

# CONSOLIDAÇÃO ORÇAMENTAL NAS ECONOMIAS EM CRISE: O CONTRIBUTO DA DESPESA FISCAL EM PORTUGAL ENTRE 2011 E 2014<sup>1</sup>

*FISCAL CONSOLIDATION IN ECONOMIES IN CRISIS: THE CONTRIBUTION OF THE TAX  
EXPENSE IN PORTUGAL BETWEEN 2011 AND 2014*

*CONSOLIDACIÓN PRESUPUESTARIA EN LAS ECONOMÍAS EN CRISIS: LA CON-  
TRIBUCIÓN DEL GASTO FISCAL EN PORTUGAL ENTRE 2011 Y 2014*

**João Ricardo Catarino<sup>2</sup>**

**Rui Miguel Alcario Salvador<sup>3</sup>**

- 
- 1 O presente artigo resulta de um projeto de investigação levado a cabo no âmbito do Grupo de Administração e Políticas Públicas do Centro de Administração e Políticas Públicas, classificado pela FCT - Fundação para a Ciência e Tecnologia de Portugal como Muito Bom, do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa.
  - 2 Doutorado em Ciências Sociais na Especialidade de Administração Pública pela Universidade Técnica de Lisboa (UTL); Mestre em Ciência Política pela Universidade Técnica de Lisboa (UTL); Licenciado em Direito pela Universidade de Lisboa (UL); Professor do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) da Universidade de Lisboa (ULisboa); Investigador integrado no Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP), ISCSP-ULisboa. Membro da Comissão de Implementação do IVA em Portugal (1986), da Comissão de Reforma dos Impostos sobre o Património, e Membro da Comissão de Reforma do Imposto de Renda das Pessoas Físicas (2014). Investigador do Centro de Estudos Fiscais do Ministério das Finanças de Portugal. Juiz-Árbitro na arbitragem Tributária no CAAD. Centro de Arbitragem Administrativa. *E-mail*: jccatarino@iscsp.ulisboa.pt
  - 3 Mestre em Administração Pública (MPA) pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) / Universidade de Lisboa (ULisboa); Pós-Graduado em Contabilidade, Finanças Públicas e Gestão Orçamental pelo Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG) / Uni-

**Resumo:** A crise econômica que atingiu muitos países da OCDE, aliada ao excesso de despesa pública, aos elevados níveis de dívida pública acumulada e à incapacidade de os Estados conseguirem mais receita fiscal obrigou muitos, particularmente na Europa, fez com que fossem adotadas estratégias de consolidação das suas contas públicas a longo prazo. Esta pesquisa teve por objetivo analisar em que medida a despesa fiscal contribuiu para o esforço de consolidação orçamental. A análise empírica dos dados seguiu uma natureza predominantemente quantitativa, assente na coleta dos dados e no estudo da relação entre eles. Conclui que a redução da despesa fiscal contribuiu para o aumento da receita pública e que ela apresenta um padrão comportamental semelhante ao da despesa direta. Conclui-se ainda que a integração da despesa fiscal na despesa pública fornece uma ideia mais rigorosa da medida de intervenção do Estado na economia e na sociedade e uma maior transparência na otimização da combinação de ambas no âmbito das escolhas orçamentais.

**Palavras-chave:** Consolidação orçamental. Crise da dívida soberana. Sustentabilidade. Finanças públicas. Despesa fiscal.

**Abstract:** The economic crisis that affected many OECD countries, together with excessive public spending, high levels of accumulated debt, and the inability of states to gain more tax revenue, has forced many countries, particularly in Europe, to adopt strategies to consolidate their public finances in the long term. This research analyzes the extent to which tax expenditure contributed to the budget consolidation effort. The empirical analysis of the data followed a predominantly quantitative path, based on data collection and the study of the relationship between them. It concludes that the reduction in the tax expense contributed to increasing public revenue, and that it presents a behavioral pattern similar to

---

versidade Técnica de Lisboa (UTL); Licenciado em Gestão pela Universidade Autónoma de Lisboa (UAL). Desempenho de funções públicas em vários organismos da Administração Pública Portuguesa: Direção-Geral de Contribuições e Impostos (DGCI), Atual AT – Autoridade Tributária e Aduaneira, Direção-Geral do Orçamento (DGO), Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAOT) - exercício de funções de dirigente intermédio - e Tribunal de Contas de Portugal. *E-mail:* ruissalvador74@gmail.com

that of direct spending. We also conclude that the integration of tax expenditure in public spending provides a better idea of the measure of state intervention in the economy and society, and greater transparency in optimizing the combination of the two, both for budget choices.

**Keywords:** Fiscal consolidation. Sovereign debt crisis. Sustainability. Public finance. Tax expenditure.

**Resumen:** La crisis económica que alcanzó a muchos países de la OCDE, aliada al exceso de gastos públicos, a los elevados niveles de la deuda pública acumulada y a la incapacidad de los Estados para conseguir más ingresos fiscales, particularmente en Europa, obligó a muchos de ellos a adoptar estrategias de consolidación de sus cuentas públicas a largo plazo. Esta investigación tuvo por objetivo analizar en qué medida el gasto fiscal contribuyó con el esfuerzo de consolidación presupuestaria. El análisis empírico de los datos tuvo una naturaleza predominantemente cuantitativa, basado en la recolección de los datos y en el estudio de la relación entre ellos. Se concluyó que la reducción del gasto fiscal contribuyó para el aumento de los ingresos públicos y que el mismo presenta un patrón comportamental similar al de los gastos directos. Se concluye también que la integración del gasto fiscal en los gastos públicos proporciona una idea más rigurosa de la medida de la intervención del Estado en la economía y en la sociedad y una mayor transparencia en la optimización de la combinación de ambas en el ámbito de las alternativas presupuestarias.

**Palabras clave:** Consolidación presupuestaria. Crisis de la deuda soberana. Sostenibilidad. Finanzas públicas. Gasto fiscal.

## INTRODUÇÃO

A crise da dívida soberana sentida em especial na Europa nos últimos anos originou uma grave perturbação financeira em vários países europeus<sup>4</sup>. Em Portugal ela traduziu-se na deterioração dos défices orçamentais e na necessidade de financiamento para fazer face ao elevado endividamento dos setores público e privado. Isso provocou incerteza nos agentes económicos e no sistema financeiro sobre a sustentabilidade das políticas orçamentais. O agravamento das condições de financiamento externo, resultado de um conjunto de opções de políticas públicas tomadas ao longo dos últimos anos, levou a que o Governo português solicitasse à União Europeia (UE) um pedido de ajuda financeira que culminou na assinatura do Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica (MoU), em 17 de maio de 2011, e que se estendeu até 2014, associando três entidades: Banco Central Europeu (BCE), Comissão Europeia (CE) e Fundo Monetário Internacional (FMI).

Este descreve as condições gerais da política económica sobre a concessão de assistência financeira da UE a Portugal e estabelece um conjunto de medidas visando reduzir o défice das Administrações Públicas por meio de medidas estruturais do lado da despesa e da receita, tais como: baixar o índice da dívida pública/PIB para uma trajetória descendente a partir de 2013; manter a consolidação orçamental a médio prazo até se alcançar o equilíbrio orçamental através da contenção do crescimento da despesa; apoiar a competitividade; congelar os benefícios fiscais; aumentar os impostos.

O MoU teve como três pilares principais o ajustamento orçamental, uma agenda de reformas estruturais e o reforço e dinamização do setor financeiro<sup>5</sup>. Um dos pilares dessa intervenção foi a realização de um processo de ajustamento das finanças públicas portuguesas com o objetivo de alcançar uma trajetória de

4 CATARINO, João; FONSECA, Jaime. Sustentabilidade Financeira e Orçamental em Contexto de Crise Global Numa Europa de Moeda Única. **Seqüência (Florianópolis)**, n. 67, p. 21-51. dez. 2013. p. 34. e OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. Restoring Public Finances. **OECD Journal on Budgeting**, Paris, v. 2011, n. 2, 2011. p. 16.

5 Anexo 1 - as principais medidas de política orçamental do MoU.

consolidação orçamental sustentável que se refletiu na execução de um programa de políticas públicas constante desse Memorando.

## A CONSOLIDAÇÃO ORÇAMENTAL

A crise econômica e financeira de 2008-2009 esteve na origem da necessidade de consolidação orçamental em muitos países europeus e trouxe a debate algumas das opções sensíveis neste âmbito: redução da despesa pública, incremento da receita e duração do período de ajustamento orçamental<sup>6</sup>. O processo de ajustamento orçamental pode ser prosseguido de múltiplas formas<sup>7</sup>, embora a Comissão Europeia<sup>8</sup> tenha apresentado como condições determinantes para o sucesso de um processo de consolidação orçamental a implementação de correções à despesa corrente primária em vez de correções que impliquem aumento de receita ou cortes na despesa de investimento, podendo ser ainda acompanhado de reformas estruturais.

Por consolidação orçamental a OCDE<sup>9</sup> entende o conjunto de políticas concretas para reduzir os défices orçamentais e a acumulação da dívida, medidas em percentagem do PIB nominal. Ele é o conceito material que identifica o resultado das medidas de política financeira destinadas a reduzir o défice e a dívida<sup>10</sup>. A OCDE defende que a dimensão adequada de consolidação orçamental em cada país depende de um conjunto de fatores, incluindo a força da sua economia, a evolução da dívida pública e dos juros, a facilidade de financiamento da dívida e as decisões políticas em matéria de impostos e despesa. Já Molnar<sup>11</sup> define a

6 AFONSO, António; JALLES, João Tovar. Measuring the success of fiscal consolidations. **Applied Financial Economics**, v. 22 (13), 2012. p. 1053-1061.

7 Pelo crescimento da receita, por meio do alargamento das bases tributáveis, do aumento dos impostos, do combate à fraude, à evasão fiscal e à informalidade, e da redução e limitação de benefícios fiscais e deduções fiscais, ou pela diminuição da despesa, por meio da sua redução estrutural, com efeitos na competitividade, no crescimento econômico e no emprego, e da contenção orçamental, nomeadamente da limitação da despesa pública ao nível das Administrações Públicas.

8 COMISSÃO EUROPEIA. Public finances in EMU – 2007. **European Economy**, Bruxelas, n. 3, p. 196-197. 2007.

9 OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. Restoring Public Finances. **OECD Journal on Budgeting**. p. 172.

10 MARTINS, Guilherme. **Consolidação orçamental e política financeira**. Coimbra: Almedina, 2014.

11 MOLNÁR, Margit. Fiscal consolidation: What factors determine the success of consolidation efforts? **OECD Journal: Economic Studies**, v. 2012, n. 1, p. 124.

consolidação orçamental como um período de ajustamento fiscal, cuja duração é determinada pela imposição de metas de melhoria relativamente ao saldo primário ajustado do ciclo, condicionando o sucesso do processo de consolidação com a estabilização da dívida no decurso dos três anos seguintes. Também Poterba<sup>12</sup> considera que o ajustamento pode ser alcançado através do aumento da receita ou da redução da despesa, sendo que vários autores defendem o alargamento da base tributável como uma das formas mais eficientes de aumentar a receita fiscal. Molnar<sup>13</sup> identificou que o ajustamento efetuado principalmente pelo lado da despesa tem maior probabilidade de alcançar a estabilidade da dívida, em vez do ajustamento pelo lado da receita que se mostrou menos eficaz devido ao efeito de contração do consumo e ao impacto adverso no crescimento.

Desta forma, as principais razões que levaram os países a adotar medidas discricionárias de contração fiscal são a redução do défice orçamental por motivos de sustentabilidade financeira e o propósito de restringir a procura interna<sup>14</sup>. A política orçamental é um instrumento da política económica que utiliza as receitas e as despesas do setor público como instrumentos da sua ação<sup>15</sup>. O seu principal objetivo é o de “influenciar o nível de atividade económica e a forma de distribuição da riqueza pelos agentes económicos, em particular os consumidores”<sup>16</sup>, para o que contribuem os instrumentos de política orçamental, como a receita pública, particularmente os impostos, e a despesa pública, como as despesas sociais e as transferências para outros agentes económicos. A conjuntura de crise económica e financeira vivida em Portugal, a necessidade de intervenção do Estado e a adoção de políticas públicas que impulsionem o sistema financeiro e dinamizem a economia fez sobressair a relevância da política orçamental<sup>17</sup>. Na sua área de

12 POTERBA, James. Introduction: economic analysis of tax expenditures. **National Tax Journal**, 64, 2011. p. 451-458.

13 MOLNÁR, Margit. Fiscal consolidation: What factors determine the success of consolidation efforts? p. 146.

14 DEVRIES, Pete; GUAJARDO, Jaime; LEIGH, Daniel; PESCATORI, Andrea. A new action-based dataset of fiscal consolidation. **Internacional Monetary Fund**, junho 2011, p. 4. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=24892.0>. Acesso em: 6 janeiro 2014.

