



SINDICATO DOS
TRABALHADORES
DOS IMPOSTOS

Publicação semestral do Sindicato
dos Trabalhadores dos Impostos
N.º 3 | MAI 2014

DIRETOR
Paulo Ralha

SOCIEDADE E FISCALIDADE



EUROPA: PARA ONDE CAMINHAMOS?



Faz bem à Saúde.

Índice

- 03** **Editorial**
Paulo Ralha
- 04** **Jorge Miranda**
Os novos paradigmas do Estado social
- 14** **José Castro Caldas**
Não há dinheiro?
- 17** **Francisco Louçã**
A convergência fiscal no IRC é uma boa ideia? Os riscos democráticos da perda de soberania
- 22** **Sílvia Pinto Varandas**
Desenvolvimento local sustentável
- 27** **José Manuel de Matos Rosa**
O pós-troika português. Contenção, crescimento, consenso
- 30** **Paulo Ralha**
Análise ao Documento de Estratégia Orçamental 2014-2018
- 38** **Amândio Alves**
Ética e disciplina sindical: o exemplo ensina!
- 39** **Sérgio Almeida**
Coaching na função pública
- 42** **Nuno Balacó**
Causas e lutas
- 44** **Fotoreportagens**

Sindicato dos Trabalhadores dos Impostos
Av. Coronel Eduardo Galhardo, n.º 22 B
1199-007 Lisboa

www.stimpostos.pt
geral@stimpostos.pt
T 218 161 710 . F 218 150 095



SINDICATO DOS
TRABALHADORES
DOS IMPOSTOS

STI, tão forte quanto tu quiseses!

**PAULO RALHA**

Presidente da Direcção Nacional do Sindicato dos Trabalhadores dos Impostos

Editorial

Que rumo para a Europa? Eis a questão que neste momento, marcado pelas eleições para o Parlamento Europeu e, possivelmente, por via desse acto, e pela primeira vez, também para a presidência da Comissão Europeia, deveria ser colocada nos holofotes da discussão pública.

Questão que ganha maior relevo em Portugal, se atendermos que o nosso país está a “sair” de um doloroso processo de “ajustamento”, que envolveu o Banco Central Europeu e a Comissão Europeia.

Questão pertinente, além do mais, porque a partir do momento em que foi necessário ratificar o Tratado de Lisboa, a construção europeia deixou de ser linear e séria. Deixou de ter em conta a tomada de decisões de forma democrática e os interesses dos cidadãos europeus, na sua generalidade, para passar a ser imposta e a ter em conta sobretudo os interesses financeiros de alguns, infelizmente poucos. Os resultados desta prática estão à vista.

Por um lado, quando assistimos à inutilização de referendos que são contrários aos objectivos pretendidos pelo *diktat* alemão, ou impostos tratados orçamentais que esmagam a soberania dos Estados-membros, sem ser feita qualquer consulta aos seus cidadãos.

Por outro, quando ganhamos consciência de que os objectivos de solidariedade e desenvolvimento, que nos seduziram aquando da adesão ao projecto europeu, são cada vez mais secundarizados pelos líderes europeus, em prol dos interesses da banca, das multinacionais e dos bilionários. Como sintetiza Serge Halimi, no editorial do *Le Monde Diplomatique* deste mês: “Os “critério de convergência”, inflexíveis quando se trata de défices e endividamento, não existem em matéria de emprego, educação e saúde.”

Como resultado deste quadro, a Europa parece ser hoje incapaz de acabar com as desigualdades sociais que pretendia harmonizar e, pior, de inverter as suas políticas de austeridade que estão a criar um exército de cidadãos empobrecidos e potencialmente revoltados. Uma Europa sem voz, nem força, em termos de política externa - como a situação na Ucrânia deixou a descoberto - e onde os extremismo nacionalistas voltam a ganhar ímpeto e força - como é visível na França ou na Áustria, na Holanda ou na Finlândia...

Será, pois, esta a Europa que queremos? Eis a interrogação (e a linha condutora) a que os artigos desta edição da nossa revista tentam responder, das mais variadas formas.

**JORGE MIRANDA***

Doutor em Direito, (Ciências Jurídico-Políticas),
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1979

Professor Catedrático, da Faculdade de Direito da
Universidade de Lisboa, 1985

“É justamente por efeito desta auto-regência do jurídico que até as próprias classes inferiores podem ter interesse na realização do direito estabelecido pelas classes superiores... Esse direito, apesar de ser de classe, é sempre direito e, sendo direito, jamais ousará apregoar francamente o interesse de classe dominante. Encontrá-lo-á sob a roupagem duma forma jurídica, redundando, qualquer que seja o seu conteúdo, em benefício de todos os oprimidos”.

Os novos paradigmas do Estado social

Estamos muito longe da sociedade solidária (a que apelam o art. 1.º da Constituição portuguesa e o art. 3.º da Constituição brasileira).

E, mesmo nos países aparentemente mais estabilizados, as pessoas defrontam-se com aquilo que se vem denominando sociedade de risco. Através do sistema jurídico, o Estado havia-se tornado o principal garante da confiança em massa de que necessitava a sociedade moderna.

Mas a dimensão, sem precedentes, do risco e do perigo, desgastou, diz Boaventura de Sousa Santos (*A crítica da razão indolente* – contra o desperdício da experiência, I, Porto, 2000, págs. 165 e 169), a credibilidade dessa confiança.

Não se chegou, pois, ao “fim da história” – muito longe disso; apenas se chegou ao fim de certa época ou a um momento de transição, com todas as virtualidades que, apesar de tudo, pode conter.

I

1. O Estado constitucional, representativo ou de Direito surgiu nos séculos XVIII e XIX, como Estado *liberal*, assente na ideia de liberdade e, em nome dela, empenhado em conter o poder político tanto internamente, pela sua divisão, quanto, externamente, pela redução ao mínimo das suas funções perante a sociedade. “Il faut que le pouvoir arrête le pouvoir”, ensinava Montesquieu.

Quando instaurado, coincidiria com o triunfo da burguesia. Daí o realce da liberdade contratual, a absolutização da propriedade, a recusa, durante muito tempo, do direito de associação (dizendo-se que ela diminuiria a liberdade individual), a restrição do direito de voto aos possuidores de certo montante de bens ou de rendimentos, únicos que, tendo responsabilidades sociais, deveriam assumir responsabilidades políticas (sufrágio censitário).

Contudo, como assinala Gustav Radbruch, na sua *Filosofia do Direito* (II, 4.ª ed. portuguesa, Coimbra, 1961, 137-138), a liberdade reclamada pela burguesia, no seu interesse de classe, só pelo facto de ter sido reclamada sob a veste do direito, veio a aproveitar ao quarto estado e a redundar em prejuízo dos próprios interesses da burguesia sob a forma do direito de associação. “É justamente por efeito desta auto-regência do jurídico que até as próprias classes inferiores podem ter interesse na realização do direito estabelecido pelas classes superiores... Esse direito, apesar de ser de classe, é sempre direito e, sendo direito, jamais ousará apregoar francamente o interesse de classe dominante. Encontrá-lo-á sob a roupagem duma forma jurídica, redundando, qualquer que seja o seu conteúdo, em benefício de todos os oprimidos”.

Seria, assim, menos em resulta-

do das críticas doutrinárias ao liberalismo, nas suas vertentes filosófica e económica – críticas de vários quadrantes desde as socialistas, de diferentes matrizes, à da Doutrina Social da Igreja – do que, por efeito da progressiva organização dos trabalhadores em sindicatos e em partidos, que, no exercício da liberdade, seriam reivindicados direitos sociais ou direitos económicos, sociais e culturais – direitos económicos para garantia da dignidade do trabalho, direitos sociais para segurança na necessidade e direitos culturais como exigência do acesso à educação e à cultura e, em último termo, de transformação da condição operária.

2. Estes direitos apenas logriam ser consagrados constitucionalmente aquando das convulsões decorrentes ou subsequentes à primeira guerra mundial, em que foram mobilizados milhões de soldados e com a qual ocorreria uma larga mudança de mentalidades. De qualquer forma, a industrialização, a urbanização e a erradicação do analfabetismo torná-los-iam inevitáveis. E, como se sabe, os primeiros textos constitucionais que os consagrariam seriam a Constituição mexicana de 1917, a Declaração de Direitos do Povo Trabalhador e Explorado, da Rússia, de 1918, e a Constituição alemã de 1919 (a Constituição de Weimar).

Vem a ser a partir desta altura que começa a falar-se em *Estado social* como Estado contraposto ao liberalismo económico, embora, em “era de ideologias e de revoluções”, sejam intransponíveis as distâncias entre as concepções e os tipos históricos que conseguem impor-se. São, de todo em todo, in-

« **Para o Estado social de Direito, a liberdade possível – e, portanto, necessária – do presente não pode ser sacrificada em troca de quaisquer metas, por justas que sejam, a alcançar no futuro. Há que criar condições de liberdade – de liberdade de facto, e não só jurídica; mas a sua criação e a sua difusão somente têm sentido em regime de liberdade. Porque a liberdade (tal como a igualdade) é indivisível, a diminuição da liberdade – civil ou política de alguns (ainda quando socialmente minoritários), para outros (ainda quando socialmente majoritários) acederem a novos direitos, redundaria em redução da liberdade de todos.**

confundíveis e irredutíveis o Estado soviético-marxista, o Estado corporativo-fascista ou fascizante e o Estado designado por Estado social de Direito.

3. O ponto básico está em que o *Estado social de Direito*, se incorpora os direitos sociais, não apaga, nem subverte as liberdades, mormente as liberdades públicas, e, em geral, todos os direitos e garantias individuais; em que, se afasta o liberalismo económico continua fiel ao liberalismo político; e em que, se exige para o Estado um papel insubstituível na economia, não exclui a iniciativa privada e o mercado.

Vindo na continuidade do Estado liberal (ou como sua segunda fase) – mais por transição constitu-

cional do que por via revolucionária – o Estado social de Direito retira do princípio da soberania nacional, que aquele já proclamara, o corolário lógico do sufrágio universal; e, por seu turno, o sufrágio universal viria a ser um meio privilegiado de conquista de mais e mais direitos sociais. Ao governo representativo burguês vai suceder a democracia representativa.

Ao mesmo tempo e não por acaso, procura-se aperfeiçoar e consolidar a tutela de uns e outros direitos, reforçando o controlo de constitucionalidade e da legalidade pelos tribunais (tribunais constitucionais e administrativos ou órgãos homólogos) e por outras formas.

Em suma: liberdade e direitos sociais, Estado prestador de serviços e interventor, sob feições e em graus diversos, nos mecanismos económicos, mercado condicionado e regulado (ou economia social de mercado), separação de poderes (mesmo se diferente, em vários pontos, do século XIX). Em suma ainda: Estado democrático de Direito (ou Estado de Direito) é o outro nome do Estado social de Direito.

4. Para o Estado social de Direito, a liberdade possível – e, portanto, necessária – do presente não pode ser sacrificada em troca de quaisquer metas, por justas que sejam, a alcançar no futuro. Há que criar condições de liberdade – de liberdade de facto, e não só jurídica; mas a sua criação e a sua difusão somente têm sentido em regime de liberdade. Porque a liberdade (tal como a igualdade) é indivisível, a diminuição da liberdade – civil ou política de alguns (ainda quando socialmente minoritários), para outros (ainda

quando socialmente maioritários) acederem a novos direitos, redundaria em redução da liberdade de todos.

O resultado almejado há-de ser uma *liberdade igual para todos*, construída através da correcção das desigualdades e não através de uma igualdade sem liberdade; sujeita às balizas materiais e procedimentais da Constituição; e susceptível, em sistema político pluralista, das modulações que derivem da vontade popular expressa pelo voto.

Nos direitos de liberdade parte-se da ideia de que as pessoas, só por o serem, ou por terem certas qualidades ou por estarem em certas situações ou inseridas em certos grupos ou formações sociais, exigem respeito e protecção por parte do Estado e dos demais poderes. Nos direitos sociais, parte-se da verificação da existência de desigualdades e de situações de necessidade – umas derivadas das condições físicas e mentais das próprias pessoas, outras derivadas de condicionalismos exógenos (económicos, sociais, geográficos, etc.) – e da vontade de as vencer para estabelecer uma relação solidária entre todos os membros da mesma comunidade política.

A existência das pessoas é afectada tanto por uns como por outros direitos. Mas em planos diversos: com os direitos, liberdades e garantias, é a sua esfera de autodeterminação e expansão que fica assegurada, com os direitos sociais é o desenvolvimento de todas as suas potencialidades que se pretende alcançar; com os primeiros, é a vida imediata que se defende do arbítrio do poder, com os segundos é a esperança numa vida melhor que se afirma; com uns, é a liberdade ac-

tual que se garante, com os outros é uma liberdade mais ampla e efectiva que se começa a realizar.

Os direitos, liberdades e garantias são direitos de *libertação do poder* e, simultaneamente, *direitos à protecção* do poder contra outros poderes (como se vê, quanto mais não seja, nas garantias de intervenção do juiz no domínio das ameaças à liberdade física por autoridades administrativas). Os direitos sociais são *direitos de libertação da necessidade* e, ao mesmo tempo, *direitos de promoção*. O conteúdo irredutível daqueles é a limitação jurídica do poder, o destes é a organização da solidariedade.

Liberdade e libertação não se separam, pois; entrecruzam-se e completam-se; a unidade da pessoa não pode ser truncada por causa de direitos destinados a servi-la e também a unidade do sistema jurídico impõe a harmonização constante dos direitos da mesma pessoa e de todas as pessoas.

II

5. A passagem dos direitos sociais das Constituições para a prática foi ocorrendo, nos últimos cem anos, em ondas sucessivas e, em alguns casos, com refluxos.

Na Europa a sua época de ouro vai desde 1945 até aos anos 80, com abonos familiares, segurança social abrangendo todas as vicissitudes das vidas das pessoas, serviço nacional de saúde geral e gratuito ou tendencialmente gratuito, garantia de acesso de todos aos graus mais elevados do ensino, segundo as suas capacidades e independentemente das condições económicas, políticas de pleno emprego, garantia do mínimo existencial, etc. Alude-se, com frequência, a um modelo so-

cial europeu. Na realidade, ele toma configurações diversas em virtude de fatores variáveis; melhor será considerar um modelo nórdico, um modelo britânico, um modelo francês, um modelo da Europa central, um modelo da Europa meridional.

Fora da Europa, entre os países anglo-saxónicos ou de influência anglo-saxónica, muito nítido é o contraste entre os Estados Unidos (onde só muito recentemente se tenta estabelecer um sistema de saúde universal), de uma parte, e a Austrália e a Nova Zelândia, de outro lado, e de outro lado ainda, a África do Sul (onde graças ao Tribunal Constitucional, se têm conseguido alguns avanços sociais). Não menos significativas são as concretizações muito variáveis nos países da América Latina. Já em quase todos os países asiáticos e africanos são ainda tímidas as realizações de Estado social.

No tocante a Portugal e ao Brasil remontam às Constituições, respetivamente, de 1933 e de 1934, as primeiras normas definidoras de direitos sociais, acompanhadas de instituição de previdência. Mas, em rigor, o Estado social apenas se irá desenvolver por força e na vigência das novas Constituições democráticas de 1976 e 1988, tendo vindo a jurisprudência constitucional a desempenhar um relevante papel (mais no Brasil do que em Portugal).

6. Os direitos sociais ou o princípio da socialidade (na fórmula cunhada por alguns Autores) manifestam-se também para lá do Estado, na sociedade internacional. Segundo o art. 22.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, toda a pessoa, como membro da

« **O nível de proteção internacional é muito menos apurado do que o dos direitos de liberdade, o que não quer dizer que não possa existir e desenvolver-se. Como observa Amartya Sen (*The Idea of Justice*, 2009, trad. *A ideia de Justiça*, Coimbra, 2010, pág. 504), se a viabilidade fosse uma condição necessária para que as pessoas tivessem qualquer tipo de direitos, então não seriam apenas os direitos económicos e sociais, mas sim todos os direitos – e mesmo os direitos de liberdade – a terem de ser vistos como um contra-senso, pois é inviável que se chegue a garantir a vida e a liberdade de todos contra quaisquer transgressões.**

sociedade, pode legitimamente exigir a satisfação dos direitos económicos, sociais e culturais indispensáveis, graças ao esforço nacional e à cooperação internacional, de harmonia com a organização e os recursos de cada país. E elencos mais ou menos densos constam do Pacto Internacional de Económicos, Sociais e Culturais, da Convenção interamericana de Direitos do Homem, da Carta Social Europeia, da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia e das convenções internacionais de trabalho.

O nível de proteção internacional é muito menos apurado do que o dos direitos de liberdade, o que não quer dizer que não possa existir e desenvolver-se. Como observa Amartya Sen (*The Idea of Justice*, 2009, trad. *A ideia de Justiça*, Coimbra, 2010, pág. 504), se a viabilidade fosse uma condição necessária para que as pessoas tivessem qualquer tipo de direitos, então não seriam apenas os direitos económicos e sociais, mas sim todos os direitos – e mesmo os direitos de liberdade – a terem de ser vistos como um contra-senso, pois é inviável que se chegue a garantir a vida e a liberdade de todos contra quaisquer transgressões.

III

7. Hoje, no início do século XXI e de um novo milénio, o panorama político-constitucional é, de novo, de grande instabilidade, incerteza e múltiplas contradições.

Já não existem, desapareceram ou entraram em queda irreversível quase todos os regimes totalitários e autoritários e o constitucionalismo de matriz ocidental, identificado agora com a democracia representativa e pluralista e com o Estado de Direito dir-se-ia prevalecer. Todavia, não se denotam poucas as deficiências e indefinições que ostenta (ligadas ao funcionamento dos sistemas eleitorais e de partidos e às dependências dos mecanismos financeiros e dos poderes económicos). Nem é pequena a sua falta de autenticidade em numerosos países.

