das autorizações orçamentais de despesa e de receita, constantes dos respetivos mapas, bem como as normas do articulado que correspondem ao conteúdo necessário deste, por serem essencialmente orçamentais. Coloca-se então o problema de saber se também se limita a vigência das restantes normas constantes do articulado.<sup>187</sup>

A questão aqui levantada é apenas relativa a normas jurídicas que são aplicáveis diretamente a partir do orçamento, e não a alterações legislativas introduzidas em outros diplomas. Se na Lei do Orçamento constam alterações a outro diploma legal (por exemplo, ao Código do IRS), a questão não oferece quaisquer dúvidas: a alteração legislativa incorpora-se no próprio diploma que é alterado e a sua vigência passa a estar dependente da vigência deste último, não estando assim por qualquer forma limitada pelo princípio da anualidade.<sup>188</sup>

Questão diferente é a que se coloca face a normas vigoram diretamente a partir do Orçamento do Estado. Aqui, a questão deve ser dividida em duas: uma é interpretativa - qual é a vigência dessas normas se o próprio Orçamento nada disser sobre o assunto; a outra é relativa à admissibilidade

<sup>186</sup> Cfr. Tiago Duarte, 2007:399ss.

<sup>187</sup> O princípio da vigência anual não prejudica naturalmente a prorrogação de vigência das normas do articulado determinada pelo artigo 58º da LEO – prorrogação que precisamente é necessária porque a vigência inicial das normas é anual.

<sup>188</sup> Nos países em que existe proibição de cavaleiros orçamentais estas alterações legislativas constantes do OE são também por vezes abrangidas pela proibição. Em Portugal, pelas razões já expostas, não é contestada a admissibilidade constitucional desta técnica legislativa.

de ser estabelecido pelo Orçamento um período de vigência para uma determinada norma que ultrapassa o fim do ano económico.

Quanto à primeira questão, entendemos que sempre que do texto não resulte claramente o oposto – por exemplo, por dizerem explicitamente que se aplicam em anos posteriores - as normas constantes do articulado do orçamento têm uma vigência anual. É o que resulta da consagração, pela Constituição e pela LEO, da anualidade como regra. É também o que é aconselhado pelo princípio da certeza e da segurança jurídica, já que a vigência das normas não deve ficar dependente da interpretação casuística relativa a uma intenção não expressa pelo legislador orçamental ou à natureza orçamental das normas.

A segunda questão é a de saber como tratar uma norma constante do orçamento cuja redação indica que o seu regime é aplicável não só ao ano económico em causa mas também a anos posteriores, o que acontece com alguma frequência nas leis de Orçamento do Estado.<sup>189</sup> Trata-se de saber se esta determinação sobre a vigência da norma, prolongando-a para além do ano económico, é admissível face à Constituição e face à LEO.

Pensamos que a solução deve ser extraída da mesma regra que foi enunciada para os cavaleiros orçamentais: se se trata de normas que não têm estritamente natureza orçamental, não lhes é aplicável o regime jurídico próprio da Lei do Orçamento, devendo ser tratadas como lei comum.<sup>190</sup> Nessa medida, não estão limitadas pelo princípio constitucional da anualidade. Seria aliás puro formalismo sustentar que o legislador orçamental pode dar força plurianual a uma certa norma se a introduzir em outro diploma legal, mas que não pode fazê-lo se a norma com eficácia plurianual constar diretamente da própria Lei do Orçamento.

<sup>189</sup> A título de exemplo mais extremo, no OE para 2015 foi aprovado um regime jurídico de comunicação de informações financeiras, transpondo o acordo internacional designado por FATCA e constituído por 16 artigos, que claramente se destinavam a vigorar indefinidamente e, portanto, para além do final do ano. Mais recentemente, o orçamento criou a obrigação de, “a partir do ano letivo 2020/2021”, o valor dos primeiros montantes da bolsa de ação social ser pago a todos os bolseiros “até 31 de dezembro de cada ano”, o que significa que a obrigação de cumprimento de prazo só subsiste se a norma continuar em vigor. Há também numerosos exemplos de normas programáticas, contendo determinações sobre o que o legislador deve fazer em anos seguintes (por exemplo, artigo 79º do OE para 2015, sobre CES; artigo 18º do OE para 2016, sobre medidas extraordinárias na administração pública; artigo 205º do OE para 2019, sobre bolsas de atletas paralímpicos). Estas não têm, contudo, um conteúdo jurídico vinculativo, mas apenas de intenção política, independentemente do período de vigência.

<sup>190</sup> Neste sentido parece ir o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 461/87 (Diário da República n.º 12/1988, Série I de 1988-01-15) onde se escreve que “o princípio da anualidade do Orçamento [...] só será violado quando a uma certa previsão de receita ou de despesa do Orçamento - à previsão de uma receita do respetivo mapa; ou à dotação de certas verbas de um mapa de despesa - se atribuir uma duração plurianual”.

Dir-se-á que, em termos de técnica legislativa, por razões de clareza e por razões de segurança jurídica, o legislador não deveria incluir numa lei de vigência anual normas que se destinam a vigorar para além desse ano. Contudo, para retomar uma expressão de Lobo Xavier, dizer que não o deve fazer é diferente de dizer que não o pode fazer.<sup>191</sup>

### **c) O regime das autorizações legislativas do orçamento.**

A Lei do Orçamento do Estado pode conter autorizações legislativas. Quando tais autorizações incidam sobre matéria fiscal, ficam sujeitas a um regime especial previsto no n.º 5 do artigo 165º da CRP. Enquanto a generalidade das autorizações legislativas “caducam com a demissão do Governo a que tiverem sido concedidas, com o termo da legislatura ou com a dissolução da Assembleia da República”, nos termos do n.º 4 do mesmo artigo, as autorizações em matéria fiscal concedidas ao Governo na lei do Orçamento podem ser utilizadas até ao final do ano económico a que diz respeito esse Orçamento.

Assim, enquanto para as autorizações legislativas em geral vale a regra de que só são válidas enquanto se mantiverem em funções o Governo que as pediu e o Parlamento que as aprovou, as autorizações legislativas em matéria fiscal ficam sujeitas ao mesmo princípio de anualidade que vale para as restantes normas orçamentais. A razão de ser da exceção é fácil de compreender: a previsão de receita constante do Orçamento inclui naturalmente a receita proveniente das regras fiscais a aprovar no exercício dessas autorizações legislativas, e a caducidade das autorizações poderiam tornar impossível a execução do orçamento da receita nos termos aprovados.<sup>192</sup>

Note-se que este regime especial só é aplicável quando estão cumulativamente presentes as duas condições: a autorização legislativa está incluída no Orçamento e trata de matéria fiscal. A questão da caducidade da autorização é a única constante do número 5 do artigo 165º. Assim, em todas as restantes matérias, são aplicáveis às autorizações legislativas constantes do Orçamento (sejam ou não em matéria fiscal) as regras gerais aplicáveis às autorizações legislativas, designadamente as constantes dos restantes números do artigo 165º da CRP.<sup>193</sup>

<sup>191</sup> Lobo Xavier, 1992:115-116. O autor sustenta, contudo, (idem, pp 117-121) que, sendo admitidos os cavaleiros orçamentais, a regra da vigência anual se deve estender também a estes por uma razão de segurança e certeza jurídicas. Cremos, contudo, que a solução que aqui sustentamos não contende com essa preocupação, dado que a vigência para além do ano orçamental apenas existe para aquelas normas em que tal resulta explicitamente da própria norma. No sentido do texto, veja-se Tiago Duarte, 2007:474.

<sup>192</sup> Esta foi a posição defendida por Cardoso da Costa (1983) na sequência da qual o atual regime foi introduzido no texto constitucional, na revisão constitucional de 1989.

<sup>193</sup> A posição expressa no texto, segundo a qual as autorizações legislativas constantes do Orçamento não têm qualquer regime especial salvo o disposto sobre a caducidade para as autorizações em matéria

## 5.2. Vinculações externas

Sendo o Orçamento a previsão das receitas e das despesas, cabe ao Governo a decisão política sobre quais as receitas e despesas cuja realização propõe, e ao Parlamento a decisão sobre quais as que autoriza. Esta decisão política anual está naturalmente condicionada pela rigidez dos valores da despesa pública, ou seja, pelo facto de muitas despesas se imporem ao legislador orçamental como inevitáveis na prática, subtraídas a essa decisão política anual. Em termos económicos, costuma distinguir-se entre “despesa discricionária” (a que resulta de decisões tomadas no próprio orçamento ou na sua execução) de “despesa não discricionária”.<sup>194</sup>

Dentro dessas situações de rigidez, podemos identificar algumas em ela tem uma natureza jurídica, no sentido de que existe uma obrigação de realizar certas despesas. Como sabemos, o direito europeu e a LEO determinam também meta e limites para o saldo orçamental e a variação da dívida pública. A questão das vinculações externas refere-se à existência no ordenamento jurídico de um conjunto de obrigações relativas ao conteúdo material do Orçamento do Estado, que vinculam tanto o Governo na elaboração da Proposta como o Parlamento na aprovação final do Orçamento.

Essas obrigações, decorrentes do Direito Europeu ou de lei com valor reforçado, estão enunciadas no artigo 44º da LEO sob o título “vinculações externas e despesas obrigatórias”.<sup>195</sup>

Podemos agrupar essas vinculações externas em 3 categorias: as que resultam do Direito da União Europeia, designadamente do PEC, e que dizem respeito sobretudo ao saldo orçamental; as que resultam da Lei das Grandes Opções, e que dizem respeito ao teto da despesa; e as que dizem respeito à

---

fiscal, tem sido objeto de discussão na doutrina, tendo-se nomeadamente levantado dúvidas sobre se este regime se aplica também a outras autorizações legislativas com impacto financeiro constantes do OE; se estas autorizações podem não ser de iniciativa do Governo; se podem ser revogadas pela AR (questão que abordaremos a propósito do “valor reforçado” da Lei do Orçamento); e se se prorrogam com a prorrogação do OE. Esta última questão parece resolvida pela atual LEO (n.º 3 do artigo 58º) para as autorizações legislativas em matéria fiscal, podendo subsistir dúvidas relativamente às restantes autorizações. Para uma abordagem desenvolvida veja-se Tiago Duarte, 2007:423ss.

<sup>194</sup> Este conceito resulta da tradução do inglês “discretionary spending” e significa uma margem de liberdade do legislador orçamental (ou da entidade que executa o orçamento), não devendo ser confundida com o conceito de discricionariedade administrativa.

<sup>195</sup> As despesas obrigatórias também são vinculações externas, no sentido de serem obrigações que vinculam o conteúdo material do orçamento que decorrem de instrumentos exteriores ao próprio orçamento. Na redação da Lei n.º 91/2001, as despesas obrigatórias eram referidas no elenco das vinculações externas, e a nova LEO trata-as como conceitos separados. Há assim uma certa instabilidade dos conceitos legislativos que não corresponde a modificação sensível das soluções substanciais.

obrigação de inscrição de dotações para fazer face a despesas obrigatórias. As duas primeiras já foram devidamente tratadas nos capítulos relativos ao equilíbrio orçamental e à primeira fase do processo orçamental, pelo que neste momento vamos tratar da questão das despesas obrigatórias.

*Despesas obrigatórias* são aquelas que resultam da lei,<sup>196</sup> de contrato ou de sentença judicial. Para o ponto que agora tratamos, são obrigatórias na medida em que vinculam Parlamento e Governo na elaboração e aprovação do Orçamento, e devem portanto constar dos mapas orçamentais da despesa, nos termos do n.º 2 do artigo 44º da LEO.<sup>197</sup> Na parte relativa a despesas resultantes de lei ou contrato, esta norma da LEO é o desenvolvimento da norma contida no n.º 2 do artigo 105º da Constituição.

Assim, por exemplo, são obrigatórias as despesas decorrentes de contratos já celebrados, cujos pagamentos ocorram no ano em causa; ou os pagamentos de pensões, que decorrem da lei; ou os pagamentos de indemnizações em que o Estado tenha sido condenado por sentença transitada em julgado.

A intenção da norma constitucional é clara. Existindo uma obrigação de pagar, a mera não orçamentação não faz cessar tal obrigação, nem extingue o correspondente direito de receber, de que será titular uma pessoa exterior ao Estado. Assim, o Orçamento deve conter a dotação correspondente sob pena de o Governo ficar sujeito a dois deveres incompatíveis – a obrigação de pagar, resultante de lei ou de contrato; mas também a impossibilidade legal de pagar porque só podem ser pagas as despesas que estejam previamente inscritas no Orçamento.

Além de terem de ser inscritas, há um dever de identificar quais são os valores inscritos que dizem respeito a despesas obrigatórias (no mapa VI, nos termos do artigo 42º da LEO). Essa obrigação permite avaliar o cumprimento do dever de orçamentação das despesas obrigatórias.<sup>198</sup>

---

<sup>196</sup> A expressão “Lei” deve ser aqui interpretada de forma ampla, abrangendo todos os atos legislativos independentemente de terem origem na AR ou no Governo, e também as regras de Direito Internacional que vinculem o Estado português.

<sup>197</sup> O n.º 2 do artigo 44º da LEO refere ainda a possibilidade de outras despesas obrigatórias “que, como tal, sejam qualificadas pela lei”. Não se atinge que despesas serão essas que, não sendo despesas que resultem de lei, sejam qualificadas como obrigatórias por lei. Assinale-se, contudo, que é duvidoso que a LEO possa transferir para atos legislativos comuns a definição de uma despesa como obrigatória em termos de vincular a aprovação do orçamento, dado que a vinculatividade das regras da LEO resulta do seu valor reforçado.

<sup>198</sup> Esta especificação é importante porque, tal como referem Teixeira Ribeiro (1987:77) e Lobo Xavier (1992:78), o grau de desagregação das rubricas orçamentais da despesa presente nos mapas da despesa na Lei do Orçamento não é em geral suficiente para que o Parlamento se possa aperceber se a dotação para essa despesa obrigatória está ou não contemplada.

O cumprimento do dever de inscrição de despesas obrigatórias é mais fácil de verificar quando se trate de despesas cujo valor se conhece no momento da votação do Orçamento. Mais complexo será o caso de obrigações resultantes de lei cujo valor global seja incerto – não é geralmente possível determinar com exatidão quanto se pagará num ano em salários da função pública, pensões ou subsídios de desemprego. Neste caso, pensamos que continuará a haver violação do artigo 105º da CRP se forem orçamentados valores que se possa previamente dizer que são claramente insuficientes para o cumprimento das obrigações do Estado.

A vinculação do Orçamento à inscrição das dotações necessárias ao pagamento das **despesas decorrentes de lei** não significa uma total vinculação da Lei do Orçamento às obrigações decorrentes de legislação pré-existente. Sendo o próprio orçamento um ato legislativo, a Constituição não exclui que a própria Lei do Orçamento revogue a lei que cria a referida obrigação, ou a modifique, ou suspenda a sua vigência para o ano orçamental em causa – salvo, naturalmente, se se tratar de norma internacional ou constante de lei de valor reforçado que a Lei do OE não possa modificar. Essa revogação ou modificação deve, contudo, ser feita explicitamente, no articulado do Orçamento, não servindo a mera não inscrição do valor nos mapas orçamentais da despesa como revogação ou suspensão implícitas da lei anterior.