15 PEREIRA, Manuel de Freitas. **Fiscalidade**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2009. p. 364.

16 AFONSO, António; ARCANJO, Manuela; PEREIRA, Paulo Trigo e SANTOS, José Gomes. **Economia e Finanças Públicas**. 4. ed. Lisboa: Escolar Editora, 2012. p. 467.

17 A decisão de constituir uma União Económica e Monetária (UEM) foi tomada pelo Conselho Europeu na cidade holandesa de Maastricht, em dezembro de 1991, tendo sido posteriormente consagrada no Tratado da União Europeia, o Tratado de Maastricht, em fevereiro de

intervenção estão incluídos os estabilizadores automáticos<sup>18</sup> sustentados nos sistemas de tributação e na despesa pública, e o recurso a medidas discricionárias, através da adoção de políticas expansionistas ou de consolidação orçamental<sup>19</sup>.

## O PAPEL DO SISTEMA FISCAL E DA POLÍTICA FISCAL

A coerência do sistema fiscal é muito importante para que este possa dar um contributo claro para a consolidação orçamental. Segundo Ferreira, “a ausência de uma política fiscal concreta, declarada e consensual” e a falta de consenso a nível político no que se refere “às finalidades e aos objetivos da(s) política(s) fiscal(ais) [nomeadamente] portuguesa(s)”<sup>20</sup> tornam o sistema fiscal opaco e cativo de uma múltipla e desordenada variedade de regimes especiais e de exceção, que tornaram muito difícil a sua previsibilidade, interpretação e aplicação, não concorrendo de forma clara para um claro sentido de justiça. Tal ideia é secundada pela União Europeia (UE)<sup>21</sup> e pela OCDE<sup>22</sup> que caracterizam o sistema fiscal português pela utilização extensiva de disposições especiais e por uma elevada despesa fiscal decorrente da ampla utilização de incentivos e benefícios fiscais que estreitam a base fiscal e originam taxas de imposto mais elevadas, e contribuem para a diminuição da receita, para o incremento de custos administrativos e de conformidade, para distorções ao nível do investimento e da produtividade, prejudicando a perceção de justiça do sistema fiscal. É, por

---

1992. A realização da UEM reforçou a importância da política orçamental para os Estados-Membros, uma vez que se trata do único instrumento que permanece no controle das autoridades nacionais disponível para diminuir o impacto de choques assimétricos.

18 Considerados um instrumento de política de estabilização ativa sobre as componentes orçamentais em reação a flutuações económicas (CABRAL, Nazaré; MARTINS, Guilherme. **Finanças Públicas e Direito Financeiro** - noções fundamentais. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa (AAFDL), 2014. p. 46).

19 BdP, Banco de Portugal. **Relatório Anual de 2008**, Lisboa: Autor, 2009. p. 65.

20 FERREIRA, Rogério Fernandes. Política fiscal. **Revista de finanças públicas e direito fiscal**. Coimbra: Edições Almedina, v. 4, n. 2, p. 36-46 [38]. 2011.

21 UE, União Europeia. **The Economic Adjustment Programme for Portugal Fourth review** – Spring 2012. Bruxelas: Autor, Occasional Papers 111, 2012a. p. 28. Disponível em: <https://www.bportugal.pt/pt-PT/ObancoeoEurosistema/ProgramaApoioEconomicoFinanceiro/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 2 janeiro 2014.

22 OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. **Portugal: reforming the State to promote growth**. Paris: Autor, “Better Policies” Series, 2013b. p. 43. e OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. **Portugal: deeping structural reform to support growth and competitiveness**. Paris: Autor, “Better Policies” Series, 2014, p. 38.

exemplo, o caso do princípio da igualdade fiscal e da sua articulação com extensos regimes de benefícios fiscais<sup>23</sup>.

## A DESPESA FISCAL: CONCEITO E EVOLUÇÃO

O termo despesa fiscal foi atribuído a Stanley Surrey quando em 1967 instruiu a sua equipe a compilar uma lista de incentivos ou subsídios fiscais e concessões relativamente ao imposto sobre o rendimento que tivessem a natureza de programas de despesa. Mais tarde a OCDE<sup>24</sup> retratou-a como um exercício de classificação entre as disposições das leis tributárias que fazem parte do regime de tributação-regra e aquelas que dele se afastam. Neste sentido o regime de tributação-regra continha a estrutura de taxas, as convenções contabilísticas, a dedutibilidade de pagamentos obrigatórios, as disposições que facilitam a administração e as disposições relacionadas com obrigações fiscais internacionais. Kraan<sup>25</sup> definiu-a como uma transferência de recursos públicos conseguida por meio da redução das obrigações fiscais relativamente ao regime fiscal de referência, em lugar de uma despesa direta.

A despesa fiscal pode ser caracterizada usando a tipologia apresentada pela OCDE<sup>26</sup>:

Dedução: o montante subtraído por forma a alcançar a base tributável;

Isenção: o montante dispensado da obrigação do imposto;

Taxa preferencial: a redução de taxa aplicada a um conjunto de contribuintes ou operações tributáveis;

23 CATARINO, João. **Finanças Públicas e Direito Financeiro**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2014. p. 457-476.

24 OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. **Tax Expenditure Recent Experiences**, Paris: Autor, 1996. p. 9-10.

25 KRAAN, Dirk-Jan. Off-budget and Tax Expenditures. **OECD Journal on Budgeting**, v. 4, n. 1. 2004. p. 130.

26 OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. **Tax Expenditures in OECD Countries**, Paris: Autor, 2010. p.12-14.

Diferimento de tributação, que resulta num adiamento do pagamento da tributação;

Crédito fiscal, o montante a deduzir em face de uma obrigação fiscal.

A despesa fiscal é um instrumento de política fiscal que integra o sistema fiscal dos países desenvolvidos. Trata-se de um conceito relativamente mal densificado ou impreciso, mas amplamente utilizado. Em Portugal a despesa fiscal pode ser realizada por meio da concessão de benefícios fiscais. Estes têm consagração constitucional<sup>27</sup> e são qualificados no Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF) como “medidas de carácter excepcional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem”<sup>28</sup>. O recurso a este instrumento permite ao Estado intervir na área social, na poupança, no sistema financeiro, no mercado de capitais, no investimento produtivo, na reestruturação empresarial, na reabilitação urbana ou no mecenato, entre outros, concedendo incentivos a determinadas atividades<sup>29</sup>. A perda de receita decorrente da atribuição de benefícios fiscais é tratada pelas leis financeiras como receita cessante e classificada como despesa fiscal<sup>30</sup>.

Para Gomes, subsiste a necessidade de “distinguir com rigor e uniformidade” o conceito de benefício fiscal para o diferenciar do conceito de desagravamentos estruturais que, expressa ou implicitamente, cabem nos parâmetros do modelo de tributação-regra, e cuja quantificação de perda de receita, por não ser considerada despesa fiscal, deve ser autonomizada<sup>31</sup>.

Os benefícios fiscais<sup>32</sup> são regimes tributários que implicam um tratamento

27 Veja-se a alínea g) do n.º 3 do artigo n.º 106.º da Constituição da República Portuguesa.

28 Veja-se o artigo 2.º do EBF, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho.

29 FERREIRA, Eduardo Paz. O controlo das subvenções financeiras e dos benefícios fiscais. **Revista do Tribunal de Contas**, v. 1. 1989. p. 30.

30 Veja-se o n.º 4 do artigo 8.º, as alíneas t) e v) do n.º 1 do artigo 37.º, o artigo 132.º da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela sétima alteração – Lei n.º 37/2013, de 14 de junho), e ainda o n.º 3 do artigo 14.º da Lei Geral Tributária (LGT).

31 GOMES, Nuno Sá. Teoria geral dos benefícios fiscais. **Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal**, Lisboa: DGCI, Ministério das Finanças, n. 185. 1991. p. 318.

32 A noção de benefícios fiscais ora tratada encontra eco em autores de outros países cuja opinião é a de que só estes devem ser incluídos no Orçamento do Estado por tratarem-se de disposições que não fazem parte da estrutura normal do imposto, terem funções dirigistas e procurarem conceder posições preferenciais (ARAMAYO, Maria Silva Velaverde. **Benefi-**

diferenciado dos beneficiários através do desagravamento de situações que caem no âmbito da incidência do imposto e que se encontrariam sujeitos à tributação se o benefício não fosse estabelecido. A sua extinção tem por consequência a reposição automática da tributação-regra<sup>33 34</sup>.

O conceito de despesa fiscal não se encontra definido expressamente no ordenamento jurídico português, embora se tenha afirmado em nível internacional<sup>35</sup>. A ausência na legislação nacional de especificação precisa e formal do conceito foi notada pela OCDE<sup>36</sup>, embora esta tenha ainda referido que, na prática, a administração tributária e financeira adotou um conceito operacional de despesa fiscal de que resultaram algumas áreas cinzentas relativamente à classificação de certas disposições fiscais como despesa fiscal ou como integrantes da estrutura de tributação-regra. O conceito de despesa fiscal está, todavia, diretamente relacionada com o conceito de benefício fiscal na medida em que o EBF estabelece que os benefícios fiscais são considerados despesas fiscais<sup>37</sup>.

Gomes define a despesa fiscal como “a perda de ingressos fiscais decorrentes da existência de benefícios fiscais excepcionais, relativos a situações sujeitas à tributação, e que equivalem a subsídios diretos em dinheiro”<sup>38</sup>. Este autor não considera como despesa fiscal a perda de receita resultante dos desagravamentos estruturais. Já Martins a entende, em termos económicos, como “um dispêndio virtual de recursos originariamente pertencentes ao Estado” enquanto, em termos jurídicos, a considera uma estimativa relativamente à “renúncia de receitas tributárias, que seriam arrecadadas pelo Estado em função do conteúdo da

---

**cios y minoraciones en derecho tributario.** Madrid: Marcial Pors, Ediciones jurídicas y sociales, S.A., 1997. p. 42). Também foram consideradas minorações incentivadoras baseadas em razões alheias ao fundamento do tributo, que produzem uma dispensa total ou parcial de obrigação tributária, e cuja utilização visa a realização de fins extrafiscais, tanto económicos como sociais, com o objetivo de incentivar a realização de determinados comportamentos considerados desejáveis pelo legislador (GARCIA, Eusebio. **Medidas fiscales para el desarrollo económico - Relatório das XXI Jornadas Latino Americanas de Direito Tributário.** Instituto Latinoamericano de Direito Tributário, 2002. p. 51).

33 Veja-se o artigo 14.º do EBF.

34 Veja-se o artigo 6.º do EBF.

35 FERREIRA, Eduardo Paz. **O controlo das subvenções financeiras e dos benefícios fiscais.** p. 31.

36 OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. **Tax Expenditure Recent Experiences,** p. 87.

37 Veja-se o n.º 3 do artigo 2.º do EBF.

38 GOMES, Nuno Sá. **Teoria geral dos benefícios fiscais.** p. 318.

tributação-regra” e que têm como causa os benefícios fiscais. Desta forma “não correspondem a qualquer entrada de fluxos monetários uma vez que os recursos originariamente pertencentes ao Estado não chegam a ser arrecadados”<sup>39</sup>.

O Orçamento do Estado (OE) e a Conta Geral do Estado (CGE) portuguesas apresentam uma estimativa da receita cessante relativa à atribuição de benefícios fiscais, quantificando a despesa fiscal<sup>40 41</sup>.

## OBJETIVOS E QUESTÃO DE PARTIDA

O objeto da pesquisa é a consolidação orçamental em Portugal no período 2011-2014. Os objetivos são os de avaliar em que medida essa consolidação foi conseguida por meio da despesa fiscal. Eles passam pela formulação de uma pergunta de partida e pelo teste de duas hipóteses distintas: no âmbito do plano de ajustamento econômico e financeiro (PAEF) 2011-2014 a despesa fiscal contribuiu para o crescimento da receita e evoluiu na mesma medida da despesa direta?

Hipótese 1: A despesa fiscal contribuiu para o crescimento da receita.

Hipótese 2: A despesa fiscal evoluiu no mesmo sentido da despesa direta.

## METODOLOGIA

A metodologia seguida consistiu na coleta de dados através da pesquisa documental, no tratamento dos dados apurados por classificação funcional, na informação disponibilizada pelas autoridades estatísticas nacionais e europeias e no recurso a fontes de informação secundárias. Os dados empíricos foram principalmente recolhidos no OE, na CGE e no Relatório da Despesa Fiscal do período em análise.

39 MARTINS, Guilherme. **A Despesa fiscal e o orçamento do Estado no ordenamento jurídico português**, Coimbra: Almedina. 2004. p. 25;90;93.

40 Veja-se a alínea g) do n.º 3 do artigo n.º 106.º da Constituição da República Portuguesa, o artigo 32.º e as alíneas t) e v) do n.º 1 do artigo 37.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

41 A competência para a quantificação da despesa fiscal está atribuída às Direções de Serviços da Autoridade Tributária e Aduaneira Portuguesa responsáveis pela conceção e gestão de cada imposto, competindo-lhes a elaboração de pareceres, estudos técnicos e estatísticos, incluídos os referentes aos dados de base – veja-se a Portaria n.º 320-A/2011, de 30 de dezembro.