O capitalismo financeiro transnacional tornou-se ator privilegiado no jogo político, económico e social. Apesar de estar ligado à crise desencadeada, em setembro de 2008, pela falência do banco Lehmann Brothers, tem vindo a adquirir crescente poder e contra os “mercados” pouco êxito têm todas as políticas públicas. Verificou-se aquilo que, com propriedade, Ma-

rio Turchetti (*Tyrannie et tyrannicide de l'Antichité à nos jours*, Paris, 2000, págs. 973 e segs.) designa por “econômização do mundo”.

À escala de toda a Humanidade crescem a degradação da natureza e do meio ambiente, os movimentos de migração do Sul para o Norte, a multiplicação de conflitos regionais ou locais com ingerências ditas humanitárias (ditadas, por vezes, por objetivos estratégicos), os fundamentalismos religiosos, as tensões étnicas, os obstáculos ao interculturalismo, a erosão de valores éticos familiares e políticos, a corrupção endémica, enfim surtos de terrorismo maciço.

Estamos muito longe da sociedade solidária (a que apelam o art. 1.º da Constituição portuguesa e o art. 3.º da Constituição brasileira). E, mesmo nos países aparentemente mais estabilizados, as pessoas defrontam-se com aquilo que se vem denominando *sociedade de risco*. Através do sistema jurídico, o Estado havia-se tornado o principal garante da confiança em massa de que necessitava a sociedade moderna. Mas a dimensão, sem precedentes, do risco e do perigo, desgastou, diz Boaventura de Sousa Santos (*A crítica da razão indolente – contra o desperdício da experiência*, I, Porto, 2000, págs. 165 e 169), a credibilidade dessa confiança.

Não se chegou, pois, ao “fim da história” – muito longe disso; apenas se chegou ao fim de certa época ou a um momento de transição, com todas as virtualidades que, apesar de tudo, pode conter. E até um Autor como Francis Fukuyama (*The end of history and the last man*, 1992, trad. portuguesa *O fim da história e o último homem*, Lisboa, 1992, págs. 324 e 325; e ainda

págs. 303, 310 e segs. e 320-321), que fala numa “história direcional e universal rumo à democracia liberal”, reconhece que, ainda que a maioria das carruagens da caravana da história chegue eventualmente ao seu destino, não sabemos se os seus ocupantes, ao olharem em redor, não julgarão inadequadas as novas circunstâncias e “resolverão dar início a uma nova e mais distante viagem”.

8. Muito em especial, tornou-se na Europa um lugar-comum declarar a existência de uma crise ou rutura do Estado social ou mesmo em Estado pós-social (por exemplo, Vasco Pereira da Silva, *Em busco do acto administrativo perdido*, Lisboa, 1995, págs. 122 e segs., ou José Casalta Nabais e Suzana Tavares da Silva, *O Estado pós-moderno e a figura dos tributos*, in *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, 3965, Novembro-Dezembro de 2010, pág. 88). E, por certo, do Reino Unido a Portugal, da França à Suécia, em moldes não sem semelhança, ele enfrenta quer dificuldades quer ataques sem paralelo.

Tem que se reconhecer que contribuíram para a situação fatores de ordem interna:

- As demandas excessivas de grupos sociais, com a criação de uma cultura de subsidiodependência frente ao Estado e, como escrevia José Gregorio Peces-Barba em 1995 (*Ética, Poder y Derecho – Reflexiones ante el fin del siglo*, pág. 38), gerando uma patologia de direitos ou uma ampliação de prestações tão egoístas como a provocada pela mentalidade privada da sociedade organizada segundo a lei da oferta e da procura;

- As duplicações de estruturas

« **Não apenas isto. A reforma e a revitalização do Estado social passam pela democracia participativa, requisito da democracia inclusiva (democracia participativa que não é o mesmo que a democracia semidireta através do referendo). Passam pela participação dos cidadãos e dos grupos de cidadãos na definição das políticas públicas setoriais e na gestão e no controlo dos serviços que diretamente os afetam.**

organizativas, os desperdícios e as gestões incompetentes, inadequadas ou corruptas;

- O facilitismo do crédito bancário.

Isto a par:

- Da baixa da natalidade e envelhecimento das populações, tornando problemática a subsistência, a prazo, dos serviços sociais;

- Da proliferação das tendências corporativas desagregadoras da coesão social.

Assim como ressaltam as causas externas:

- O mercado global, com penetração de produtos vindos de países com mão de obra barata e desprovida de proteção social, e levando a deslocalização de empresas para esses países;

- A concorrência desleal entre Estados no domínio do sistema tributário;

- O capitalismo financeiro transnacional, já referido, os *off shores* ou “paraísos fiscais” e a especulação bolsista;

- Ao domínio das correntes neoliberais, exigindo a desregulação de setores básicos da economia e privatizações sem freio;

- Ao desaparecimento ou apagamento dos partidos democratas-cristãos;

- A crise de identidade dos partidos social-democratas, socialistas e trabalhistas;

- À perda de influência dos sindicatos.

9. Os anos de 2010 e 2011 marcam o auge da crise, agravada pelo endividamento das famílias e pelo endividamento público dos Estados Unidos e de grande parte dos países europeus, juntamente com a recessão e, noutras partes do mundo, com o sobre-aquecimento da economia.

Resta saber até onde os remédios trazidos pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Central Europeu – cortes orçamentais, aumento dos impostos, liberalização dos contratos de trabalho, aumento das taxas e tarifas dos serviços públicos – atingem a economia real e se, por isso – por previsível diminuição das receitas tributárias – não vão acarretar o arrastamento da crise por mais e mais tempo conforme vêm alertando Paul Krugman e outros importantes economistas.

No entanto, também resta saber se medidas de linha keynesiana ou na esteira do *New Deal* de Roosevelt poderiam constituir alternativa satisfatória em anos bem diferentes da dos anos 30 do século passado.

De todo o modo, vão avultando os efeitos sociais da crise: aumento do desemprego e da precariedade do trabalho, ausência de expectativas da juventude, em vez de presta-

ções sociais universais programas de cunho assistencialista, crescimento da criminalidade. Tal como se vão afetando os mecanismos de democracia representativa, compelidos a consignar os ditames dos organismos financeiros internacionais.

10. A despeito de tudo, apenas franjas neoliberais radicais defendem, pura e simplesmente, o fim do Estado social. Compreende-se porque: porque ele se revelou elemento pacificador, integrador e propulsor de crescimento económico e a sua supressão desencadearia instabilidade e conflitualidade; porque ele se encontra radicado na consciência jurídica geral onde quer que se tenha implantado; e porque, assim, em democracia representativa, não se vislumbra como o eleitorado tal pudesse aceitar.

Aquilo a que se assiste, em vários países europeus, entre os quais Portugal, é a uma espécie de *estado de necessidade económico-financeira* (paralelo, diz-se, ao estado de sítio) que determina larga redução de prestações sociais ou, noutros termos restrição ou suspensão de certas incumbências do Estado, embora não de direitos sociais em si mesmos (não se pode suspender, por exemplo, o direito à proteção da saúde ou o direito ao ensino). Mas não falta quem tema que se acabe por cair na desconstrução ou, pelo menos, na quebra da sua qualidade (ao passo que no Brasil, felizmente, se assiste a uma caminhada segura na construção do Estado social).

11. Em contrapartida, uma postura de imobilismo ou de cristalização não tanto do adquirido

quanto da forma como está adquirido mostrar-se-ia muito negativa e contraproducente. Em face das deficiências internas apontadas justificam-se medidas corretivas e adaptações, desde a desburocratização à coordenação de serviços sociais com as autoridades independentes reguladoras das atividades económicas à luz de um princípio de eficiência; e desde a racionalização dos tipos de prestações ao aproveitamento concertado dos meios públicos e dos meios e potencialidades de grupos existentes na sociedade civil (como as instituições particulares de solidariedade social do art. 63.º, n.º 5 da Constituição portuguesa), pois o Estado, se deve ter o primado, não deve ter o exclusivo da efetivação dos direitos sociais.

Não apenas isto. A reforma e a revitalização do Estado social passam pela democracia participativa, requisito da democracia inclusiva (democracia participativa que não é o mesmo que a democracia semi-direta através do referendo). Passam pela participação dos cidadãos e dos grupos de cidadãos na definição das políticas públicas setoriais e na gestão e no controlo dos serviços que diretamente os afetam. Eis o que a Constituição portuguesa prevê na seara dos direitos dos trabalhadores [arts. 54.º, n.º 5, alíneas d) e e) e 56.º, n.º 2, alíneas b) e p)], dos direitos dos consumidores (art. 60.º, n.º 3), da segurança social (art. 63.º, n.º 2), do serviço nacional de saúde (art. 64.º, n.º 4), do planeamento urbanístico (art. 65.º, n.º 6), da proteção das famílias [art. 67.º, n.º 2, alínea g)], da política de juventude (art. 70.º, n.º 3), dos direitos à educação e à cultura (arts. 73.º, n.º 3, 77.º e 78.º, n.º 2).

Eis o que a Constituição brasileira prescreve acerca dos direitos dos trabalhadores (art. 10.º), da seguridade social (art. 194.º, § único), da saúde (art. 198.º - III), da assistência social (art. 204.º - II). Tudo reside então em querer conferir efetividade às normas constitucionais.

12. A este propósito, Gomes Canotilho [*A governança do terceiro capitalismo e a Constituição social (Considerações preambulares)*, in *Entre Discursos e Cultura Jurídica*, obra coletiva, Coimbra, 2006] alvitra uma reinvenção do Estado social, com cooperação e comunicação entre os atores sociais mais importantes e os interesses políticos organizados, levando a um Estado cooperativo (pág. 149), não sem salientar que a garantia dos direitos sociais pressupõe uma articulação do Direito com a economia progressivamente neutralizada pela expressão do mercado global (pág. 146).

Por outra parte, João Carlos Loureiro (*Adeus ao Estado social?*, Coimbra, 2010, págs. 40 e segs.), sublinha que tempos difíceis não significam o fim do Estado social; e que uma esperança sustentável – razoável na formulação de Daniel Inneraty – é tarefa de todos, um “plebiscito de todos os dias”, exigindo uma “esperança democrática”.

E, mais à frente, diz: “A falência de uma compreensão obesa do Estado social – o Estado-providência – que se traduziu numa «colonização do mundo da vida» e em mecanismos de desresponsabilização das pessoas, não deve ser lida como sinónimo de *requiem* pelo Estado social. (...) Este, calejado pela maturidade do tempo, não escapa ao

pós da circunstância: não ao da sua superação, mas ao do alargamento do campo de adjetivação (...) e, a par da responsabilidade de prestação, afirma-se uma responsabilidade de garantia” (págs. 108-109).

IV

13. Voltando ao núcleo ineliminável de toda esta problemática – os direitos sociais.

Sobre eles importa frisar, necessariamente em breve síntese:

1.º) Como os direitos de liberdade, os direitos sociais fundam-se na dignidade da pessoa humana (art. 1.º da Declaração Universal, art. 1.º da Constituição portuguesa, art. 1.º - III da Constituição brasileira).

2.º) Os direitos sociais são direitos universais, são direitos de todos os membros de comunidade política; não são só direitos das classes trabalhadoras (como terão sido no início e como pretende o pensamento marxista), nem tão pouco direitos dos pobres ou dos carentes (como seriam numa linha neoliberal de um Estado mínimo) e, como de certo modo sugere Vieira de Andrade (*Algumas reflexões sobre os direitos fundamentais, três décadas depois*, in *Anuário Português de Direito Constitucional*, 2006, pág. 139).

3.º) São direitos universais, ainda que alguns atribuídos em razão de categoria de pessoas (as crianças, os jovens, as pessoas portadoras de deficiência, os idosos) ou em razão de situações especiais (as grávidas, os privados de família normal, os toxicodependentes, os deslocados) – porquanto todos que pertençam a essas categorias ou se achem nessas situações deles devem beneficiar.

4.º) São direitos universais, sem

que isto implique necessária gratuitidade universal das prestações; longe disso, gratuitidade universal não tem cabimento senão quanto a prestações correspondentes a bens jurídicos essenciais e universais.

5.º) São direitos universais, embora muito dificilmente seja possível efetivar todos, simultaneamente, com toda a mesma intensidade.

6.º) São direitos universais, no presente e possuem outrossim uma dimensão transgeracional e de futuro (para recorrer ao título do livro de Juarez Freitas – *Sustentabilidade – Direito ao Futuro*, Belo Horizonte, 2011) direitos através dos quais se manifesta a solidariedade entre gerações a que também aludem tanto a Constituição brasileira (art.º 223.º) quanto a portuguesa (art. 66º).

7.º) Apesar de não constarem dos elencos dos arts. 288º da Constituição portuguesa e 60.º, § 4.º da Constituição brasileira, os direitos sociais devem considerar-se, à luz dos respetivos sistemas, limites materiais de revisão constitucional, cláusulas pétreas.

14. Os direitos fundamentais sociais são também, como não poderia deixar de ser, suscetíveis de tutela através dos tribunais, conquanto em moldes bem mais circunscritos do que os direitos de liberdade.

Como escreve Sérvulo Correia, “o âmbito da pronúncia jurisdicional encontra-se limitado pela reserva de conformação política do legislador, não cumprindo ao julgador extrair directamente dos enunciados constitucionais conteúdos justiciáveis; o juiz possui no entanto competência excepcional para, julgando segundo a equidade,

corrigir os efeitos mais nocivos da inacção do legislador, ou seja, as situações de necessidade excepcional ou de injustiça extrema possibilitadas pela inacção legislativa, condenando as entidades públicas com atribuições na matéria em prestações de conteúdo mínimo suscetíveis – à luz das circunstâncias do caso concreto – de reparar ofensas intoleráveis à dignidade da pessoa humana”¹.

Mas importa lembrar Jorge Reis Novais (*Direitos Sociais*, Coimbra, 2010, pág. 27), alertando que “o desvio forçado de verbas não negligenciáveis para atender às imposições judiciais concretas pode pôr em causa e forçar mesmo a inflexões significativas ou retrocesso na política de saúde globalmente programada em direção a uma melhoria das condições de setores mais desfavorecidos. Quem, na prática, beneficia das estratégias maximalistas de realização dos direitos sociais no plano jurídico não é a grande massa dos excluídos, a que não vem ao sistema, não recorre aos tribunais, porque não tem condições para tanto”.

15. A transparência dos procedimentos legislativos, a eficácia da Administração, o célere funcionamento das instituições judiciais, a real responsabilidade do Estado e dos seus agentes – política, financeira, civil e criminal e a contenção das pulsões corporativistas mostram-se indispensáveis para a ca-

¹ Interrelação entre os regimes constitucionais dos direitos, liberdades e garantias e dos direitos económicos, sociais e culturais e o sistema constitucional de autonomia do legislador e de separação e interdependência de poderes, in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Armando Marques Guedes*, obra coletiva (coord. de Jorge Miranda), Coimbra, 2004, pág. 970.

« **Contudo, em sucessivos arestos, o Tribunal foi suavizando o seu enfoque do problema e adotando formulações mais moderadas. O acórdão n.º 509/2002 (sobre rendimento social de inserção) é o que melhor traduz essa inflexão, por aduzir que: 1.º) onde a Constituição contenha uma ordem de legislar, suficientemente precisa e concreta, de tal sorte que seja possível determinar com segurança as medidas jurídicas necessárias para lhe conferir exequibilidade, a margem de liberdade do legislador para retroceder no grau de proteção atingido é necessariamente mínimo, já que só o poderia fazer na estrita medida em que a alteração legislativa pretendida não viesse a consequenciar uma inconstitucionalidade por omissão; 2.º) noutras circunstâncias porém, a proibição de retrocesso social apenas pode funcionar em casos-limite, uma vez que, desde logo, o princípio da alternância democrática, inculca a revisibilidade das opções político-legislativas, ainda quando estas assumam o carácter de opções legislativas fundamentais.**

bal efetivação dos direitos sociais. Todavia, são os condicionalismos económicos e económico-financeiros os que mais avultam e o Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais liga a progressiva efetivação dos direitos aos recursos disponíveis – ao “máximo de recursos disponíveis” (art. 2.º, n.º 1).

Fala-se aqui no ajustamento do socialmente desejável ao economicamente possível (Jean Rivero, *Les droits de l’homme, catégorie juridique?, in Perspectivas del Derecho Publico en la segunda mitad del siglo XX*, obra coletiva, III, pág. 32), na subordinação da efetividade concreta a uma reserva do possível (Gomes Canotilho, *Constituição dirigente e vinculação do legislador*, Coimbra, 1982, pág. 365; Ingo Wolfgang Sarlet, *A eficácia dos direitos fundamentais*, 10ª ed., Porto Alegre, 2009, págs. 284 e segs.), na reserva financeira do possível ou do financiamento possível (Paulo Gilberto Cogo Lei-

vas, *Teoria dos direitos fundamentais sociais*, Porto Alegre, 2006, págs. 99 e segs.; Jorge Reis Novais, *Direitos sociais*, Coimbra, 2010, págs. 87 e segs.), num princípio de sustentabilidade (João Carlos Loureiro, *Adeus...*, cit., págs. 128 e segs. e 261 e segs.) ou no carácter de direitos quantitativos, como direitos de medida (Cristina Queiroz, *Direitos Fundamentais*, Coimbra, 2010, pág. 305).

A apreciação dos fatores económicos para uma tomada de decisão quanto às possibilidades e aos meios de efetivação dos direitos cabe aos órgãos políticos e legislativos – não aos da Administração nem aos tribunais. Não corresponde a uma simples operação hermenêutica, mas a um confronto complexo das normas com a realidade circundante.

De resto, sendo abundantes as normas e escassos os recursos, dessa apreciação poderá resultar a conveniência de estabelecer diferentes tempos, graus e modos de

efetivação dos direitos. Se nem todos os direitos económicos, sociais e culturais puderem ser tornados plenamente operativos em certo momento ou para todas as pessoas, então haverá que determinar com que prioridade e em que medida o deverão ser. O contrário redundaria na inutilização dos comandos constitucionais: querer fazer tudo ao mesmo tempo e nada conseguir fazer.