Esta interpretação foi claramente acolhida pela jurisprudência do Tribunal Constitucional, designadamente no Acórdão n.º 358/92. Aí se refere que a Lei do Orçamento pode conter “regras jurídicas que produzam diretamente alterações no ordenamento preexistente, alterações essas que naturalmente se repercutirão no próprio Orçamento”. Assim, a obrigação constitucional de inscrever as dotações necessárias ao pagamento de despesas decorrentes de lei tem “o sentido útil de garantir a inscrição orçamental das verbas necessárias ao cumprimento das obrigações decorrentes de lei (...) que não tenham sido objeto de alteração expressa na própria lei do orçamento”.<sup>199</sup>

O que a Constituição e a LEO proíbem, portanto, é que o legislador orçamental deixe permanecer em vigor legislação que obriga o Estado à realização de uma despesa no ano económico em causa e, simultaneamente,

<sup>199</sup> Publicado no Diário da República n.º 21/1993, Série I-A de 1993-01-26. Neste acórdão eram analisadas alterações introduzidas pela Lei do Orçamento na Lei das Finanças Locais, que conduziam à redução das transferências para as autarquias locais no ano económico em causa. Em sentido contrário, Tiago Duarte (2007:421ss.) sustenta que, sendo os mapas orçamentais dotados da mesma força legislativa do resto da Lei do OE, a inscrição de despesa no Orçamento em montante diferente do previsto em lei anterior serve de modificação implícita dessa lei para o ano orçamental em causa.

não preveja a correspondente autorização para realizar despesa, tornando impossível o cumprimento daquela legislação.

Questão mais complexa é a da vinculação do Orçamento às **obrigações decorrentes de contrato** e consequente necessidade de o Orçamento conter as dotações necessárias ao pagamento das obrigações contratuais. A questão coloca-se relativamente a contratos nos quais se assumem obrigações plurianuais, ou seja, contratos em que a despesa deve ser paga em anos económicos posteriores ao ano da celebração. Nestes casos, a obrigação contratual é criada antes da aprovação dos Orçamentos que devem autorizar a correspondente despesa. O contrato faz parte da função administrativa do Governo e o Orçamento é aprovado pela Assembleia da República no exercício de função legislativa, pelo que a formulação constitucional parece apontar para uma subordinação do poder legislativo a atos do poder administrativo.

A realização de contratos com eficácia plurianual é inevitável na atuação de um governo. Ela pode ser uma questão de mera conveniência em contratos de prestação de serviço, mas é inerente à maioria dos contratos que concretizam despesas de investimento – nas grandes obras públicas e no fornecimento de bens de equipamento cujo fabrico e entrega sejam demorados. A leitura literal da Constituição aponta para que, uma vez celebrado o contrato pelo Governo, criando uma obrigação pecuniária para o Estado, esta obrigação se impõe ao legislador orçamental como vinculação de aprovar as correspondentes dotações.

Esta solução não parece adequada ao equilíbrio de poderes desenhado na Constituição, mas outra solução com aplicabilidade prática não resulta nem da Constituição nem da legislação financeira portuguesa. Na verdade, a Constituição está em silêncio relativamente à questão da aprovação de despesas plurianuais, e o enquadramento da legislação financeira é muito insuficiente.<sup>200</sup> Não está prevista na Constituição a votação pelo Parlamento de planos plurianuais de despesa que constituíssem tetos para a assunção de compromissos plurianuais pelo Governo, designadamente relativamente a despesas de investimento.

---

<sup>200</sup> A Lei de programação militar e a Lei de programação das forças de segurança são dois exemplos em que o plano plurianual de investimentos é sujeito a uma aprovação parlamentar. A generalidade dos mecanismos de controlo da despesa plurianual destina-se a assegurar um controlo interno ao Governo, ou seja, a assegurar que o Ministério das Finanças conhece e autoriza a assunção de compromissos plurianuais de despesa – não tendo qualquer virtualidade de assegurar um controlo parlamentar da assunção desses compromissos pelo Governo. Cfr. infra, o que referimos relativamente a despesas plurianuais no capítulo relativo à execução orçamental.

Na falta de instrumentos limitadores da atuação do Governo, parece que terá que se assumir que o este, no exercício da sua função administrativa, pode assumir compromissos plurianuais de despesa, e que se o Parlamento não anular em tempo esses compromissos (possibilidade que é em si própria questionável), então trata-se de compromissos do Estado que o Orçamento deve respeitar.<sup>201</sup>

### 5.3. Mapas orçamentais e regime contabilístico

O artigo 42º da LEO contém a lista dos mapas orçamentais. Os mapas desagregam a despesa e a receita dos dois subsectores do Orçamento (Administração Central – mapas 1 a 5 - e Segurança Social – mapas 7 a 9). Na Administração Central, a receita é desagregada apenas pela classificação económica, e a despesa é desagregada segundo os quatro critérios que já referimos: económico, funcional, orgânico e por programas.

Constam da lista ainda dois conjuntos de mapas com natureza diferente dos anteriores. Os mapas 6, 10 e 14 têm um conteúdo essencialmente informativo. Dos mapas 11, 12 e 13 constam as transferências feitas do Estado para os outros subsectores que exercem autonomamente poderes orçamentais em função da descentralização financeira: setor regional (regiões autónomas dos Açores e da Madeira) e setor local (integrando municípios e freguesias). Além das receitas que cobram por si próprias, as administrações regional e local têm direito a que lhes seja destinada uma parte das receitas do Estado. As suas leis de financiamento<sup>202</sup> determinam como se calcula o montante em causa, e a Lei do Orçamento concretiza anualmente esse dever de apoio financeiro do Estado, estabelecendo nestes mapas o valor a transferir.

<sup>201</sup> Tiago Duarte (2007:283) sugere uma interpretação alternativa para essa capacidade de o Governo assumir compromissos plurianuais, referindo que ou são assumidas de modo condicional e sujeitas à livre inscrição orçamental por parte do Parlamento, ou então só podem ocorrer depois de o Governo ter conseguido ver “aprovadas as verbas necessárias para fazer face aos ao cumprimento pontual dos acordos”. Contudo, é bem de ver que tal solução, ou impediria na prática a assunção de quaisquer compromissos plurianuais (porque ninguém quereria contratar com um Estado dessa forma provisória) ou levaria a que, tendo havido cumprimento do contrato por parte da contraparte privada, esta pudesse exigir judicialmente, ou o cumprimento do dever de pagar, ou uma indemnização, levando à mesma (ou a uma pior) consequência financeira independentemente da vontade do Parlamento e com um indesejável acréscimo de conflitualidade e insegurança jurídica.

<sup>202</sup> São, respetivamente, a Lei das Finanças das Regiões Autónomas, aprovada pela Lei Orgânica n.º 2/2013, e o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 73/2013.

Como já dissemos, os mapas constantes da Lei do Orçamento têm, tal como o articulado, um conteúdo normativo (com exceção dos assinalados mapas com efeito essencialmente informativo). Têm o efeito jurídico de autorizar a arrecadação da receita e a realização da despesa e, no caso dos mapas da despesa, de limitar o montante da despesa a realizar. Em contrapartida, estes mapas não permitem uma boa leitura sobre a verdadeira dimensão da despesa pública, designadamente porque não são feitos com consolidação da despesa.<sup>203</sup> Essa informação não pode assim ser obtida somando a despesa constantes dos mapas da Lei (a não ser com o risco de erros grosseiros) e deve antes ser procurada no Relatório da Proposta de Lei de Orçamento.

Os mapas orçamentais são realizados segundo uma ótica de caixa, ou seja, de entradas e saídas de dinheiro: são previstas as receitas que se prevê receber num determinado ano económico, e as despesas cujo pagamento se preveja ocorrer nesse mesmo ano económico. São assim mapas que caracterizam o que se designa por *orçamento de gerência*. A alternativa ao Orçamento de gerência seria o *orçamento de exercício*, em que as despesas são inscritas no ano económico em que surge juridicamente a obrigação, e as receitas são inscritas no ano económico em que surge juridicamente o crédito a favor do Estado.<sup>204</sup>

A contabilidade orçamental adota esta ótica de caixa por duas razões: em primeiro lugar, para assegurar que estão cobertas as necessidades de tesouraria, ou seja, para garantir que existem os meios para fazer o efetivo pagamento das despesas que se preveem; em segundo lugar (e essa será a razão dominante nos dias de hoje) porque o foco da contabilidade orçamental é o controlo da legalidade desses pagamentos e recebimentos.

Esta forma de realizar contabilidade orçamental tem, contudo, uma desvantagem significativa – não regista decisões tomadas num ano que afetam a situação patrimonial do Estado, mas que não se refletem em pagamentos ou recebimentos no ano em causa. Assim, se o Estado contrata uma obra pública ou uma aquisição de bens, fica desde logo comprometido a fazer o pagamento (surge um passivo na esfera jurídica do Estado) mas se

---

<sup>203</sup> Na consolidação da despesa é eliminada a despesa que tem como destino outra entidade do mesmo subsetor, e a despesa da administração central que tem como destino financiar o subsetor da segurança social. Assim, se o subsetor da administração central transferir 1000 milhões de euros para a segurança social para pagar pensões, esses 1000 milhões vão aparecer como despesa tanto no subsetor da administração central como no orçamento da segurança social (para assegurar a legalidade financeira de ambas as operações). Somando a partir dos mapas, teríamos uma despesa pública de 2000 milhões quando na realidade se trata apenas de uma despesa de 1000 milhões, resultado que se obtém com consolidação de contas.

<sup>204</sup> Veja-se, sobre a distinção, Teixeira Ribeiro (1997:53ss).

o pagamento não ocorrer nesse ano económico, não é preciso fazer qualquer previsão no orçamento correspondente. A despesa correspondente à obra ou ao bem adquirido só aparecerá no orçamento no ano em que for necessário fazer o pagamento. Num orçamento de exercício, pelo contrário, esta despesa seria prevista no ano em que se vai assumir o compromisso de pagar, e este método tem assim a vantagem de permitir acompanhar a assunção de compromissos e a evolução da situação patrimonial do Estado.<sup>205</sup>

Há vários anos que se ensaia que o Estado tenha, além da contabilidade orçamental, realizada na ótica de caixa, também uma contabilidade realizada na ótica do acréscimo, ou seja, considerando as variações patrimoniais do Estado no ano em causa, e portanto na ótica do orçamento de exercício.<sup>206</sup> A LEO de 2015 constitui nova tentativa de implementação deste método contabilístico, criando a obrigação de o Estado dispor de uma contabilidade na ótica do acréscimo, que designou por *contabilidade financeira* (artigo 62º da LEO). As regras da contabilidade financeira a aplicar na administração pública foram aprovadas no mesmo ano e constam do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP).<sup>207</sup>

A contabilidade financeira não teria apenas expressão no registo das operações de execução orçamental. Teria também uma dimensão previsionar, ou seja, as previsões orçamentais seriam realizadas não só na ótica da contabilidade orçamental, mas também na ótica da contabilidade financeira.

<sup>205</sup> Além da limitação apontada à ótica de caixa (ou seja, ao orçamento de gerência), há uma outra limitação da contabilidade orçamental que é comum às perspetivas de gerência e de exercício: a contabilidade orçamental lida com receitas e despesas, sem ter em conta a saída e entrada de ativos na esfera jurídica do Estado, até porque a maior parte dos ativos do Estado têm um valor de zero na contabilidade orçamental. Assim, tanto o registo da despesa com a compra de um imóvel como da receita da venda de um imóvel não são acompanhados, na contabilidade orçamental, da correspondente inscrição relativa à entrada ou saída do valor do imóvel da esfera jurídica do Estado, e aparecem como pura despesa ou pura receita. Esta limitação da contabilidade orçamental (que é partilhada pelo SEC2010 no que toca a ativos não financeiros) é ultrapassada pela contabilidade financeira, tal como configurada na LEO, porque a ótica do acréscimo, além de adotar uma ótica de exercício em vez de gerência, aplica regras internacionais de contabilidade que incluem o tratamento das saídas e entradas de ativos patrimoniais na esfera do Estado.

<sup>206</sup> A ótica do acréscimo estava já presente no Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de setembro. O POCP teve, contudo, uma disseminação lenta pela administração pública, nunca tendo tido utilização generalizada nos instrumentos de prestação de contas nem tendo estado prevista a sua utilização em instrumentos previsionais.

<sup>207</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro. O SNC-AP baseia-se nas normas padrão de contabilidade para o setor público – *International Public Sector Accounting Standards (IPSAS)*. Sobre o contexto e objetivos da introdução destas obrigações de contabilidade financeira, veja-se Comissão de Reforma da Lei de Enquadramento Orçamental, 2014:101ss.

É a estas previsões que se referem a alínea c) do artigo 40º e o artigo 43º da LEO. Neste momento, a implementação de contabilidade financeira ao nível da execução orçamental ainda não foi completada, e a aplicação da sua componente previsional foi adiada para 2026 pela Lei 41/2020.<sup>208</sup>

Além da contabilidade orçamental em que assentam os mapas da Lei do Orçamento e da contabilidade financeira que está ainda em processo de implementação, existe uma outra metodologia de registo das despesas e receitas do Estado, a que se chama ótica das contas nacionais ou da *Contabilidade Nacional* (por oposição à designação de *Contabilidade Pública*). Esta ótica de registo de receita e despesa não está presente em nenhum dos mapas da Lei do Orçamento. A informação relevante consta apenas do Relatório do Orçamento do Estado.<sup>209</sup>

Faz-se um apuramento na ótica da Contabilidade Nacional em cumprimento das obrigações estabelecidas nos tratados europeus em matéria de saldo orçamental e da proibição dos défices excessivos. Para assegurar que os saldos orçamentais de todos os países são previstos e apurados segundo a mesma metodologia, o método de cálculo é unificado, constando do Sistema Europeu de Contas (SEC2010).<sup>210</sup>

A perspetiva adotada pelo SEC2010 não coincide verdadeiramente nem com ótica de caixa nem com ótica de acréscimo, e nem com os conceitos de orçamento de gerência nem de orçamento de exercício. Para a receita efetiva, é usado essencialmente a ótica de caixa,<sup>211</sup> e para a despesa uma ótica de acréscimo.

---

<sup>208</sup> Sobre as dificuldades de implementação desta reforma veja-se o Relatório do Grupo de Trabalho para a Reavaliação da Lei de Enquadramento Orçamental, 2020:58ss. Assinale-se que, independentemente das vantagens que resultariam de um apropriado registo da execução orçamental em contabilidade financeira, a LEO de 2015 foi talvez excessivamente ambiciosa ao prever que a própria previsão orçamental fosse feita nesses termos para a totalidade da despesa e receita, metodologia que só é aplicada (após muitos anos de implementação) em dois países no mundo (ibidem, p. 60).

<sup>209</sup> No Orçamento do Estado para 2020, os valores em contabilidade nacional constam do capítulo 3.2 do Relatório (pág. 59ss), tal como a descrição das operações de passagem dos valores em contabilidade pública para valores em contabilidade nacional, que é obrigatória nos termos da alínea c) do n.º 3 do artigo 37º da LEO.

<sup>210</sup> Aprovado pelo Regulamento (UE) n.º 549/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, relativo ao sistema europeu de contas nacionais e regionais na União Europeia.

<sup>211</sup> A perspetiva designa-se por “caixa ajustada” porque é sempre o pagamento que é relevante para o registo, mas na receita de alguns impostos indiretos o pagamento recebido é imputado a um período temporal anterior, correspondente ao momento em que se terá dado a operação económica que dá lugar ao pagamento. Assim, por exemplo, a receita dos impostos especiais de consumo de janeiro é imputada ao mês de dezembro anterior.

## 5.4. A proteção do conteúdo do orçamento

Uma vez aprovado o Orçamento do Estado, ele só pode ser alterado por iniciativa do Governo. A LEO prevê que o Governo tem competência para realizar só por si algumas alterações orçamentais, sem necessidade de aprovação parlamentar – estas alterações aos mapas orçamentais decorrem de uma flexibilidade que é concedida ao Governo na execução do Orçamento, no âmbito da sua função administrativa. Como tal, deixaremos o seu estudo para o capítulo relativo à execução orçamental.