O tratamento estatístico destes dados permitiu evidenciar a informação de forma absoluta e relativa, comparar e correlacionar dados e ilustrar, através da sua apresentação gráfica, a evolução das variáveis estudadas. A análise empírica dos dados seguiu uma natureza predominantemente quantitativa, assente na coleta dos dados e no estudo da relação entre eles<sup>42</sup>. Procurou-se encontrar relações entre as variáveis, fazer descrições recorrendo ao tratamento estatístico de dados recolhidos e testar as hipóteses formuladas<sup>43</sup>. Assim, para o efeito, relacionar-se-á a evolução da receita, da despesa pública e da despesa fiscal, bem como da despesa pública e da despesa fiscal do Estado por função, nomeadamente com o objetivo da análise integrada de ambas.

## FONTES DE RECOLHA DE DADOS

A coleta de dados foi feita por meio da consulta dos documentos supra referidos, selecionando-se os dados para a pesquisa. A Direção-Geral do Orçamento (DGO), o Portal do Governo e o Instituto Nacional de Estatística (INE) foram as fontes primordiais dos dados recolhidos. No primeiro caso acedemos à CGE e ao OE dos anos de 2010 a 2014 em <http://www.dgo.pt/Paginas/default.aspx>, no segundo, ao Relatório da Despesa Fiscal de 2013 e 2014 em <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-das-financas/documentos-oficiais/20140317-mef-rel-despesa-fiscal-2014.aspx>, e no terceiro, à despesa pública por funções (COFOG) em [http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_cnacionais2010&contexto=si&selTab=tab1&perfil=220675030&INST=220618891](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_cnacionais2010&contexto=si&selTab=tab1&perfil=220675030&INST=220618891).

## RESULTADOS OBTIDOS E DISCUSSÃO DE RESULTADOS: O ESTUDO EMPÍRICO

A evolução das finanças públicas portuguesas no período 2010-2014 refletiu a execução do PAEF por meio da implementação de medidas, predominantemente

42 BELL, Judith. **Como realizar um projecto de investigação**. 3. ed. Lisboa: Gradiva. 2004. p. 19-20.

43 CARMO, Hermano; FERREIRA, Manuela. **Metodologia de investigação, guia para auto-aprendizagem**. 2. ed. Lisboa: Universidade Aberta. 2008. p. 196.

em sede de OE, que corporizaram o esforço de ajustamento traduzido pela redução progressiva do déficit orçamental. Como tal foi inscrito no PEC - Programa de Estabilidade e Crescimento<sup>44</sup> 2011-2014, o impacto estimado das medidas de consolidação orçamental referente aos anos de 2012 e 2013 foi o seguinte: 1,6% e 0,8% do PIB como resultado da diminuição de despesa e 0,9% e 0,4% do PIB como resultado do aumento de receita, respectivamente <sup>45</sup>, o que contrasta com a posição da OCDE<sup>46</sup> que assumiu que o governo português recorreria principalmente a medidas do lado da receita.

Em Portugal, entre 2010 a 2013, verificou-se uma tendência de redução do déficit orçamental, de 9,8% do PIB em 2010 para 4,9% do PIB em 2013, com previsão de, em 2014, atingir 4% do PIB. Relativamente à média da UE a 28 e dos países da Euro Área, e apesar da tendência de descida, só em 2011 o valor do déficit português se situou em valores próximos daqueles, registando nos restantes anos valores do déficit em percentagem do PIB superiores a 50% do registrado nesses países.

O esforço de consolidação orçamental pode ser prosseguido através do aumento de receita e/ou da redução de despesa. Nesse sentido, e no que diz respeito à receita, no período entre 2010 a 2013, registrou-se um crescimento de 1,3%, com previsão de abrandamento da arrecadação em 2014, conforme ilustra o Gráfico 1. De salientar que a arrecadação de receita fiscal teve uma trajetória semelhante à da receita pública e que aquela representa a maior fonte de rendimento do Estado, com mais de 50% do total de receitas cobradas<sup>47</sup>.

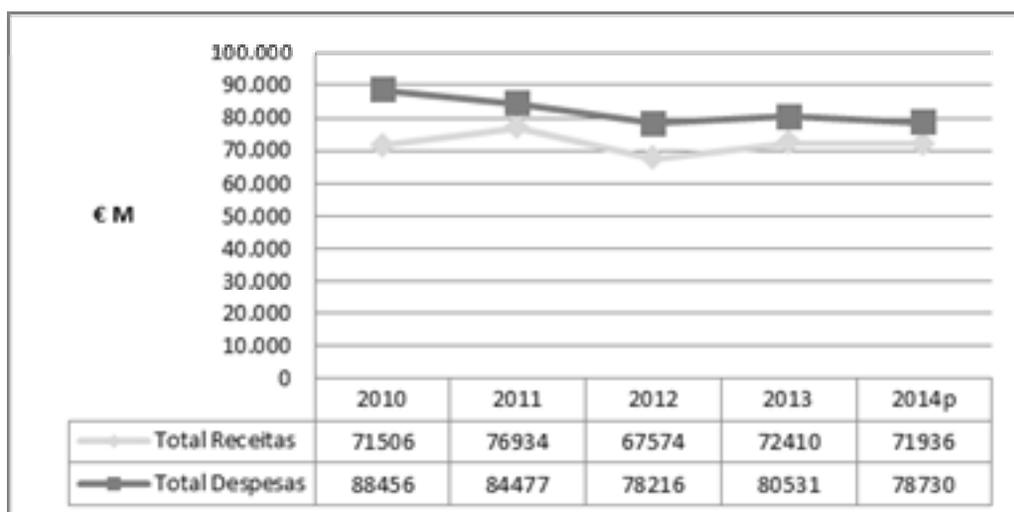
44 O PEC – Programa de Estabilidade e Crescimento é um instrumento financeiro interno, de aprovação no início do processo orçamental anual, e de comunicação obrigatória à Comissão Europeia, em que os estados membros da UE especificam as medidas de política económica e orçamental e a trajetória de convergência anual para alcançar os objetivos estabelecidos no PEC (Pacto), no TCEG - Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança na União Económica e Monetária ("pacto orçamental" europeu), os seus efeitos financeiros, devidamente justificados, e o respetivo calendário de execução, (ver artigos 12.º-B e 12.º-C da Lei de Enquadramento Orçamental [Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela sétima alteração – Lei n.º 37/2013, de 14 de junho] e CATARINO, João. **Finanças Públicas e Direito Financeiro**. p. 289).

45 MFAP, Ministério das Finanças e da Administração Pública. **Programa de Estabilidade e Crescimento 2011 – 2014**. Lisboa: Autor, p. 15. 2011 Disponível em: [http://www.parlamento.pt/OrçamentoEstado/Documents/pec/21032011-PEC2011\\_2014.pdf](http://www.parlamento.pt/OrçamentoEstado/Documents/pec/21032011-PEC2011_2014.pdf). Acesso em 17 de março de 2014.

46 OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. *Restoring Public Finances*. p. 172.

47 Anexo 2 – Indicadores - Peso da receita fiscal.

Gráfico 1 - – Evolução da receita e da despesa pública



Fonte: Dados da CGE e do OE. Elaboração própria.

O crescimento da receita pública no período em causa deveu-se ao incremento de 7,6% em 2011, devido sobretudo à adoção de medidas extraordinárias e ao acréscimo de 7,2% em 2013, que teve como motor o comportamento positivo da receita fiscal com um crescimento de 11,3% (com destaque em IRS – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares e IRC – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas, com uma subida de 35,5% e 19%, respetivamente) em resultado do acentuado aumento de impostos decorrente das medidas introduzidas no OE 2013.

O ano de 2012 foi uma exceção na evolução crescente da receita pública, tanto em termos absolutos (€ 37.814 M) como em percentagem do PIB (22,9%)<sup>48</sup>, verificando-se um decréscimo em 12,2%, para o qual contribuiu o comportamento negativo da receita fiscal em 6,3%, mais forte do que o previsto (em IRS e IRC registou-se uma descida de 7,6% e 17,2%, respetivamente). Apesar da oscilação da receita, o nível de cobertura da despesa, que expressa em que medida a receita arrecadada cobre a despesa suportada, evoluiu favoravelmente, de 0,81 em 2010 para 0,90 em 2013, com previsão de 0,91 em 2014<sup>49</sup>.

A redução do défice orçamental, suportada principalmente pelo aumento de receita, traduziu-se, entre 2010 a 2013, num aumento do nível de fiscalidade<sup>50</sup>,

48 Anexo 3 – Despesa fiscal, receita e despesa em relação ao PIB.

49 Anexo 2 – Indicadores - Rácio de cobertura da despesa.

50 Anexo 2 – Indicadores - Rácio de cobertura da despesa.

de 31,6% do PIB para 34,9% do PIB, o que representa uma subida de 10,4%. Este crescimento é ainda mais significativo quando comparado com o nível médio de fiscalidade de 31,6% do PIB apresentado no período 2000 a 2009<sup>51</sup>.

No âmbito da quantificação resultante da renúncia de uma determinada receita, importa precisar que, de acordo com o EBF, só os benefícios fiscais (medidas de carácter excecional que visam aos interesses públicos extrafiscais relevantes) concorrem para a receita cessante, i. e., são considerados despesas fiscais. Os demais desagravamentos, consagrados nas normas fiscais, devem ser classificados como desagravamentos estruturais e não concorrem para a despesa fiscal, apesar de poderem ser quantificados, como explicitado por Gomes<sup>52</sup>.

Quanto ao esforço de consolidação orçamental do lado da despesa, conforme ilustrado no Gráfico 1, verifica-se que de 2010 a 2013 o ajustamento realizado assentou numa trajetória descendente, com uma redução de despesa direta de 9% (€ 7.925 M), e previsão de continuação deste padrão para 2014. O maior contributo proveio da despesa corrente, com destaque para a redução das despesas com pessoal derivada da adoção de medidas de redução salarial e de restrições na promoção e na progressão aplicadas aos trabalhadores do setor público, bem como das despesas de capital, em resultado da diminuição do investimento público. Esta tendência não foi cumprida em 2013, quando se registou uma subida da despesa direta de 3%<sup>53</sup>.

Também a despesa das administrações públicas de 2010 a 2012, quando considerada por classificação orçamental das funções do governo (COFOG), ilustrada no Gráfico 2<sup>54</sup>, permitiu constatar o mesmo comportamento descendente da despesa total.

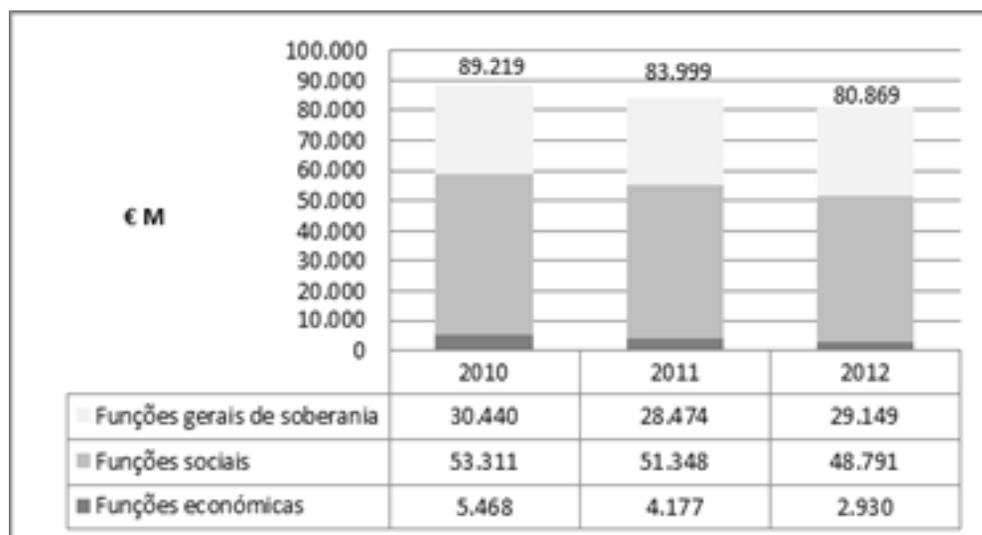
---

51 Eurostat. **Taxations trends in the European Union**. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013. p. 172. Disponível em: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product\\_details/publication?p\\_product\\_code=KS-DU-13-001](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-DU-13-001). Acesso em 10 de março de 2014.

52 GOMES, Nuno Sá. **Teoria geral dos benefícios fiscais**. p. 16.

53 Justificada maioritariamente pelo crescimento das despesas com pessoal, derivado da reposição do subsídio de férias e de Natal aos trabalhadores do setor público e pela atualização dos encargos das entidades empregadoras com a Caixa Geral de Aposentações (CGA) e Segurança Social (SS) [CGE 2013, p. 102].