Seja como for, o conteúdo essencial de todos os direitos deverá sempre ser assegurado, e só o que estiver para além dele poderá deixar ou não de o ser em função do juízo que o legislador vier a emitir sobre a sua maior ou menor relevância dentro do sistema constitucional e sobre as suas condições de efetivação.

16. Não posso deixar de aludir ao tema da proibição do retrocesso social.

Sobre ele, a doutrina portuguesa – como a de outros países – acha-se fortemente dividida entre os Autores que a afirmam (Gomes Canotilho, Vital Moreira, David Duarte, Cristina Queiroz), os que negam (Manuel Afonso Vaz, Jorge Reis Novais, José de Melo Alexandrino) e os que, apesar de a negar, acolhem um qualquer princípio de salvaguarda de um grau maior ou menor de concretização legislativa das normas de direitos sociais (João Caupers, Vasco Pereira da Silva, Rui Medeiros, Vieira de Andrade, Tiago de Freitas, Paulo Otero). E no Brasil parece próximo deste último entendimento Ingo Sarlet. Sobre tudo isto, pode ver-se o vol. IV do meu *Manual de Direito Constitucional*, 4.ª ed., Coimbra, 2008, págs. 435 e segs.

Quanto à jurisprudência do Tribunal Constitucional português, nela regista-se uma evolução assinalável.

O acórdão n.º 39/84 (sobre o serviço nacional de saúde) orientou-se perentoriamente na linha do princípio da proibição do retrocesso social: “Em grande medida, os direitos sociais traduzem-se para o Estado em obrigação de *fazer*, sobretudo de criar certas instituições públicas. Enquanto elas não forem criadas, a Constituição só pode fundamentar exigências para que se criem; mas após terem sido criadas, a Constituição passa a proteger a sua *existência*, como se já existissem à data da Constituição. As tarefas constitucionais impostas ao Estado em sede de direitos fundamentais no sentido de criar certas instituições ou serviços não o obrigam apenas a criá-los, obrigam-no também a *não abolir* uma vez criados.

“Quer isto dizer que a partir do momento em que o Estado cumpre (total ou parcialmente) as tarefas constitucionalmente impostas para realizar um direito social, o respeito constitucional deste deixa de consistir (ou deixa de consistir apenas) num obrigação *positiva*, para se transformar (ou passar também a ser) numa obrigação *negativa*. O Estado, que estava obrigado a *atuar* para dar satisfação ao direito social, passa a estar obrigado a *abster-se* de atentar contra a realização dada ao direito social”.

Contudo, em sucessivos arestos, o Tribunal foi suavizando o seu enfoque do problema e adotando formulações mais moderadas. O acórdão n.º 509/2002 (sobre rendimento social de inserção) é o que melhor traduz essa inflexão, por

aduzir que: 1.º) onde a Constituição contenha uma *ordem de legislar*, suficientemente precisa e concreta, de tal sorte que seja possível determinar com segurança as medidas jurídicas necessárias para lhe conferir exequibilidade, a margem de liberdade do legislador para *retroceder* no grau de proteção atingido é necessariamente mínimo, já que só o poderia fazer na estrita medida em que a alteração legislativa pretendida não viesse a consequenciar uma *inconstitucionalidade por omissão*; 2.º) noutras circunstâncias porém, a *proibição de retrocesso social* apenas pode funcionar em casos-limite, uma vez que, desde logo, o *princípio da alternância democrática*, inculca a revisibilidade das opções político-legislativas, ainda quando estas assumam o caráter de opções legislativas fundamentais.

17. Por mim, penso que, quando as normas legais vêm concretizar normas constitucionais não exequíveis por si mesmas, não fica apenas cumprido o dever de legislar como o legislador fica adstrito a não as suprimir, abrindo ou reabrindo uma omissão. Assim o exige a própria força normativa da Constituição.

Não se visa com isso revestir as normas legais concretizadoras da força jurídica própria das normas constitucionais ou elevar os direitos derivados a prestações a garantias constitucionais. Essas normas continuam modificáveis como quaisquer outras normas ordinárias, sujeitas a controlo da constitucionalidade e passíveis de caducidade em caso de revisão constitucional (sem prejuízo de limites materiais). Nem sequer vêm a prevalecer sobre outras normas ordinárias; como tais, nenhuma

« Mas a fronteira entre necessidades básicas e outras necessidades não é nunca rígida, nem definitiva. Depende dos estágios de desenvolvimento económico, social e cultural e da situação do país. E é também o sufrágio universal que, em cada momento, a traça, através das políticas públicas prosseguidas pelos órgãos por ele legitimados. Tudo em qualquer caso, insista-se, no respeito da dignidade de cada uma e de todas as pessoas humanas.

consistência específica adquirem.

O que se pretende é, na vigência de certas normas constitucionais, impedir a abrogação pura e simples das normas legais que com elas formam uma unidade de sistema. O legislador, de acordo com os critérios provenientes do eleitorado, pode adotar outros modos e conteúdos de concretização. Nada obriga, por exemplo, a que o serviço nacional de saúde (art. 64.º) ou o sistema de ensino (arts. 74.º, 75.º e 76.º) tenham de obedecer sempre aos mesmos paradigmas: podem ser, ora mais centralizados ora mais descentralizados, ora mais socializantes ora mais liberalizantes. O que não pode é o legislador deixar de prever e organizar tal serviço e tal sistema.

Porém, porque os direitos sociais estão sujeitos à reserva do possível, as respetivas normas concretizadoras têm de ser entendidas nestes termos:

1.º) Quando se verificarem condições económicas favoráveis, essas

normas devem ser interpretadas e aplicadas de modo a de delas se extrair o máximo de satisfação das necessidades sociais e a realização de todas as prestações;

2.º) Ao invés, não se deparando tais condições – em especial por causa de recessão ou de crise financeira – as prestações têm de ser adequadas ao nível de sustentabilidade existente, com eventual redução dos seus beneficiários ou dos seus montantes;

3.º) Situações de escassez de recursos ou de exceção constitucional podem provocar a suspensão destas ou daquelas normas – não a das normas constitucionais atributivas dos direitos a que se reportam (insisto), mas elas não-de retomar a sua efetividade, a curto ou a médio prazo, logo que restabelecida a normalidade da vida coletiva.

Há uma relação necessária constante entre a realidade constitucional e o estágio de efetividade das normas, entre a capacidade do Estado e da sociedade e os direitos derivados a prestações, entre os bens económicos disponíveis e os bens jurídicos deles inseparáveis. Por isso, deve concluir-se: 1.º) *Somente é obrigatório o que seja possível*; 2º) *mas tudo quanto seja possível torna-se obrigatório*.

18. Uma última palavra acerca do problema de saber como devem ser encaradas e suportadas as despesas inerentes à satisfação das necessidades coletivas. Aqui deparam-se três orientações bastante demarcadas:

a) A do Estado *mínimo*, que tende a atribuir todos ou quase todos esses encargos aos indivíduos ou a grupos privados;

b) A do Estado *marxista*, que tende, pelo contrário, a confiá-los ao Estado;

c) E a do Estado *social*, que aceita assumir os custos de satisfação de necessidades básicas, embora não os das demais necessidades a não ser na medida do indispensável para assegurar aos que não possam pagar as prestações os mesmos direitos a que têm acesso aqueles que as podem pagar.

Se, obviamente, as Constituições portuguesa e brasileira rejeitam o Estado mínimo (em face da soma de tarefas e incumbências que atribuem às entidades públicas, à luz do desígnio de “uma sociedade mais solidária”), muito menos se compadecem com o Estado marxista. De resto, no caso português, duas normas relevantíssimas tomam em conta os meios económicos ou as condições económicas dos cidadãos: as normas sobre o acesso à Justiça (art. 20.º, n.º 1) e sobre o serviço nacional de saúde [art. 64.º, n.º 2, alínea c), após 1989].

19. Sem dúvida, recai sobre o Estado assegurar, por meio de impostos, a assistência materno-infantil, os cuidados de saúde (ou, pelo menos os cuidados primários), o ensino básico e o secundário obrigatórios, o apoio no desemprego, a integração dos deficientes e dos marginalizados, o auxílio material às vítimas de crimes e de calamidades naturais, etc. A essencialidade dos bens ou a universalidade justificam-no.

Por outro lado, quanto às restantes necessidades – ou porque não afetam identicamente todos os cidadãos, ou porque não revestem para todos o mesmo significado ou porque dependem de circunstân-

cias nem sempre previsíveis – pode justificar-se uma partilha dos custos da sua satisfação (até porque se verifica uma partilha de benefícios). O Estado deve pagar uma parte, os próprios outra parte e até onde possam pagar.

Os que podem pagar, devem pagar. É preferível que paguem em parte (até certo limite do custo real) o serviço ou o bem, diretamente, por meio de taxas, e não indiretamente, mediante impostos, por três motivos: 1) porque assim tomam consciência do seu significado económico e social e das consequências de aproveitarem ou não os benefícios ou alcançarem ou não os resultados advenientes; 2) porque, em muitos casos, podem escolher entre serviços ou bens em alternativa; 3) porque mais de perto podem controlar a utilização do seu dinheiro e evitar ou atenuar o peso do aparelho burocrático.

Diversamente, *os que não podem pagar, não devem pagar* (ou devem receber prestações pecuniárias – bolsas, pensões, subsídio de desemprego – para poderem pagar).

Mas a fronteira entre necessidades básicas e outras necessidades não é nunca rígida, nem definitiva. Depende dos estágios de desenvolvimento económico, social e cultural e da situação do país. E é também o sufrágio universal que, em cada momento, a traça, através das políticas públicas prosseguidas pelos órgãos por ele legitimados. Tudo em qualquer caso, insista-se, no respeito da dignidade de cada uma e de todas as pessoas humanas.

* Conferência proferida em 28 de Setembro de 2011, em Belo Horizonte, no XXXVII Congresso Nacional de Procuradores de Estado.



JOSÉ CASTRO CALDAS

Investigador do CES onde integra o Núcleo Ciência Economia e Sociedade (NECES) e o Observatório do Risco

“Os Bancos Centrais foram transformados nos últimos anos em entes muito estranhos. Dizia-se que não podiam ser controlados pelo poder político democrático porque governos democraticamente eleitos não resistiriam à tentação de financiar despesa pública com criação monetária pelo Banco Central, gerando deste modo tensões inflacionistas e dívidas públicas incontroláveis.”

Não há dinheiro?

Se as pessoas soubessem que o dinheiro criado pelos bancos, incluindo o Banco Central, podia financiar a criação de emprego e não os detentores de ativos financeiros, haveria uma revolução amanhã de manhã? Não sabemos. O que sabemos é que o sistema bancário moderno, provavelmente ainda mais do tempo de Henry Ford, tende a sobrepor os interesses dos donos do capital financeiro ao interesse público.

Os Bancos Centrais foram transformados nos últimos anos em entes muito estranhos. Dizia-se que não podiam ser controlados pelo poder político democrático porque governos democraticamente eleitos não resistiriam à tentação de financiar despesa pública com criação monetária pelo Banco Central, gerando deste modo tensões inflacionistas e dívidas públicas incontroláveis.

Nada há de menos transparente do que a origem e o fluxo do dinheiro numa economia. A opacidade não resulta só dos segredos que são a alma do negócio, mas também de uma má compreensão, teórica e prática, dos mecanismos de criação monetária que afeta tanto o comum dos mortais, como os supostos especialistas.

Parte da opacidade é deliberada. Uma frase, atribuída a Henry Ford dá conta disso mesmo: “Ainda bem que a maior parte dos Americanos não sabe como na realidade funciona a banca, porque se soubessem havia uma revolução amanhã de manhã”. Outra parte é

consequência de ideias e teorias económicas erradas.

Opacidade deliberada e ideias erradas concorrem para que a atividade financeira, incluindo a do Banco Central, decorra longe do escrutínio público. As decisões dos bancos privados e do Banco Central, condicionam o destino coletivo, mas são tomadas à margem de qualquer controlo democrático porque são difíceis de entender e porque as instituições foram desenhadas para as eximir desse controlo.

IDEIAS ERRADAS

Começarei pelas ideias erradas. O que se ensina e as pessoas pensam saber e acerca da moeda, do crédito e do sistema bancário na maior parte das Faculdades de Economia não corresponde pura e simplesmente à realidade.¹

Na maior parte dos livros de economia ensina-se que os bancos atuam como simples intermediários entre os aforradores e os investidores. Os depósitos seriam criados pelas decisões de aforro das famílias. Os bancos, ao concederem crédito, emprestariam parte destes depósitos a outras famílias, a empresas e ao Estado.

Na maior parte dos livros ensina-se também que o Banco Cen-

¹ Isso mesmo é o que nos vêm agora dizer o Banco de Inglaterra num boletim que pode ser facilmente encontrados na internet em <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/quarterlybulletin/2014/qb14q102.pdf>. O boletim é acompanhado por um vídeo que pode ser encontrado em <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/quarterlybulletin/2014/qb14q102.pdf>.

tral determina o montante global do crédito, controlando a quantidade de moeda. O Banco Central obrigaria os bancos a constituir reservas e dessa forma restringiria a sua capacidade de concessão de crédito.

Ambas as ideias são erradas.

Na realidade, as decisões de poupança não aumentam o montante de depósitos nos bancos. Os novos depósitos dos aforradores são feitos à custa de pagamentos de bens e serviços que teriam aumentado os depósitos das empresas caso a poupança não tivesse ocorrido.

Na realidade, o montante dos depósitos nos bancos aumenta quando os bancos concedem crédito, abrindo novas contas ou incrementando o montante depositado em contas existentes. Os bancos não emprestam o dinheiro que têm em depósitos. O ato de conceder crédito cria depósitos. O contrário, portanto, do que se ensina e a maior parte das pessoas acredita.

Na realidade, as reservas no Banco Central são o que se ajusta ao crédito concedido e não o contrário. Primeiro os bancos decidem quanto emprestam. Quando emprestam criam depósitos. Depois decidem a fração desses depósitos que querem manter em reserva no Banco Central para garantir os levantamentos dos clientes, fazer pagamentos a outros bancos, ou assegurar rácios de liquidez legais. As reservas são constituídas pelos bancos comerciais com empréstimos do Banco Central a uma taxa que o próprio Banco Central determina. Primeiro, o crédito criado pelos bancos comerciais, depois, as reservas constituídas com dinhei-

ro emprestado pelo Banco Central. As reservas não limitam a capacidade de concessão de crédito dos bancos comerciais.

Os bancos comerciais criam moeda. Quando um banco concede crédito não entrega normalmente um maço de notas ao cliente. Credita a sua conta. É tudo. Desta forma cria moeda. Por outro lado, um devedor que amortiza dívidas, destrói moeda.

Os bancos, incluindo o Banco Central também criam moeda quando compram ativos ao setor privado não financeiro ou ao Estado, creditando as suas contas de depósito. Quando vendem ativos destroem moeda.

Conceder crédito é o negócio dos bancos comerciais. Por sua vontade não haveria limites para a concessão de crédito. No entanto, os limites existem: o nível das taxas de juro de que depende a rentabilidade dos bancos, os riscos de emprestar a quem pode não ser capaz de pagar e a política regulatória do Banco Central. Mas em períodos de euforia em que a concessão de crédito resulta no

crescimento, aparentemente contínuo, do preço dos ativos reais e financeiros em que o crédito é aplicado, os bancos tendem a levar a concessão de crédito para lá de todos os limites. Só quando a escalada do preço dos ativos atinge o cume e começa a dar sinais de inversão é que os bancos se retraem na concessão de crédito. Essa retração alimenta mais a deflação dos preços dos ativos e precipita o que tendo começado por ser uma crise financeira se transforma rapidamente numa crise económica e social.

Isso mesmo foi o que aconteceu. Perfuradas as “bolhas”, a destruição de moeda passa a predominar sobre a sua criação. É preciso então que o Banco Central intervenha.

O Banco Central pode tentar contrariar a destruição de moeda e a retração do crédito baixando a taxa de juro que cobra aos bancos comerciais pelas suas reservas. Isso permitiria aos bancos comerciais reduzir as suas próprias taxas de juro e dessa forma aumentar o crédito. Mas quando a taxa de juro do Banco Central é reduzida quase a zero, como atualmente acontece, é preciso recorrer a outros meios: - compras de ativos, nomeadamente obrigações do Estado, diretamente pelo Banco Central, como tem sido feito nos EUA e em Inglaterra, ou indiretamente, através dos bancos comerciais, como tem sido feito pelo BCE.

Com estas compras os vendedores dos ativos verão os seus depósitos nos bancos comerciais aumentar. Tenderão então a procurar aplicações mais vantajosas do que um depósito, por exemplo, obrigações e ações. Essa procura de

 **Na realidade, o montante dos depósitos nos bancos aumenta quando os bancos concedem crédito, abrindo novas contas ou incrementando o montante depositado em contas existentes. Os bancos não emprestam o dinheiro que têm em depósitos. O ato de conceder crédito cria depósitos. O contrário, portanto, do que se ensina e a maior parte das pessoas acredita.**

obrigações e de ações contrariará a tendência de deflação destes ativos e disponibilizará às empresas uma fonte de financiamento mais barato. Supõem-se deste modo que o investimento voltará a crescer, criando emprego, e que os negócios voltarão progressivamente aos velhos hábitos.

Que intervenções deste tipo do Banco Central tendem a sustentar a queda do preço dos ativos reais e financeiros não há qualquer dúvida. Nesta crise, passado o choque inicial, ao mesmo tempo que os índices de preços no consumidor indiciam deflação, as cotações dos ativos nos mercados financeiros, não têm parado de subir.