As alterações orçamentais que a LEO reserva à Assembleia da República são exercidas, tal como a aprovação do Orçamento, por via legislativa, através da aprovação de uma proposta de lei que só pode ser apresentada pelo Governo, como decorre da regra constitucional que consagra o exclusivo governamental de iniciativa orçamental. Ao contrário da apresentação do orçamento, que é um poder-dever a exercer anualmente com um limite temporal preciso, a apresentação de uma proposta de lei de *Revisão Orçamental* – designada vulgarmente por “Orçamento Suplementar” ou “Orçamento Retificativo” - é uma opção livre do Governo. Assim, salvo iniciativa governamental, o conteúdo orçamental não pode ser alterado. Essa garantia de estabilidade do conteúdo orçamental desdobra-se em 3 aspetos de regime jurídico que é necessário analisar separadamente: a lei travão, o regime da apreciação das propostas de lei de alteração orçamental e a proteção concedida ao conteúdo do orçamento pelo carácter de lei reforçada da lei orçamental.

### a) Lei Travão

Designa-se geralmente por Lei Travão<sup>212</sup> a norma contida no n.º 2 do artigo 167º da Constituição, que determina que *“Os Deputados, os grupos parlamentares, as Assembleias Legislativas das regiões autónomas e os grupos de cidadãos eleitores não podem apresentar projetos de lei, propostas de lei ou propostas de alteração que envolvam, no ano económico em curso, aumento das*

<sup>212</sup> A designação de “lei travão” foi originariamente dada à Lei de 15 de março de 1913, proposta de Ministro das Finanças Afonso Costa, que proibia aos deputados a apresentação de propostas de aumento da despesa ou diminuição da receita “*durante o período da discussão do Orçamento Geral do Estado*” e dispensava o governo de aplicar leis aprovadas durante a execução orçamental que aumentassem a despesa ou diminuíssem a receita, salvo se criassem receita compensadora. A segunda parte tem assim um conteúdo semelhante ao da atual norma constitucional, mas a primeira não tem correspondência no regime atualmente vigente. Sobre esta norma, que aliás era continuadora de normas limitativas da iniciativa financeira parlamentar que já vigoravam na monarquia constitucional, cfr. por todos Lobo Xavier, 1991:208ss.

*despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento.*” O n.º 3 do artigo tem conteúdo idêntico, aplicando-se às propostas de Referendo.

Da leitura da norma resulta que não é uma proibição de alterações ao Orçamento, mas uma proibição de qualquer tipo de iniciativa legislativa que tenha como efeito material o aumento das despesas ou diminuição das receitas no ano económico em curso. Proibição que é dirigida a todos aqueles a que a Constituição confere iniciativa legislativa, salvo o Governo. A norma pode, portanto, ser lida como dizendo que só o Governo pode ter a iniciativa de medidas que no ano em curso aumentem a despesa ou diminuam a receita.

A preocupação da norma parece assim ser de estabilidade orçamental, impedindo que o saldo orçamental do Orçamento que está a ser executado seja posto em causa pela criação de maiores despesas ou diminuição das receitas previstas.

Esta norma não se aplica à própria discussão da proposta de Orçamento, uma vez que nesse momento não há ainda “receitas e despesas previstas no orçamento.” Uma vez aprovado o Orçamento, a Constituição protege a competência do Governo para a execução orçamental, impedindo que este seja obrigado a maiores despesas ou privado de receitas com as quais contava.<sup>213</sup> A esta razão acresce, no caso das normas que se traduzem em aumento de despesa, que a aprovação de um acréscimo de despesa que não foi orçamentada se pode traduzir (de forma semelhante ao que acontece com a não orçamentação de despesas obrigatórias) na situação indesejável de existência de leis que estabelecem obrigações de despesa, que o Estado tem o dever de pagar, sem ter a possibilidade de as pagar por falta de dotação orçamental.

A proibição de iniciativa é bastante estrita e impede também que existam iniciativas “compensadas”,<sup>214</sup> ou seja, por exemplo, propostas de aumento da despesa compensadas com diminuição de outra despesa ou aumento de receita. Não é apenas o equilíbrio orçamental que se protege com a lei travão, mas a execução do plano financeiro anual tal como consta do orçamento já aprovado.

O principal efeito prático da proibição, pela lei travão, de certas iniciativas legislativas não é a proibição de iniciativas que formalmente alterem o próprio Orçamento. Estas já seriam impedidas pelo facto de o Governo ter um exclusivo de iniciativa orçamental. O que sobretudo se evita é a aprovação de

<sup>213</sup> Como refere Lobo Xavier (1992:93-4) a lei travão é insuficiente para proteger a estabilidade da execução orçamental porque esta também pode ser perturbada – sobretudo quanto aos seus efeitos na economia – se o parlamento tiver a iniciativa de reduzir despesas ou aumentar receitas. Contudo, como refere o mesmo autor, a norma sempre protege a execução orçamental daquelas iniciativas que “mais tentariam os parlamentares”.

<sup>214</sup> Neste sentido, Teixeira Ribeiro, 1987:184-5.

legislação avulsa que tenha aqueles efeitos de aumento da despesa ou diminuição da receita. Assim, por exemplo, normas que aumentem as remunerações de funcionários do Estado, ou as transferências para autarquias e regiões, ou o valor de prestações sociais; ou que alterem taxas e impostos no sentido da redução da sua receita. A proibição abrange também, naturalmente, as iniciativas de revogação de legislação em vigor que tenha aqueles efeitos. Na medida em que as autorizações legislativas em matéria fiscal significam receita que faz parte do plano financeiro anual, também a revogação ou alteração dos decretos-lei emitidos no uso dessa autorização (com efeito de redução de receita) deve ser considerada como abrangida pela proibição da Lei-Travão.

A limitação imposta pela Lei travão não impede em geral o Parlamento de ter iniciativa legislativa que aumente despesa ou diminua receita - apenas impede que tal legislação tenha efeitos no ano em curso.<sup>215</sup> O Parlamento pode aprovar medidas que tenham o seu efeito diferido para o ano económico seguinte, o que acontece com frequência.

Uma vez que não está proibida em geral a iniciativa legislativa com os estes efeitos financeiros, mas apenas o seu efeito no ano em curso, coloca-se a questão de saber qual a ótica em que é medido esse efeito. Na verdade, embora os mapas orçamentais (em contabilidade pública) prevejam a despesa tendo em conta o momento do seu pagamento, pode acontecer que uma despesa que seja paga só em anos futuros seja considerada como pertencendo ao ano económico em curso no ponto de vista do Sistema Europeu de Contas - que é o ponto de vista relevante para apuramento do saldo orçamental. Estando o país sujeito a objetivos e limites em termos de défice orçamental, a aprovação de uma nova despesa com efeitos contabilísticos no ano em curso afeta a estabilidade orçamental e pode obrigar o Governo a compensar com outras medidas, ainda que o Parlamento difira o efeito em contabilidade orçamental (ou seja, o pagamento) para anos subsequentes. No nosso entendimento, e por estas razões, também uma iniciativa com esse efeito está abrangida pela proibição contida na lei travão, uma vez que há aumento da despesa (ainda que só na ótica da contabilidade nacional) no ano em curso.

---

<sup>215</sup> A jurisprudência do Tribunal Constitucional, perante normas violadoras da Lei Travão, tem limitado a declaração de inconstitucionalidade à aplicação das normas ao ano económico em curso, não obstante assim a que normas aprovadas em violação da lei travão vigorem plenamente a partir do início do ano económico seguinte (cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 297/86, publicado no Diário da República n.º 269/1986, Série I de 1986-11-21). Em sentido concordante com esta jurisprudência, Gomes Canotilho/Vital Moreira (2007:350).

## b) Propostas de lei de alteração orçamental

Quando escolhe ter a iniciativa de propor a alteração ao Orçamento, através da apresentação de uma proposta de lei nesse sentido, o Governo tem a competência para delimitar o âmbito das alterações que podem ser feitas, ou seja: a apreciação de um orçamento retificativo não implica a reabertura do processo orçamental com a possibilidade de alteração pelo Parlamento de todo o orçamento que está em vigor, mas apenas das matérias cuja alteração o Governo propõe. O poder da AR é assim substancialmente mais limitado do que na discussão originária do Orçamento.

Essa limitação não é explícita no texto constitucional, mas pode dizer-se que decorre do equilíbrio de poderes entre Governo e Parlamento, já que outra solução traduzir-se-ia numa considerável limitação das competências exclusivas que a Constituição confere ao Governo de executar o orçamento e propor a sua alteração.

Esta interpretação foi já afirmada pelo Tribunal Constitucional,<sup>216</sup> referindo que não cabe nos poderes parlamentares “proceder a modificações orçamentais que não se inscrevam no âmbito da proposta do Governo” porque “ficaria descaracterizado o exclusivo governamental da iniciativa de alteração do Orçamento.” Teixeira Ribeiro (1987:186) defende também esta posição porque “na proposta de lei de alteração do Orçamento procura modificar-se um plano que não só já foi elaborado como está a executar-se. E só quem preside à sua execução pode saber e ser juiz dos aspetos em que o plano precisa de ser alterado.”<sup>217</sup>

Os poderes parlamentares de emenda estão também condicionados pelo facto de a lei travão ser aplicável à discussão e votação da lei de revisão orçamental, ao contrário do que acontece no debate do próprio orçamento.<sup>218</sup> Os deputados e grupos parlamentares não podem no âmbito dessa discussão apresentar propostas de alteração que aumentem a despesa ou diminuam a receita. Assim sendo, só poderão ser aprovadas medidas nesse sentido se elas constarem da proposta do Governo.<sup>219</sup>

<sup>216</sup> Acórdão n.º 317/86, publicado no Diário da República n.º 11/1987, Série I de 1987-01-14.

<sup>217</sup> No mesmo sentido, cfr. Gomes Canotilho/Vital Moreira (2007:I:1119) e Blanco de Moraes (1998:817), que entende que esta limitação do poder parlamentar de emenda decorre do exclusivo de iniciativa do Governo, pelo que “No caso de o Governo *iniciar um processo modificativo de um orçamento vigente parece líquido que a Assembleia da República não estará autorizada a modificar outras parcelas do mesmo orçamento que excedam o objeto da iniciativa*” (itálico no original).

<sup>218</sup> A aplicação da lei travão ao debate das leis que alteram o orçamento em execução decorre claramente do texto do artigo 167º da CRP, dado que não está prevista tal exceção na previsão da norma e nesse momento existem já receitas e despesa “previstas no orçamento.” Esta posição é pacífica na doutrina (cfr., por todos, Gomes Canotilho/Vital Moreira, 2007:I:1119).

<sup>219</sup> O Governo não tem, durante a discussão de quaisquer iniciativas legislativas no Parlamento, o poder de apresentar propostas de alteração, pelo que as medidas de aumento da despesa ou

Nos casos em que o Governo propõe um aumento de despesa ou diminuição da receita, poderão os deputados ter então a iniciativa de propor um aumento ou diminuição menores? Embora isoladamente consideradas se trate de iniciativa parlamentar que aumenta a despesa ou diminui a receita, e portanto aparentemente proibida pela Lei Travão, parece-nos que se deve entender que tal iniciativa é constitucionalmente legítima (desde que, naturalmente, se trate de reduzir o efeito da medida proposta pelo Governo e não de propor uma medida substancialmente diferente).<sup>220</sup>

### c) A Lei do Orçamento como lei de valor reforçado

É pacífico que a Lei do Orçamento é uma lei reforçada pelo procedimento, o que quer dizer que os conteúdos normativos que devam constar do Orçamento do Estado devem seguir o procedimento determinado pela Constituição, ou seja, serem da iniciativa do Governo e seguirem o processo de elaboração, organização e votação previsto lei de enquadramento orçamental (artigo 106º da CRP). É também relativamente pacífico na jurisprudência e na doutrina constitucional que a proteção conferida pelo carácter reforçado de uma lei apenas abrange aqueles conteúdos normativos que pertençam à lei de valor reforçado. Tendo em conta a diversidade de conteúdos que tendem a constar da lei do Orçamento, a questão é, portanto, a de saber quais desses conteúdos “pertencem” ao Orçamento e estão protegidos de alteração por lei comum.

Uma primeira delimitação, fácil de fazer, é relativa a normas sem impacto sensível na execução da receita ou da despesa, cuja inclusão na Lei do Orçamento é aliás proibida pelo n.º 2 do artigo 41º da LEO. Como já referimos, esta categoria de “cavaleiros orçamentais” pode livremente ser

---

redução da receita teriam de constar da própria proposta de lei. Essa impossibilidade de apresentação de proposta de alteração decorre do Regimento da AR, e não da Constituição, pelo que nada impedira, do ponto de vista constitucional, que o Governo, em sede de discussão da proposta, apresentasse proposta de alteração com aquele conteúdo. Recentemente, no veto ao Decreto da Assembleia da República n.º 26/XIV, o Presidente da República aventou ainda que a inconstitucionalidade decorrente da violação da lei travão poderia ser ultrapassada se propostas de alteração feitas pelos deputados fossem objeto de “virtual aceitação” pelo Governo (leitura da mensagem do Presidente da República publicada no DAR I série n.º 66/XIV/1 2020.06.25, pág. 3). Na medida em que não existem mecanismos formais para essa “aceitação” ou referência a estes na Constituição, ao contrário do que acontece com outros sistemas jurídicos, a solução afigura-se-nos duvidosa.

<sup>220</sup> Neste sentido, Tiago Duarte, 2007:606. Se é o Governo que tem a iniciativa de propor um aumento da despesa, sempre pode dizer-se que, do ponto de vista da estabilidade do orçamento, um aumento menor da mesma despesa não vai colocar em causa essa estabilidade, e que a aprovação da proposta corresponde a uma aprovação parcial de uma proposta que teve origem no Governo. No mesmo sentido se exprimiu o Tribunal Constitucional no já citado Acórdão n.º 317/86. Em sentido contrário, Teixeira Ribeiro (1987:88) sustenta que quando os deputados propõem um aumento de despesas ou diminuição das receitas menor do que o proposto pelo Governo, ainda assim “estariam a propor aumento das despesas e diminuição das receitas previstas no Orçamento”.

alterada pela legislação comum, em nada obstando a essa alteração o facto de as normas estarem incluídas em lei de valor reforçado.

Mais complexa é a questão de saber se normas com conteúdo financeiro que constem do Orçamento do Estado podem ser alteradas por lei ordinária. Como vimos, constam todos os anos do Orçamento disposições que alteram as leis fiscais, regulam o regime remuneratório, de prestação de trabalho e de carreiras da administração pública, ou têm impacto no valor das prestações sociais a pagar. É claro que estas disposições e outras semelhantes têm uma ligação com a execução orçamental, pelo seu impacto no valor da despesa ou da receita. Podemos dizer que beneficiam de uma proteção por constarem de lei de valor reforçado?

Partindo da definição constitucional de orçamento, verificamos que o n.º 1 do artigo 105º da Constituição apenas refere “A discriminação das receitas e despesas do Estado” e “O orçamento da segurança social”, que corresponderá à discriminação das receitas e despesas desta. Este conceito constitucional de Orçamento corresponde, assim, fundamentalmente, aos mapas orçamentais e não ao articulado. Algumas normas do articulado são instrumentais relativamente à execução dos mapas e quase que se diria fazerem parte deles, e estarão abrangidas pela proteção concedida pela lei de valor reforçado. Não é claro que a proteção vá para além disso.

A LEO complementa esta definição no n.º 1 do artigo 41º, com a enumeração de matérias que devem constar do articulado. Mesmo aceitando que se possa preencher o conceito constitucional de orçamento a partir do enunciado da LEO (o que é em si duvidoso), é manifesto que este elenco de matérias referidas no artigo 41º não abrange a maior parte das disposições com efeito financeiro que geralmente constam dos articulados orçamentais.