54 Anexo 4 – Despesa pública do Estado por função.

Gráfico 2 – Despesa total por função - COFOG (SI, SFA e SS)<sup>55</sup>

Fonte: Dados do INE. Elaboração própria.

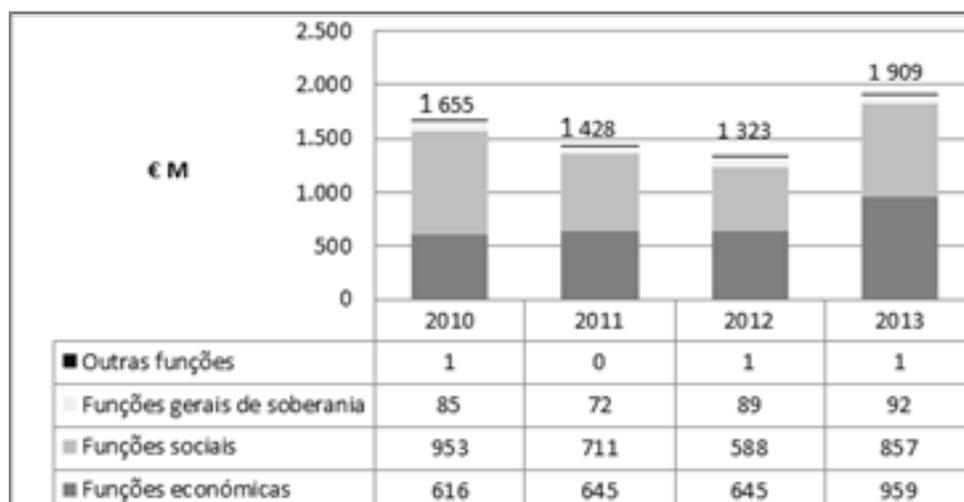
Conforme se retira do Gráfico 2, os dados evidenciam um decréscimo da despesa associada a funções económicas de 46,4% (€ 2.538 M) e a funções sociais de 8,5% (€ 4.520 M). Esta tendência foi também verificada pela diminuição do peso relativo das funções económicas na despesa direta de 6% em 2010 para 3,6% em 2012, sendo menos notória nas funções sociais cujo peso relativo manteve-se em 60% em igual período.

A despesa fiscal do Estado por função apresentou um decréscimo de 20% (€ 332 M) entre 2010 e 2012, para o que contribuíram as limitações de dedução à coleta em IRS e em IRC, os benefícios fiscais por escalão de rendimentos introduzidas no OE 2011, com reflexo na cobrança de 2012. Esta tendência não foi seguida em 2013<sup>56</sup>, conforme ilustrado no Gráfico 3<sup>57</sup>.

55 Os dados relativos à previsão do ano de 2013 não foram disponibilizados pelo INE em tempo útil de serem considerados neste trabalho.

56 Em 2013 foi registada pela primeira vez despesa fiscal em IRC (entidades isentas, SGPS e transmissibilidade de prejuízos) e em Imposto de Selo (verba 1.2 da tabela geral do imposto) que explica grande parte do acréscimo verificado e que contribuí para dificultar a sua comparabilidade (MF, Ministério das Finanças. **Conta Geral do Estado Ano de 2013**. Lisboa: Autor, Direção-Geral do Orçamento, 2013. P. 74. Disponível em: [http://www.dgo.pt/politica\\_orcamental/Paginas/Conta-Geral-do-Estado.aspx?Ano=2013](http://www.dgo.pt/politica_orcamental/Paginas/Conta-Geral-do-Estado.aspx?Ano=2013). Acesso em: 20 de janeiro de 2014.

57 Anexo 5 – Despesa Fiscal do Estado (SI e SS) por função – CGE.

Gráfico 3 – Despesa fiscal do Estado (SI e SS)<sup>58</sup> por função

Fonte: Dados da CGE. Elaboração própria.

Resulta do Gráfico 3 que as funções económicas cresceram 4,7 % (€ 29 M), embora com variação nula entre 2011 e 2012, enquanto as funções sociais sofreram uma redução de 38,3% (€ 364 M).

A maior contribuição para o resultado das funções económicas proveio do IRC, com um crescimento da despesa fiscal relativamente aos benefícios fiscais atribuídos à criação de emprego de 65% (€ 16 M) e à investigação e ao desenvolvimento de 33% (€ 22 M), enquanto em IRS se verificou uma redução dos valores a deduzir à coleta com planos de poupança de 75% (€ 73 M).

Quanto ao resultado das funções sociais, a maior contribuição proveio do IRS, nomeadamente da área da saúde, com uma redução de 30% para 10% da dedução relativa a prémios de seguros que cobrissem exclusivamente os riscos de saúde e pela diminuição dos limites de dedução à coleta, e da área da educação, com uma redução da dedução na aquisição de computadores de 99% (€ 25 M)<sup>59</sup>.

Estas tendências foram também verificadas pelo crescimento do peso relativo das funções económicas que se acentuou de 37% em 2010 para 49% em 2012, ao contrário do peso relativo das funções sociais na despesa fiscal que diminuiu

58 Serviço Integrado (SI) e Segurança Social (SS).

59 MF, Ministério das Finanças. **Conta Geral do Estado Ano de 2012**. Lisboa: Direção-Geral do Orçamento, 2012. p. 385. Disponível em: <http://www.dgo.pt/politicaorcamental/Paginas/Conta-Geral-do-Estado.aspx?Ano=2012>. Acesso em: 20 de janeiro de 2014.

de 58% para 45% em igual período.

A redução da despesa fiscal foi conseguida principalmente pela limitação de benefícios fiscais<sup>60</sup>. Na perspetiva da simplificação do sistema fiscal, conseguida com a extinção de um imposto<sup>61</sup>, aquela opção, ainda assim, contribuiu para a diminuição da sua complexidade através da redução de beneficiários, de custos administrativos e de cumprimento da lei, e da diminuição da ineficiência econômica, através da redução de proteção fiscal<sup>62</sup>.

Em cumprimento do estabelecido no PAEF foi elaborado o Relatório da Despesa Fiscal, que considerou como despesa fiscal as “disposições da lei fiscal, regulamentações ou práticas que configurem uma redução ou um diferimento do imposto devido por um grupo específico de sujeitos passivos, face ao sistema de tributação-regra”<sup>63</sup>. Esta opção originou um entendimento em sentido estrito do sistema de tributação-regra, o que implicou que muitas disposições fiscais que refletem situações que não resultam exclusivamente da atribuição de benefícios fiscais fossem tratadas como despesa fiscal, criando um regime fiscal mais abrangente.

Assim, o conceito de despesa fiscal utilizado para efeitos desta pesquisa não compreende apenas a receita cessante que decorre da atribuição de benefícios fiscais, mas abrange também a receita cessante proveniente de desagravamentos estruturais - que integram o sistema fiscal por refletirem situações que não resultam da atribuição de benefícios fiscais -, os quais não são considerados como despesa fiscal no OE e na CGE. Como resultado, foram refletidas como despesa fiscal em sede de IRS as deduções à coleta de despesas de saúde, de encargos com imóveis e lares, bem como as deduções pessoais dos sujeitos passivos, seus dependentes e ascendentes, assim como, em sede de IVA, as taxas reduzida e intermédia.

60 Anexo 7 – Principais medidas de revogação de benefícios fiscais e limitação de deduções à coleta.

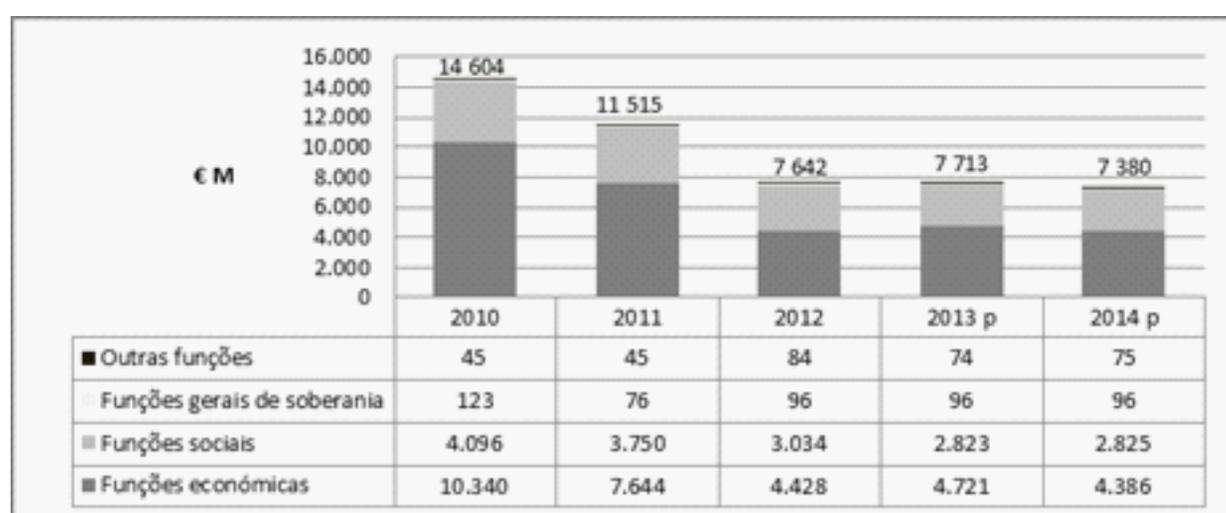
61 CATARINO, João. Extinção do IMT – e depois do adeus... **Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal**, v. 1, 2014a. p 47-57.

62 BURMAN, Leonard; PHAUP, Marvin. Tax expenditures, the size and efficiency of government, and implications for budget reform. **Tax policy and the economy**, v. 26, 2012. p. 113.

63 MF, Ministério das Finanças. **Relatório da Despesa Fiscal 2014** Lisboa: Autor, 2014. p. 11. Disponível em <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-das-financas/documentos-oficiais/20140317-mef-rel-despesa-fiscal-2014.aspx>. Acesso em: 17 de março de 2014.

Entre 2010 e 2013, conforme ilustra o Gráfico 4<sup>64</sup>, a despesa fiscal total do Estado por função decresceu 47% (€ 6.791 M), com previsão de 49% (€ 7.224 M) quando considerada em relação a 2014, em resultado da “política vigente de revisão dos benefícios fiscais, em cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado português no âmbito do PAEF”<sup>65</sup>. Tal política conduziu a uma estimativa do ganho de receitas em 0,4% PIB em 2012 e em 0,1% PIB em 2013<sup>66</sup>.

Gráfico 4 – Despesa fiscal do Estado por função (Relatório despesa fiscal 2014)



Fonte: Relatório da Despesa Fiscal de 2013 e 2014. Elaboração própria.

Os dados constantes do Gráfico 4 demonstram ainda que, em igual período, a despesa fiscal, associada a funções económicas, se reduziu em 54% (58% em relação a 2014), enquanto a despesa fiscal relativa a funções sociais diminuiu 31% (o mesmo que em relação a 2014), justificada pelo esforço de salvaguardar a despesa fiscal associada a funções sociais com vista a minimizar o impacto da consolidação orçamental nos grupos populacionais mais vulneráveis. Registou-se assim, nas funções sociais, uma redução inferior à que ocorreu com a despesa fiscal total, ao contrário do que sucedeu com a despesa fiscal associada a funções económicas<sup>67</sup>.

64 Anexo 6 - Despesa fiscal do Estado por função (Relatório despesa fiscal 2014).

65 MF, Ministério das Finanças. **Relatório da Despesa Fiscal 2014**. p. 6.

66 MFAP, Ministério das Finanças e da Administração Pública. **Programa de Estabilidade e Crescimento 2011 – 2014**. p. 15.

67 MF, Ministério das Finanças. **Relatório da Despesa Fiscal 2014**. p. 7.

Para estes resultados concorreram a redução e a limitação das deduções à coleta consideradas despesa fiscal em sede de IRS<sup>68</sup>, que registraram um decréscimo de 25% (€ 91 M), mas também desagravamentos estruturais, como algumas deduções à coleta em sede de IRS que registraram uma redução de 22% (€ 716 M) e as modificações operadas nas taxas reduzida e intermédia de IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado, com uma diminuição de 34% (€ 1.741 M)<sup>69</sup>. O agravamento das taxas de IVA determinado pelo OE 2012 implicou que muitos bens e serviços passassem a ser taxados pela taxa normal do imposto, considerando-se como despesa fiscal o diferencial entre a aplicação das taxas reduzida e intermédia e o IVA a entregar ao Estado no caso de aplicação da taxa normal<sup>70 71</sup>.

A natureza sucedânea de os benefícios fiscais em relação à despesa direta e à possibilidade de configurarem verdadeiras subvenções ou subsídios em dinheiro para o beneficiário e para o credor tributário<sup>72</sup> permite a integração da estimativa da despesa fiscal no cálculo da despesa efetiva. Os dados integrados permitem otimizar a combinação entre a despesa fiscal e a despesa direta por área funcional no âmbito das escolhas orçamentais e contribuem para melhorar a perceção dos contribuintes sobre o grau de intervenção do Estado na economia e na sociedade. O Gráfico 5<sup>73</sup> ilustra essa integração.