A dúvida reside na transmissão desse efeito ao conjunto da economia. A razão é simples: o investimento financeiro só propicia o investimento “real” - o que cria emprego - se existir procura para os bens e serviços gerados por esse investimento. Mas como a moeda criada pelas intervenções do Banco Central está a afluir para as contas dos agentes que detinham ativos financeiros e não para as dos trabalhadores, ou dos consumidores em geral, a procura continua insolvente e o dinheiro criado permanece em circulação no setor financeiro, inflacionando o preço dos ativos sem gerar investimento capaz de criar emprego.

A QUEM SERVE ESTA POLÍTICA DO BANCO CENTRAL?

Compreender melhor como na realidade os bancos criam moeda ajuda a ver para lá das aparências. Conhecendo os mecanismos da criação monetária, quando ouvimos dizer que “não há dinheiro”

devemos pelo menos sorrir. Na realidade, dinheiro é o que não falta. E quando falta, faz-se. E assim como se faz encaminha-se. Quando não são os bancos comerciais a fazê-lo pode ser o Banco Central.

A política dos Bancos Centrais ao longo desta crise tem servido principalmente os detentores de ativos financeiros. Impede que a sua riqueza se evapore. O encaminhamento do dinheiro criado pelo Banco Central para a compra de ativos financeiros, conserva ou aumenta o valor de mercado dos ativos que constituem a riqueza financeira de quem os detém.

É certo que este dinheiro podia ser encaminhado de outra forma. Podia financiar o Tesouro e propiciar investimento público e criação de emprego, em momentos em que poucos privados querem correr esses riscos. No entanto, este tipo de encaminhamento não é o que predomina. O Banco Central Europeu está mesmo impedido de o fazer pelos tratados.

Se as pessoas soubessem que o dinheiro criado pelos bancos, incluindo o Banco Central, podia financiar a criação de emprego e não os detentores de ativos financeiros, haveria uma revolução amanhã de manhã? Não sabemos. O que sabemos é que o sistema bancário moderno, provavelmente ainda mais do tempo de Henry Ford, tende a sobrepor os interesses dos donos do capital financeiro ao interesse público.

Os Bancos Centrais foram transformados nos últimos anos em entes muito estranhos. Dizia-se que não podiam ser controlados pelo poder político democrático porque governos democraticamente eleitos não resistiriam à ten-

ção de financiar despesa pública com criação monetária pelo Banco Central, gerando deste modo tensões inflacionistas e dívidas públicas incontrolláveis.

Os Bancos Centrais foram então tornados “independentes”. As suas administrações deixaram de ter de seguir orientações ou prestar contas aos poderes democraticamente constituídos. No caso do BCE, foi determinado que não financiassem a despesa pública, nem se preocupassem com o desemprego. O seu mandato incluía apenas o controlo da inflação.

Acontece, no entanto, que a prática dos Bancos Centrais, a sua obsessão com resgates bancários e intervenções orientadas para a sustentação do preço dos ativos financeiros, a própria origem e circulação do seu pessoal dirigente, sugere que longe de se terem tornados independentes, os Bancos Centrais se tornaram num conselho de administração de um poder financeiro dotado do poder de criar, destruir e encaminhar dinheiro. Isento de qualquer forma de controlo democrático este poder financeiro constitui-se hoje numa ameaça à democracia.

FINANÇA E DEMOCRACIA

Longe de serem instrumentos de controlo da sociedade sobre a atividade bancária, os Bancos Centrais transformaram-se em instrumentos de controlo da sociedade pelo sistema financeiro.

Em parte alguma, como na Europa, o Banco Central e o sistema bancário a ele associado, assumiu tantos poderes. Além dos poderes de criar, destruir e encaminhar dinheiro, o Banco Central Europeu assumiu poderes diretamen-

te políticos. Quem não se lembra das cartas do seu governador aos primeiros-ministros de Espanha e da Itália impondo-lhes políticas de “ajustamento estrutural” e “consolidação orçamental” que nada têm a ver com o seu mandato, sob pena de deixar de intervir nos mercados secundários de títulos de dívida pública e deixar as taxas de juro da dívida dispararem? Nenhum destes primeiros-ministros ficou muito tempo no seu posto depois disso. Em Espanha perdeu as eleições, em Itália foi substituído, sem eleições, por um banqueiro de confiança, como já tinha sucedido na Grécia.

Não é exagero dizer que na Eurozona quem hoje detém os instrumentos mais poderosos da governação – quem tem o poder de dizer “não há dinheiro” – é uma entidade não eleita, não sujeita ao escrutínio democrático, na realidade dependente do sistema financeiro e dos seus interesses.

Devemos admirar-nos com o crescente divórcio entre sistema político e os cidadãos? Votar ou não votar nos que se apresentam para fazer “o que é possível” parece fazer pouco diferença. No quadro do que parece ser possível, quem manda, independentemente dos governos de turno, não chega sequer a ser uma senhora Merkel qualquer. Quem manda é o sistema financeiro.

Passados mais de cinco anos do início da crise provocada pelo negócio bancário levado para lá de todos os limites, desviados biliões públicos para resgates bancários, há um resgate que ficou por fazer – o resgate da democracia do cativo do poder financeiro. Isso é o “impossível” que é preciso fazer.

A convergência fiscal no IRC é uma boa ideia? Os riscos democráticos da perda de soberania



FRANCISCO LOUÇÃ

Doutoramento e Agregação em Economia
Professor no Instituto Superior de Economia e Gestão
da Universidade Técnica de Lisboa.

Acrecece que a convergência fiscal, prometida por esta nova estratégia, se baseia na ideia de que cada economia deve favorecer o investimento assegurando as condições mais vantajosas aos capitais, seja por via da redução das taxas, seja por via da garantia de condições excepcionais negociadas pontualmente.

A evolução dos números relativos à cobrança de IRC parece revelar duas formas de perda da receita fiscal: a subfacturação e a forte erosão da matéria coletável que permite a evasão de elevadas percentagens dos resultados de exercício à imposição das taxas de imposto, para já não referir a fraude fiscal. E essa segunda componente da perda de receitas, a erosão da base tributável em grande parte associada a um planeamento fiscal cada vez mais agressivo, tem muito a ver com a política fiscal seguida ao longo das últimas duas décadas.

É o que é sublinhado pelo resumo seguinte.

A evolução da cobrança do IRC em Portugal, no contexto da aprovação da reforma recente pelo governo de Passos Coelho, pode ser resumida da seguinte forma:

1. Em Portugal, as empresas estão sujeitas a um esforço fiscal ligeiramente menor do que na média da OCDE.

2. O peso do IRC tem diminuído em percentagem do PIB desde 2008 e corresponde atualmente a aproximadamente um terço do pagamento em IRS, quando representava mais de 50% em todos os anos de 1997 a 2011, com exceção

do ano de 2005 em que se situou pouco acima de 48%. Acresce que em vários anos (1999, 2000, 2001, 2002, 2007 e 2008) a cobrança de IRC ultrapassou 60% da cobrança do IRS.

3. O número de empresas que declara prejuízos ultrapassou o número das que declaram resultados positivos (dados de 2011) e só 39% das empresas declara matéria coletável positiva. Um quinto das empresas que declaram resultados positivos não paga IRC, salvo o Pagamento Especial por Conta (PEC).

4. A redução do IRC em dois pontos percentuais, adotada pelo governo para 2014, implica um custo que se estima em 219 milhões de euros. Outros custos não estão contabilizados e não serão menores, tendo neste domínio particular relevância as alterações no domínio da participation exemption e a alteração substancial da regra de dedutibilidade dos gastos para efeitos fiscais prevista no artigo 23.º do CIRC.

Acresce que a convergência fiscal, prometida por esta nova estratégia, se baseia na ideia de que cada economia deve favorecer o investimento assegurando as condições mais vantajosas aos capitais, seja por via da redução das taxas, seja por via da garantia de condições excepcionais negociadas pontualmente. Deste modo, os Estados europeus concorrerem entre si no sentido de uma redução da sua base tributária, ou acordariam um desarmamento fiscal comum com regras que favorecem o capital, o que remete o encargo de suportar as despesas públicas para os cidadãos e consumidores, por via do IRS e do IVA.

Este curto artigo parte de um

Os contribuintes individuais pagam cerca de três vezes mais do que as empresas. A reforma do IRC acentua essa distorção...

diagnóstico sobre as condições e as consequências da reforma do IRC para se perguntar se tem sentido uma convergência fiscal europeia. Conclui que essa convergência, tal como está a ser gizada, é prejudicial para a Europa e, em particular, é perigosa para Portugal.

1. A chave de um problema

Desde a sua criação em 1989 e até 1993, o peso do IRC nas receitas fiscais reduziu-se sensivelmente. A partir dessa data e até 2000, quando atingiu o seu ponto mais elevado (16,6%), o seu contributo para o Estado subiu, mas a partir de então tem vindo a reduzir-se gradualmente, tendendo para o seu valor dos anos iniciais, 10% das receitas fiscais totais, não obstante a introdução das tributações autónomas em 2000 e o aumento continuado das respectivas taxas nos últimos anos. A tendência parece ser, pois, para uma progressiva descida do seu peso no montante das receitas fiscais.

Em 2012, a receita fiscal de IRC representou cerca de 13% do arrecadação de impostos. E, ao longo de 2013, essa tem sido a percentagem em torno da qual a receita de IRC tem flutuado. Em Outubro de 2013, o valor acumulado das receitas de IRC pesava os mesmos 13% no conjunto das receitas fiscais.

No conjunto da tributação sobre o rendimento, o contributo do IRC para as receitas fiscais tem representado, ao longo das últi-

mas décadas, pouco mais de metade do contributo do IRS. O IRS continua a ser o principal imposto sobre o rendimento, contribuindo em 2012 com quase 70% da tributação sobre o rendimento e, em 2013, o hiato entre a receita dos dois impostos sobre o rendimento ampliou-se, como resultado do “enorme aumento de impostos”, nos termos do ex-ministro das Finanças Vítor Gaspar. De janeiro a outubro passados, o peso médio do IRS no conjunto das receitas fiscais ultrapassou os 33%, enquanto o IRC manteve o seu valor de 13%, ou seja, o IRS arrecadou quase 3/4 da tributação sobre o rendimento. Desde 2008, o peso do IRC no PIB tem diminuído, ao contrário das receitas do IRS.

Os contribuintes individuais pagam cerca de três vezes mais do que as empresas. A reforma do IRC acentua essa distorção, o que coloca um problema de sustentabilidade democrática: um regime fiscal que pune os cidadãos e protege o capital é democraticamente assimétrico e portanto injusto e ineficiente.

2. Como a assimetria se agravou nos últimos anos

No período mais recente duplicou o número de sociedades que declaram não ter qualquer volume de negócios (de 8,6% para 18% do total) e, em 2011, o número das que declaram prejuízos ou resultados nulos, ultrapassou pela primeira vez o das que declaram resultados positivos (45,4% do total). Em consequência, tem subido nos últimos anos o peso das sociedades com resultados fiscais negativos (de 40,8% em 2000, reduziu-se para 29,9% em 2004 e começou a

subir até 39% em 2011) e com resultados fiscais nulos (de 0,4% em 2000 para 13% em 2011).

Verifica-se ainda uma redução do peso das empresas que apresentam matéria coletável positiva. Em 2011, atingiu-se uma situação extrema: 39% das empresas com matéria colectável positiva contra 61% nula. Por força dessa situação, é ainda mais reduzido o peso das sociedades que declaram ter liquidado IRC como resultado na sua atividade normal: em 2000, eram 40% das empresas; em 2011, eram apenas 25,6%.

A explicação para estes dados é evidente: vai-se abrindo o hiato entre as sociedades que apresentam resultados de exercício positivo e as que efetivamente declaram liquidar IRC, não entrando em consideração com o PEC.

Em 1993, o hiato era de 9,8%, mas atinge 22% em 2010 e de

19,8% em 2011. Os gráficos seguintes mostram como os resultados chegaram a atingir os 50 mil milhões de euros, enquanto a receita de IRC se mantém persistentemente num nível que não ultrapassa 6 mil milhões de euros.

Ora, quando se compara o total de resultados líquidos do exercício positivos obtidos em 2011 por ramos de atividade e a respectiva cobrança do IRC, verifica-se que há enormes discrepâncias no nível de carga fiscal sentida. Assim, o sector financeiro, que concentrou 40% dos 33,7 mil milhões de euros de resultados líquidos positivos, participou com uma parcela de IRC de 25% da receita cobrada; as atividades de consultoria, que tiveram 12% dos resultados positivos, pagaram apenas 4,4% da receita de IRC; o comércio grossista e retalhista, com uma parcela de 16% dos resultados, pagou 17% da receita de

IRC; e as indústrias transformadoras, que obtiveram 8% dos resultados positivos, pagaram 16% da receita de IRC.

3. Há um problema estrutural de receita fiscal

A evolução dos números relativos à cobrança de IRC parece revelar duas formas de perda da receita fiscal: a subfacturação e a forte erosão da matéria coletável que permite a evasão de elevadas percentagens dos resultados de exercício à imposição das taxas de imposto, para já não referir a fraude fiscal. E essa segunda componente da perda de receitas, a erosão da base tributável em grande parte associada a um planeamento fiscal cada vez mais agressivo, tem muito a ver com a política fiscal seguida ao longo das últimas duas décadas. É o que é sublinhado pelo resumo seguinte.

1. Dos Resultados Líquidos do Exercício ao Lucro Tributável	2. Do Lucro Tributável à Matéria Coletável	3. Da Matéria Coletável ao IRC Liquidado
Uma parte importante dos RLE não tem correspondência no LT. Tomando como exemplo os anos de 2010 e 2011 só 50% e 73% do RLE positivo deu origem a LT naqueles anos, respectivamente, graças em grande parte à eliminação da dupla tributação dos lucros distribuídos (basta que paguem 1 euro noutra jurisdição para não pagarem em Portugal). Gráfico 1: Hiato entre RLE e LT A diferença entre Resultados e Lucro Tributável exclui 10 a 20 mil milhões de euros.	Em 2011, 15% dos lucros tributáveis foram isentos de tributação, através da declaração de prejuízos fiscais, falsos ou verdadeiros (os montantes dos prejuízos para efeitos fiscais declarados equivaleram em 2011 a cerca de 77% cerca de do lucro tributável declarado). Um terço dessas isenções concentra-se nas empresas com mais de 75 milhões de faturação). Gráfico 2: Hiato entre LT e MC A diferença entre Lucro Tributável e Matéria Coletável exclui 4 a 11 mil milhões de euros.	De 1997 a 2007, o valor da matéria coletável cresceu 10 mil milhões, o dos resultados líquidos do exercício cresceu o triplo. Assim, a receita do IRC está agora ao nível da de há cerca de 15 anos, apesar de a matéria coletável ter aumentado 50%. Gráfico 3: Hiato entre MC e IRC liquidado A matéria coletável tem crescido, ao contrário do IRC liquidado.
Quem ganha? As empresas que mais beneficiam são os grupos, em particular na eletricidade e gás (25% dos resultados abatidos no apuramento do lucro tributável), banca e seguros (75% dos resultados abatidos).	Quem ganha? A banca tem concentrado parte dos prejuízos declarados (29% em 2011). As empresas de gás, eletricidade, consultoria, comércio e comunicação são as que abatem maior percentagem de lucros ao determinar a matéria coletável.	Quem ganha? As mais baixas taxas de IRC liquidado são das indústrias extrativas, da construção e das empresas de consultoria.

Assim, os riscos de cobranças fiscais deficientes aumentaram:

a) aumentou o número das empresas que declaram não ter volume de negócios;

b) baixou o peso das empresas que declaram resultados positivos;

c) sobe o peso das empresas que declaram ter prejuízos fiscais e acentua-se a subida dos prejuízos declarados, afectando parcelas bastante significativas dos lucros tributáveis;

d) reduz-se o peso das sociedades com matéria coletável positiva;

e) reduz-se o número das empresas que pagam IRC.

Esse hiato traduz-se em taxas efetivas que atingiram o valor em 2011 de 15%, mas que se traduziram em taxas bastante diferenciadas consoante o tipo de atividade desenvolvida: em 2011, o nível das taxas efetivas variaram entre 3,2% das atividades de consultoria, 4,8 do sector eléctrico ou 5,2% do sector financeiro e de 49% na administração pública, 22% na saúde, 17% no imobiliário e nas indústrias transformadoras ou 16% na educação, prenunciando uma diferença entre os sectores ligados a uma atividade internacional e os centrados no mercado doméstico.

Estes números apontam para dois tipos de indícios de evasão ou aproveitamento, que deveriam ser objecto de atenção em qualquer reforma do IRC: uma forte erosão da receita fiscal nos mais baixos escalões de atividade, em grande parte fruto de subfaturação, e uma erosão da matéria coletável resultante da complacência e não proactividade da própria política fiscal, em que essas regras legais ou se encontram orientadas para certas atividades ou estão a ser melhor

aproveitadas por algumas delas.

O problema da tributação do IRC não é essencialmente o do nível de taxas nominais do imposto que incidem sobre a matéria coletável, mas antes a erosão dessa matéria coletável, em que existe uma utilização diferente em função da sofisticação dos esquemas de planeamento ou da dimensão económica dos operadores. Desta forma amplifica-se e potencia-se a desigualdade de tratamento e a iniquidade do sistema fiscal.

5. A Reforma de 2013: custos e impactos

A Comissão Lobo Xavier tinha calculado que o custo de uma redução do IRC em dois pontos percentuais, para 23%, seria de 219 milhões, 70 milhões em 2014 e 149 milhões em 2015. Assim,

as empresas só aproveitariam a maior parte da redução do imposto em 2015, dado que no próximo ano o efeito da redução de taxas apenas iria traduzir-se em redução dos pagamentos por conta. No entanto, o governo aponta unicamente o custo fiscal imediato, de 70 milhões, ignorando, ou não relevando diretamente o efeito da redução de taxas no primeiro ano em velocidade cruzado, ou seja o ano de 2015.

Mais ainda, inclui na lei outras alterações de grande significado e cujos impactos não são contabilizados, assim como não são antecipados os efeitos macroeconómicos destas medidas.