Assim sendo, face a disposições orçamentais que, por exemplo, alterem as taxas de IRS ou regulem a retribuição devida por horas extraordinárias na administração pública, não parece que se possa dizer que “pertencem” ao Orçamento no sentido de terem um valor reforçado. Nada na Constituição ou na LEO indica que se trata de matérias que devam ser reguladas na Lei do Orçamento do Estado.

Estas disposições podem, portanto, ser alteradas ao longo do ano por legislação ordinária, e essa legislação não tem um exclusivo de iniciativa do Governo, podendo a iniciativa ser dos deputados. Se se tratar de competência concorrente, pode o Governo alterá-las através de Decreto-Lei.

Naturalmente, se estamos a falar de normas que têm efeitos na receita e na despesa, há um limite que permanece. Tratando-se de iniciativa de deputados

(ou de qualquer outra entidade que não o Governo), as normas constantes do Orçamento não podem ser alteradas se tal alteração se traduzir em aumento da despesa ou diminuição da receita, pois tal implicaria uma violação da lei travão. Esta limitação, contudo, nada tem a ver com o valor reforçado da Lei do Orçamento. A proibição existe independentemente de a iniciativa implicar a alteração de normas constantes do Orçamento do Estado em vigor.

Assim, no exemplo referido, o Parlamento pode, por iniciativa própria, legislar sobre IRS durante o ano, desde que não reduza a receita do ano, ainda que alterando normas que constem do Orçamento do Estado; não pode, em contrapartida, legislar no sentido de reduzir a receita de IRS do ano (salvo por iniciativa do Governo) independentemente de haver ou não legislação sobre IRS na Lei do Orçamento.

Concluimos assim que, embora a Lei do Orçamento seja uma lei de valor reforçado, essa qualificação é irrelevante para a maior parte das normas que em regra integram o articulado do orçamento, mesmo tratando-se de normas com impacto na receita ou na despesa. O teste mais relevante face a iniciativas legislativas com conteúdo financeiro não é se alteram ou não o Orçamento, mas se têm como efeito um aumento da despesa ou diminuição da receita, violando a lei travão.

PARTE III

# EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

(Página deixada propositadamente em branco)

# 1. Princípios gerais de execução orçamental

A execução do orçamento é a atuação pública através da qual se arrecadam as receitas e realizam as despesas autorizadas no Orçamento. Essa execução vai ser realizada pela atuação quotidiana dos serviços do Estado e das restantes entidades incluídas no sector da administração pública. O Governo é o órgão superior da administração pública (artigo 182º da Constituição) e, naturalmente, é ao Governo que exclusivamente compete fazer executar o Orçamento do Estado, como determina a alínea b) do 199º da Constituição. Esta norma integra a competência para a execução orçamental no exercício da “função administrativa” do Governo, mas tal não obsta a que a execução orçamental envolva a prática de atos de outra natureza, designadamente atos legislativos.<sup>221</sup>

Na execução do orçamento, a legislação portuguesa – designadamente regras constantes das leis orgânicas dos sucessivos governos, das leis orçamentais e dos decretos-lei de execução orçamental - reserva geralmente, dentro do Governo, uma “posição proeminente” ao Ministro das Finanças,<sup>222</sup> que se traduz na necessidade da sua aprovação para um conjunto de atos de criação de despesa; para a assunção de compromissos de natureza plurianual; para utilização da dotação provisional e de parte das restantes dotações orçamentais; e para certas alterações orçamentais.

Enquanto atuação da administração pública, a execução orçamental está sujeita a um princípio geral de legalidade. As entidades públicas que realizam despesa e arrecadam receita têm atribuições e competências definidas

---

<sup>221</sup> Neste sentido, Nazaré Costa Cabral e Guilherme d’Oliveira Martins, 2013:403, que apontam como exemplo desses atos legislativos de execução orçamental a aprovação do Decreto-Lei de Execução Orçamental.

<sup>222</sup> Paulo Otero, 2000. Este autor assinala especialmente o facto de todos os governos desde 1983 terem nas suas leis orgânicas disposições no sentido de os atos que envolvem aumento das despesas ou diminuição das receitas necessitarem de autorização do ministro das finanças – norma cuja origem longínqua são as “condições de reforma financeira” impostas por Salazar para assumir a pasta das finanças em abril de 1928. A lei orgânica do atual governo contém uma disposição análoga, embora restrita aos atos de natureza regulamentar (artigo 80º do Decreto-Lei n.º 169-B/2019 de 3 de dezembro).

por lei, a qual estabelece também as regras de procedimento e as garantias dos administrados. A legalidade dos atos de execução orçamental, tanto da receita como da despesa, é o primeiro requisito da sua realização (números 1 e 3 do artigo 52º da LEO) e um parâmetro do seu controlo (artigos 68º n.º 1 e 70º n.º 2 da LEO). A legalidade financeira é um aspeto dessa legalidade, aqui estudada em virtude da autonomização científica e pedagógica das Finanças Públicas, centrada nas questões de respeito pelo disposto no orçamento, no cumprimento dos procedimentos previstos na legislação financeira e no adequado registo contabilístico das operações de execução orçamental.

O enquadramento legal da execução orçamental consta de diversa legislação, encimada pela Lei de Enquadramento Orçamental. Devem ainda mencionar-se principalmente a Lei de Bases da Contabilidade Pública (LBCP; Lei 8/90, de 20/2), o Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE; Decreto-Lei 155/92, de 28 de julho) e a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (Lei 8/2012, de 21 de fevereiro).<sup>223</sup> Adicionalmente, a própria Lei do Orçamento do Estado pode conter – e contém geralmente – regras relativas à sua execução, que estão sujeitas ao princípio da anualidade, ou seja, vigoram apenas para o próprio orçamento que integram. No exercício da sua competência para a execução orçamental, o Governo pode também aprovar legislação relativa à execução do Orçamento de cada ano. Nos termos do número 3 artigo 53º da LEO, essas normas devem ser agrupadas num único decreto-lei, que é geralmente designado por Decreto Lei de Execução Orçamental (DLEO).<sup>224</sup>

## 1.1. Tipicidade orçamental

O princípio central da execução orçamental é o princípio da tipicidade orçamental: só se podem arrecadar as receitas e realizar as despesas que tenham

<sup>223</sup> O RAFE sofreu oito alterações desde a sua publicação original, a últimas das quais através do Decreto-Lei n.º 85/2016, de 21 de dezembro.

<sup>224</sup> O facto de a Constituição reservar para o Governo a execução do orçamento sugere que a emissão de atos legislativos relativos à execução orçamental seriam competência legislativa exclusiva do Governo, à semelhança do que determina o n.º 2 do artigo 198º da CRP para “matéria respeitante à sua própria organização e funcionamento”, tendo como corolário que o Decreto-Lei de Execução Orçamental não estaria sujeito a apreciação parlamentar por aplicação do n.º 1 do artigo 169º da CRP (neste sentido, G. d’Oliveira Martins et. al, 2009:230) . Contudo, uma vez que o Orçamento, aprovado pela AR, também contém normas que podem ser qualificadas como normas relativas à sua própria execução, tal posição levanta, como referem Nazaré Costa Cabral e Guilherme d’Oliveira Martins (2013:403), “inúmeros problemas de fronteira”.

inscrição orçamental. Este princípio é a decorrência lógica da natureza do Orçamento enquanto lei autorizadora de todas as receitas e despesas públicas.

Encontramos a consagração deste princípio no artigo 52º da LEO, estando previsto tanto para as receitas – alínea b) do n.º 1 – como para as despesas – alínea b) do n.º 3. As receitas e as despesas só se podem realizar se tiverem “inscrição orçamental”. O que isto significa é que, face a cada receita ou despesa em concreto – para cada ato individual de cobrança, para cada ato gerador de despesa – é necessário fazer a correspondência entre o valor a gastar ou receber e as tipologias de receita e de despesa que estão nos mapas orçamentais. Se se cobra uma taxa, é necessário que o orçamento das receitas tenha previsto a arrecadação de uma verba daquela taxa ou tipo de taxa. Se se pretende pagar um salário, é necessário que o orçamento tenha previsto, nos mapas da despesa, o pagamento desse tipo de despesa por aquela entidade.

A tipicidade orçamental assume modalidades diferentes consoante se trate de receita ou de despesa. No caso da receita, falamos de **tipicidade qualitativa** porque, como dispõe o n.º 2 do artigo 52º da LEO, “a liquidação e a cobrança de receita podem ser efetuadas para além dos valores previstos na respetiva inscrição orçamental”. O valor inscrito para a receita é uma mera previsão, que pode ser ultrapassada. A autorização para a arrecadação é dada pela inscrição daquele tipo de receita nos mapas, não sendo relevante qual o valor inscrito.<sup>225</sup>

Na execução do orçamento das despesas falamos pelo contrário em **tipicidade quantitativa**: o montante inscrito nos mapas orçamentais é um limite à despesa que pode ser realizada. Tal significa que, para a despesa, é necessário realizar uma operação que se designa por *verificação do cabimento* (ou *cabimentação*): é necessário verificar se o valor da despesa a realizar “cabe” na dotação ou crédito orçamental (i.e., se não ultrapassa o valor da dotação).

Importa sublinhar que, em geral (e salvo as exceções de que falaremos adiante), a verificação de cabimento não se destina a assegurar que existe dinheiro para fazer face aquela despesa. Dada a regra da não consignação, e o facto de a maioria das receitas do Estado serem receitas fiscais sem qualquer relação com despesas em concreto, não há qualquer possibilidade, na verificação do cabimento, de verificar se existem os meios financeiros para fazer face à despesa. A verificação do cabimento é uma operação de controlo da legalidade financeira que visa assegurar que aquela despesa está autorizada

---

<sup>225</sup> Como se deduz da palavra “cobrança”, este princípio não é aplicável às receitas que não são “cobradas”, ou seja, os empréstimos. Para estes, o valor autorizado no Orçamento é um limite ao recurso a empréstimos a que se pode recorrer durante a execução orçamental.

pelo orçamento da despesa. Naturalmente que é necessário também assegurar que existem os meios financeiros para suportar a despesa que se faz, mas essa não é nem a finalidade deste procedimento nem, geralmente, atribuição das entidades que autorizam a despesa.

## **1.2. Segregação de funções**

Pelo facto de a execução orçamental implicar a movimentação de recursos financeiros do Estado, a nossa legislação rodeia os atos que implicam receita ou despesa de especiais cuidados, traduzidos designadamente num princípio da segregação de funções, hoje previsto nos números 6 e 7 do artigo 52º da LEO. A segregação de funções é a separação da competência para realizar diferentes atos do procedimento de cobrança da receita e de realização da despesa, separação que implica que esses atos devem ser praticados por diferentes serviços ou, caso não exista uma separação entre serviços, pelo menos por pessoas diferentes do mesmo serviço. O objetivo do regime é, naturalmente, um maior controlo dos atos de despesa e receita, impedindo que todo o procedimento seja autorizado por um único serviço ou agente da administração pública. Na receita, a segregação acontece entre os momentos de liquidação e de cobrança; na despesa, são separados os momentos de autorização da despesa (compromisso) e realização do respetivo pagamento.

## **1.3. Economia, eficiência e eficácia**

O artigo 18º da LEO subordina toda a assunção de compromissos e a realização de despesa a um princípio de boa gestão que designa por princípio da economia, eficiência e eficácia. A realização da despesa não é uma finalidade, mas um instrumento. A atuação das entidades públicas visa diversas finalidades de políticas públicas, que devem estar definidas por Lei ou outro instrumento adequado. Os atos de despesa utilizam recursos públicos escassos e deve procurar-se maximizar o resultado pretendido, utilizando os meios adequados à obtenção desse resultado e minimizando a utilização dos meios financeiros.

A este propósito, deve referir-se que não se devem entender as inscrições de verbas no orçamento das despesas como um comando para gastar na

totalidade essa verba, mas como uma autorização para gastar até aquele limite.<sup>226</sup> A finalidade a prosseguir é a obtenção dos resultados, não a maximização da despesa, e para um determinado nível de resultados a solução preferível será sempre a que envolver menos despesa. Esta observação deveria parecer evidente, mas por vezes observamos que no momento do anúncio de políticas públicas, parecem ser mais importantes os milhões de euros envolvidos do que os resultados que se pretende atingir; bem como acontece que no momento da avaliação existem críticas por não se ter gasto todo o valor orçamentado, que parecem sobrelevar o facto de se terem atingido ou não os objetivos pretendidos.

## 1.4. Unidade de Tesouraria

O dinheiro é um bem fungível e é por isso lógico, do ponto de vista da gestão racional das disponibilidades financeiras do Estado, que todos os recursos financeiros públicos sejam geridos conjuntamente. Assim, nos termos do artigo 54º da LEO, estes recursos financeiros estão subordinados ao princípio da unidade de tesouraria, que “consiste na centralização e manutenção dos dinheiros públicos na Tesouraria Central do Estado.”

Assim, sendo, o dinheiro proveniente da cobrança de todas as receitas públicas é encaminhado para essa tesouraria central – mesmo que se trate de receitas próprias de uma entidade ou de outras receitas consignadas. É também a partir dessa tesouraria central que são pagas todas as despesas públicas.

O facto de parte do dinheiro que entra na Tesouraria Central do Estado corresponder a receitas próprias de várias entidades pública não é obstáculo a este procedimento. Vamos supor que num dia são arrecadados 50 milhões de euros, 30 correspondendo a receitas gerais e 20 milhões de euros correspondendo a receitas próprias de várias entidades. Essas receitas próprias são registadas contabilisticamente na conta das entidades a que pertencem. Mas se nesse mesmo dia é necessário fazer pagamentos de 50 milhões de euros, todo o montante pode ser mobilizado para esse pagamento, mesmo o que tem origem nas várias receitas próprias. Naturalmente, o valor da receita própria cobrada continua registado nas contas respetivas e, quando for necessário realizar pagamentos de

<sup>226</sup> Isto, naturalmente, sem prejuízo de haver despesas que devem ser executadas no preciso valor da dotação orçamental. Ainda nestes casos, tal obrigação não é efeito da inscrição do montante em causa no mapa da despesa, mas decorrerá de uma outra norma legal.

despesa financiada com receita própria, o Tesouro assegura também que esse pagamento é efetuado – com os meios financeiros, de qualquer proveniência, que existam na tesouraria nesse momento. A entidade responsável pela gestão do Tesouro Público atua assim como o banco das entidades públicas.

As vantagens dessa gestão centralizada são evidentes: se os dinheiros públicos estivessem compartimentados ou dispersos por várias entidades, facilmente faltaria dinheiro em algumas enquanto haveria excesso em outras, obrigando, ou a condicionar o ritmo da execução orçamental, ou a recorrer a empréstimos de curto prazo. A Unidade de Tesouraria permite uma melhor gestão dos recursos financeiros públicos, maximizando o acesso às disponibilidades financeiras existentes e restringindo o recurso à dívida flutuante ao estritamente necessário.

Podem existir exceções a este princípio da Unidade de Tesouraria, e a principal destas é estabelecida pela própria LEO (art. 54º n.º 3): as cobranças das receitas e os pagamentos de despesas do sistema de segurança social são geridas por uma tesouraria separada da Tesouraria do Estado, embora “em articulação” com esta. Outras exceções podem ser autorizadas a título excecional pelo Ministro das Finanças, nos termos do n.º 5 do mesmo artigo.