---

68 Anexo 7 - Principais medidas de revogação de benefícios fiscais e limitação de deduções à coleta.

69 Anexo 8 – A despesa fiscal e os desagravamentos fiscais.

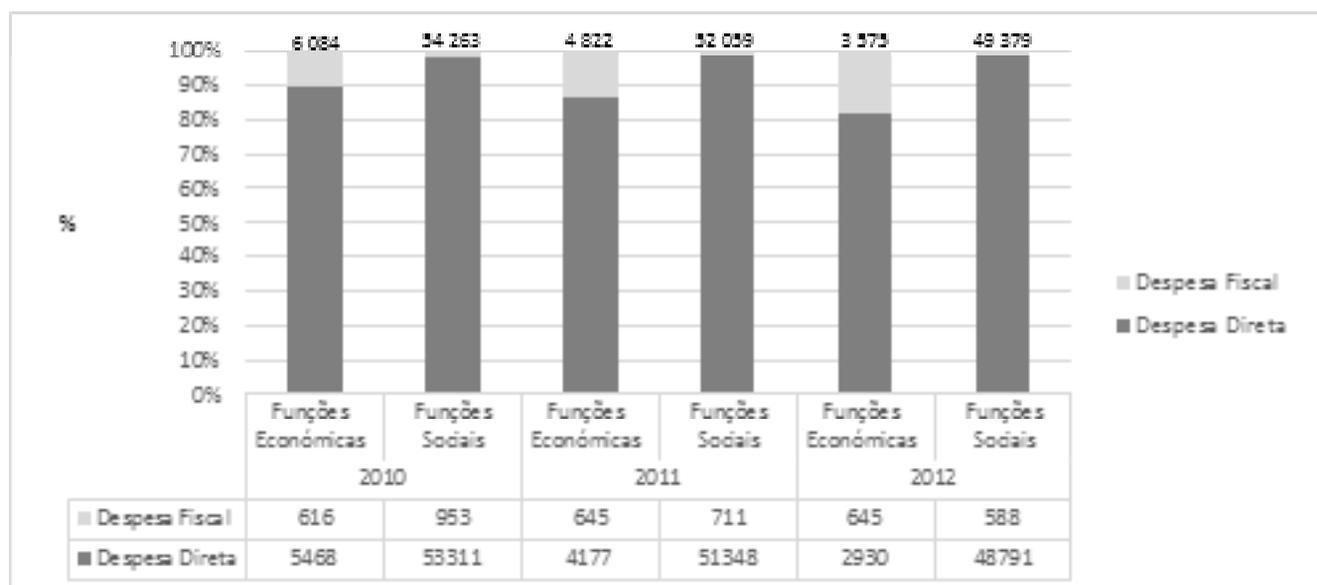
70 MF, Ministério das Finanças. **Relatório da Despesa Fiscal 2014**. p. 36.

71 A dificuldade em estabelecer a norma tributária de referência implica que surjam dúvidas e discrepâncias sobre as disposições que a podem integrar. Na Holanda, por exemplo, as taxas reduzidas do IVA só incorporam a estrutura fiscal quando se aplicam a bens e serviços de primeira necessidade, gerando despesa fiscal nos restantes casos (ENDE, Leo; HABERHAM, Amir; BOOGERT, Kees. Tax expenditures in the Netherlands. In: BRIXI, Hana; SWIFT, Li; VALENDUC, Christian (Eds.). **Tax expenditures** – shedding light on government spending through the tax system, Washington, DC: The World Bank, pp. 131-154, 2004. p. 136).

72 GOMES, Nuno Sá. **Teoria geral dos benefícios fiscais**. p. 97.

73 Anexo 9 - Integração da despesa fiscal e da despesa direta.

Gráfico 5 – Integração da despesa fiscal e direta por função

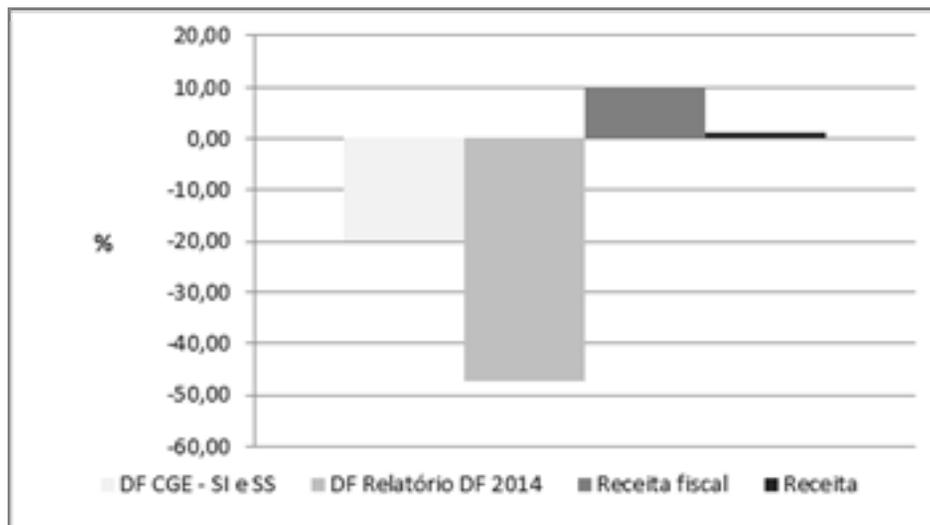


Fonte: Dados do INE e da CGE. Elaboração própria.

Por exemplo, por meio do Gráfico 5, verificou-se que em 2012 o Estado afetou um total de € 49.379 M a funções sociais, repartidos por € 48.791 M (99%) em despesa direta e € 588 M (1%) em despesa fiscal, e um total de € 3.575 M a funções econômicas, dos quais € 2.930 M (82%) em despesa direta e € 645 M (18%) em despesa fiscal. De realçar também o maior peso relativo da despesa fiscal nas funções econômicas, sempre crescente entre 2010 e 2012 (10%, 13% e 18%, respetivamente), enquanto nas funções sociais se manteve praticamente constante (2%, 1% e 1%).

A relação entre a variação da despesa fiscal e da receita pública no período 2010 a 2013 (com exceção da DF CGE - SI e SS, cuja variação é de 2010 a 2012) evoluiu em sentido oposto, conforme ilustra o Gráfico 6.

Gráfico 6 – Evolução da despesa fiscal vs receita pública (variação anual)

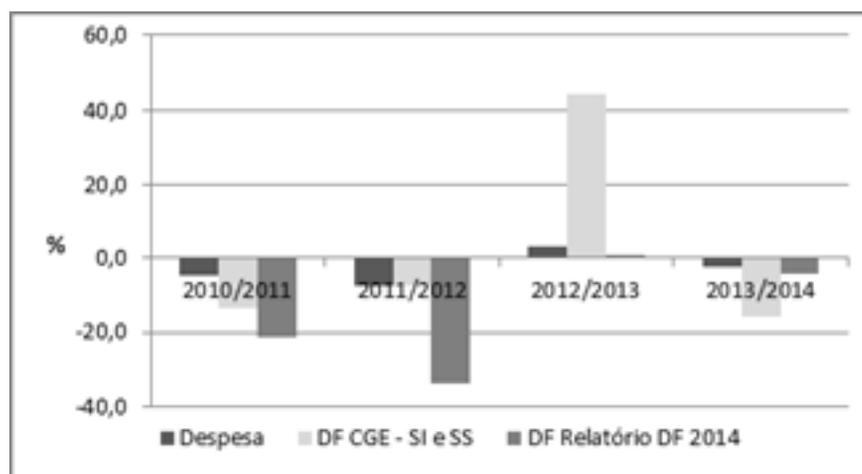


Fonte: Dados da CGE, do Relatório da Despesa Fiscal 2014 e do INE. Elaboração própria.

Conforme resulta do Gráfico 6, ao decréscimo de despesa fiscal correspondeu o crescimento de receita fiscal e de receita pública. Todavia, tal relação não se verificou nos restantes anos de execução do PAEF, havendo que considerar que a despesa fiscal do Estado não pode ser a principal variável explicativa do comportamento da receita, em virtude do seu diminuto peso relativo na receita fiscal (3,5%, 3,5% e 4,5% em 2011, 2012 e 2013, respectivamente).

A relação entre a variação anual da despesa fiscal e da despesa direta no período do PAEF (2011-2014) evoluiu no mesmo sentido, apesar da menor amplitude de variação desta última, conforme ilustrado no Gráfico 7.

Gráfico 7 – Evolução da despesa fiscal vs despesa (variação anual)



Fonte: Dados da CGE e do Relatório da Despesa Fiscal 2014. Elaboração própria.

O Gráfico 7 evidencia que entre 2010 e 2012, e na previsão para 2014, tanto a despesa fiscal como a despesa direta registraram uma variação negativa, enquanto que em 2013 ocorreu uma variação positiva. O coeficiente de correlação linear ( $r$ ), que expressa o sentido e a intensidade da relação linear entre duas variáveis – entre a despesa direta e a despesa fiscal (CGE SI e SS [ $r=0,13$ ] e Relatório da despesa fiscal 2014 [ $r=0,98$ ]) – apresentou uma correlação positiva, o que demonstra que variaram no mesmo sentido, embora com diferenças significativas de intensidade na relação linear estabelecida, negligenciável na primeira e muito forte na segunda.

## CONCLUSÕES E DISCUSSÃO

No âmbito do PAEF (2011-2014), Portugal teve que realizar um processo de consolidação orçamental para assegurar a convergência do saldo orçamental estrutural e alcançar uma trajetória sustentável para as finanças públicas, suportado quer pelo lado da receita quer pelo lado da despesa.

A importância da despesa fiscal como instrumento que podia influenciar a receita foi desde logo evidenciada nos primeiros relatórios publicados pelo FMI e pela UE. Em resultado das avaliações programadas no âmbito do PAEF

foram consideradas como medida fiscal estrutural a elaboração de um relatório anual sobre a despesa fiscal e a definição de uma metodologia clara para a sua estimativa de acordo com as melhores práticas internacionais<sup>74</sup>.

A relevância e a atualidade deste tema dão suporte à questão nuclear desta pesquisa: no âmbito do PAEF 2011-2014 a despesa fiscal contribuiu para o crescimento da receita e evoluiu na mesma medida da despesa direta?

O estudo empírico realizado permitiu concluir que as medidas restritivas adotadas no decurso do processo de consolidação orçamental no âmbito do PAEF resultaram na redução do défice orçamental mas, ao contrário das previsões iniciais, são uma consequência do maior efeito da contribuição do crescimento da receita fiscal e da receita pública do que da diminuição da despesa pública.

As hipóteses objeto de estudo eram as seguintes: Hipótese 1: A despesa fiscal contribuiu para o crescimento da receita; Hipótese 2: A despesa fiscal evoluiu no mesmo sentido da despesa direta. O estudo que deu origem a este artigo permitiu validar ambas as hipóteses.

#### Hipótese 1: A despesa fiscal contribuiu para o crescimento da receita.

Sendo a despesa fiscal uma estimativa relativamente à renúncia de receitas fiscais que seriam arrecadadas pelo Estado<sup>75</sup>, cuja redução contribuiu para o incremento da receita e suportou o processo de consolidação orçamental<sup>76</sup>, conclui-se que a redução da despesa fiscal em 46,5% (€ 200 M) entre 2010 e 2013 relativamente à Segurança Social (SS) e em 15,8% (€ 194 M) entre 2010 e 2012

74 FMI, Fundo Monetário Internacional. **Portugal: Third Review Under the Extended Arrangement and Request for Waiver of Applicability of End-March Performance Criteria**. Washington D.C.: Autor, Country Report n. 12/77, 2012a. p. 94. Disponível em: <https://www.bportugal.pt/pt-PT/OBancoeoEurosistema/ProgramaApoioEconomicoFinanceiro/Paginas/default.aspx>. Acesso em 2 de janeiro de 2014 e UE, União Europeia. **The Economic Adjustment Programme for Portugal Fifth review** – Summer 2012. Bruxelas: Autor, Occasional: Papers 117, 2012b. p. 58. Disponível em <https://www.bportugal.pt/pt-PT/OBancoeoEurosistema/ProgramaApoioEconomicoFinanceiro/Paginas/default.aspx>. Acesso em 2 de janeiro de 2014.

75 GOMES, Nuno Sá. **Teoria geral dos benefícios fiscais**. p. 318 e MARTINS, Guilherme. **A Despesa fiscal e o orçamento do Estado no ordenamento jurídico português**. p. 25.

76 UE, União Europeia. **The Economic Adjustment Programme for Portugal Fourth review – Spring 2012**. p. 28. e MARTINS, Guilherme. **A Despesa fiscal e o orçamento do Estado no ordenamento jurídico português**. p. 151 e OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. **Portugal: deeping structural reform to support growth and competitiveness**. p. 38.

relativamente aos Serviços Integrados (SI) resultou na diminuição da renúncia de receita fiscal. Essa redução da despesa fiscal contribuiu ainda para o crescimento da receita fiscal em 9,8% (€ 3.747 M) e, conseqüentemente, da receita pública em 1,3% (€ 903 M) no período 2010 a 2013.