Na tabela seguinte, registamos as medidas, atuais e precisadas ou novas, cujos custos fiscais não foram contabilizados pelo governo.

Medidas da reforma do IRC

■ Isenção de IRC nos casos de:
(a) dividendos e mais valias resultantes de atividades no exterior,
(b) distribuição de dividendos a não residentes

O governo não disponibiliza o cálculo do efeito

■ Diminuição taxa mínima de participação acionista para 5% para efeitos de benefícios fiscais.

O governo não disponibiliza o cálculo do efeito

■ Alargamento da facilidade aos grupos económicos para pagarem IRC sobre resultado consolidado.

O governo não disponibiliza o cálculo do efeito

■ Alargamento do conceito de gasto fiscal, incluindo de despesas correntes dedutíveis como custos.

O governo não disponibiliza o cálculo do efeito

■ Alargamento período de reporte de prejuízos

O governo não disponibiliza o cálculo do efeito

■ Não tributação das diferenças positivas entre mais valias e menos valias realizadas até Dezembro de 2000

O governo não disponibiliza o cálculo do efeito

Neste quadro, os problemas da tributação direta e, em particular, do IRC, são agravados por estas medidas: o hiato entre os resultados e o IRC liquidado aumenta, o que agrava o défice público e a desigualdade do sistema tributário sobre as empresas. Não se conhece portanto a previsão do efeito agregado desta reforma, mas pode ultrapassar os 10% do valor da liquidação atual do IRC.

Por outro lado, a aplicação destas medidas não está vinculada a um compromisso de investimento ou de criação de emprego. O que quer dizer que, de facto, se trata de descontos fiscais para atividades e investimentos em curso e não tanto para investimentos futuros, que são necessários (porque a lei e as regras comunitárias já permitem ao Estado português negociar contextos especiais para fiscalidade sobre novos investimentos externos). O caso do supercrédito fiscal de 2013, que teve um custo de 170 milhões, demonstra este ponto: não houve contrapartida em novos planos de investimento com criação de emprego.

Um dos aspectos que tem sido relativamente ignorado nos comentários dos fiscalistas tem a ver com o momento em que a Reforma do IRC é apresentada num contexto internacional de forte contestação às taxas efetivas de tributação de muitas multinacionais. É precisamente no momento em que as Organizações Internacionais (OCDE, Comissão Europeia, G-8 e G-20, Banco Mundial) apontam as baterias ao combate à erosão tributária, à deslocalização de rendimentos e ao planeamento fiscal abusivo, que o governo português pretende seguir, e mesmo

Substituir o regime fiscal internacional promotor de fraude por acordos internacionais de combate à fraude, ou recusar completamente a soberania rejeitando esse regime fiscal, pode bem vir a ser uma condição para que o sistema fiscal português possa financiar o que ainda consideramos serem as condições materiais de uma democracia responsável.

ultrapassar, modelos que são criticados mesmo nos próprios países, como é o caso dos sistemas fiscais da Holanda e da Irlanda.

6. A convergência fiscal e os acordos de dupla tributação agravam a perda de democracia

As políticas da União para a convergência fiscal parecem escassas e até insuficientes. Naturalmente, se fosse aplicada uma taxa mínima, ela poderia ter um efeito benéfico na contenção do *dumping* fiscal, desde que fosse equilibrada e justa socialmente, e que garantisse o nível de receita fiscal necessário para sustentar uma política orçamental adequada. Ora, a determinação desse nível é sempre difícil, dada a diversidade das condições e dos interesses dos vários Estados europeus. E, evidentemente, se não cumprisse essas condições mínimas que servissem a receita indispensável e a equidade social, uma regra de tributação europeia seria sempre prejudicial às economias e, pior, à democracia.

Mesmo assim, estas regras ainda não bastariam para garantir uma solução razoável na Europa. Seria ainda necessário que os diversos Estados preservassem uma margem própria de soberania fiscal, de modo a poderem fazer escolhas próprias acerca da estrutura de incentivos que o fisco deve desenvolver. Em todo o caso, a conclusão é que é sempre preciso manter soberania fiscal.

Os progressos de articulação europeia e internacional têm sido contrários a essa soberania e cooperação entre Estados. Por duas razões: em primeiro lugar, porque promovem o dogma da liberdade de circulação de capitais, o que tem vindo a degradar a base fiscal de cada Estado e a favorecer a proteção especulativa de capitais em offshores e de outras formas; em segundo lugar, porque os acordos de dupla tributação asseguram uma redução do nível tributário, promovem o *dumping*, protegem o ilícito e degradam a base fiscal. Esses acordos de dupla tributação, porque são instrumentos de direito internacional, são um perigoso obstáculo à soberania fiscal de cada Estado e à sua liberdade de escolha de políticas e do seu modo de financiamento, mas são instrumentos muito defendidos e muito impositivos.

Substituir o regime fiscal internacional promotor de fraude por acordos internacionais de combate à fraude, ou recusar completamente a soberania rejeitando esse regime fiscal, pode bem vir a ser uma condição para que o sistema fiscal português possa financiar o que ainda consideramos serem as condições materiais de uma democracia responsável.



SÍLVIO PINTO VARANDAS

Pós Graduado em Gestão Pública
(Antifraude Aduaneira)

Num mundo cada vez mais global e não obstante a observância de fenómenos de integração vertical supranacional, naquilo que se pode definir como “governança multinível” observa-se a existência, praticamente generalizada a todos os Estados existentes, de um governo central (com jurisdição sobre todo o território estadual) e de um ou mais governos sub-nacionais (com jurisdição infraestadual).

Desenvolvimento local sustentável

“Não existem métodos fáceis para resolver problemas difíceis”

René Descartes

Portugal tem também apresentado défices orçamentais errantes, fruto de excesso de despesa para o nível de receita previsto (e este, quase sempre sobredimensionado). Para além da componente cíclica, vêm-se constatando anomalias estruturais que vêm exigindo reformas ao mesmo nível.

Uma vez “transferidos” para a União os instrumentos de política monetária e de política cambial, assumem especial e vital importância as reformas de índole orçamental. A estas, não será indiferente a própria Reforma da Administração Pública, em particular.

PORTUGAL E OS DESIQUILÍBRIOS

Portugal (continental) é um país com um **elevado índice de assimetria regional** (essencialmente Litoral-Interior), onde cerca de 80% da sua população habita numa faixa litoral correspondente a cerca de 20% do seu território.

A esta evidência acresce que **Portugal é dos países mais centralistas** da União Europeia, apresentando um grau de descentralização a rondar os 14% (medido no grau de participação da administração não central no OE - Orçamento de Estado) e, não obstante a referida previsão legal

da criação de regiões administrativas, o que é um facto é que, um referendo à regionalização (1998) chumbado depois, mantém-se inalterado o *status quo* centralista potenciador de assimetrias (pese embora a observância de uma crescente descentralização para o nível local).

Importará, pois, a implementação urgente de **políticas reformistas de correção dessas assimetrias**, tendo em vista o seu desenvolvimento integrado e sustentável.

Num mundo cada vez mais global e não obstante a observância de fenómenos de integração vertical supranacional, naquilo que se pode definir como **“governança multinível”** observa-se a existência, praticamente generalizada a todos os Estados existentes, de um **governo central** (com jurisdição sobre todo o território estadual) e de um ou mais **governos sub-nacionais** (com jurisdição infraestadual).

Num quadro de correção das referidas assimetrias, parece indiscutível a pertinência de uma efetiva e progressiva descentralização (política, administrativa e financeira). O nível para essa descentralização parece ser o busílis da questão!...

Certo parece ser também que o recurso a **mecanismos de descentralização** permitirá, ainda que num cenário de tensão permanente entre especialização e integração, um aumento da eficiência governativa, do controlo acrescido sobre as burocracias, da concorrência e, em especial, do desenvolvimento sustentável de todo o território.

Por outro lado, depois de um **período de franco crescimento económico**, iniciado após a adesão do nosso país à União Europeia (1986), a economia portuguesa tem observado, *grosso modo*, **períodos de recessão e períodos de deficiente crescimento**.

Os **indicadores económicos** de referência (PIB, Investimento, Consumo, etc.) vêm mostrando quebras sucessivas o que, levando

em linha de conta a diminuta **dimensão da nossa economia** e a excessiva **dependência externa**, evidencia algumas **fragilidades económicas**.

Portugal tem também apresentado **défices orçamentais errantes**, fruto de excesso de despesa para o nível de receita previsto (e este, quase sempre sobredimensionado). Para além da **componente cíclica**, vêm-se constatando **anomalias estruturais** que vêm exigindo reformas ao mesmo nível.

Uma vez “transferidos” para a União os instrumentos de política monetária e de política cambial, assumem especial e vital importância as **reformas de índole orçamental**. A estas, não será indiferente a própria **Reforma da Administração Pública**, em particular.

A NECESSIDADE DE REFORMAS

Os grandes objetivos de uma qualquer reforma da administração do Estado e, por consequência, de uma qualquer Reforma da Administração Pública Portuguesa deverão sempre assentar no aumento da racionalidade ao nível económico, financeiro, de decisões, também, ao nível social.

Assim, a questão que se levanta relaciona-se com a racionalidade social de tal reforma visto o problema sob o prisma do “princípio da subsidiariedade” (tomada de decisão o mais próxima dos cidadãos) mas, também, num quadro dicotómico de tensão permanente entre especialização e integração e, sobretudo, de tensão permanente entre eficiência e democracia.

Neste contexto, emerge a ne-

cessidade de um **estudo aprofundado da reforma da administração pública, da sua estrutura**, do seu modo de gestão e da sua cultura.

Entretanto e até por uma questão de **escala**, de **eficiência** gestonária pública e de aproveitamento de **sinergias**, certo também parece ser a necessidade de a esta reforma lhe associarmos o conceito de **“desenvolvimento sustentável”** que, sendo normativo e estabelecendo a possibilidade de um desenvolvimento económico efetivo alicerçado num tripé “eficiência económica – ecologia – equidade intra e intergerações”, deverá igualmente ser conciliador, reconhecendo que uma reforma puramente financeira relativiza os limites sociais e que ela mesma é condição necessária, embora não suficiente, para a eliminação das disparidades sociais.

Não obstante a difusão, e até aceitação, do conceito de desenvolvimento sustentável, as formas para alcançá-lo ainda continuam vagamente definidas quer ao nível macroeconómico, quer no **estabelecimento de políticas públicas adequadas...**

O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA

O desenvolvimento de uma política pública tem subjacente todo um processo político, compreendendo múltiplas fases. Uma vez identificado um dado problema público, torna-se necessária a sua entrada em agenda política – quer sistémica, quer formal – tendo em vista a agregação dos interesses, isto é, a transformação desse problema em alternativas de solução

« Os indicadores económicos de referência (...) vêm mostrando quebras sucessivas o que, levando em linha de conta a diminuta dimensão da nossa economia e a excessiva dependência externa, evidencia algumas fragilidades económicas. Portugal tem também apresentado défices orçamentais errantes, fruto de excesso de despesa para o nível de receita previsto (e este, quase sempre sobredimensionado). Para além da componente cíclica, vêm-se constatando anomalias estruturais que vêm exigindo reformas ao mesmo nível.

política e prática.

Nestas, é de escolhas que se trata, as quais têm implícito todo um mecanismo de **articulação de interesses**, visando aceitação acomodada de pontos de vista, aspirações, ideias ou conveniências. Neste particular, saliente-se toda a atividade dos partidos políticos e dos lobbies, mas também dos mais diversos grupos, espontâneos ou organizados, de caráter associativo ou não, ou mesmo outros de caráter institucional, não obstante distintas legitimidades e visibilidades.

Efetuada a escolha, ou seja, selecionada a política pública a levar à prática, torna-se necessário, ou desejável, adquirir a **legitimação** pública da mesma e colocar em marcha a sua **implementação**.

Partindo do pressuposto que na base da sua conjecturação estiveram critérios prévios que se desejam de eficiência, mas também de equidade – o que sabemos nem sempre acontecer – uma política pública necessita de ser avaliada, até tendo em vista a aplicação de eventuais correções paliativas, reforço ou até abandono.

Todavia, essa **avaliação** não se deve cingir aos seus resultados físicos, tornando-se igualmente desejável mensurar os seus impactos sociais (outcomes) e mesmo as suas implicações e desempenho no longo-prazo (outreaches).

A atualidade traz-nos todo um processo de reforma na administração pública portuguesa. Porém, a ele não deverão ser estranhas preocupações e conceitos como coesão territorial, desertificação, interioridade, acessibilidades, presença racional do Estado e, sobretudo, **desenvolvimento (local) sustentável**.

« **Hoje em dia fala-se, não só da degradação ambiental e do esgotamento dos recursos naturais mas, sobretudo, de restrições ao próprio crescimento económico. Certo é que subsistem desigualdades regionais gritantes (incluindo pobreza, exclusão social, degradação ambiental, entre outras) que importa minimizar e corrigir...** »

Neste enquadramento, mais do que uma análise política da reforma em questão (estas já são muitas e existem para todos os gostos...), importará dissecar, em exercício simplista de revisão de literatura, o **conceito de desenvolvimento sustentável**.

A articulação da necessidade de reformas na economia portuguesa com o conceito de desenvolvimento sustentável constituirá, estou certo, o **principal desafio** que se colocará ao poder político nesta reforma da administração pública em curso.

DO CRESCIMENTO ECONÓMICO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Segundo Bilhim (2004) as expressões “crescimento económico” e “desenvolvimento económico”, sobretudo na linguagem comum, são indistintamente utilizadas em referência restrita ao significado de “crescimento”.

Embora relacionados, estes dois conceitos estão imbuídos de lógicas distintas (Sen apud Bilhim, 2004), sendo que o crescimento

económico é apenas uma consequência parcial do objetivo mais amplo inerente ao desenvolvimento económico.

Enquanto que o crescimento económico, entendido como o “aumento da produção ou do produto total de um país ao longo de um determinado período de tempo” enforma de uma dimensão puramente material, o conceito de desenvolvimento económico é um processo dinâmico, de dimensão material e imaterial, levando em linha de conta os mais diversos sistemas de uma sociedade (económicos, é certo, mas também sociais, ambientais, culturais, políticos, etc.).

Contudo, até o desenvolvimento económico tem de ser encarado de uma forma lata, isto é, **sustentável**. E sustentável significa contínuo, durável, persistente...

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A experiência vem evidenciando que, por si só, o **crescimento** não implica um aumento generalizado do nível de vida das populações, observando-se, assim, graves **disfunções** – das quais a criação de assimetrias regionais é um exemplo (Chorianopoulos, 2002) – e até **efeitos perversos** (condições de vida sub-humanas nas camadas mais desfavorecidas).

Neste contexto, o **desenvolvimento económico sustentável** advoga uma estratégia de desenvolvimento onde são geridos todos os ativos, recursos naturais e humanos, bem como os ativos financeiros e físicos, com o intuito de aumentar a riqueza a longo prazo e o bem-estar social (Bilhim, 2004).

Ainda segundo o mesmo autor, no que à sustentabilidade diz respeito, podem distinguir-se duas abordagens: “soft” e “hard”. A **abordagem soft** surge muito ligada ao conceito de “melhor gestão ambiental”, enquanto que a **abordagem hard** perceciona o desenvolvimento sustentável como produto integrativo de objetivos económicos, sociais, culturais e ambientais, sempre numa lógica de análise intra e intergeracional.

Hoje em dia fala-se, não só da degradação ambiental e do esgotamento dos recursos naturais mas, sobretudo, de restrições ao próprio crescimento económico.

Certo é que subsistem desigualdades regionais gritantes (incluindo pobreza, exclusão social, degradação ambiental, entre outras) que importa minimizar e corrigir...

DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL

Podem vislumbrar-se dois distintos modelos de desenvolvimento local / regional em anteposição: o funcionalista e o da territorialidade (Bilhim, 2004).

O **paradigma funcionalista** interliga-se com uma lógica de espacialização das atividades económicas, objetivando a sua ótima distribuição.

Trata-se de um modelo de inspiração neoclássica e fordista, centralista, de implementação *top-down* (de cima para baixo), vertical e hierarquizado que, de “solução-tipo”, gera fatalmente pólos de crescimento (centro-periferia), logo assimetrias. Muito ligado ao conceito de “crescimento económico”, nele se pode observar o primado da grande escala, isto é,

do nacional sobre o regional e o local, não obstante a observância de um certo efeito sinérgico de difusão/contágio do aumento do bem-estar.

Em oposição a este modelo que se pode considerar reducionista, temos o **paradigma da territorialidade**.

Este, assentando na satisfação das necessidades básicas (materiais e imateriais) das populações como um todo, é uma abordagem centrada nas comunidades locais, de resto, a sua célula primária.

Este é um modelo de cariz descentralizado, numa lógica de implementação *bottom-up* (de baixo para cima), em estreita ligação com o conceito de “desenvolvimento económico”.

Trata-se, pois, de um modelo alicerçado no princípio da subsi-

diariedade, mais consentâneo com a realidade regional / local, cujo objetivo se centra na resolução dos problemas económicos, sociais, culturais e ambientais, sempre numa perspetiva intrínseca e integrada de territorialidade mas, de igual modo, numa lógica de solidariedade intra e intergerações.

Todavia, o desenvolvimento local sustentável deverá ser encarado como um processo dinâmico e complexo e que pressupõe formas heterogéneas de o promover e avaliar e onde, idealmente, se conjugarão os dois modelos de desenvolvimento, com o da territorialidade como alternativa local (sobretudo nas regiões marginalizadas) ao funcionalista, este mais de escala maior.

O CONTEXTO PORTUGUÊS

Após um período de letargia, o restabelecimento da democracia em Portugal, com o 25 de abril de 1974, acelerou o percurso urbanístico nacional. Ora, a exemplo do que foi sucedendo um pouco por todo o então dito primeiro mundo, observou-se acentuadamente o fenómeno da “**urbanização**” e, com ele, os perniciosos **desequilíbrios regionais**.