A responsabilidade da gestão da Tesouraria do Estado cabe atualmente (e desde 2007) à **Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E.**, entidade que tinha originariamente sido criada com a responsabilidade da gestão da dívida pública. Foi assim centralizada numa única entidade a gestão da tesouraria e da dívida.<sup>227</sup> Na definição do princípio de unidade de tesouraria contida na LEO, esta opção orgânica passou a ser consagrada em lei reforçada, determinando que a gestão da Tesouraria Central do Estado e da dívida pública direta sejam feitas pela mesma entidade.

## **1.5. Regimes de autonomia administrativa e de autonomia administrativa e financeira**

A partir da Lei de Bases de Contabilidade Pública de 1990, a generalidade dos serviços do Estado deixaram de ser “serviços simples” para passarem a ser serviços com autonomia administrativa, cujos dirigentes são competentes para a prática dos atos administrativos envolvidos na autorização da realização

---

<sup>227</sup> Embora continue a existir uma entidade com a designação de “tesouro”, que é a Direção Geral do Tesouro e Finanças, esta entidade não tem hoje quaisquer atribuições em matéria de gestão da tesouraria do Estado.

de despesa e do pagamento da mesma, no âmbito da gestão corrente dos serviços (n.º 1 do artigo 2º da LBCP). Neste regime, perdeu importância o controlo prévio de cada ato de despesa por parte do Ministério das Finanças, passando esse controlo para o próprio serviço, e prevendo a LBCP (art. 10º) um “controlo sistemático sucessivo” da gestão orçamental.<sup>228</sup>

A LBCP prevê também a existência de um regime de autonomia reforçada, designado por regime de autonomia administrativa e financeira. As condições de atribuição deste regime, que constam do artigo 6º da LBCP e se devem verificar cumulativamente são: (i) que o regime se justifique para a sua adequada gestão e (ii) que as suas receitas próprias atinjam um mínimo de dois terços das despesas totais. Não basta a verificação material das condições, sendo ainda necessário que o regime seja atribuído à entidade por ato legislativo. Adicionalmente, têm autonomia administrativa e financeira as entidades em que tal decorra de imperativo constitucional – como é o caso das universidades, que gozam dessa autonomia nos termos do artigo 76º da CRP.

As entidades com autonomia administrativa e financeira têm (em regra) personalidade jurídica própria,<sup>229</sup> património próprio e orçamento próprio (que é incluído no Orçamento do Estado). Contudo, tendo o regime surgido como enquadramento para a administração indireta do Estado (ou seja, para as entidades públicas com personalidade jurídica), nem todas as entidades com personalidade jurídica têm este hoje este regime, que se justifica sobretudo pela existência de receitas próprias conexas com a realização da sua atividade.<sup>230</sup> Mesmo no caso de entidades que tenham sido num certo momento sujeitas a este regime especial, o regime deve deixar de lhes ser aplicado caso não se verifique o cumprimento do requisito quantitativo de 2/3 de receitas próprias (7º da LBCP).

A nova Lei de Enquadramento Orçamental deixou de fazer qualquer referência ao regime de autonomia administrativa e financeira, com exceção da menção feita no artigo 5º à autonomia administrativa e financeira das universidades.

---

<sup>228</sup> Como refere Maria d’Oliveira Martins (2019:95) esta alteração foi a concretização de um processo de desconcentração administrativa, abandonando o controlo prévio de toda a despesa por parte da entidade responsável pelo acompanhamento da execução orçamental (a então DGCP, hoje DGO) e “a lógica do controlo e da assunção central de responsabilidades, [pelo Ministério das Finanças] assumindo em troca uma nova lógica mais favorecedora da ação de cada uma das entidades que compõem o Estado.” Embora a regra continue em vigor, os problemas de cumprimento de metas de défice orçamental que caracterizaram este século em Portugal levaram a que as normas de execução orçamental voltassem a reintroduzir mecanismos de autorização e controlo prévio dos atos geradores de despesa por parte do Ministério das Finanças.

<sup>229</sup> Embora o artigo 9º da LBCP disponha que os organismos com autonomia administrativa e financeira têm personalidade jurídica, a lei tem por vezes atribuído este regime a serviços sem personalidade jurídica.

<sup>230</sup> Neste sentido, Maria d’Oliveira Martins (2019:106).

Como já referimos, também deixou de separar a categoria de “serviços e fundos autónomos”, que correspondia na anterior lei a mapas separados para despesa e receita das entidades com autonomia administrativa e financeira. Em contrapartida, o artigo 53º da LEO refere um regime de “autonomia especial para a gestão da receita”, que engloba, entre outras, as entidades que nos termos da LBCP teriam o regime de autonomia administrativa e financeira.

Terá a LEO pretendido substituir o regime de autonomia administrativa e financeira por este regime de autonomia especial para a gestão da receita? Como não foram revogadas as normas relevantes da LBCP, o regime de autonomia administrativa e financeira continua a existir. Por seu lado, a LEO não concretiza quaisquer regras para este regime de autonomia especial para a gestão da receita, salvo a disposição segundo a qual os serviços por ela abrangidos devem utilizar preferencialmente as receitas próprias na cobertura das respetivas despesas. Assim sendo, só desenvolvimentos legislativos que ainda não aconteceram poderão concretizar a substituição do regime atualmente presente na LBCP pelo regime esboçado pela LEO.

## 2. Execução do orçamento das despesas

### 2.1. Utilização das dotações orçamentais

A realização de uma despesa supõe a existência de um crédito ou dotação orçamental que autoriza a realização dessa mesma despesa e cujo valor é o limite máximo da despesa a realizar (tipicidade quantitativa), pelo que o cerne da verificação da legalidade orçamental de uma despesa é a verificação de que a despesa a realizar está prevista nos mapas orçamentais da despesa e, portanto, devidamente autorizada pelo orçamento.

Os números 3 a 5 do artigo 52º da LEO contêm as regras centrais da realização da despesa:

- 3 — Nenhuma despesa pode ser autorizada sem que, cumulativamente:
  - a) O facto gerador da obrigação respeite as normas legais aplicáveis;
  - b) Disponha de inscrição orçamental no programa e no serviço ou na entidade, tenha cabimento e identifique se os pagamentos se esgotam no ano ou em anos futuros no período previsto para o programa;
  - c) Satisfaça os requisitos de economia, eficiência e eficácia.
- 4 — Nenhuma despesa pode ser paga sem que o compromisso e a respetiva programação de pagamentos previstos sejam assegurados pelo orçamento de tesouraria da entidade.
- 5 — O montante anual de um programa estabelece o teto máximo de pagamentos que podem ser feitos.

Algumas das estipulações contidas nestas normas já foram antes objeto de referência. Assim, qualquer atuação da administração está sujeita ao princípio da legalidade, que não se esgota na legalidade financeira; a alínea a) do número 3 recorda-nos isso mesmo, referindo que a criação da obrigação de realizar uma despesa deve respeitar todas as “normas legais aplicáveis”.

Como também já referimos, a realização da despesa está sujeita ao princípio de economia, eficiência e eficácia previsto no artigo 18º da LEO, e isso mesmo é reafirmado pela alínea c) do número 3.

O disposto na alínea b) do número 3 resulta do caráter quantitativo da tipicidade a que estão sujeitas as despesas: só se pode realizar a despesa se ela estiver inscrita “no programa e no serviço ou na entidade” e tiver “cabimento.”

A verificação do cabimento, que precede a autorização de qualquer despesa, é a confrontação do valor da despesa a realizar com o valor ainda disponível na dotação orçamental. As dotações vão sendo utilizadas ao longo do ano, através de autorizações de despesa, e de cada uma destas resulta que a verba correspondente fica reservada para essa despesa (diz-se geralmente que fica “comprometida”). Para verificar o cabimento de cada nova despesa, começa-se por verificar qual a dotação orçamental que corresponde a essa despesa (“inscrição orçamental”) e compara-se o valor da despesa a realizar com a parte ainda não comprometida da dotação. Se o valor disponível for suficiente, a despesa tem cabimento.<sup>231</sup>

Note-se que a realização da despesa tem dois momentos fundamentais: o momento do seu pagamento, e um momento anterior em que surge juridicamente a obrigação de pagar. A lei diz que o cabimento é prévio à autorização da despesa, ou seja, prévio à criação da obrigação de pagar. É necessário verificar o cabimento para registar o “compromisso”, que se traduz em reservar na dotação o valor correspondente, que fica indisponível para outras despesas e à espera do momento do pagamento.

Se as despesas a pagar durante o ano resultam diretamente da lei, ou de decisões tomadas em anos anteriores, o compromisso correspondente deve ser registado logo no início do ano por forma a que os montantes necessários fiquem desde logo indisponíveis para outras despesas.

A verificação do cabimento faz-se em relação à dotação orçamental “disponível”, e o valor desta pode ser inferior à dotação total aprovada no Orçamento do Estado. As normas de execução orçamental (constantes do OE ou do DLEO) podem estabelecer regras das quais resulta o condicionamento da utilização de parte do valor da dotação, designadamente condicionando essa utilização a uma autorização. Diz-se então que há uma “cativação”. A autorização em causa pode ser de uma entidade hierarquicamente superior, mas as cativações mais relevantes são as que sujeitam a libertação de uma parte da dotação orçamental a autorização do Ministro das Finanças.

---

<sup>231</sup> A LEO apenas exige que seja verificada a inscrição (e o cabimento) nos mapas relativos às classificações por programas e orgânica. As normas de execução orçamental em vigor exigem, contudo, também a verificação da inscrição e o cabimento segundo a classificação económica da despesa.

O número 4 obriga a que o compromisso de despesa obedeça a um requisito legal adicional: que o seu pagamento seja “assegurado pelo orçamento de tesouraria da entidade”. Deixamos neste momento mais para a frente a análise deste requisito relativo a orçamento de tesouraria.

Na descrição feita até agora, temos suposto a situação em que o compromisso da despesa e o seu pagamento são realizados no mesmo ano, ou seja, na execução do mesmo orçamento. Neste caso, quando se faz o cabimento do compromisso, o valor comprometido fica indisponível até que, mais tarde nesse ano, se tenha de realizar o pagamento.

O que acontece, contudo, se a administração pretender celebrar um contrato cujo pagamentos são, total ou parcialmente, para realizar em nos anos seguintes? Sobre esta matéria, o regime agora previsto na LEO é o resultado de uma inovação introduzida em 2015 no âmbito do regime de gestão de programas orçamentais.<sup>232</sup> O número 3 do artigo 52º, ao referir a dotação do programa orçamental, está a supor a existência de mapas plurianuais da despesa, e que, ao assumir o compromisso, se faz o cabimento na dotação global (plurianual) do programa, identificando se o pagamento ocorre em anos futuros. A dotação prevista no orçamento plurianual funciona assim como teto global da despesa que pode ser comprometida no âmbito de um programa, e a dotação prevista para cada ano como teto dos pagamentos que podem ocorrer em cada um desses anos. Esta questão será desenvolvida mais à frente, quando tratarmos de despesas plurianuais.

## **2.2. Regime da realização de despesa com receita consignada e lei dos compromissos**

A existência de consignação de receitas, ou seja, o facto de uma determinada receita estar reservada para uma finalidade específica ou para a utilização de uma entidade pública em concreto (receita própria) implica que a realização da despesa que utiliza essa receita consignada fica sujeita a um regime jurídico especial. Continua a ser necessário verificar o cabimento da despesa na respetiva dotação orçamental; mas é também necessário verificar se a receita

---

<sup>232</sup> Deve assim entender-se que este regime não está ainda em vigor e que depende de concretização legislativa, nos termos do artigo 5º da Lei n.º 151/2015, na redação introduzida pela Lei n.º 41/2020.

consignada foi efetivamente cobrada em montante suficiente, e só após essa cobrança é que a despesa pode ser paga. Há assim uma segunda verificação de cabimento, desta vez na receita cobrada, tendo o regime a designação de **duplo cabimento** (artigo 20º do RAFE).<sup>233</sup>

Até 2012, a verificação deste duplo cabimento, ou seja, a verificação da existência de um valor suficiente de receita cobrada, apenas acontecia no momento do pagamento. Ora, como sabemos, no momento do pagamento existe já, as mais das vezes, um compromisso juridicamente vinculativo, assumido anteriormente, que obriga à realização desse pagamento. Para o registo do compromisso da despesa com receita consignada não era exigida a efetiva cobrança dessa receita mas apenas a sua previsão.

Se é contratado e prestado um serviço, no momento estipulado há um dever de pagar por parte da entidade pública. Contudo, se nesse momento não tiver sido cobrada a receita consignada correspondente, o que é devido não pode ser pago por não se verificar o segundo cabimento.

Este regime levou a que, em muitas situações, em serviços do Estado com receitas próprias ou na administração local, houvesse a tendência para uma previsão otimista da receita, comprometendo-se despesa de valor correspondente a essa previsão. Não se verificando a efetiva cobrança de receita no montante previsto, não era possível pagar, gerando-se um problema de atraso nos pagamentos, transitando por vezes essas dívidas para anos subsequentes.

Esta situação foi a razão para a alteração do regime legal, com a publicação da *Lei dos compromissos e pagamentos em atraso*<sup>234</sup> - Lei n.º 8/2012, de 21/02. Esta lei não alterou o regime do duplo cabimento no que toca aos pagamentos, mas introduziu novas exigências aplicáveis no momento da assunção de compromissos. A criação dos compromissos passa a estar dependente da existência de “fundos disponíveis” que incluem as transferências do Orçamento do Estado (correspondentes, portanto, às receitas gerais), as receitas próprias já cobradas e uma previsão da receita a cobrar nos 3 meses seguintes. Se as entidades têm pagamentos em atraso, esta previsão das receitas próprias a cobrar passa a ser feita por um critério determinado

---

<sup>233</sup> Embora o regime de duplo cabimento previsto no artigo 20º do RAFE não seja aplicável aos Serviços e Fundos Autónomos, é-lhes aplicável o número 4 do artigo 55º da LEO, e o controlo da cobrança de receitas para efeitos de realização da despesa é semelhante ao realizado nos termos descritos no texto.

<sup>234</sup> A lei dos compromissos não é apenas aplicável à despesa com receita consignada, mas em geral a toda a despesa que satisfaça a definição de “compromisso”. Tratamos dela neste contexto, contudo, porque o problema que a lei visa resolver resultou essencialmente a execução de orçamentos com receitas próprias ou outras receitas consignadas.

diretamente pela lei, e que assenta na receita cobrada nos dois anos anteriores. Assim, uma entidade que tenha tido o referido “otimismo” na previsão de receitas, e conseqüentemente tenha ficado na situação de pagamentos em atraso, fica impedida de prosseguir a mesma prática.

### **2.3. O ritmo da realização da despesa e o orçamento de tesouraria**

A autorização para fazer despesa contida nos mapas orçamentais dá-nos o limite anual de cada despesa, mas não o momento do ano em que essa despesa tem de ser paga. Num sistema de unidade de tesouraria, a previsão do momento em que ocorrem os pagamentos e recebimentos de cada entidade pública é fundamental para a gestão do tesouro público, que tem de assegurar que em cada momento existem disponibilidades financeiras para fazer face aos pagamentos. Se todos os serviços realizassem a maior parte da despesa no início do ano (quando a generalidade das receitas previstas no orçamento ainda não estão arrecadadas) criar-se-ia uma situação difícil do ponto de vista da tesouraria do Estado, porque não existiriam os meios financeiros para fazer os pagamentos.