O relatório da despesa fiscal de 2014 apresentou, entre 2010 e 2013, uma redução dessa despesa de 47,2 % (€ 6.892 M), o que teoricamente também proporcionou a diminuição da renúncia de receitas tributárias que seriam arrecadadas pelo Estado. Considerou para o efeito os desagregamentos estruturais, nomeadamente deduções à coleta em IRS e as taxas reduzida e intermédia de IVA.

Durante o PAEF (2011-2014) foram apresentados pelo Governo dois documentos que indicaram diferentes resultados, em virtude de terem sido utilizados critérios de classificação e de quantificação da despesa fiscal divergentes, o que denota dificuldades no alinhamento dos conceitos. Esta é uma questão da maior relevância porquanto a CGE é o documento de prestação de contas que inclui a informação financeira (receitas e despesas) sobre a execução do OE, mas foi por meio do Relatório da Despesa Fiscal (que não integra o processo orçamental), que foi analisada a informação sobre a evolução da despesa fiscal no âmbito do PAEF. Isso implicou que este Relatório tivesse sido a base de referência na tomada de decisão sobre as medidas a implementar no âmbito das políticas públicas no decurso do processo de ajustamento orçamental. A UE<sup>77</sup> avaliou a publicação do relatório como uma ação parcialmente observada, o FMI<sup>78</sup> referiu que este reportou uma diminuição da despesa fiscal de 27% entre 2011 e 2012, enquanto a OCDE<sup>79</sup> divulgou uma redução da despesa fiscal de 8% do PIB em 2011 para 5,4% do PIB em 2014.

A necessidade de aumentar a receita pública implicou a renúncia a benefícios fiscais e a desagregamentos estruturais, o que evidencia a importância da

77 UE, União Europeia. **The Economic Adjustment Programme for Portugal Sixth review** – Autumn **2012**. p. 35.

78 FMI, Fundo Monetário Internacional. **Portugal: Fourth Review Under the Extended Arrangement and Request for a Waiver of Applicability of End-June Performance Criteria**. Washington D.C.: Autor, Country Report n.º 12/179, 2012b. p. 47. Disponível em: <https://www.bportugal.pt/pt-PT/OBancoeoEurosistema/ProgramaApoioEconomicoFinanceiro/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 2 de janeiro de 2014.

79 OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. **Portugal: deeping structural reform to support growth and competitiveness**. p. 38.

despesa fiscal na avaliação do processo de ajustamento orçamental pela Troika<sup>80</sup>. A redução da despesa fiscal por meio da limitação e da eliminação de benefícios fiscais contribuiu ainda para diminuir a complexidade e reduzir a ineficiência econômica do sistema fiscal.

Conclui-se assim que a despesa fiscal, mormente o esforço na sua redução, constituiu um importante instrumento de política orçamental, o qual, inserido numa estratégia de consolidação orçamental mais ampla, atuou do lado da receita contribuindo para o seu crescimento.

### Hipótese 2: A despesa fiscal evoluiu no mesmo sentido da despesa direta.

A natureza sucedânea e a equivalência funcional existente entre a despesa fiscal e a despesa direta<sup>81</sup> permitiram concluir que durante o PAEF ambas seguiram o mesmo padrão comportamental, embora a primeira variasse com maior intensidade.

Assim, entre 2010 e 2012, verificou-se um decréscimo tanto na despesa fiscal<sup>82</sup> (20%) como na despesa direta (11,6%) do Estado. Esta tendência inverteu-se em 2013 com o crescimento de ambas (44% e 3%, respectivamente) e em 2014 estava prevista uma nova diminuição (5,7% e 2,2%, respectivamente). Também a tendência da despesa fiscal apresentada no relatório da despesa fiscal de 2014 seguiu idêntico comportamento, com uma variação de -47,7%, 0,9% e -4,3% para os anos 2010 a 2012, 2013 e 2014, respectivamente.

Numa perspetiva funcional concluiu-se ainda que, entre 2010 e 2012, a despesa direta registrou um decréscimo superior nas funções econômicas (46,4%) do que nas funções sociais (8,5%). Também no relatório da despesa fiscal a diminuição associada a funções econômicas (57,2%) foi superior à verificada nas funções sociais (25,9%), devido à necessidade em minimizar o impacto da consolidação orçamental nos grupos mais vulneráveis<sup>83</sup>. O mesmo padrão não se repetiu com a despesa fiscal do Estado que, apesar de globalmente ter decrescido, registou

80 Designação do conjunto de entidades (BCE, CE e FMI) que concederam e monitorizaram o programa de assistência financeira da UE a Portugal.

81 McDANIEL, Paul; SURREY, Stanley. **Tax Expenditures**. Cambridge: Harvard University Press, 1985. p. 3. e GOMES, Nuno Sá. **Teoria geral dos benefícios fiscais**. p. 97.

82 Incluí os Serviços Integrados (SI) e a Segurança Social (SS).

83 MF, Ministério das Finanças. **Relatório da Despesa Fiscal 2014**. p. 7.

nesse período um aumento associado às funções econômicas (4,7%) enquanto diminuiu nas funções sociais (38,3%).

Finalmente se conclui que, devido à natureza sucedânea e à equivalência funcional da despesa fiscal e da despesa direta, a integração destas proporciona uma imagem mais apropriada da intervenção do Estado na economia e na sociedade. Esta opção contribui para melhorar a transparência da informação, diminuir o efeito de ilusão fiscal sobre o contribuinte e potenciar uma aplicação e gestão rigorosa dos recursos públicos, nomeadamente quanto à comparação da eficácia entre ambas as despesas e a otimização da sua combinação no âmbito das escolhas orçamentais.

## LIMITES E INVESTIGAÇÃO FUTURA

Esta pesquisa enfrentou algumas limitações de natureza operacional. Face à natureza da despesa fiscal, a obtenção de dados finais provenientes da Autoridade Tributária e Aduaneira Portuguesa (AT) só foi possível com base nas CGE de 2011, 2012 e 2013, sendo que para 2014 só se encontravam disponíveis alguns dados previsionais. Algumas reservas suscitam também a falta de integralidade e fiabilidade dos dados das CGE referentes à despesa fiscal e à metodologia e aos critérios utilizados no Relatório da Despesa Fiscal.

O Tribunal de Contas de Portugal<sup>84</sup> veio referir que os sistemas de contabilização e controle da despesa fiscal não se revelaram eficazes para assegurar a regularidade, correção financeira e relevação orçamental adequada. E que a falta de informação sobre parte dos benefícios fiscais, a subavaliação da despesa fiscal pela AT e a sua insuficiente relevação na CGE constituíram limitações importantes para o exame e para a formulação de uma opinião de auditoria. Quanto aos compromissos assumidos no âmbito do PAEF, a quantificação da despesa fiscal efetuada pelo Governo, em relatório autónomo, foi quase nove vezes superior ao relevado na CGE de 2012 pela AT, uma vez que foram considerados desagravamentos fiscais estruturais que, apesar de gerarem perda de receita, nos termos da lei, não são

84 TdC, Tribunal de Contas. **Parecer sobre a Conta Geral do Estado ano económico de 2012**. Lisboa: Autor, 2012. p. 213. Disponível em: <http://www.tcontas.pt/acesso>. Acesso em: 16 de janeiro de 2014.

considerados benefícios fiscais, pelo que a quantificação dessa perda não deveria ser relevada como despesa fiscal.

A OCDE (e também o Banco Mundial) tem evidenciado uma grande preocupação com a despesa fiscal, o que contribuiu para a melhoria e extensão dos procedimentos de reporte, revisão e controle, embora ainda subsista a necessidade de melhorar o conceito de despesa fiscal<sup>85</sup>.

Da investigação desenvolvida resulta como perspectiva de trabalho futuro a maior atenção a dar ao conceito de despesa fiscal. Desde logo, pela melhor delimitação do seu âmbito e a ponderação dos seus efeitos integrados com os da despesa direta, de modo a perceber-se a completa extensão da intervenção do Estado.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, António; JALLES, João Tovar. (2012). Measuring the success of fiscal consolidations. **Applied Financial Economics**, 22, 1053-1061.

AFONSO, António; ARCANJO, Manuela; PEREIRA, Paulo Trigo; SANTOS, José Gomes. (2012). **Economia e Finanças Públicas**. Lisboa: Escolar Editora.

ARAMAYO, Maria Silva Velaverde. (1997). Benefícios y minoraciones en derecho tributario. Madrid: Marcial Pors, **Ediciones jurídicas y sociales**, S.A.

BdP - Portugal, Banco de. (2009). **Relatório Anual 2008**. Lisboa: Autor.

BELL, Judith. (2004). **Como realizar um projecto de investigação**. 3. ed. Lisboa: Gradiva.

BRIXI, Hana; SWIFT, Li; VALENDUC, Christian. (2004). Tax expenditures: general concept, measurement, and overview of country practices. In BRIXI, Hana; SWIFT, Li e VALENDUC, Christian (eds.), **Tax expenditures** – shedding light on government spending through the tax system. Washington, D.C.: The World Bank. 1-16.

BURMAN, Leonard; PHAUP, Marvin (2012). Tax expenditures, the size and efficiency of government, and implications for budget reform. **Tax policy and the economy**, 26, 93-124.

CABRAL, Nazaré; MARTINS, Guilherme. (2014). **Finanças Públicas e Direito Financeiro**  
85 OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. **Tax Expenditures in OECD Countries**. Paris: Autor, 2010. p. 15.

- noções fundamentais. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa (AAFDL).

CARMO, Hermano; FERREIRA, Manuela. (2008). **Metodologia de investigação, guia para auto-aprendizagem**. 2. ed. Lisboa: Universidade Aberta.

CATARINO, João. (2014). **Finanças Públicas e Direito Financeiro**. 2. ed. Coimbra: Almedina.

CATARINO, João. (2014a). Extinção do IMT – e depois do adeus..., **Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal**, 1, 47-57.

CATARINO, João. (2014b). Teoria Fiscal. In: Catarino e Guimarães (Coord.). **Lições de Fiscalidade**. 3. ed. Coimbra: Almedina. pp.15-79

CATARINO, J. & FONSECA, J. (2013). Sustentabilidade Financeira e Orçamental em Contexto de Crise Global Numa Europa de Moeda Única, **Revista Sequência**, Programa de Pós-Graduação em Direito da UFSC, Vol. 34, n.º 67 (ISSNe 2177-7055).

CE – Comissão Europeia. (2007). **Public finances in EMU – 2007**. European Economy. N.º 3/2007. Bruxelas: Autor.

DEVRIES, Pete; GUAJARDO, Jaime; LEIGH, Daniel; PESCATORI, Andrea. (2011). **A new action-based dataset of fiscal consolidation**. International Monetary Fund. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/cat/ongres.aspx?sk=24892.0>. Acesso em: 6 de janeiro de 2014. consolidations. **Applied Financial Economics**, 22, 1053-1061.

ENDE, Leo; HABERHAM, Amir; BOOGERT, Kees. (2004). Tax expenditures in the Netherlands. In: BRIXI, Hana; SWIFT, Li; VALENDUC, Christian (Eds.). **Tax expenditures – shedding light on government spending through the tax system** (pp. 131-154). Washington, DC: The World Bank.

EUROSTAT. (2013). Taxations trends in the European Union. Luxembourg: **Publications Office of the European Union**. Disponível em: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product\\_details/publication?p\\_product\\_code=KS-DU-13-001](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-DU-13-001). Acesso em: 10 de março de 2014.

FERREIRA, Eduardo Paz. (1989). O controlo das subvenções financeiras e dos benefícios fiscais. **Revista do Tribunal de Contas**. 1, 21-85.

FERREIRA, Rogério Fernandes. (2011). Política fiscal. **Revista de finanças públicas e direito fiscal**, 2(4), 36-46. Coimbra: Edições Almedina.

FRANCO, António Sousa. (2008). **Finanças Públicas e direito financeiro** (4. ed.). Coimbra: Almedina (1. ed.: 1980).

FMI – Fundo Monetário Internacional. (2007). **Manual on fiscal transparency**. Washington D.C.: Autor.

FMI – Fundo Monetário Internacional. (2012a). Portugal: Third Review Under the Extended Arrangement and Request for Waiver of Applicability of End-March Performance Criteria. FMI Country Report n.º 12/77. Washington D.C.: Autor. Disponível em <https://www.bportugal.pt/pt-PT/OBancoeoEurosistema/ProgramaApoioEconomicoFinanceiro/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 2 de janeiro de 2014.

FMI – Fundo Monetário Internacional. (2012b). Portugal: Fourth Review Under the Extended Arrangement and Request for a Waiver of Applicability of End-June Performance Criteria. FMI Country Report n.º 12/179. Washington D.C.: Autor. Disponível em <https://www.bportugal.pt/pt-PT/OBancoeoEurosistema/ProgramaApoioEconomicoFinanceiro/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 2 de janeiro de 2014.