Contudo, a nossa urbanização teve contornos peculiares, a exemplo da generalidade do sul europeu, isto é, não foi uma urbanização industrializada, antes baseada nos serviços (Chorianopoulos, 2002). Tal facto contribuiu, a par de uma dominante cultura política centralista e de uma administração pública estruturada numa base napoleónica, no meu entender, para um agravamento das consequências do efeito das **assimetrias regionais**.

«**Após um período de letargia, o restabelecimento da democracia em Portugal, com o 25 de abril de 1974, acelerou o percurso urbanístico nacional. Ora, a exemplo do que foi sucedendo um pouco por todo o então dito primeiro mundo, observou-se acentuadamente o fenómeno da “urbanização” e, com ele, os perniciosos desequilíbrios regionais. Contudo, a nossa urbanização teve contornos peculiares, a exemplo da generalidade do sul europeu, isto é, não foi uma urbanização industrializada, antes baseada nos serviços (Chorianopoulos, 2002).**

Urge, então, a necessidade premente de correção desses desequilíbrios, num **processo de integração** que tenha em linha de conta critérios de eficiência económica mas, também, de equidade social e de manutenção da biodiversidade, num quadro de garantia do desenvolvimento sustentável.

Bilhim (2008) refere **três níveis de planeamento urbanístico** (nacional e internacional; regional e sub-regional; local e de pormenor), apontando alguns possíveis **instrumentos de desenvolvimento regional** (Regionalização, Distritos Industriais, Agências de Desenvolvimento Regional) a par de toda uma série de **políticas de desenvolvimento regional**, aos níveis micro, macro e de coordenação.

Certo será que o **sucesso na implementação de uma qualquer política de desenvolvimento regional** implicará sempre o envolvimento dos atores regionais, a capacidade do Estado em bem servir os cidadãos, a capacidade de cooperação e interligação entre os diversos agentes, toda uma identidade regional característica e, sobretudo, uma visão sistémica...

CONCLUSÃO

O ser humano é um ser racional... e tende a sê-lo! Lógico será que lhe seja inerente uma certa preocupação com a eficiência de procedimentos e processos.

Ao longo dos tempos tem sido crescente a preocupação com a otimização da utilização dos recursos disponíveis, até dada a conhecida escassez e finitude dos mesmos. No que à administração pública diz respeito, a questão não

« **Deste modo, a crise do Estado Providência e a situação dramática das nossas contas públicas em particular, exigirá um reforço dos mecanismos de descentralização de atribuições e competências (administrativas e financeiras), de accountability mas também de participação cívica dos cidadãos (sobretudo a nível local), ao mesmo tempo em que se deverão conjetar mudanças nos sistemas políticos e de gestão da administração pública, ao nível das estruturas, das pessoas e da própria cultura, sempre levando em linha de conta um modelo de desenvolvimento sustentável.**

se coloca de forma distinta.

Agora, **o ser humano é também um ser eminentemente social** e que se regula por ditames da moral, da ética e do bem-estar social... ou deveria regular-se!

Atenta a envolvente e factualidade anteriormente descritas nada melhor definirá toda esta problemática do desenvolvimento local sustentável que a máxima **“Think Global, Act Local”**.

Nesta conformidade, emana de uma forma natural a necessidade do **reforço da descentralização**, integrando nacional com local (e porque não com um nível intermédio?) e funcionalidade com territorialidade, sempre numa perspetiva sustentável, isto é, persistente e consistente.

É opinião pessoal que as altera-

ções estruturais que Portugal tem vindo e/ou necessite vir a sofrer, redundem num **projeto motivador e inclusivo de melhoria da qualidade de vida** de todos os cidadãos portugueses.

Acresce que a reformulação e a transição para um **novo modelo** deverá passar por uma obediência alargada ao verdadeiro conceito de **“desenvolvimento sustentável”**, exigindo todo um **conjunto coerente e estratégico de reformas** ao nível político, económico e financeiro e, de forma determinista, ao nível social.

Deste modo, a crise do Estado Providência e a situação dramática das nossas contas públicas em particular, exigirá um reforço dos mecanismos de descentralização de atribuições e competências (administrativas e financeiras), de *accountability* mas também de participação cívica dos cidadãos (sobretudo a nível local), ao mesmo tempo em que se deverão conjetar mudanças nos sistemas políticos e de gestão da administração pública, ao nível das estruturas, das pessoas e da própria cultura, sempre levando em linha de conta um modelo de desenvolvimento sustentável.

Ainda que para tal se imponha a necessidade de um exercício elementar de “desconstrutivismo” estruturante. Porém, nunca subestimando uma lógica integralista e de sustentabilidade.

Referências bibliográficas

- Bilhim, João. 2004. A Governação nas Autarquias Locais. Estoril: Principia.
Chorianopoulos, Ioannis. 2002. “Urban Restructuring and Governance: North-South Differences in Europe and the EU URBAN Initiative”. *Urban Studies* 39 (4): 705-726.
Montalvo, António Rebordão. 2003. O Processo de Mudança e o Novo Modelo de Gestão Pública Municipal. Coimbra: Almedina.



JOSÉ MANUEL DE MATOS ROSA

Filiado no STI e Deputado à Assembleia da República

O pós-troika português. Contenção, crescimento, consenso

“No período pós-troika, como ainda há bem pouco tempo lembrou o Presidente da República, “Portugal, à semelhança dos outros Estados da Zona Euro, continuará sujeito a um acompanhamento rigoroso por parte das autoridades europeias”. O objectivo é garantir a sustentabilidade da dívida pública e que as regras de equilíbrio orçamental sejam cumpridas, de forma “evitar desequilíbrios macroeconómicos”.

Indo ao encontro destes objectivos, foi aprovado, entre 2011 e 2013, um conjunto de legislação que incluía, o pacote *six-pack*, o Tratado de Estabilidade, Coordenação e Governação da UEM (Tratado Orçamental) e o denominado *two-pack*, (dois regulamentos comunitários).”

Portugal caminha a passos largos e com determinação para o final do programa de assistência económica e financeira. No passado dia 17 de Maio, chegou ao fim um dos mais difíceis e exigentes períodos da história de Portugal.

Ao longo de três anos difíceis, foi possível introduzir um vasto conjunto de reformas, com o objectivo de baixar a despesa do Estado, corrigir o défice e relançar a economia, combatendo a recessão e o desemprego, o maior flagelo social dos últimos anos.

Mas o reequilíbrio das finanças

portuguesas, a reforma das instituições do Estado e o apoio aos mais desfavorecidos não acabam aqui.

Como defende o Primeiro-Ministro, Pedro Passos Coelho, a **“tarefa que se impõe para o “pós-troika” é fazer crescer a economia, pôr as instituições ao serviço dos cidadãos, corrigir as desigualdades e promover a justiça social.”**

É por ser um conjunto de questões tão vastas e complexas e com tanto impacto na vida de tantos portugueses, que são tão importantes os compromissos entre os principais partidos – PSD, CDS e PS – e os parceiros sociais.

Neste sentido, podemos resumir o futuro de Portugal pós-troika como a época dos três “c”, de contenção, crescimento e consenso. Vejamos o que cada um implica.

No período pós-troika, como ainda há bem pouco tempo lembrou o Presidente da República, **“Portugal, à semelhança dos outros Estados da Zona Euro, continuará sujeito a um acompanhamento rigoroso por parte das autoridades europeias”**. O objectivo é garantir a sustentabilidade da dívida pública e que as regras de equilíbrio orçamental sejam cumpridas, de forma **“evitar dese-**

Portugal caminha a passos largos e com determinação para o final do programa de assistência económica e financeira. No passado dia 17 de Maio, chegou ao fim um dos mais difíceis e exigentes períodos da história de Portugal.

Ao longo de três anos difíceis, foi possível introduzir um vasto conjunto de reformas, com o objectivo de baixar a despesa do Estado, corrigir o défice e relançar a economia, combatendo a recessão e o desemprego, o maior flagelo social dos últimos anos.



quilíbrios macroeconómicos”.

Indo ao encontro destes objectivos, foi aprovado, entre 2011 e 2013, um conjunto de legislação que incluía, o pacote *six-pack*, o Tratado de Estabilidade, Coordenação e Governação da UEM (Tratado Orçamental) e o denominado *two-pack*, (dois regulamentos comunitários).

De acordo com esta legislação, os Estados da Zona Euro devem assegurar um défice das administrações públicas não superior a 3 por cento do PIB e um défice estrutural (o défice orçamental corrigido das variações cíclicas e das medidas extraordinárias e temporárias) não superior a 0,5 por cento do PIB. Apenas ficam a salvo os Estados-membros com um rácio da dívida pública significativamente inferior a 60 por cento do PIB.

Portugal, só em 2015 atingirá um défice orçamental inferior a 3 por cento do PIB, enquanto que o défice estrutural deverá este ano rondar os 2,5 por cento.

Ou seja, estamos ainda longe das metas que nos serão impostas no período pós-troika. Tanto mais quanto se prevê que, em 2014, a dívida pública seja superior a 126 por cento do PIB.

Ora, como também destacou o Presidente da República, **“presupondo um crescimento anual do produto nominal de 4 por cento e uma taxa de juro implícita da dívida pública de 4 por cento, para atingir, em 2035, o valor de referência de 60 por cento para o rácio da dívida, seria necessário que o Orçamento registasse, em média, um excedente primário**

anual de cerca de 3 por cento do PIB.” Em 2014, este excedente primário não deve ultrapassar os 0,3 por cento do PIB.

Por outro lado, já a partir de 2014, os Estados-membro terão que submeter as suas propostas de Orçamento e respectivo quadro macroeconómico à Comissão Europeia e ao Eurogrupo, mesmo antes de serem conhecidos pelos respectivos parlamentos.

Para além deste condicionalismo, os Estados-membro que beneficiem de programas de assistência financeira, como Portugal, estão sujeitos a uma supervisão económica e orçamental reforçada (Regulamento 472/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho).

Ou seja, queiramos ou não queiramos, Portugal está obrigado a manter uma rigorosa política de contenção, única via para cumprir os objectivos fixados para os Estados-membro da zona euro.

No entanto, conter a despesa não é a única via para atingir a tão desejada recuperação do país.

CRESCER ACIMA DA MÉDIA DOS ÚLTIMOS DOZE ANOS

Portugal precisa de conciliar consolidação orçamental com políticas activas de crescimento sustentável, que tragam mais e melhor qualidade de vida aos portugueses.

Crescimento sustentável não significa, contudo, o modelo adoptado por governos anteriores, baseado em políticas de obras públicas geradora de endividamento.

Como o Primeiro-Ministro afirmou recentemente, temos que colocar Portugal a “crescer nos próximos anos acima da média dos últimos doze anos”. O que só



A prioridade deverá ser dada às empresas, nomeadamente as PME's, apelando ao desenvolvimento da indústria, à produção de bens e serviços transaccionáveis e à melhoria do transporte de mercadorias, apoiando o crescimento das exportações. É através de uma correcta aplicação dos fundos estruturais, políticas activas de captação de investimento externo e incentivos fiscais ao tecido empresarial – de que a reforma do IRC é um bom exemplo – que conseguiremos combater activamente o desemprego (e o desemprego jovem) e a exclusão social. Mais do que a contenção orçamental, só o crescimento económico poderá gerar riqueza e emprego sustentável para os portugueses.

poderá ser feito por investimentos sustentáveis através, designadamente, de um bom aproveitamento dos fundos europeus.

Neste sentido, reveste-se de especial importância a correcta utilização dos fundos do novo Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN).

A prioridade deverá ser dada às empresas, nomeadamente as PME's, apelando ao desenvolvimento da indústria, à produção de bens e serviços transaccionáveis e à melhoria do transporte de mercadorias, apoiando o crescimento das exportações.

É através de uma correcta

aplicação dos fundos estruturais, políticas activas de captação de investimento externo e incentivos fiscais ao tecido empresarial – de que a reforma do IRC é um bom exemplo – que conseguiremos combater activamente o desemprego (e o desemprego jovem) e a exclusão social. Mais do que a contenção orçamental, só o crescimento económico poderá gerar riqueza e emprego sustentável para os portugueses.

Neste sentido, assumem especial importancia os indicadores relativos ao desempenho do PIB português que registaram, no final de 2013, um crescimento homólogo superior à zona euro.

De acordo com o Eurostat, Portugal conseguiu mesmo uma variação homóloga de 1,6 por cento no quarto trimestre, em comparação com um crescimento, no total da zona euro, de 0,5 por cento. Resultados que superaram mesmo os da Alemanha, que se ficou por um crescimento de 1,4 por cento neste período.

Estes, a par de muitos outros indicadores, como o crescimento das exportações e da produção industrial, a criação de empresas e de novos empregos, parecem confirmar que o rumo seguido pelo Governo PSD/CDS tem sido o correcto, conduzindo Portugal a uma nova fase da sua história recente.

Por isso é tão importante que este rumo – de contenção e de crescimento – possa ser mantido no pós-troika, sem disrupções que ponham em causa os feitos alcançados.

É neste âmbito, que a palavra consenso assume uma relevância muito particular.

CONSENSO INTERPARTIDÁRIO É O MELHOR CAUTELAR

“O melhor programa cautelar que podíamos ter em Portugal era um acordo interpartidário entre as diferentes forças políticas”, defendeu recentemente o Presidente da República, lembrando que os investidores estrangeiros reagem de forma muito negativa à palavra reestruturação.

Mas não são só o Presidente da República ou o Primeiro-Ministro a defenderem entendimentos estratégicos entre os principais partidos e os parceiros sociais.

Figuras de proa da política internacional, como o ex-presidente do Eurogrupo e candidato do PPE à presidência da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker, defendem as virtudes de um consenso nacional em torno das medidas de austeridade que vão garantir a consolidação orçamental.

« Juncker defende mesmo que, “além dos partidos políticos, os parceiros sociais têm de estar envolvidos na discussão das medidas para o futuro”, frisando que, “o consenso é importante, Portugal não pode dar-se ao luxo de qualquer crise política, da qual não recuperaria”.

Na linha, aliás, de Poul Thomsen, chefe da equipa do Fundo Monetário Internacional na troika entre 2011 e 2012, e que é peremptório a afirmar: “reformas estão incompletas, é preciso consenso considerável”.

Juncker defende mesmo que, “além dos partidos políticos, os parceiros sociais têm de estar envolvidos na discussão das medidas para o futuro”, frisando que, “o consenso é importante, Portugal não pode dar-se ao luxo de qualquer crise política, da qual não recuperaria”.

Na linha, aliás, de Poul Thomsen, chefe da equipa do Fundo Monetário Internacional na troika entre 2011 e 2012, e que é peremptório a afirmar: “reformas estão incompletas, é preciso consenso considerável”.

Sem um **“consenso político e social”** em torno das políticas da troika, a agenda de reformas vai ficar incompleta e Portugal terá dificuldade em crescer mais ou, pelo menos, o suficiente para deixar para trás anos e anos de declínio, defende Thomsen, para quem **“Portugal já completou dois terços da consolidação orçamental necessária, mas como numa maratona, agora falta a parte mais difícil”.**

Por tudo isto, pela delicadeza de todos estes aspectos com que Portugal hoje se debate, precisamos de estabilidade. Estabilidade política e estabilidade social.

Precisamos de conciliar a contenção orçamental, onde ainda falta um terço do caminho a percorrer, com crescimento sustentável – implementando novos modelos de investimento e gerando um desenvolvimento como Portugal nunca teve.

E a única forma de o realizar com propriedade e eficácia é através de consensos que comprometam as diferentes forças políticas e os parceiros sociais com o superior interesse de Portugal.

**PAULO RALHA**

Presidente do STI

Análise ao Documento de Estratégia Orçamental 2014-2018

De acordo com o dicionário Houaiss do português actual, *estratégia* é: “A arte de aplicar com eficácia os recursos de que se dispõe ou de explorar as condições favoráveis de que porventura se desfrute, visando o alcance de determinados objectivos”.

Para o caso presente, esses objectivos são orçamentais e reportam-se aos anos de 2014 a 2018.

As definições são importantes porque circunscrevem o terreno da análise que se “pisa”, permitindo efectuar um confronto, tão objectivo quanto possível, entre o que se define como estratégia e o que está plasmado no documento estratégico; entre o prisma da realidade que é reflectido como ponto de partida para esta estratégia e a realidade que pode ser aduzida de outras fontes, igualmente como ponto de partida. Há, no entanto, que ter presente que não há análises neutras, até porque, para existirem, teriam de ser concebidas por entidades supra-humanas – uma espécie até hoje desconhecida, mesmo tendo em conta a definição que dela faz Nietzsche. E que a *economia* e a *finança*, enquanto “ciências” são bases teóricas para a acção, devem servir o homem e não aprisioná-lo.

Face à relevância que este documento possui para a vida dos portugueses, mormente dos tra-

balhadores da AT, optou-se por fazer a sua explanação de forma exhaustiva e acrítica numa primeira parte, reservando-se a parte final do artigo para desenvolver os comentários críticos.

I. PRESSUPOSTOS OPTIMISTAS

Toda a estratégia parte de pressupostos. Os pressupostos da estratégia orçamental que se analisam são macroeconómicos - relativos ao enquadramento internacional, aos mercados financeiros e aos desenvolvimentos recentes em Portugal -, e previsionais, levando em consideração os principais riscos internacionais, com impacto na economia portuguesa, e os riscos relacionados com a actividade económica interna.

De acordo com o Documento de Estratégia Orçamental (DEO), em termos internacionais, as projecções apontam para um reforço do crescimento económico em 2014, que se irá incrementar em 2015. Assenta este optimismo no facto de terem diminuído os riscos financeiros associados às dívidas soberanas, de se prever uma melhoria da procura externa e uma recuperação gradual da procura interna.