Para obviar a este problema, a dotação não está em geral totalmente disponível para os serviços logo no início do ano, ou seja, a autorização para realizar a despesa não pode ser logo totalmente utilizada. Ela vai sendo libertada gradualmente ao longo do ano, através de um procedimento que se designa por *libertação de créditos*,<sup>235</sup> e que envolve o pedido mensal de libertação da parte da dotação de despesa necessária à realização dos pagamentos previstos para o mês correspondente. O ritmo dessa libertação de créditos estava antes inscrito na própria LEO, que consagrava o *princípio da execução do orçamento por duodécimos*, ou seja, em cada mês podia ser utilizado pelos serviços 1/12 da sua dotação total.<sup>236</sup> Esse princípio desapareceu da nova LEO, pelo que a definição do ritmo da libertação dos créditos é deixado às normas que regulam a execução orçamental (presentes no próprio Orçamento ou no DLEO).

<sup>235</sup> Artigo 3º da LBCP e artigos 17ºss. do RAPE. Este regime é apenas aplicável aos serviços integrados. No caso dos serviços com autonomia administrativa e financeira que realizem despesa com fonte de financiamento em receitas gerais, a lei prevê uma solicitação de transferência de fundos com finalidade análoga.

<sup>236</sup> Sobre este regime veja-se Teixeira Ribeiro, 1997:117-118.

O nova LEO introduziu um mecanismo adicional para a consideração das necessidades de tesouraria, introduzindo a exigência de que as entidades públicas e o Estado disponham de orçamentos de tesouraria. Nos termos do artigo 55º da LEO, trata-se de prever as despesas e receitas escalonadas pelo momento da sua verificação, de forma deslizante para os doze meses seguintes,<sup>237</sup> por forma a que seja assegurado que, à medida que há que realizar pagamentos, existem também as disponibilidades financeiras para lhes fazer face.

Havendo orçamentos de tesouraria em todas as entidades públicas e realizando-se a sua consolidação através da Entidade Contabilística Estado, haverá um instrumento novo que permite à entidade que gere a tesouraria (o IGCP) conhecer as previsões, escalonadas no tempo, relativas a todos os pagamentos, para um período correspondente aos 12 meses seguintes, permitindo um planeamento atempado dos meios financeiros necessários para fazer face aos pagamentos.

Importa frisar que estes orçamentos de tesouraria, apesar do nome de “orçamento”, não têm qualquer poder autónomo para autorizar despesa, limitando-se, do lado da despesa, a registar compromissos cuja autorização pelo Orçamento do Estado deve ter sido ser corretamente verificada. A sua existência tem contudo consequências no regime de realização da despesa, já que introduzem um requisito legal adicional: trata-se da exigência constante do número 4 do artigo 52º da LEO, nos termos do qual “Nenhuma despesa pode ser paga sem que o compromisso e a respetiva programação de pagamentos previstos sejam assegurados pelo orçamento de tesouraria da entidade.”

Embora a norma se refira aparentemente a pagamentos, a menção decisiva é que a o compromisso (com o respetivo ritmo de pagamentos) tem que ter cabimento no orçamento de tesouraria da entidade, ou seja, que quando se assume o compromisso, sabendo-se qual o momento do pagamento, deve ser verificado que na data prevista para o pagamento há disponibilidades financeiras para fazer esse pagamento, consoante a previsão do dito orçamento de tesouraria.

Nos serviços que dependam apenas das receitas gerais do Estado, o orçamento de tesouraria, do lado da receita, é mera concretização do ritmo a que sejam libertados os créditos orçamentais da despesa – embora apareça

---

<sup>237</sup> Realizar um orçamento de forma deslizante a doze meses significa que, no início do ano, o orçamento de tesouraria cobre todos os doze meses do ano económico. Em cada mês, o orçamento é atualizado com a adição de mais um mês, estando sempre a prever 12 meses para a frente (ou seja, em junho, o orçamento vai conter previsões de despesa e receita até maio do ano seguinte). Como é evidente, a partir do segundo mês, o orçamento de tesouraria passa a incluir o ano económico seguinte, no qual vigorará um orçamento que ainda não foi aprovado, sendo a lei omissa quanto à forma como se devem fazer previsões de receita e despesa para um período em que não existe ainda qualquer autorização parlamentar para uma ou outra.

do ponto de vista do serviço como “receita”, não há ligação à cobrança de qualquer receita, mas apenas o faseamento na utilização das autorizações de despesa.<sup>238</sup> Quando existam receitas próprias, o orçamento de tesouraria das entidades incluirá também a previsão dessa receita, para o momento em que se estima que venha a ser efetivamente cobrada.

A existência de uma orçamentação de tesouraria é assim uma extensão do princípio introduzido na nossa legislação pela Lei dos Compromissos, ou seja, da limitação da assunção de compromissos em função da existência de fundos disponíveis. Como a alteração introduzida pela LEO não foi ainda concretizada em alteração da restante legislação existente, não é ainda claro como é que ambos os regimes serão compatibilizados.

## 2.4. Despesas Plurianuais

É da natureza da atividade pública que existam deveres de pagamento assumidos pelo Estado que se verificam apenas em anos posteriores ao ano em que o compromisso de realizar o pagamento é assumido. Este facto coloca um problema complexo porque a contabilidade orçamental (e portanto os mapas do orçamento) são elaborados segundo o princípio do orçamento de gerência, ou seja, autorizam a despesa relativamente ao momento do seu pagamento; e esses mapas estão sujeitos ao princípio da anualidade, ou seja, autorizam a despesa para o ano económico a que o orçamento diz respeito. Sabemos assim que não pode ser realizado um pagamento sem que a respetiva despesa esteja inscrita, mas como pode ser assumido um compromisso de fazer um pagamento em anos futuros se não existem ainda os mapas orçamentais da despesa relativos a esses anos futuros?

A questão poderia ser resolvida com a existência de mapas plurianuais da despesa, inseridos no Orçamento do Estado ou em outro instrumento, que servissem como autorização parlamentar para a assunção de compromissos. Essa solução já vigorou em certa medida em Portugal pela existência de um mapa plurianual da despesa de investimento público, o PIDDAC.<sup>239</sup> Os programas de investimen-

<sup>238</sup> Naturalmente, quem tem de assegurar a execução global do orçamento (ou seja, o Ministério das Finanças), tem de garantir que existe a arrecadação de receita suficiente para o pagamento, e o ritmo de cobrança das receitas gerais pode condicionar o ritmo a que é autorizada a libertação de créditos. A cobrança das receitas e a existência disponibilidades financeiras no Tesouro não tem, contudo, qualquer ligação *jurídica* com a possibilidade de realizar a despesa.

<sup>239</sup> Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central.

to (designadamente as obras públicas) envolvem, quase por natureza, projetos cuja despesa se prolonga por vários anos, e este mapa de investimentos continha a previsão das verbas a despender em anos subsequentes. Este mapa deixou de existir e, atualmente, há apenas algumas leis setoriais que incorporam mapas plurianuais de despesa de investimento, como a Lei de Programação Militar.

A nova LEO, como já vimos, prevê a existência de instrumentos de natureza plurianual no âmbito do orçamento por programas (os mapas contidos no Quadro plurianual da despesa pública da LGO) e o artigo 52º admite a possibilidade de registo dos compromissos em mapas plurianuais do orçamento por programas. Contudo, não existe ainda legislação concretizadora desta possibilidade.<sup>240</sup>

A questão da legitimidade da assunção de compromissos plurianuais coloca-se em dois planos que devemos analisar em separado. O primeiro desses planos é o das relações entre o executivo e o Parlamento – qual a legitimidade para o Governo vincular o Estado a fazer pagamentos no futuro antes da autorização parlamentar da despesa, que é, como sabemos, anual. O segundo plano é o das relações internas da administração pública, ou seja, a de saber de que forma e por quem (dirigentes, ministros ou Conselho de Ministros) pode ser autorizada a assunção de compromissos cujo pagamento se verifica em anos posteriores e não estão autorizados pelo Orçamento.

#### **2.4.1. A capacidade do Governo para assumir compromissos plurianuais**

A Constituição não prevê quaisquer instrumentos orçamentais plurianuais dos quais possam resultar limitações aos compromissos de despesa futura que o Governo pode assumir. Como na elaboração do Orçamento tanto Governo como Parlamento estão vinculados às obrigações decorrentes de contrato, é imperativo que o Orçamento contenha as dotações necessárias ao pagamento das obrigações relativas a contratos celebrados antes da sua entrada em vigor, que obriguem o Estado português e cujos pagamentos ocorram no ano económico a que se refere esse orçamento.

---

<sup>240</sup> Nos termos da Lei n.º 41/2020 de 18 de agosto, que procedeu à terceira alteração à Lei de Enquadramento Orçamental, a legislação relativa a programas orçamentais deverá ser aprovada até ao final do primeiro semestre de 2021, e o modelo de orçamentação por programas previsto na LEO só deverá ser aplicado no Orçamento do Estado para 2023.

Na medida em que o contrato faz parte da função administrativa do Governo e a aprovação do Orçamento faz parte da competência política e legislativa da Assembleia da República, este regime resulta no estranho resultado de subordinação do poder legislativo a atos do poder administrativo.

Esta omissão constitucional não teve também grande a atenção do legislador, cuja preocupação em matéria de despesas plurianuais esteve, nos últimos anos, centrada na questão de reforçar o controlo do Ministério das Finanças sobre os compromissos de despesa assumidos pelo resto do Governo.

Mesmo nos domínios em que existiram ou existem instrumentos plurianuais de programação de investimento (como o defuncto PIDDAC e as leis de programação militar e de segurança interna), eles não foram criados com a intenção de limitar a despesa com projetos de investimento, mas antes como garantia para as áreas governativas correspondentes de poderem executar esses projetos plurianuais sem dependência de autorização centralizada.

A impressão que se colhe dos debates parlamentares é também que a preocupação maior parece ser sobre a não execução de programas de despesa que estavam previstos, mais do que com a assunção de compromissos de despesa que não estavam previstos. O controlo dos compromissos de despesa para anos futuros parece assim um papel que o Parlamento não tem, não legislou no sentido de ter e não tem vontade de ocupar.

A nova LEO introduziu, como vimos, a aprovação de um quadro plurianual da despesa pública por programas no âmbito da Lei das Grandes Opções (artigos 34º e 35º) e a obrigação de verificar o cabimento da despesa no orçamento por programas. Estaremos na presença de uma limitação às competências do Governo em matéria de contratação de despesa, que estaria sujeita aos limites do quadro plurianual da despesa pública?

Nada na lei permite apoiar tal interpretação. Além da ausência de qualquer limitação explícita, o quadro da despesa presente na Lei das Grandes Opções apenas é vinculativo para o orçamento do ano económico subsequente. A LGO é aprovada no primeiro semestre do ano e apenas vincula o orçamento que é apresentado em outubro e entra em vigor a 1 de janeiro. Assim, no início de cada ano, não há qualquer mapa de despesa, com eficácia vinculativa para o Governo, cuja vigência abranja os anos económicos subsequentes – apenas os mapas do Orçamento do Estado, cuja vigência é anual.

A obrigação de verificar o cabimento referida no n.º 3 do artigo 52º da LEO, que se refere ao registo do compromisso, supõe de facto a existência de mapas plurianuais dos programas orçamentais. Parece-nos, contudo, que a intenção do legislador foi apenas a de regular as relações internas da administração

pública, ou seja, na prática, os poderes de realização de despesa dos vários ministros que gerem programas orçamentais, face aos poderes de autorização que tradicionalmente cabem ao Ministro das Finanças. Não parece assim que resulte da lei que os tetos de despesa previstos no QPDP sejam obstáculo a que o Conselho de Ministros decida a realização de despesa para anos futuros para além dos valores aí inscritos.

#### 2.4.2. Compromissos plurianuais dentro da administração pública

A tendência da legislação portuguesa foi no sentido de concentrar no Ministério das Finanças a autorização e controlo da despesa plurianual. É o que acontece tanto nas aquisições de bens e serviços cujos pagamentos ocorrem para além do ano em curso como nas despesas emergentes da contratação de pessoal, com a sujeição dessa contratação, por normas constantes das leis orçamentais ou legislação avulsa, a autorização casuística do Ministério das Finanças.

Quanto às aquisições de bens e serviços, as normas que regem estas situações são o artigo 11º do Decreto-Lei n.º 127/2012 (Lei dos Compromissos) e o artigo 22º do Decreto-Lei 197/99.<sup>241</sup> A regra geral é a da sujeição da assunção dos compromissos plurianuais a autorização do ministro das finanças. Essa autorização pode ser genérica para certo tipo de contratos, mediante despacho.<sup>242</sup> No caso de autorização de uma despesa em concreto, o compromisso plurianual é autorizado pelo Ministro das Finanças através de uma portaria que recebe o nome de *portaria de extensão de encargos*, ou por Resolução do Conselho de Ministros para as despesas de maior valor.

Este regime regra conhece algumas exceções contidas nos artigos citados, em que a despesa pode ser autorizada autonomamente pelos ministros da tutela ou dirigentes dos serviços, designadamente em função da existência de programas de despesa legalmente aprovados<sup>243</sup> ou do baixo valor da despesa. Estas exceções

<sup>241</sup> Este diploma continha o regime da contratação pública de bens e serviços, atualmente constante do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, que revogou o DL 197/99. Esta revogação excecionou os artigos 16.º a 22.º e 29.º; pelo que este artigo 22º se manteve em vigor. O artigo resistiu também à revogação efetuada pelo Decreto-Lei n.º 40/2011, de 22 de março, já que este foi objeto de um processo de apreciação parlamentar que determinou a cessação da sua vigência e a repristinção da legislação revogada, designadamente do artigo 22º do DL 197/99 que aqui nos importa.

<sup>242</sup> A autorização é dada pelo ministro das finanças e pelo ministro da tutela da área em que a despesa é realizada, mediante despacho conjunto, nos termos do n.º 7 do artigo 22º do Decreto-Lei 197/99.

<sup>243</sup> Como vimos, deixou de existir um plano geral do investimento público contendo mapas plurianuais,

são, por sua vez, objeto de regulação anual no DLEO, nos termos do artigo 53º da LEO, ou de regimes especiais aplicáveis sectorialmente. Finalmente, o n.º 3 do artigo 22º do Decreto-Lei 197/99 contém ainda um regime especial para os compromissos de despesa nos dois últimos meses do ano e pagamento no ano seguinte, sendo o compromisso feito com base na inscrição da despesa em causa na proposta de orçamento (que, nesse momento temporal, já foi em regra entregue).

Este regime de apertado controlo do Ministro das Finanças sobre toda a despesa plurianual resulta da preocupação de que as decisões de dirigentes e ministros gestores de programa criem um volume de despesa para anos futuros que comprometa a sustentabilidade das finanças públicas, até porque estes têm incentivos alinhados com a maximização da realização do programa e não com objetivos de política orçamental. Esta necessidade de controlo criou, contudo, um regime em que a falta de autonomia dos dirigentes na programação plurianual da despesa não dá aos serviços as condições de gestão mais racional dos programas orçamentais – criando mesmo um incentivo perverso de maximização da realização de despesa do ano.<sup>244</sup>

A nova LEO foi aparentemente ao encontro destas preocupações na regulação da gestão dos programas orçamentais. O regime previsto nos artigos 3, 5 e 8 do artigo 52º supõe a existência de mapas plurianuais dos programas, que seriam o desenvolvimento dos constantes da Lei das Grandes Opções. Assim, no momento do compromisso (no número 3), o que relevaria seria a dotação global (plurianual) do programa; só poderiam ser assumidos pagamentos para o ano em curso no limite da dotação para esse ano, constante do orçamento do estado (n.º 5); e a competência para autorizar compromissos envolvendo pagamentos em anos futuros competiria ao ministro da tutela do programa (n.º8), naturalmente com o limite da despesa global plurianual do programa e desde que o serviço não tenha pagamentos em atraso. Este regime ainda depende, contudo, da concretização legislativa do modelo de programas orçamentais da LEO.<sup>245</sup>

---

mas existem planos legalmente aprovados para dois sectores – Defesa e Segurança Interna – consagrados nas respetivas leis de programação, e nada impede que outros programas de despesa sejam objeto de aprovação legal.