GARCIA, Eusébio. (2002). Medidas fiscaes para el desarrollo económico. **Relatório das XXI Jornadas Latino Americanas de Direito Tributário** - Instituto Latinoamericano de Direito Tributário. Barcelona/Génova - Espanha/Itália.

GOMES, Nuno Sá. (1991). Teoria geral dos benefícios fiscais. **Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal n.º 185**. Lisboa: DGCI, Ministério das Finanças.

KRAAN, Dirk-Jan. (2004). Off-budget and Tax Expenditures. **OECD Journal on Budgeting**.

MARTINS, Guilherme. (2004). A **Despesa fiscal e o orçamento do Estado no ordenamento jurídico português**. Coimbra: Almedina.

MARTINS, Guilherme. (2014) **Consolidação orçamental e política financeira**, Coimbra: Almedina.

McDANIEL, Paul; SURREY, Stanley. (1985). **Tax Expenditures**. Cambridge: Harvard University Press.

MF – Ministério das Finanças. (1998). Reavaliação dos benefícios fiscais. Lisboa: **Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal n.º 180**. Lisboa: DGCI, Autor.

MF – Ministério das Finanças. (2005). Reavaliação dos benefícios fiscais. Lisboa: **Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal n.º 198**. Lisboa: DGCI, Autor.

MF – Ministério das Finanças. (2012). **Conta Geral do Estado 2012**. Lisboa: Direção-Geral do Orçamento, Autor. Disponível em: <http://www.dgo.pt/politicaorcament/Paginas/Conta-Geral-do-Estado.aspx?Ano=2012> Acesso em: 20 de janeiro de 2014.

MF – Ministério das Finanças. (2013). **Conta Geral do Estado 2013**. Lisboa: Direção-Geral do Orçamento, Autor. Disponível em: <http://www.dgo.pt/politicaorcament/Paginas/Conta-Geral-do-Estado.aspx?Ano=2013>. Acesso em: 20 de janeiro de 2014.

MF – Ministério das Finanças. (2014). **Relatório da Despesa Fiscal 2014**. Lisboa: Ministério das Finanças. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-das-financas/documentos-oficiais/20140317-mef-rel-despesa-fiscal-2014.aspx> em 17 de março de 2014.

MFAP – Ministério das Finanças e da Administração Pública. (2011). **Programa de Estabilidade e Crescimento 2011 – 2014**. Lisboa: Autor. Disponível em [http://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Documents/pec/21032011-PEC\\_2011\\_2014.pdf](http://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Documents/pec/21032011-PEC_2011_2014.pdf). Acesso em: 17 de março de 2014.

MOLNAR, Margit. (2012). Fiscal consolidation: what factors determine the success of consolidation efforts?. **OCDE Journal: Economic Studies**, 2012, 123-149.

NABAIS, José Casalta. (2012). **Direito fiscal**. Coimbra: Almedina.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. (1996). **Tax Expenditure Recent Experiences**. Paris: Autor.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. (2010). **Tax Expenditures in OECD Countries**. Paris: Autor.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. (2011). **Restoring Public Finances**. Special Issue of the OECD Journal on Budgeting, Volume 2011/2, OECD Publishing, Paris, 2011. Paris: Autor.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. (2013a). **Government at a glance 2013**. Paris: Autor.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. (2013b). **Portugal: reforming the State to promote growth**. "Better Policies" Series. Paris: Autor.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (2014). **Portugal: deeping structural reform to support growth and competitiveness**. "Better Policies" Series.

Paris: Autor.

PEREIRA, Manuel de Freitas. (2009). **Fiscalidade**. 3. ed. Coimbra: Almedina.

POTERBA, James. (2011). Introduction: economic analysis of tax expenditures. **National Tax Journal**, 64, 451-458.

SUNLEY, Emil. (2004). Tax expenditures in the United States: experience **and** practice. In: BRIXI, Hana; SWIFT, Li; VALENDUC, Christian (Eds.). Tax **expenditures** – shedding light on government spending through the tax system (pp. 155-172). Washington, DC: The World Bank.

TdC – Tribunal de Contas. (2012). **Parecer sobre a Conta Geral do Estado ano económico de 2012**. Disponível em: <http://www.tcontas.pt/>. Acesso em: 16 de janeiro de 2014.

UE – União Europeia. (2012a). The Economic Adjustment Programme for Portugal Fourth review – Spring 2012. **Occasional Papers 111**. Bruxelas: Autor. Disponível em <https://www.bportugal.pt/pt-PT/OBancoeoEurosistema/ProgramaApoioEconomicoFinanceiro/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 2 de janeiro de 2014.

UE – União Europeia. (2012b). The Economic Adjustment Programme for Portugal Fifth review – Summer 2012. **Occasional Papers 117**. Bruxelas: Autor. Disponível em: <https://www.bportugal.pt/pt-PT/OBancoeoEurosistema/ProgramaApoioEconomicoFinanceiro/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 2 de janeiro de 2014.

UE – União Europeia. (2012c). The Economic Adjustment Programme for Portugal Sixth review – Autumn 2012. **Occasional Papers 124**. Bruxelas: Autor. Disponível em: <https://www.bportugal.pt/pt-PT/OBancoeoEurosistema/ProgramaApoioEconomicoFinanceiro/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 2 de janeiro de 2014.

# ANEXOS

## ANEXO 1 - MOU: PRINCIPAIS MEDIDAS DE POLÍTICA ORÇAMENTAL

**Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica** – 17 de Maio de 2011 –

### **Principais medidas de política orçamental - Política Orçamental**

Objetivos:

Reduzir o défice das Administrações Públicas através de medidas estruturais, minimizando o impacto da consolidação orçamental nos grupos vulneráveis, para:

- Ano 2011 - € 10.068 M - 5,9% do PIB;
- Ano 2012 - € 7.645 M - 4,5% do PIB;
- Ano 2013 - € 5.224 M - 3,0% do PIB.
- Ano 2014 - € 4.521 M

Trazer o rácio dívida pública/PIB para uma trajetória descendente a partir de 2013;

Manter a consolidação orçamental a médio prazo até se obter uma posição de equilíbrio orçamental, nomeadamente através da contenção do crescimento da despesa;

Apoiar a competitividade através de um ajustamento da estrutura de impostos que seja neutral do ponto de vista orçamental.

## Despesa

- Melhorar o funcionamento da administração central, eliminando duplicações, aumentando a eficiência, reduzindo e extinguindo serviços que não representem uma utilização eficaz de fundos públicos, nomeadamente com a redução do número de serviços mantendo a qualidade na prestação de serviço público;
- Reduzir custos na área de educação através da racionalização da rede escolar;
- Assegurar a diminuição do peso das despesas com pessoal no PIB, nomeadamente: limitar as admissões de pessoal na administração pública, congelar salários no sector público, limitar promoções, reduzir o custo orçamental global com sistemas de saúde dos trabalhadores em funções públicas, reduzir pensões acima de 1.500 euros, suspender a aplicação das regras de indexação de pensões e congelar as mesmas, exceto para as pensões mais reduzidas, reformar as prestações de desemprego, reduzir as transferências para as administrações local e regional, no âmbito do contributo deste subsector para a consolidação orçamental, reduzir custos no Sector Empresarial do Estado (SEE), e reduzir, de modo permanente, as despesas de investimento.

## Receita

- Introdução de uma regra de congelamento em todos os benefícios fiscais, não permitindo a introdução de novos benefícios fiscais ou o alargamento dos existentes;
- Redução das deduções fiscais e regimes especiais em sede de IRC, com a eliminação de todas as taxas reduzidas de IRC, limitação da dedução de prejuízos fiscais contabilizados em anos anteriores, redução dos créditos de

imposto e revogação de isenções subjetivas e restrição de benefícios fiscais, nomeadamente aqueles sujeitos à cláusula de caducidade do Estatuto dos Benefícios Fiscais.

- Redução dos benefícios e deduções fiscais em sede de IRS, com a definição de limites máximos para as deduções fiscais, em conformidade com os escalões de rendimento, introdução de um limite máximo para as despesas de saúde, eliminação de dedução dos encargos com a amortização de dívidas contraídas com aquisição de imóveis para habitação e eliminação faseada da possibilidade de dedução de encargos com rendas e juros de dívidas com aquisição de imóveis para habitação própria e permanente;
- Englobamento de rendimentos, incluindo prestações sociais para efeitos de tributação em sede de IRS e convergência de deduções em sede de IRS aplicadas a pensões e a rendimentos de trabalho dependente;
- Alterar a tributação sobre o Património com vista a aumentar a receita, reduzindo substancialmente as isenções temporárias aplicáveis às habitações próprias.
- Aumentar as receitas de IVA, com a redução de isenções em sede de IVA, transferência de categorias de bens e serviços das taxas de IVA reduzida e intermédia para taxas mais elevadas;
- Aumentar os impostos especiais sobre o consumo, através do aumento do imposto sobre veículos e corte de isenções, aumento do imposto sobre o tabaco;
- Reforçar o combate à fraude e à evasão fiscais e à informalidade.

**Ano 2013**

**Despesa:** Aprofundamento adicional das medidas introduzidas na Lei do OE para 2012, bem como alargar o uso da condição de recursos nos apoios sociais.

**Receita:** Aprofundamento adicional das medidas introduzidas na Lei do OE para 2012, bem como atualizar o valor patrimonial matricial dos imóveis para efeitos de tributação e revisão das transferências da administração central para as administrações local e regional a fim de assegurar que as receitas adicionais sejam totalmente utilizadas para efeitos da consolidação orçamental.

**ANO 2014**

Reforçar as medidas introduzidas em 2012 e em 2013, especialmente com o objetivo de alargar as bases de tributação e de exercer moderação na despesa primária, com vista a obter um rácio descendente de despesa pública em percentagem do PIB.

**ANEXO 2**

### Indicadores

Rácio de cobertura da despesa =  $\frac{\text{Receita}}{\text{Despesa}}$

	2010	2011	2012	2013	2014 <sup>P</sup>
Total de receitas	71 506	76 934	67 794	72 410	71 936
Total de despesas	88 456	84 477	78 390	80 531	78 730
Rácio de cobertura da despesa	<b>0,81</b>	<b>0,91</b>	<b>0,86</b>	<b>0,90</b>	<b>0,91</b>

Fonte: CGE 2012 e 2013 e OE 2014. Adaptado pelo próprio.

Nível de fiscalidade em % do PIB =  $\frac{\text{Total de receita fiscal}}{\text{Produto interno bruto}}$

	2010	2011	2012	<b>2013</b>
Impostos diretos	8,9	9,9	9,4	11,8
Impostos indiretos	13,6	14,0	13,9	13,9
Contribuições Sociais Efetivas	9,1	9,4	9,1	9,3
Nível de fiscalidade	31,6	33,3	32,4	<b>34,9</b>

Fonte: INE. Adaptado pelo próprio.

## Total de impostos em % do PIB

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	<b>Média</b>
Portugal	31,1	30,8	31,4	31,6	30,5	31,4	32,1	32,8	32,8	31,0	31,6

Fonte: Taxation trends in the European Union (2013). Adaptado pelo próprio.

$$\text{Peso da Receita Fiscal} = \frac{\text{Receita fiscal}}{\text{Total da Receita}}$$

	2010	2011	2012	2013	2014 <sup>p</sup>
Receita fiscal	38 343	40 352	37 814	42 091	41 242
Total de receitas	71 506	76 934	67 794	72 410	71 936
Peso da receita fiscal	<b>0,54</b>	<b>0,52</b>	<b>0,56</b>	<b>0,58</b>	<b>0,57</b>

Fonte: CGE 2012 e 2013 e OE 2014. Adaptado pelo próprio.

## ANEXO 3 - DESPESA FISCAL, RECEITA E DESPESA EM RELAÇÃO AO PIB

(milhões de euros)

	2010	% do PIB	2011	% do PIB	2012	% do PIB	2013	% do PIB	2014 <sup>p</sup>	% do PIB	var 2010-2013
<b>Total Receitas</b>	<b>71 506</b>	<b>41,37</b>	<b>76 934</b>	<b>44,96</b>	<b>67 794</b>	<b>41,06</b>	<b>72 410</b>	<b>43,7</b>	<b>71 936</b>	<b>42,6</b>	<b>1,3</b>
Receita Fiscal	38 343	22,18	40 352	23,58	37 814	22,90	42 091	25,4	41 242	24,4	9,8
Despesa Fiscal 1 - CGE SI	1 224	0,71	1 082	0,63	1 030	0,62	1 678	1,01	1 378	0,82	37,1
Despesa Fiscal 2 - CGE SS	431	0,25	346	0,20	293	0,18	231	0,14	231	0,14	-46,5
Despesa Fiscal 3 - Rel. DF 2014	14 605	8,45	11 515	6,73	7 642	4,63	7 713	4,66	7 380	4,37	-47,2
<b>Total Despesas</b>	<b>88 456</b>	<b>51,17</b>	<b>84 477</b>	<b>49,37</b>	<b>78 390</b>	<b>47,48</b>	<b>80 531</b>	<b>48,61</b>	<b>78 730</b>	<b>46,6</b>	<b>-9,0</b>
Saldo Orçamental	-16 950	-9,8	-7 543	-4,4	-10 596	-6,4	-8 122	-4,9	-6 793	-4	-52,1

Fonte: CGE 2012 e 2013, Relatório OE 2014 e Relatório Despesa Fiscal 2014. Adaptado pelo próprio.