De acordo com o Documento de Estratégia Orçamental (DEO), em termos internacionais, as projecções apontam para um reforço do crescimento económico em 2014, que se irá incrementar em 2015. Assenta este optimismo no facto de terem diminuído os riscos financeiros associados às dívidas soberanas, de se prever uma melhoria da procura externa e uma recuperação gradual da procura interna.

que regista desde 2013, e que a inflação na zona euro vai abrandar para uma média anual de 1%, devido, em parte, à descida dos preços das matérias-primas e à apreciação da taxa de câmbio do euro.

Para Portugal, em termos financeiros, o cenário projectado também é optimista. Apesar do facto dos empréstimos de cobrança duvidosa terem aumentado, dos empréstimos à habitação, registarem uma certa estabilidade, derivada do nível relativamente baixo das taxas de juro, e das taxas respeitantes a novos empréstimos, concedidos às empresas não financeiras, serem superiores à média da zona euro, para Portugal, em termos financeiros, o cenário projectado também é optimista.

Do cenário macroeconómico para Portugal realça-se a melhoria da actividade económica registada face a 2012, explicada por uma quebra menos expressiva da procura interna e pelo aumento das exportações, em relação . ao desemprego as expectativas são que comece a decrescer, de forma ligeira, a partir de 2014.

Com base nesta projecção prevê-se que o PIB português, que foi negativo em 2012 (-3,2%) e em 2013 (-1,4%), passe a positivo em 2014 (1,2%) e mantenha, até 2018, uma trajectória ascendente até ao patamar dos 1,8%. Prevê-se também que o consumo privado cresça 0,7%, que o consumo público diminua 1,6% em 2014 e 1,5% em 2015, que o investimento cresça 3,3% (em 2013 foi de - 6,6%) e que as exportações subam para 5,7% em 2014 e registem taxas de crescimento de 5% nos anos seguintes. Os preços deverão retomar uma trajectória moderada-

Do cenário macroeconómico para Portugal realça-se a melhoria da actividade económica registada face a 2012, explicada por uma quebra menos expressiva da procura interna e pelo aumento das exportações, em relação . ao desemprego as expectativas são que comece a decrescer, de forma ligeira, a partir de 2014. Com base nesta projecção prevê-se que o PIB português, que foi negativo em 2012 (-3,2%) e em 2013 (-1,4%), passe a positivo em 2014 (1,2%) e mantenha, até 2018, uma trajectória ascendente até ao patamar dos 1,8%. Prevê-se também que o consumo privado cresça 0,7%, que o consumo público diminua 1,6% em 2014 e 1,5% em 2015, que o investimento cresça 3,3% (em 2013 foi de - 6,6%) e que as exportações subam para 5,7% em 2014 e registem taxas de crescimento de 5% nos anos seguintes.

mente ascendente, mas não se esperam grandes pressões salariais, tendo em conta a elevada taxa de desemprego existente.

2. RISCOS POTENCIAIS

Neste cenário, e ainda de acordo com o DEO, os principais riscos internacionais derivam do baixo crescimento económico da China, da subida das taxas Euribor e do risco de aumento do preço do petróleo. Em termos internos os principais riscos apontados são

a diminuição da taxa de crescimento do PIB e o aumento da taxa de desemprego. Cada um destes cenários é, depois, analisado individualmente. Como resultado, a concretização de qualquer um dos riscos apontados, ainda que de forma isolada, teria consequências negativas ao nível do PIB.

A estes riscos somam-se os que derivam das responsabilidades contingentes, nomeadamente com origem nas garantias concedidas ao sector bancário e as derivadas da renegociação das Parcerias Público-Privadas (PPP's).

Sobre as garantias concedidas ao sector bancário pode ler-se no DEO que:“(...) mesmo que as Instituições de Crédito não tenham capacidade para honrar os seus compromissos, é reduzido o risco de incumprimento das operações garantidas pelo Estado, dado que a legislação vigente permite aos Bancos reestruturar a dívida garantida, prorrogando o seu vencimento de três para cinco anos.” (p. 52).

Sobre as PPP's, refere o DEO que foram apresentados vários pedidos de indemnização/reposição do equilíbrio financeiro susceptíveis de gerar encargos futuros, concluindo que:“(...) poderá existir um risco elevado do desfecho deste processo envolver encargos orçamentais para o parceiro público.” (p. 55).

3. IMPACTO DAS REFORMAS ESTRUTURAIS

“No seu conjunto estas reformas pretendiam aumentar o PIB potencial da economia portuguesa, tornando-a mais dinâmica e flexível, criando vantagens competitivas duradouras a nível global e assegurando a sustentabilidade do

sector público e dos serviços por ele prestados.” (idem, p. 20).

Em termos concretos, as Reformas Estruturais visaram: (1) Apostar na produção de bens transaccionáveis, favorecendo a exportação; (2) Reduzir barreiras à dinamização da economia, particularmente ao nível das restrições legais e dos custos de contexto; (3) Promover o investimento, em particular o investimento directo estrangeiro em sectores transaccionáveis; (4) Reduzir as rendas excessivas em sectores protegidos; (5) Promover um funcionamento eficiente do mercado, especialmente através de uma justiça célere e de uma regulação eficaz; (6) Criar um enquadramento legal favorável à criação de emprego; (7) Focalizar os recursos do Estado nas actividades para as quais este apresenta especial vocação; e (8) Aumentar a eficiência, flexibilidade e transparência da administração pública.

Relativamente a estes objectivos as Reformas Estruturais incidiram sobre: (1) a Gestão e a transparência das Finanças Públicas; (2) a renegociação das PPP's; (3) a redução do sector empresarial do Estado; (4) a reforma da administração fiscal, através do lançamento da reforma do IRC e da execução de **“(...) importantes medidas de combate à fraude e evasão fiscal, particularmente no que respeita ao reforço operacional e processual da Administração Tributária e ao alargamento da base tributária.”** (ibidem, p. 21); (5) a reforma da administração pública, através do decréscimo progressivo de funcionários públicos, dos cortes salariais e do aumento do horá-

rio de trabalho impostos, a *limine*; (6) reformas na saúde e na educação; (7) a liberalização do mercado da electricidade, do gás natural das telecomunicações e das redes de transporte; (10) a redução das barreiras à entrada de novas empresas no mercado nacional; (11) a habitação e o arrendamento, com a introdução de um regime fiscal de incentivo ao arrendamento e a extinção dos benefícios fiscais associados à compra de habitação; (12) a defesa, com o ajustamento dos rácios de despesa (60% em pessoal, 25% em operação e manutenção e 15% em investimento em capacidades, incluindo, investigação, desenvolvimento e inovação) e o redimensionamento das Forças Armadas para um efectivo global entre 30.000 e 32.000 militares; (13) a justiça, com a redução do número de tribunais, a adopção de um novo modelo para a sua gestão e a introdução de um novo Código do Processo Civil, que tornou a justiça mais célere e eficiente; e (14) a regulação e concorrência e o licenciamento, com o reforço do papel dos reguladores e a simplificação de actos administrativos.

 **Sobre as PPP's, refere o DEO que foram apresentados vários pedidos de indemnização/reposição do equilíbrio financeiro susceptíveis de gerar encargos futuros, concluindo que: “(...) poderá existir um risco elevado do desfecho deste processo envolver encargos orçamentais para o parceiro público.”**

Sobre o impacto destas reformas, a OCDE afirma que:“(...) poderão conduzir a um crescimento incremental do PIB português na ordem dos 3,5% até 2020.” (ibidem, p. 23). A Comissão Europeia, por seu lado:“(...) conclui que o potencial de crescimento da economia portuguesa resultante da execução de reformas estruturais nos mesmos dois sectores é de 3% nos primeiros 5 anos, podendo alcançar os 5% do PIB nos 10 anos seguintes (...)” (ibidem, p. 24). Por fim, estudos do FMI:“(...) estimam que o efeito das reformas estruturais já realizadas aumente o PIB potencial de longo prazo em 0.7 pontos percentuais, face a um cenário sem reformas, podendo ser superior a 1p.p. em caso de aplicação total das reformas.” (ibidem, p. 24). Em face destes resultados encorajadores, o Governo supõe:“(...) que as reformas estruturais devem ser uma constante no horizonte de médio prazo. No período que se abre após a conclusão do PAEF, e para além do reforço do trabalho feito e do lançamento de novas iniciativas, urge desenvolver métricas rigorosas para aferir o impacto real das medidas já empreendidas.” (ibidem, p.24).

4. MEDIDAS DE ESTRATÉGIA ORÇAMENTAL

No seguimento desta análise o Governo propõe como medidas de estratégia orçamental, para o quinquénio 2014-2018: (1) a redução da despesa relativa a estudos, pareceres, projectos e consultoria e outros trabalhos especializados; (2) a reorganização da estrutura de custos com Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC); (3) a continuação da reestruturação do

«**Sobre o impacto destas reformas, a OCDE afirma que: “(...) poderão conduzir a um crescimento incremental do PIB português na ordem dos 3,5% até 2020.” (ibidem, p. 23). A Comissão Europeia, por seu lado: “(...) conclui que o potencial de crescimento da economia portuguesa resultante da execução de reformas estruturais nos mesmos dois sectores é de 3% nos primeiros 5 anos, podendo alcançar os 5% do PIB nos 10 anos seguintes (...).” (ibidem, p. 24). Por fim, estudos do FMI: “(...) estimam que o efeito das reformas estruturais já realizadas aumente o PIB potencial de longo prazo em 0.7 pontos percentuais, face a um cenário sem reformas, podendo ser superior a 1p.p. em caso de aplicação total das reformas.”**

Sector Empresarial do Estado; (4) a compressão adicional de despesa a nível sectorial; (5) a diminuição das despesas com pessoal através da redução de efectivos por aposentação; (6) a diminuição das despesas com pessoal por efeito carry-over da execução de Programas de Rescisões por Mútuo Acordo e pela utilização do Sistema de Requalificação de trabalhadores; (7) o aumento de receita pela alteração ao modelo de exploração de jogo e pelo efeito carry-over do aumento da contribuição para a ADSE, SADs e ADM por parte dos respectivos beneficiários; (8) a fixação de limites à despesa pública com medicamentos; e (9) o recurso a medidas de carácter pontual, relativas a concessões a realizar em 2015 (Oceanário e Companhia das Lezírias e Alter).

Sobre a importância de iniciar a reversão de medidas de carácter transitório: “(...) a questão principal residiu na determinação no espaço orçamental disponível para iniciar o processo de reversão, atendendo a dois pressupostos-chave: (1) a compensação do impacto orçamental da decisão de

forma a cumprir o limite para o défice em 2015; e (2) a opção por medidas de carácter permanente para assegurar a continuidade do ajustamento no futuro.” (ibidem, p. 39).

As medidas tomadas foram as seguintes: (1) **devolução de 20% dos salários cortados em 2015**, fazendo depender a devolução de iguais percentagens no futuro, da diminuição do número de efectivos na Administração Pública (AP) e de outros ganhos de eficiência, não especificados; (2) reversão da redução remuneratória no Sector Público Empresarial, com as mesmas condições; (3) integração de todas as remunerações da AP na **Tabela Remuneratória Única**, de forma imediata para todos os novos trabalhadores e de forma faseada para os restantes; (4) **redução dos suplementos** existentes, reconduzindo-os à remuneração base, nos casos em que a devam integrar ou, alternativamente reconduzindo-os a uma de três categorias agregadoras de suplementos - função ou condições do exercício de funções / responsabilidade, comando ou direc-

ção / resultados. Por regra, haverá apenas um suplemento admissível por categoria, somando os valores justificados num único suplemento. (ibidem, p. 41); (5) **retoma das progressões e promoções**, de forma gradual; (6) **substituição do CES por uma Contribuição de Sustentabilidade**, entre 2 e 3,5%, para pensões acima dos 1.000 euros, além de que a taxa de actualização anual das pensões ficará dependente da relação entre receitas e despesas e reflectirá todas as alterações verificadas a nível demográfico e económico; (7) **aumento da contribuição de todos os trabalhadores para os sistemas de previdência social (CGA ou SS)** em 0,2%; (8) **aumento da taxa normal de IVA** para 23,25%.

5. MEDIDAS FISCAIS

Sobre as Medidas Fiscais, neste documento agrupadas sob o manto de “Reforma Fiscal”, é feita menção à fusão das três direcções gerais, com o objectivo estratégico de: “(...) renovação da missão e objectivos da administração tributária e aduaneira, em assegurar maior coordenação na execução das políticas fiscais e em garantir uma mais eficiente alocação e utilização dos recursos existentes.” (ibidem, p. 71). É também feita referência à criação da Unidade dos Grandes Contribuintes, que teve reflexos no aumento da receita do IRC; ao PREMAC e a uma reformulação das estruturas organizativas e dos processos de funcionamento da AT, passando de uma estrutura organizada por imposto, para uma estrutura organizada por funções; à criação de um Departamento de Serviço do Contribuin-

te, que concentrará num só departamento os serviços actualmente prestados por diversas unidades; e ao incremento da simplificação e da eficiência do ordenamento jurídico-tributário.

Sobre o reforço do **Combate à Fraude e à Evasão Fiscal** reafirma-se a necessidade de: “(...) por um lado promover um alargamento da base tributável, garantindo que todos são chamados a contribuir de acordo com a sua real capacidade contributiva e, por outro, assegurar que a administração tributária tem à sua disposição os meios necessários para controlar e fiscalizar as situações de evasão fiscal e de economia paralela.” (ibidem, p. 72). Estes objectivos, segundo o DEO, ora são alcançados através do agravamento das molduras penais associadas aos crimes praticados, ora através da de um conjunto de medidas destinadas a reforçar o combate à fraude e evasões fiscais nos sectores e operações considerados de elevado risco. A medida emblemática é a reforma da facturação (entenda-se e-Factura) e a “cereja em cima do bolo” a “Factura da Sorte”.

Sobre a **reforma do IRC** referem-se como principais objectivos a redução das obrigações fiscais e da carga fiscal sobre as PME, uma vez que estas ficarão dispensadas de pagamento especial por conta e das tributações autónomas relacionadas com a sua actividade. Refere-se também a redução da taxa de 25 para 23%, com o propósito de tornar Portugal um país com uma das taxas de IRC mais atractivas da Europa.

A **reforma do IVA** é também alvo de referência, fazendo-se menção de desenvolver as três

« **O Combate à Fraude e à Evasão Fiscal segundo o DEO, ora são alcançados através do agravamento das molduras penais associadas aos crimes praticados, ora através da de um conjunto de medidas destinadas a reforçar o combate à fraude e evasões fiscais nos sectores e operações considerados de elevado risco. A medida emblemática é a reforma da facturação (entenda-se e-Factura) e a “cereja em cima do bolo” a “Factura da Sorte”.**

reformas do IVA concretizadas em 2013: regime de simplificação de prova de exportação, regime dos créditos incobráveis e criação do regime de IVA de caixa.

Com a **reforma do IRS** pretende-se atingir objectivos de simplificação das obrigações declarativas e facilitação do cumprimento das obrigações, de promoção da mobilidade social, através da avaliação da tributação que incide sobre o trabalho, e de protecção das famílias, tendo em conta a importância da natalidade e a inversão do défice demográfico.

Por fim, sobre a **Fiscalidade Verde**, refere-se a constituição de uma Comissão que proporá alterações legislativas no sentido de simplificar a tributação ambiental e energética, “(...) de forma a promover a competitividade económica, a sustentabilidade ambiental e a eficiente utilização dos recursos, no âmbito de um modelo de crescimento sustentável mais eficaz.” (ibidem, p. 76), assim como a

revisão de questões relacionadas com o direito do ambiente, nomeadamente de cariz regulatório.

COMENTÁRIO FINAL

Depois de lido e analisado o DEO impõe-se identificar como seu *leit-motiv* subjacente a imensa carga ideológica, de cariz neoliberal que o impregna. Entendendo-se aqui neoliberalismo como a teoria económica que defende um mercado livre e auto-regulado, no qual a intervenção do Estado é mínima, no pressuposto axiomático de que: “(...) é o carácter e não o volume da actividade governamental que é importante.” (Hayek in *Le Monde Diplomatique*, ed. Julho 2008, pp. 2/3). Ou seja, que há uma parte do Estado que, apesar de tudo, importa preservar para manter o poder. Parte essa que se encontra pragmatizada em Portugal no artigo 10.º da Lei 12-A/2008, onde se especificam os órgãos nucleares que caracterizam um Estado Mínimo, ou Policial: Segurança, Justiça, Diplomacia e Defesa.

Esta linha ideológica encontra eco ao longo de todo o DEO, por exemplo na forma como se faz referência aos métodos produtivos e de gestão das entidades privadas, na óptica governamental, melhores que os públicos (vide DEO, p. 64). Mas também nas referências que faz ao desemprego – “(...) não se esperando grandes pressões salariais tendo em conta a ainda elevada taxa de desemprego estimada (...)” (DEO, p. 10)–, que encontra eco nas consequências previstas por Marx, no que diz respeito à desvalorização do factor trabalho, por via do exército de desempregados dispostos a trabalhar por qualquer preço – factor valorizado

para a estratégia económica seguida. E, ainda, e mais concretamente, pela implementação de políticas que visam a redução de direitos sociais, como é o caso da retirada dos benefícios que existiam ao nível da aposentação, condicionando a idade de reforma a um factor de sustentabilidade; de empobrecimento e desvalorização do valor do trabalho, através da manutenção maioritária dos cortes salariais, de condicionar a reversão dos cortes no futuro à diminuição de efectivos na Administração Pública e a outros ganhos de eficiência, e através do aumento do horário de trabalho; da substituição de cortes provisórios nas pensões, por cortes definitivos; de diminuição do investimento na saúde e na educação, com o encerramento de escolas e a “optimização” da gestão dos cuidados de saúde e racionamento de medicamentos, que tem conduzido ao empobrecimento da resposta do Estado nestas áreas; na política de encerramento de tribunais; ou ainda na implementação de uma política de privatizações que, sob um chorrilho de pretensos benefícios (diversificar as fontes de financiamento, reforçar os capitais próprios, promover a competitividade da economia e realizar programas de expansão internacional mais consolidados nas empresas privatizadas (idem, p. 64)), colocam sectores fulcrais – casos da água e da rede energética – sob a alçada de empresas privadas, com objectivos, na maioria das vezes, antagónicos aos do Estado e dos portugueses.