<sup>244</sup> Sobre o equilíbrio necessário entre regras de controlo da despesa e autonomia de gestão dos programas orçamentais, veja-se o relatório do Grupo de Trabalho para a Reavaliação da Lei de Enquadramento Orçamental (2020:47ss). A necessidade de reforço dos poderes das entidades gestoras dos programas orçamentais, com vista a uma gestão mais racional desses programas, constava também do relatório *Budgeting in Portugal* (OCDE, 2008)

<sup>245</sup> Nos termos do artigo 5º da Lei 151/2015, na redação introduzida pela Lei 41/2020, a aplicação do modelo de gestão de programas orçamentais acontecerá no Orçamento do Estado para 2023.

(Página deixada propositadamente em branco)

### 3. Alterações ao Orçamento

O orçamento é uma previsão, e mesmo as melhores previsões podem necessitar de revisão quando confrontadas com a realidade. Assim, é normal que o Orçamento possa ser alterado ao longo da sua execução.

As necessidades de alteração orçamental acontecem sobretudo do lado da despesa – são de longe as mais frequentes. Sempre que se verifica que uma despesa que estava prevista tem afinal um valor maior do que inicialmente se previu, ou quando se pretende realizar uma despesa que não estava prevista, é necessário alterar o orçamento das despesas para acomodar ou a criação de uma dotação ou o aumento do valor de uma dotação existente.

A mesma necessidade não existe do lado da receita, uma vez que ela pode ser cobrada para além do valor orçamentado. Não é necessário alterar o orçamento só porque uma receita tem um valor cobrado superior ao orçamentado.<sup>246</sup>

Qualquer alteração orçamental tem de respeitar a regra de equilíbrio formal do orçamento, ou seja, deve manter a igualdade entre o valor total das receitas e o valor total das despesas. Assim sendo, qualquer reforço de um crédito orçamental ou inscrição de novo crédito orçamental tem de ter necessariamente uma compensação: ou é reduzido o valor inscrito para outra despesa, ou são aumentadas as receitas previstas no orçamento.

As alterações orçamentais podem competir ao Governo ou à Assembleia da República. A lei reserva para o Parlamento as alterações mais importantes, a que dá o nome de “revisões orçamentais”. Estas são realizadas por meio de lei. As restantes alterações orçamentais competem ao Governo. As regras para determinar a competência para as alterações orçamentais constam dos artigos 59º e 60º da Lei de Enquadramento Orçamental.

---

<sup>246</sup> Exceção a esta regra é o endividamento; o recurso a mais empréstimos requer alteração ao orçamento e, caso esse recurso aumente o endividamento líquido, tal alteração que ser feita mediante lei parlamentar.

### 3.1. Alterações Orçamentais da Competência da Assembleia da República

As alterações orçamentais que competem à Assembleia da República são as que constam do número 1 do artigo 59º da LEO. A enumeração é taxativa, ou seja, só essas alterações são reservadas para a Assembleia da República, sendo todas as restantes da competência do Governo.

Nem todas as alterações abrangidas pela previsão contida nesse número 1 do artigo 59º são, contudo da competência da AR, já que o artigo 60º da LEO prevê um conjunto de exceções em que a competência também é do Governo. Assim, competem ao Governo todas as alterações orçamentais não incluídas no n.º 1 do artigo 59º da LEO e também todas aquelas que, ainda que abrangidas por esse número 1, sejam realizadas através dos mecanismos previstos no artigo 60º da LEO.

Desde logo, compete ao Parlamento aprovar as alterações orçamentais das quais decorra “acréscimo dos limites do endividamento líquido fixados na lei do Orçamento”. O aumento da dívida líquida representa um aumento das responsabilidades que o país tem de suportar no futuro, sendo natural que se reserve para o parlamento a sua aprovação.

A formulação da LEO restringe-se ao aumento do endividamento líquido, logo a competência reservada do parlamento não abrange situações em que há simplesmente um maior recurso a emissão de dívida durante a execução orçamental, ou seja: o Governo não está impedido de recorrer a empréstimos em maior valor do que o previsto no orçamento, desde que os utilize para o pagamento de outros empréstimos já existentes (portanto sem variação do endividamento líquido). Apenas o aumento líquido do endividamento, cujo limite está fixado no Orçamento do Estado<sup>247</sup>, obriga a uma revisão orçamental.<sup>248</sup>

Competem ainda ao Parlamento as alterações orçamentais que envolvam certos aumentos de despesa:

- aumento da despesa total do subsector da administração central
- aumento da despesa total de cada missão de base orgânica

<sup>247</sup> Alíneas c) e e) do artigo 41º da LEO.

<sup>248</sup> Em atenção ao disposto na alínea h) do artigo 161º da CRP, deve entender-se que a expressão endividamento líquido tem aqui o significado de diferença entre operações de contração e amortização de empréstimos, ou seja, a variação da dívida pública total, sem considerar quaisquer outras operações relativas a ativos financeiros ou concessão de crédito.

- aumento das despesas do orçamento da segurança social. Neste caso, excecionam-se as despesas referentes a prestações sociais devidas aos beneficiários, pelo que o Governo não precisa de obter uma autorização do parlamento para continuar a pagar pensões ou subsídios de desemprego se o valor destes ultrapassar a previsão orçamental
- Transferências de verbas do orçamento da segurança social entre diferentes funções

Para o subsetor da administração central, este número 1 do artigo 59º apenas se refere a aumentos de despesa que ultrapassam, ou o limite da despesa total, ou os limites previstos no Mapa I do OE, que é o mapa do orçamento por programas (artigo 42º da LEO). É o que decorre da referência na alínea b) a “missão de base orgânica” e da referência na alínea c) - que parece redundante - a “alteração dos programas orçamentais.”<sup>249</sup> Não há nesta norma qualquer referência aos outros mapas da despesas – relativos à classificação funcional, à classificação económica e à classificação orgânica das despesas. Assim sendo, o Governo é livre de fazer quaisquer alterações que envolvam aquelas outras classificações da despesa, desde que o faça dentro do limite da despesa de cada missão de base orgânica. Dentro da mesma missão de base orgânica, o Governo pode assim deslocar livremente verbas de despesa de investimento para despesa corrente e vice-versa; bem como reforçar o orçamento de um serviço à custa da dotação de outro serviço.

Da mesma forma, o Governo pode transferir livremente verbas de um programa orçamental para outro programa orçamental, se ambos os programas integrem a mesma missão de base orgânica. O mapa I da despesa, até ao seu primeiro nível de desagregação, é agora o único “mapa de base”,<sup>250</sup> ou seja, o

---

<sup>249</sup> A alínea c) do artigo 59º reserva para a AR as alterações dos programas orçamentais que acarretem o aumento dos compromissos do Estado; parece-nos, contudo que um aumento dos compromissos do Estado se refletirá também em aumento da despesa já abrangida pelas alíneas a) ou b). Na verdade, também a verificação do aumento da despesa total não poderá acontecer sem aumento da despesa numa qualquer missão de base orgânica, pelo que poderíamos bastar-nos com a previsão da alínea b).

<sup>250</sup> Na terminologia usada pela versão original da anterior LEO (Lei 91/2001), mapas de base na despesa eram os mapas correspondentes ao orçamento por programas e medidas e às classificações funcional e orgânica (artigo 30º). A regra geral para as alterações orçamentais, prevista no artigo 48º dessa lei, era que competiam à Assembleia da República as alterações orçamentais que modificassem esses mapas de base. Essa menção a mapas de base desapareceu em 2011, com a alteração à LEO operada pela Lei 22/2011, passando a estar reservadas para a AR essencialmente as alterações relativas ao orçamento por programas. A nova LEO continuou nesta linha, pelo que as competências do Governo para alterações orçamentais são hoje mais amplas do que as previstas na redação inicial da Lei 91/2001.

único mapa que, no plano das relações entre Governo e Parlamento, corresponde a tetos de despesa fixados pelo Parlamento que o Governo não pode alterar.<sup>251</sup>

As alterações orçamentais da competência da Assembleia da República são realizadas através de lei, cuja iniciativa compete ao Governo. São as Leis de Revisão Orçamental, vulgarmente designadas por “orçamento retificativo”, sobre cujo regime já nos debruçámos num anterior capítulo.

### 3.2. Alterações Orçamentais da competência do Governo

As revisões orçamentais não acontecem todos os anos e são geralmente um sinal de problemas sérios na execução orçamental ou reflexo da ocorrência de circunstâncias imprevistas e graves.<sup>252</sup> As alterações orçamentais realizadas pelo Governo, pelo contrário, são uma ocorrência comum em todas as execuções orçamentais. Correspondem à necessidade adaptar um documento que é elaborado antes de outubro do ano anterior, com toda a sua desagregação, à realidade do ano em que ocorre a execução orçamental.

Como vimos, o Governo tem competência para proceder a todas as alterações orçamentais que não estejam incluídas na previsão do número 1 do artigo 59º da LEO. Tem além disso, competência para aquelas alterações que, ainda que abrangidas por essa previsão, correspondam a algumas das exceções previstas no artigo 60º, e que se referem à utilização de receitas consignadas, da dotação provisional e de saldos de gerência.

- A **dotação provisional** é, como já vimos, uma exceção ao princípio da especificação. A dotação está prevista no orçamento (incluída na

<sup>251</sup> Em contrapartida, as regras do artigo 59º não permitem acomodar a gestão centralizada de programas orçamentais transversais, ou seja, programas que têm dotações em diferentes missões de base orgânica, nos termos do número 3 do artigo 46º. Na verdade, não é possível ao governo transferir verbas, dentro do mesmo programa, para uma missão de base orgânica diferente na medida em que isso aumentaria a despesa total dessa missão de base orgânica (cfr. o relatório do Grupo de Trabalho para a Reavaliação da Lei de Enquadramento Orçamental, 2020:52). Da mesma forma, não é admitida pelas regras da LEO a existência de dotações de gestão centralizada que abrangem várias Missões de Base Orgânica, como tem sido prática nos últimos anos, já que as regras constantes do Orçamento que permitem as transferências dessas dotações não podem contrariar as regras de lei de valor reforçado sobre alterações orçamentais.

<sup>252</sup> Nos anos posteriores à crise financeira e no período de vigência do programa de assistência económica e financeira, houve orçamentos retificativos todos os anos. Desde então, essa necessidade só existiu por problemas sérios do sistema bancário (em 2015, com o BANIF) e em 2020 devido à situação de pandemia.

despesa do Ministério das Finanças) e tem um valor determinado, mas não se prevê no orçamento qual é a sua utilização – ela serve para “fazer face a despesas imprevisíveis e inadiáveis” (n.º 11 do artigo 45.º da LEO). A sua utilização efetiva-se através de alterações orçamentais. Sendo necessário, pelas razões previstas na lei, criar ou reforçar a autorização para realizar uma determinada despesa, transfere-se a verba da dotação provisional e reforça-se (ou cria-se) a dotação que corresponde ao tal motivo imprevisto ou despesa inadiável. Essa alteração vai, naturalmente, sempre aumentar a despesa na missão de base orgânica onde ocorre o reforço, daí a necessidade da exceção prevista na alínea b) do artigo 60º, que permite ao Governo realizar só por si esse aumento de despesa. A nova LEO deu à dotação provisional a qualificação de programa orçamental<sup>253</sup> e fez desaparecer a designação “dotação provisional”, que continuamos a utilizar por a preferirmos à extensa e tecnocrática designação de “programa referido na primeira parte do n.º 11 do artigo 45.º”.

- As **receitas consignadas** (tanto as consignadas a fins específicos como as receitas próprias) permitem também a realização pelo governo de alterações orçamentais – aumentando a despesa total do orçamento. Nos termos da alínea c) do artigo 60º, se houver ao longo do ano arrecadação de receita efetiva consignada em valor superior ao previsto no orçamento, pode ser autorizada mais despesa do que a inicialmente prevista, até ao valor desse excesso de receita. O Governo pode realizar uma alteração orçamental de reforço da despesa (naturalmente, da despesa com a finalidade à qual a receita é consignada, ou do serviço que tem essa receita como receita própria). Em contrapartida, há inscrição de mais receita no orçamento (assegurando assim o seu equilíbrio formal).
- A despesa pode ser aumentada pelo Governo através da utilização de **saldos de gerência**, os quais podem ter dois tipos de origem. Por vezes, a receita consignada que é arrecadada em excesso não chega a ser utilizada em despesa. Em certos casos especiais, a lei prevê que, nas entidades públicas em que isso acontece, o excesso de receita gere um saldo que pode ser utilizado em anos subsequentes. Um saldo

<sup>253</sup> Dadas as características da dotação provisional, não lhe são naturalmente aplicáveis as disposições relativas à execução de programas orçamentais, designadamente as previstas nos artigos 45º a 47º da LEO (neste sentido, Grupo de Trabalho para a Reavaliação da Lei de Enquadramento Orçamental, 2020:52).

análogo pode ser gerado nos casos em que uma dotação não seja totalmente utilizada durante o ano económico e a lei especialmente preveja que essa dotação não utilizada possa ser aplicada em anos subsequentes. Nos termos da alínea a) do artigo 60º, a existência destes saldos permite ao governo fazer uma alteração orçamental de reforço da despesa dessas entidades, por contrapartida da inscrição do saldo na receita.

O facto de se dizer que as alterações orçamentais são da competência do Governo não significa que tenham que essa competência tenha de ser exercida pelo Conselho de Ministros. Pelo contrário, essa competência está dispersa por vários níveis da administração pública. Em geral, podemos dizer que a competência para alterar o orçamento de um programa orçamental e de uma determinada unidade orgânica está originariamente no ministro responsável por cada área. Os ministros podem delegar essa competência nos Secretários de Estado ou nos dirigentes dos serviços, ou a competência estar atribuída a esses dirigentes por lei especial.<sup>254</sup>

O Decreto Lei de Execução Orçamental contém as regras sobre competência para alterações orçamentais a aplicar durante a execução orçamental.<sup>255</sup> Estas variam todos os anos, mas uma importante distinção que está sempre presente é entre as alterações orçamentais que dependem de uma autorização do Ministro das Finanças e as que não dependem. Ao conjunto das alterações que podem ser realizadas pelos ministros responsáveis pelos programas orçamentais e pelos dirigentes dos serviços dá-se o nome de *gestão flexível*.

O artigo 61º da LEO determina uma obrigação de publicação para todas estas alterações orçamentais da competência do Governo.<sup>256</sup>

---

<sup>254</sup> Assim, por exemplo, a Lei que estabelece o regime jurídico das instituições de ensino superior (Lei 62/2007) prevê, no seu artigo 111º, que no âmbito da autonomia financeira das instituições de ensino superior públicas se inclui a possibilidade de procederem a “todas as alterações orçamentais, com exceção das que sejam da competência da Assembleia da República e das que não sejam compatíveis com a afetação de receitas consignadas”.

<sup>255</sup> No DLEO em vigor, essas regras constam dos artigos 8º a 13º.

<sup>256</sup> A Direção Geral do Orçamento assegura a publicação periódica, no seu sítio da Internet, dos mapas orçamentais atualizados resultantes de alterações orçamentais. Os próprios atos que determinam a alteração não são atualmente objeto de qualquer publicação, salvo quando pela sua natureza sejam publicados do Diário da República.

### **3.3. Utilização de saldos orçamentais e gestão plurianual**

A questão da utilização dos saldos merece uma referência especial pela sua ligação com a execução plurianual de programas orçamentais.