## ANEXO 4 - DESPESA PÚBLICA DO ESTADO (SI, SFA E SS) POR FUNÇÃO (COFOG)

Código	Funções	(milhões de euros)		
		<b>Despesa</b>		
		2010	2011	<b>2012p</b>
1.	Funções gerais de soberania	30 440	28 474	<b>29 149</b>
1.1.0	Serviços gerais da Administração Pública	23 542	22 923	24 352
1.2.0	Defesa nacional	3 518	2 197	1 890
1.3.0	Segurança e ordem pública	3 381	3 354	2 906
2.	<b>Funções sociais</b>	<b>53 311</b>	<b>51 348</b>	<b>48 791</b>
2.1.0	Educação	10 917	10 010	8 203
2.2.0	Saúde	11 043	10 060	9 463
2.3.0	Segurança e ação social	30 339	30 306	30 308
2.4.0	Habituação e serviços coletivos	296	290	239
2.5.0	Serviços culturais, recreativos e religiosos	717	682	577
3.	<b>Funções económicas</b>	<b>5 468</b>	<b>4 177</b>	<b>2 930</b>
4.	<b>Outras funções</b>			
	<b>Total</b>	<b>89 219</b>	<b>83 999</b>	<b>80 869</b>

Fonte: INE. Adaptado pelo próprio.

Nota:

A DF da Função 1.1.0 inclui a função Relações internacionais.

A DF da Função 2.4.0 inclui a função Proteção do ambiente.

A DF da Função 2.5.0 inclui a função Criação artística.

## ANEXO 5 - DESPESA FISCAL POR FUNÇÃO (CGE - SI E SS)

Código	Funções	(milhões de euros)			
		<b>Despesa Fiscal</b>			
		2010	2011	2012	<b>2013</b>
1.	Funções gerais de soberania	85	72	89	<b>92</b>
1.1.0	Serviços gerais da Administração Pública	27	25	37	63
1.2.0	Defesa nacional	50	39	43	23
1.3.0	Segurança e ordem pública	9	8	9	5
2.	<b>Funções sociais</b>	<b>953</b>	<b>711</b>	<b>588</b>	<b>857</b>
2.1.0	Educação	26	1	0	0
2.2.0	Saúde	38	40	23	16
2.3.0	Segurança e ação social	684	596	534	805
2.4.0	Habituação e serviços coletivos	166	36	4	2
2.5.0	Serviços culturais, recreativos e religiosos	39	38	27	34
3.	<b>Funções económicas</b>	<b>616</b>	<b>645</b>	<b>645</b>	<b>959</b>
	Investimento	19	89	73	106
	Poupança	102	103	27	27
	Reestruturação empresarial	1	3	2	0
	Criação de emprego	26	44	43	43
	Investigação e desenv. empresarial	68	49	90	95
	Turismo	1	1	0	0
	Promoção regional	0	0	0	0
	Indústria	26	20	27	48
	Outros	377	357	395	654
	Regularizações	-3	-21	-12	-15
4.	<b>Outras funções</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
	<b>Total</b>	<b>1 655</b>	<b>1 428</b>	<b>1 323</b>	<b>1 909</b>

Fonte: CGE. Adaptado pelo próprio.

## ANEXO 6 - DESPESA FISCAL DO ESTADO POR FUNÇÃO (RELATÓRIO DESPESA FISCAL 2014)

(milhões de euros)

Código	Funções	Despesa Fiscal				
		2010	2011	2012	2013 <sup>P</sup>	2014 <sup>P</sup>
1.	<b>Funções gerais de soberania</b>	123	76	96	96	<b>96</b>
1.1.0	Serviços gerais da Administração Pública	61	28	44	55	56
1.2.0	Defesa nacional	55	45	49	36	35
1.3.0	Segurança e ordem pública	8	3	3	5	5
2.	<b>Funções sociais</b>	<b>4 096</b>	<b>3 750</b>	<b>3 034</b>	<b>2 823</b>	<b>2 825</b>
2.1.0	Educação	314	293	266	260	260
2.2.0	Saúde	735	647	234	231	231
2.3.0	Segurança e ação social	2.259	2.192	2.276	2.072	2.074
2.4.0	Habitação e serviços coletivos	756	592	232	228	228
2.5.0	Serviços culturais, recreativos e religiosos	32	26	26	31	31
3.	<b>Funções económicas</b>	<b>10 340</b>	<b>7 644</b>	<b>4 428</b>	<b>4 721</b>	<b>4 386</b>
4.	<b>Outras funções</b>	<b>45</b>	<b>45</b>	<b>84</b>	<b>74</b>	<b>75</b>
	<b>Total</b>	<b>14 604</b>	<b>11 515</b>	<b>7 642</b>	<b>7 713</b>	<b>7 380</b>

Fonte: Relatório Despesa Fiscal 2014 (com ano de 2010 do Relatório Despesa Fiscal 2013).  
Adaptação do próprio.

Nota:

Inclui apenas a Despesa Fiscal do Estado (exclui IMI e IMT).

A despesa fiscal da Função 1.1.0 inclui a função Relações internacionais.

A despesa fiscal da Função 2.4.0 inclui a função Proteção do ambiente.

A despesa fiscal da Função 2.5.0 inclui a função Criação artística.

## ANEXO 7 - PRINCIPAIS MEDIDAS DE POLÍTICA ORÇAMENTAL - REVOGAÇÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS E LIMITAÇÃO DE DEDUÇÕES À COLETA -

Lei do Orçamento do Estado (LOE) para 2010

- Em sede de IRS, revogação do benefício fiscal para aquisição de computadores.

Lei do Orçamento do Estado (LOE) para 2011

- Em sede de IRS, revogação da dedução à coleta de 25% dos prémios com seguros de vida e de acidentes pessoais e dos limites instituídos para as deduções à coleta por contribuintes com rendimento coletável mais elevado. Revogação do benefício fiscal para acções adquiridas no âmbito das privatizações.

Lei do Orçamento do Estado (LOE) para 2012

- Em sede de IRS, redução da dedução com despesas de saúde de 30% para 10%, dos encargos com imóveis de 30% para 15% excluindo-se ainda as amortizações de capital e os juros<sup>86</sup> com a eliminação faseada das deduções com juros<sup>87</sup>, e ainda dos prémios de seguros que cubram exclusivamente os riscos de saúde de 30% para 10%. Introdução de limites globais progressivos para as deduções dos agregados familiares dos 3.º, 4.º, 5.º e 6.º escalões de rendimento<sup>88</sup>, ficando os contribuintes dos dois últimos escalões de rendimento sem poderem beneficiar de deduções à coleta relativas a despesas de saúde, educação, encargos com lares e pensões de alimentos e encargos com imóveis. Criação da taxa adicional de solidariedade de 2,5% sobre o respetivo rendimento coletável para os sujeitos passivos pertencentes ao último escalão<sup>89</sup>.

86 No que diz respeito aos contratos celebrados a partir de 1 de janeiro de 2012.

87 Respeitantes a contratos celebrados até final de 2011, em quatro anos, e com rendas, em seis anos.

88 Majoráveis em 10% por cada dependente e com exclusão daquelas com carácter personalizante e das relativas às pessoas com deficiência.

89 Para vigorar nos anos de 2012 e 2013.

- Em sede de IRC, redução de isenções subjetivas, nomeadamente as isenções a entidades anexas de instituições particulares de solidariedade social, eliminação de todas as taxas reduzidas aplicáveis às empresas, designadamente a taxa reduzida de 12,5%, as taxas reduzidas previstas no regime da interioridade e as taxas reduzidas previstas no Estatuto dos Benefícios Fiscais e no Estatuto Fiscal Cooperativo, e ainda a limitação à dedução de prejuízos fiscais, a qual corresponderá a 75% do lucro tributável do período em que se procede à dedução. Revogação dos benefício fiscais destinados a aplicações a prazo, ao lucro tributável das operações realizadas no âmbito das Zonas Francas da Madeira e da ilha de Santa Maria, à interioridade e aos estabelecimentos de ensino particular.

#### Lei do Orçamento do Estado (LOE) para 2013

- Em sede de IRS, os limites máximos introduzidos às deduções à colecta no ano de 2012 a partir do 3.º escalão passam a ser aplicáveis a partir do 2.º escalão, relativamente a despesas de saúde, despesas de educação e formação, encargos com lares, encargos com imóveis e pensões de alimentos. Redução dos limites de dedução à coleta por sujeitos passivos e aumento nos descendentes e do limite máximo de dedução de encargos com empréstimos à habitação (juros de dívida). Os limites máximos introduzidos na soma das deduções à coleta relativas a benefícios fiscais no ano de 2012 a partir do 3.º escalão passam a ser aplicáveis a partir do 2.º escalão, mas apenas até ao 4.º escalão.

- Em sede de IRC, prorrogação até 31 de dezembro do Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI).

#### Lei do Orçamento do Estado (LOE) para 2014

- Em sede de IRS, as deduções à coleta e benefícios fiscais mantiveram os limites do ano de 2013.

- Em sede de IRC, criação de um regime de "participation exemption" e de um benefício ao reinvestimento de lucros e reservas, designado por "dedução por lucros retidos e reinvestidos" (DLRR). Revogação do benefício fiscal para sociedades gestoras de participações sociais (SGPS) e sociedades de capital de risco (SCR).

## ANEXO 8 - DESPESA FISCAL E DESAGRAVAMENTOS FISCAIS

(milhões de euros)

Benefícios fiscais em IRS	Despesa fiscal				
	2010	2011	2012	2013	Var 2010-2013
Missões diplomáticas, de salvaguarda e acordos de cooperação	10	9	10	14	40,0
Deficientes	153	157	176	204	33,3
Propriedade intelectual	4	3	3	3	-25,0
PPR	106	103	26	26	-75,5
Donativos	17	17	6	6	-64,7
Energias renováveis	30	25	2	0	-100,0
Prémios de seguros de saúde	39	40	22	15	-61,5
<b>Total</b>	<b>359</b>	<b>354</b>	<b>245</b>	<b>268</b>	<b>-25,3</b>

Fonte: AT. Adaptado pelo próprio.

(milhões de euros)

Desagravamento em IVA	Despesa fiscal				
	2010	2011	2012	2013	Var 2010-2013
Taxa preferencial	5 139	5 377	3 247	3 399	-33,9
<b>Total</b>	<b>5 139</b>	<b>5 377</b>	<b>3 247</b>	<b>3 399</b>	<b>-33,9</b>

Fonte: Relatório DF 2014 (ano 2010 - Relatório DF 2013). Adaptado pelo próprio.

(Valores liquidados em milhões de euros)

Deduções à coleta em IRS	Desagravamentos estruturais				
	2010	2011	2012	2013	Var 2010-2013
Saúde	659	641	608	204	-69,0
Juros de habitação	562	569	579	230	-59,1
Educação	299	302	294	276	-7,7
Lares	9	10	10	17	88,9
Prémios de seguro de vida	70	72	0	0	-100,0
Deduções personalizantes:					
Sujeitos passivos	1 365	1 426	1 431	1 531	12,2
Dependentes	340	343	344	330	-2,9
Ascendentes	1	1	1	1	0,0
<b>Total</b>	<b>3 305</b>	<b>3 364</b>	<b>3 267</b>	<b>2 589</b>	<b>-21,66</b>

Fonte: AT. Adaptação do próprio.

Nota:

Os dados declarados pela AT no ano n constituem despesa fiscal desse ano, embora correspondam ao ano de exercício do ano n-1 (extração dos dados em 11/2013, 11/2012, 11/2011 e 11/2010).

O valor liquidado corresponde ao imposto devido, ou seja, à coleta líquida das deduções previstas no CIRS e do CBF antes de efetuadas as deduções relativas às retenções na fonte e aos pagamentos por conta.

## ANEXO 9 - INTEGRAÇÃO DA DESPESA FISCAL E DA DESPESA DIRETA

(milhões de euros)

Função	2010	2011	2012	Combinação Orçamental	2010	%	2011	%	2012	%
Funções económicas	6 084	4 822	3 575	Despesa Direta	5 468	90%	4 177	87%	2 930	82%
				Despesa Fiscal	616	10%	645	13%	645	18%
Funções sociais	54 263	52 059	49 379	Despesa Direta	53 311	98%	51 348	99%	48 791	99%
				Despesa Fiscal	953	2%	711	1%	588	1%

Fonte: AT e INE. Adaptado pelo próprio.

Recebido em: out/2015

Aprovado em: mai/2016