Na configuração dada pela LEO, as verbas de despesa afetas à execução dos programas orçamentais são inscritas no quadro plurianual da despesa incluído na Lei das Grandes Opções, tendo assim natureza plurianual. Diversas normas relativas à execução de programas orçamentais parecem também supor a existência de mapas plurianuais para os programas de despesa. Esta configuração pressupõe que as entidades gestoras dos programas orçamentais têm uma flexibilidade da gestão do orçamento anual que é desejável do ponto de vista da racionalidade da gestão da despesa pública. Supõe designadamente que estas entidades gestoras tenham a flexibilidade de não utilizar parte da sua dotação num determinado ano, com a garantia de que no ano subsequente o valor correspondente a essa despesa não realizada poderia ser acrescentado à sua dotação.

Suponhamos um programa orçamental que tem, ao longo de 3 anos, uma dotação para investimento de 3 milhões de euros igualmente divididos ao longo desses anos, e que o gestor do programa entende que a forma mais eficiente de conseguir os objetivos do programa é, em vez de gastar 1 milhão de euros todos os anos, um investimento indivisível de 2,5 milhões de euros. Se lhe for permitida a utilização do mecanismo previsto na alínea a) do artigo 60º da LEO, ele pode fazer uma programação da despesa em que não utiliza a dotação nem no primeiro nem no segundo ano. No terceiro ano, poderia aumentar a dotação de despesa do serviço em 2 milhões de euros, por contrapartida da inscrição nas receitas do serviço desse saldo correspondente às dotações não utilizadas de anos anteriores.

Acontece que o mecanismo previsto na alínea a) do artigo 60º da LEO só existe quando a lei especificamente o preveja (o que raramente acontece) e o seu funcionamento depende quase invariavelmente de uma autorização do ministro das finanças no ano em que o saldo deve ser aplicado, estando excluído da gestão flexível. O gestor do programa não tem assim a autonomia para tomar essa decisão de gestão por si, já que não tem a garantia de que no ano em que necessita da aplicação do saldo exista a necessária autorização do Ministro das Finanças.

Isto acontece porque, como assinala o Conselho das Finanças Públicas (2015:7) este recurso a transição de saldo “envolve problemas complexos de compatibilização com a gestão dos limites anuais de despesa”. Na verdade, no

exemplo descrito, a utilização do saldo significaria que a despesa do terceiro ano se cifraria em 2,5 milhões de euros, em vez de 1 milhão; e que o déficit orçamental desse ano seria agravado no montante dessa diferença (1,5 milhões de euros). Isto porque o valor do saldo, que é inscrito na receita do serviço como contrapartida do aumento da despesa, é receita do ponto de vista contabilístico mas não corresponde a nenhuma receita efetiva cobrada nesse ano.<sup>257</sup> É assim compreensível que exista este controlo do aumento da despesa por parte da entidade que é responsável pelos objetivos de execução orçamental no seu todo.

O desenvolvimento legislativo das competências das entidades gestoras dos programas, concretizando o disposto na LEO, está ainda por concretizar. Um reforço da autonomia das entidades gestoras dos programas na utilização dos seus saldos iria eventualmente no sentido de uma maior racionalidade na realização da despesa pública, mas deve ser compatibilizado com a consideração dos objetivos anuais de política orçamental.<sup>258</sup>

---

<sup>257</sup> Repare-se como têm efeitos totalmente distintos no déficit orçamental as situações expansão da despesa por aplicação de receitas consignadas no ano em que são arrecadadas – alínea c) do artigo 60º - ou através da transição de saldos – alínea a) do mesmo artigo. Se uma despesa é realizada com compensação em receita que é cobrada em excesso nesse mesmo ano, o déficit orçamental não tem qualquer variação em relação ao previsto, porque crescem no mesmo montante a despesa e a receita efetivas. Na aplicação de um saldo de gerência, a receita efetiva que cobria aquela despesa foi arrecadada num ano anterior e foi nesse ano contabilizada no apuramento do déficit efetivo. No ano em curso, esse valor só é receita por uma ficção contabilística e não corresponde a nenhuma receita efetiva do ano, pelo que a despesa efetiva aumenta sem qualquer compensação em receita, traduzindo-se integralmente em agravamento do déficit.

<sup>258</sup> Neste sentido, e mais desenvolvidamente sobre o equilíbrio entre os dois objetivos, veja-se o Relatório do Grupo de Trabalho para a Reavaliação da Lei de Enquadramento Orçamental (2020:47ss).

# Referências

**ALMEIDA, ANÍBAL,**

1991, *Relatório com o programa, os conteúdos e os métodos de ensino teórico e prático da disciplina de Economia e Finanças Públicas*, policopiado

1999, *Estudos de Direito Tributário*, Almedina, Coimbra

2000, Sobre a Racionalidade do “Estado” ou “Governo” como operador económico, *Boletim de Ciências Económicas* Volume XLIII

**ANDRADE, FERNANDO ROCHA, 2012,** “A limitação constitucional do défice orçamental e sua circunstância” in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Aníbal de Almeida*, org. António José Avelãs Nunes, Luís Pedro Cunha, Maria Inês de Oliveira Martins, Coimbra: Coimbra Editora

**ARDANT, GABRIEL, 1975,** “Financial policy and economic infrastructure of modern states and nations” in Charles Tilly (ed.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton University Press

**ATKINSON, ANTHONY B., e JOSEPH STIGLITZ, 2015,** *Lectures on Public Economics*, Princeton e Oxford, Princeton University Press

**BUCHANAN, JAMES e RICHARD E. WAGNER, 1977,** *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*

- BUCHANAN, JAMES e RICHARD MUSGRAVE, 1999**, *Public Finance and Public Choice, two contrasting visions of the state*, MIT Press
- BORGES, JOSÉ FERREIRA, 1831**, *Princípios de Syntelologia*, Londres, Bingham
- CABRAL, NAZARÉ DA COSTA e GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA MARTINS, 2013**, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, (4ª reimpressão, 2018), Lisboa, AAFDL Editora
- CANOTILHO, J.J GOMES, e VITAL MOREIRA, Constituição da República Portuguesa Anotada**, 4ª edição, II vols., Coimbra, Coimbra Editora
- CARDOSO, TEODORA,**
- 2014, “Para melhor gerir os recursos comuns dos portugueses: reforma do processo orçamental”, CFP, Publicação Ocasional n.º1 /2014
- 2017, “A Gestão Orçamental em Portugal: aspirações em busca de soluções”, CFP, Publicação ocasional n.º 4/2017
- CATARINO, JOÃO PAULO, 2019**, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 5ª edição, Coimbra, Almedina
- COASE, RONALD, 1974**, “The Lighthouse in Economics.” *Journal of Law and Economics* 17, no. 2, pp. 357-76
- COMISSÃO EUROPEIA,**
- 2019, *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact – 2019 Edition*, Institutional Paper 101, abril
- 2020, *Economic governance review*, Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Banco Central Europeu, ao Comité Economico e Social e ao Comité das Regiões, COM(2020) 55 final
- COMISSÃO DE REFORMA DA LEI DE ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL, 2104**, *Anteprojeto da Lei de Enquadramento Orçamental*
- CONSELHO DE FINANÇAS PÚBLICAS,**
- 2012, “Previsões macroeconómicas subjacentes ao Orçamento do Estado”, Apontamento do CFP n.º1/2012, novembro
- 2013, “Dívida Pública”, Apontamento do CFP n.º1/2013, outubro
- 2015, *Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 329/XII*, 30 de junho
- COSTA, JOSÉ MANUEL CARDOSO da, 1983**, “Sobre as autorizações legislativas na Lei do Orçamento”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Teixeira Ribeiro, III, Iuridica*, Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra, número especial
- DUARTE, TIAGO, 2007**, *A lei por detrás do Orçamento*, Coimbra, Almedina
- FRANCO, ANTÓNIO L. DE SOUSA, 1999**, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 4ª edição (7ª reimpressão) 2 volumes, Coimbra, Almedina
- GRUPO DE TRABALHO PARA A REAVALIAÇÃO DA LEI DE ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL,**
- 2020, *Relatório*, disponível em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=45028>

- HERCULANO, ALEXANDRE, 2008 [1853]**, *História de Portugal*, Vol. II, Lisboa, Bertrand Editora
- KOO, RICHARD C., 2011**, “The world in balance sheet recession: causes, cure, and politics”, *Real-world economics review* no. 58, dezembro
- KYDLAND, FINN E., e EDWARD C. PRESCOTT, 1977**, “Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans”, *Journal of Political Economy* Vol. 85, No. 3, junho.
- KRAUSE, PHILIPP, 2013**, *The origins of modern finance ministries An evolutionary account based on the history of Britain and Germany*, ODI Working Papers (Online) n.º 381
- KRUGMAN, PAUL, 2009**, *The return of depression economics and the crisis of 2008*, W. W. Norton & Company
- LAVOURAS, MATILDE e TERESA ALMEIDA, 2009**, “Bens públicos globais: a problemática da sua definição e financiamento”, *Boletim de Ciências Económica* Vol. 52
- LERNER, ABBA P., 1943**, “Functional finance and the federal debt”, *Social Research* Vol. 10, n.º 1, fevereiro, pp. 38-51.
- MAGALHÃES, JOAQUIM ROMERO, 2004**, “Dinheiro para a Guerra: As décimas da restauração”, *Hispania. Revista Española de Historia* 64 (1): 157-182
- MARTINS, GUILHERME D’OLIVEIRA, GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS e MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, 2009**, *A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada*, 2ª edição, Coimbra, Almedina
- MARTINS, MARIA D’OLIVEIRA, 2019**, *Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 4ª edição, Coimbra, Almedina
- MILL, JOHN STUART, 1965 [1848]** *The Principles of Political Economy with Some of Their Applications to Social Philosophy*, in J. M Robson (ed.) *Collected Works of John Stuart Mill*, 33 vols, Toronto: University of Toronto Press e Londres: Routledge e Kegan Paul, 1963-1991. Vols. II e III, 1965.
- MONTEIRO, ARMINDO, 1921**, *Do Orçamento Português, Tomo I, Teoria Geral – História – Preparação*, Lisboa
- MORAIS, CARLOS BLANCO DE, 1998**, *As Leis Reforçadas*, Coimbra, Coimbra Editora
- MURPHY, LIAM, e THOMAS NAGEL, 2002**, *The Myth of Ownership: Taxes and Justice*, Oxford e Nova Iorque: Oxford University Press
- MUSGRAVE, RICHARD,**
- 1959, *The Theory of Public Finance, A Study in Public Economy*, Nova Iorque: McGraw-Hill
- 1969, *Fiscal Systems*, New Haven e Londres, Yale University Press
- 1985, “A brief history of fiscal doctrine”, in Auerbacj e Feldstein, *Handbook of Public Economics*, Amsterdão, Elsevier
- 1998, “Merit Goods” in J. Eatwell, M. Milgate e P. Newman, *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 4 vols, Vol. 3, Nova Iorque: Palgrave
- MUSGRAVE, PEGGY e RICHARD MUSGRAVE,**
- 1989, *Public Finance in Theory and Practice*, 5ª ed., Nova Iorque: McGraw Hill

- NOZICK, ROBERT, 1974**, *Anarchy, State and Utopia*, reimpressão, Blackwell Publishing, 2003
- OCDE, 2008**, *Budgeting in Portugal*, Relatório da OCDE elaborado por Teresa Curristine, Chung-Keun Park e Richard Emery
- OTERO, PAULO, 2000**, “A intervenção do ministro das Finanças sobre os atos do governo de aumento das despesas ou diminuição das receitas” in *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Pedro Soares Martínez*, Vol II, Coimbra, Almedina
- PEREIRA, PAULO TRIGO, ANTÓNIO AFONSO, MANUELA ARCANJO e J.C. GOMES SANTOS, 2016**, *Economia e Finanças Públicas*, 5ª edição, Lisboa, Escolar Editora
- PORTO, MANUEL, 2014**, *Economia: Um Texto Introdutório*, (4ª Edição), Coimbra, Almedina
- RAWLS, JOHN,**
- 1971, *A Theory of Justice*. Usada tradução portuguesa de Carlos Pinto Correia, *Uma Teoria da Justiça*, Lisboa: Editorial Presença, 1993
- 2001, *Justice as Fairness: A restatement*. Cambridge e Londres: The Belknap Press of the Harvard University Press
- RIBEIRO, J.J. TEIXEIRA,**
- 1971, “Os poderes orçamentais da Assembleia Nacional”, *Boletim de Ciências Económicas*, Volume XIV
- 1976, “O Abandono do Equilíbrio do Orçamento Ordinário”, *Boletim de Ciências Económicas* Volume XIX
- 1987, Os poderes orçamentais da Assembleia da República, *Boletim de Ciências Económicas* Vol XXX
- 1991, Reparos à Lei de Enquadramento do Orçamento, *Boletim de Ciências Económicas* Vol XXXIV
- 1997, *Lições de Finanças Públicas*, 5ª Ed., Coimbra, Coimbra Editora
- SAMUELSON, PAUL, 1954**, “The Pure Theory of Public Expenditure” (*Review of Economics and Statistics*, 36 (4): 387–389)
- SASSOON, DONALD, 2019**, *The Anxious Triumph, A Global History of Capitalism 1860-1914*, Allen Lane
- SCHICK, ALLEN, 2001**, “Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?” in OCDE, *Budget, Towards a New Role for the Legislature*, Atas do Simpósio Internacional “Holding The Executive Accountable: The Changing Role of Parliament in the Budget Process”, Paris, 24-25 janeiro 2001
- SCHUMPETER, J. A. 1954 [1918]**. “The crisis of the tax state.” Tradução de W. F. Stolper e R. Musgrave. *American Economic Papers* 4: 5-38 (publicação original em alemão, 1918).
- SEN, AMARTYA,**
- 1992, *Inequality Reexamined*, Cambridge Mass.: Harvard University Press, (4ª reimpressão, 1997)

1997, *Development as freedom*, Oxford University Press

2009, *The Idea of Justice*, Londres: Allen Lane

**SMITH, ADAM,**

1976 [1776], *An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, 2 vols., in R. H. Campbell e A. S. Skinner (eds.) *The Glasgow Edition of the Works and Correspondence of Adam Smith*, Vols. Iia e Iib., Oxford: Oxford University Press, 1976. Usada edição electrónica, Indianapolis: Liberty Fund, <http://oll.libertyfund.org>

**SOBEL, RUSSEL, 2005**, “Welfare Economics and Public Finance” in Backhaus J.G., Wagner R.E. (eds) *Handbook of Public Finance*. Springer, Boston, MA.

**STIGLITZ, JOSEPH E., e JAY K. ROSENGARD, 2015**, *Economics of the Public Sector*, 4ª edição, W.W. Norton & Company

**VALÉRIO, NUNO, 1994**, *As finanças públicas portuguesas entre as duas guerras mundiais*, Lisboa, Edições Cosmos

**XAVIER, ANTÓNIO LOBO,**

1991, “O orçamento como lei: contributo para a compreensão de algumas especificidades do Direito Orçamental Português” (2ª parte), *Boletim de Ciências Económicas* Vol XXXIV

(Página deixada propositadamente em branco)

**Fernando Rocha Andrade** é docente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, desde 1995, tendo lecionado durante vários anos aulas teóricas da disciplina de Economia e Finanças Públicas. Tem atualmente a regência de uma das turmas da Disciplina de Finanças Públicas I, da Licenciatura em Direito, e a co-regência das Finanças Públicas do mestrado em Direito. Doutorado em Direito, na especialidade de Ciências jurídico-económicas, pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, em 2015. Autor de diversos artigos nas áreas da fiscalidade e das finanças públicas. Desempenhou as funções de Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais entre 2015 e 2017. Em 2020, presidiu ao Grupo de Trabalho de Reavaliação da Lei de Enquadramento Orçamental.

COIMBRA  
**JURÍDICA**

2020