Esta carga ideológica manifesta-se também em termos fiscais, onde um dos objectivos, nem sempre publicamente manifestos, da

reforma do IRC, foi o de desonerar a carga fiscal das grandes empresas e dos bancos.

Verifica-se assim que, por todo o documento abundam medidas que se regem pelo lema “menos Estado, melhor Estado”. Contudo, e como refere Pedro Nogueira Ramos, no seu livro “Torturem os Números que eles Confessam”: “(...) não é correcto dizer que o Estado gasta, por sua conta e benefício, (quase) 50% da produção nacional, pela simples razão que as Administrações Públicas são basicamente uma entidade redistributiva. Isto é, o papel das Administrações Públicas é em grande medida retirar a uns para dar a outros, pelo que quando gastam estão a

« Verifica-se assim que, por todo o documento abundam medidas que se regem pelo lema “menos Estado, melhor Estado”. Contudo, e como refere Pedro Nogueira Ramos, no seu livro “Torturem os Números que eles Confessam”: “(...) não é correcto dizer que o Estado gasta, por sua conta e benefício, (quase) 50% da produção nacional, pela simples razão que as Administrações Públicas são basicamente uma entidade redistributiva. Isto é, o papel das Administrações Públicas é em grande medida retirar a uns para dar a outros, pelo que quando gastam estão a dar a outros a gastar, não a impedi-los de o fazer.” (Op. cit., p. 113).

dar a outros a gastar, não a impedi-los de o fazer.” (Op. cit., p. 113).

Outra das características marcantes deste documento é a contradição que deixa transparecer em relação a alguns dos seus pressupostos, que podem fazer ruir toda a construção de objectivos e medidas que são propostas a jusante. Destas contradições, pela sua relevância e alcance, referir-nos-emos a três: o preço do petróleo, a renegociação dos contratos PPP's e o PIB.

Com relação ao petróleo, é referido que: “O preço do petróleo deverá, em 2014 e 2105, situar-se em média, em cerca de 104,2 USD/bbl (75€/bbl), prosseguindo a trajetória descendente registada em 2013.” (DEO, p. 2). Umas páginas à frente, volta-se a frisar que: “(...) o preço do petróleo deverá registar, em 2014, uma ligeira diminuição (...)” (idem, p. 7). Contudo, na p. 12, abordando os riscos externos que podem condicionar a estratégia, já se refere a possibilidade de aumentos adicionais do preço do petróleo, embora sem que se tome em conta toda a relevância que o conflito ucraniano possa ter nesta matéria, pela ameaça que coloca sobre a viabilidade das medidas e metas ambicionadas. Tanto mais que a consequência dos riscos apontados neste DEO são analisados individualmente, quando na realidade existem riscos associados ao aumento do preço do petróleo que tem um factor multiplicador na economia, que não deveria ser ignorado.

No que diz respeito à renegociação das PPP's começa o DEO por referir que: “A renegociação dos contratos PPP's gerará uma poupança de 7.500 milhões de

euros ao longo da vida útil dos projectos (...).” (DEO, p. 23). Contudo, na p. 36, e a propósito da necessidade de concretizar medidas de consolidação orçamental num montante de 0,8%, refere o mesmo documento que uma das principais pressões negativas que obstem a essa concretização é o acréscimo dos encargos com as PPP's, face a 2014. De forma a deixar claro a que tipo de pressões se faz referência, atente-se no que dispõe a pp. 54 do DEO: “Na sequência da apresentação de diversos pedidos de indemnização / reposição do equilíbrio financeiro dos contratos de PPP, apresentados por algumas concessionárias, é de admitir a existência potencial de alguns riscos orçamentais e/ou responsabilidades contingentes susceptíveis de gerar encargos futuros.”.

Consubstancia-se assim uma realidade que muitos portugueses vêm denunciando nos últimos anos: A de que há vacas sagradas e bois de sacrifício. Os contratos firmados com as entidades privadas são sagrados, e, portanto, intocáveis. Os contratos feitos com os trabalhadores da AP e com os pensionistas são sacrificáveis, e, portanto, passíveis de alteração unilateral. E também por esta diferenciação, no modo de actuação do Governo, entre representantes do estado e empresas privadas, se faz sentir o cunho neoliberal das políticas seguidas nesta estratégia.

Por fim, e quanto ao factor PIB, a contradição não resulta da existência de factos contraditórios encerrados neste documento, mas do confronto dos dados que aqui são expostos com a realidade. Isto é, se o crescimento do PIB esperado até 2018, correndo tudo bem,

Consubstancia-se assim uma realidade que muitos portugueses vêm denunciando nos últimos anos: A de que há vacas sagradas e bois de sacrifício. Os contratos firmados com as entidades privadas são sagrados, e, portanto, intocáveis. Os contratos feitos com os trabalhadores da AP e com os pensionistas são sacrificáveis, e, portanto, passíveis de alteração unilateral. E também por esta diferenciação, no modo de actuação do Governo, entre representantes do estado e empresas privadas, se faz sentir o cunho neoliberal das políticas seguidas nesta estratégia.

se cifra entre os 1,2% e os 1,8%, como é que o país poderá pagar a sua dívida, ainda que só a relativa a juros (35 mil milhões de euros para um empréstimo de 78 mil milhões), quando um largo espectro de economistas, de todos os quadrantes políticos (vide Manifesto dos 70), afirma que: “A dívida pública tornar-se-á insustentável na ausência de crescimento duradouro significativo: seriam necessários saldos orçamentais primários verdadeiramente excepcionais, insusceptíveis de imposição prolongada.”. Ora, 1,8% de crescimento do PIB está longe de constituir um crescimento significativo. Além disso: “A crise internacional iniciada em 2008 conduziu, entre outros factores de desequilíbrio, ao crescimento sem precedentes da dívida pública.

No biénio anterior, o peso da dívida em relação ao PIB subira 0.7 pontos percentuais, mas elevou-se em 15 pontos percentuais no primeiro biénio da crise. No final de 2013 a dívida pública era de 129% do PIB e a líquida de depósitos de cerca de 120%. O endividamento externo público e privado ascendeu a 225% do PIB e o endividamento consolidado do sector empresarial a mais de 155% do PIB.”

(Manifesto dos 70). Nesta matéria, o DEO, tentando contrariar a realidade, passa a ser um documento da ordem da utopia, ou um acto de fé, cuja concretização se vislumbra impossível de ser explicado em termos racionais.

Uma terceira característica que pode ser aduzida deste documento é o seu carácter falacioso. Vejam-se a este respeito as referências à e-Factura. Como se este sistema, juntamente com o reforço das molduras penais associadas à prática de crimes fiscais, pudessem ser o antídoto para a fraude e evasões fiscais. De facto regista-se agora um maior número de facturas no sistema. 20%, como refere o DEO.

Mas este facto longe de constituir um factor positivo, torna-se, na realidade, um empecilho para o combate aos sectores onde a fraude e a evasão são mais relevantes. Senão vejamos: A percentagem de economia paralela estimada para Portugal, hoje em dia, ronda os 30% da facturação declarada. Se o sistema e-Factura estivesse de facto a atingir os seus objectivos o aumento de facturação em sede de IVA teria que ser bastante superior aos 2% que lhe são atribuídos. Por outro lado, ao fazer inci-

dir o escrutínio da máquina fiscal e aduaneira sobre apenas alguns sectores de actividade (pequeno comércio e serviços) induz erroneamente a opinião pública a sossegar sobre este fenómeno e a desfocar o seu escrutínio, e a pressão que socialmente pode exercer sobre o Governo, para que este promova medidas que incidam sobre outras áreas de actividade onde, porventura, a fraude e a evasão são superiores, como a banca ou as actividades liberais.

Outro exemplo desta falácia tem a ver com o sector da justiça onde: "(...) as reformas executadas procuraram torná-la mais célere e eficiente. Incluiriam a introdução de um novo mapa judiciário que prevê o encerramento de tribunais com reduzido volume processual e a adoção de um novo modelo de gestão dos tribunais e a promoção da especialização judicial." (DEO, p. 23). Na prática estas medidas redundaram num encerramento de tribunais e no arquivamento de milhares de processos pendentes, sem que fosse administrada qualquer espécie de justiça. A justiça, diz o DEO, é hoje mais célere, mas quantos anos duram em média os julgamentos relativos a casos de corrupção? E quantos corruptos, apesar das provas vindas a público, foram até hoje condenados em Portugal?

Por último, e ainda no campo das falácias, atente-se que aos bancos é permitido reestruturar a dívida perante o Estado (vide DEO, p. 52), prorrogando o seu vencimento de três para cinco anos – factor positivo, porque permite reduzir o risco de incumprimento das instituições financeiras. Porém, perante os credores externos, a atitude do

Governo mostra-se completamente hostil a qualquer reestruturação da dívida, alegando que essa é uma atitude de mau pagador.

CONCLUSÃO

Escrito isto, resta concluir que este documento, sendo um postulado da ideologia neoliberal, atinge os seus objectivos de variadas formas: (1) através da decomposição do sector público, promovido pela política de privatizações, incluindo-se aqui sectores estratégicos para o país - casos da água e da energia -, e da subordinação do Estado ao sector privado, onde os contratos são para respeitar, ao contrário do que acontece com os contratos celebrados com os trabalhadores do Estado, ou onde as entidades privadas são tidas como fontes de "boa gestão", ao contrário das entidades estatais - base teórica para celebrar contratos de gestão privada de serviços públicos, na área da saúde e da educação; (2) através da redução do valor trabalho, directamente, através de cor-

tes que se revelam resilientes no tempo, para não dizer permanentes, tendo em conta as condicionantes propostas para que possam ser reversíveis, e indirectamente, através do aumento do horário de trabalho; (3) através do empobrecimento forçado de pensionistas e desempregados; (4) através de um combate falacioso à fraude e evasão fiscais, que deixa de fora do escrutínio fiscal e judicial a banca e as grandes empresas e incide de forma perniciosa sobre PME, pequeno comércio e serviços; (5) através da manutenção de benefícios fiscais de duvidosa, para não dizer inexistente, relevância fiscal ou económica, para os grandes contribuintes; (6) através da concretização de reformas fiscais que baixam taxas de imposto sobre grandes lucros, mas omitem qualquer desoneração dos mesmos sobre o factor trabalho; e (7) através da manutenção de uma política que, em suma, submete, de forma cega e vexatória, os interesses do país e a dignidade dos portugueses e hipoteca o futuro de Portugal.

A ser bem-sucedida, e ainda de acordo com as previsões enunciadas neste documento, em 2018: "(...) Portugal será um dos países da moeda única que menos gastará com salários, prestações sociais e com consumos intermédios, bem como um dos que menos investimento público espera fazer", como muito bem, sintetizou o jornalista Nuno Aguiar (in Negócios Online, 30 de Abril de 2014).

Um país mais pobre, mais injusto, mais corrupto, com maiores tensões sociais e com uma democracia em perigo! Eis o retrato de Portugal depois da aplicação desta estratégia.

...resta concluir que este Documento de Estratégia Orçamental, sendo um postulado da ideologia neoliberal, atinge os seus objectivos de variadas formas.

(...) Um país mais pobre, mais injusto, mais corrupto, com maiores tensões sociais e com uma democracia em perigo! Eis o retrato de Portugal depois da aplicação desta estratégia.

Ética e disciplina sindical: o exemplo ensina!



AMÂNDIO ALVES

Presidente do Conselho Disciplinar (STI)

“O que conta na vida não é o mero facto de termos vivido. É a diferença que fizemos na vida dos outros que determinará o significado da vida que levámos”.

NELSON MANDELA

As organizações e as carreiras profissionais constroem-se com trabalho, dedicação mas também e sobretudo com ética, em que **o exemplo não é a melhor forma de nos darmos aos outros, mas a única.**

O que faz diferença não são tanto as palavras mas sobretudo a atitude, a capacidade de agir e de tomar riscos, mas para melhorar as organizações e as pessoas. A ética nunca pode constituir óbice às nossas ambições ou expectativas, sob pena destas serem então ilegítimas.

No Sindicato dos Trabalhadores dos Impostos, a atitude da responsabilidade ética de todos para com todos tem, como não podia deixar de ser, um lugar bastante vincado nos seus Estatutos:

Constituem assim **deveres dos sócios do STI**:

- a) Dever de acatamento e cumprimento das deliberações dos Órgãos competentes tomadas de acordo com os Estatutos e Regulamentos em vigor;
- b) Dever de agir solidariamente na defesa dos interesses e direitos colectivos;
- c) Dever de pagamento das quotizações;
- d) Dever de participação activa na vida do Sindicato e nos Órgãos em que tenha assento;
- e) Dever de manter actualizados os elementos relativos à sua situação pessoal e profissional.

O Conselho Disciplinar tem como missão prevenir as infracções disciplinares eventualmente ocorridas na actividade sindical, elaborando e instaurando os respectivos processos de inquérito e efectuando as necessárias averiguações e demais diligências que

se revelem necessárias, bem como aplicando as sanções disciplinares. A exigente e delicada actividade deste órgão justifica um apuro rigoroso no plano ético e técnico, não esquecendo o respeito escrupuloso das garantias e meios de defesa consignados na lei. Os eventuais comportamentos desviantes devem ser analisados com zelo e o apuramento da respectiva responsabilidade deve realizar-se com a sobriedade mas igualmente com profundidade e sentido de justiça.

Nós, os sócios do STI, sendo por inerência profissionais da autoridade tributária e aduaneira, nunca poderemos defender com coerência e firmeza o reconhecimento das nossas funções soberanas e nucleares do Estado se não pautarmos a nossa conduta individual, colectiva e sindical pelo rigor, solidariedade e prestígio. Não o podemos nem devemos esquecer...

Felizmente, a esmagadora maioria de nós é motivo de orgulho e de exemplo cívico para a sociedade portuguesa e temos que o reconhecer sem falsos rodeios ou modéstias, bem como retirar as necessárias consequências.

Num ano que começou com um momento triste para todos os portugueses, em que vimos partir Eusébio da Silva Ferreira, referência maior da vida nacional que soube conquistar a estima, o afecto e o respeito dos portugueses não apenas por ter sido um desportista de eleição, mas também como ser humano, com a sua atitude simples, generosa e íntegra perante a vida, importa salientar que estamos sempre a tempo de seguir também o seu frutuoso exemplo:

O exemplo ensina!

**SÉRGIO ALMEIDA**

Trainer & Executive Coach

Coaching na função pública

Hoje, mais do que nunca, vivemos profissional e pessoalmente momentos de incerteza, consequência dos tempos de grandes e aceleradas mudanças que enfrentamos, num contexto onde, cada vez mais, se torna difícil “adivinhar” o futuro.

Pese embora as conclusões de diversos estudos sociais recentes indiquem que possuímos níveis de conforto, de riqueza material e de segurança nunca antes atingidos, em termos mundiais, é um facto que, em paralelo, enfrentamos o aumento dos níveis de ansiedade e de estados depressivos na população.

Na verdade, a busca incessante por uma resposta, rápida e eficaz, às interrogações enfrentadas, muitas vezes automáticas e irrefletidas, nem sempre ajudam na necessária orientação, pessoal e profissional. Somos portanto mais ricos mas também menos felizes...

Na qualidade de profissional da área comportamental - represento uma instituição internacional na área do *Coaching* – interrogo-me, quotidianamente, quanto à capacidade de auto domínio, inteligência emocional, comunicação e equilíbrio necessários aos profissionais da Administração Pública em geral, e aos profissionais da AT - Autoridade Tributária e Aduaneira, em particular, porquanto enfrentam dia após dia, semana após semana, um pelotão de portugueses frustrados,

desanimados e, na maioria das vezes, com manifesta falta de vontade em colaborar com aqueles.

É de reconhecer que os profissionais da Administração Pública, nomeadamente aqueles cujas funções implicam atendimento ao público, são confrontados, diariamente, com grandes desafios, objetivos para cumprir, permanentes incertezas e mudanças e, bem assim, um desmedido desgaste emocional. Em contraste com a exigida capacidade de superação acima da média, raramente, ou nunca empregadora reconhece o mérito dos trabalhadores e a capacidade de auto motivação é escassa.

Todos os profissionais, sejam engenheiros, contabilistas, advogados, economistas ou fiscalistas, têm necessidade de trabalhar em equipa, comunicar com o cliente externo e interno (colega de trabalho), dominar o stress, conseguir gerir o seu tempo, equilibrar-se pessoal e profissionalmente, desenvolver a capacidade de auto motivação, encontrar um verdadeiro sentido naquilo que são as suas tarefas diárias e, sobretudo, ultrapassar aquelas que são as suas próprias barreiras internas, obstáculos muitas vezes criados pelo próprio.

O QUE É O COACHING?

O *Coaching* surge enquanto ferramenta de desenvolvimento pessoal e organizacional.

Hoje, mais do que nunca, num mundo onde já não é suficiente desenvolver apenas conhecimentos técnicos, o *Coaching* trata-se duma ferramenta, ou metodologia global, amplamente divulgada e comprovada nas organizações e no desporto, trabalhando, ao nível individual e das equipas, as competências necessárias a alcançar o sucesso, a elevada performance.

Todos os profissionais, sejam engenheiros, contabilistas, advogados, economistas ou fiscalistas, têm necessidade de trabalhar em equipa, comunicar com o cliente exter-

no e interno (colega de trabalho), dominar o *stress*, conseguir gerir o seu tempo, equilibrar-se pessoal e profissionalmente, desenvolver a capacidade de auto motivação, encontrar um verdadeiro sentido naquilo que são as suas tarefas diárias e, sobretudo, ultrapassar aquelas que são as suas próprias barreiras internas, obstáculos muitas vezes criados pelo próprio.

QUANDO SURTIU O COACHING ATUAL?

Nos anos 70, Timothy Gallwey, enquanto treinador de ténis, desenvolveu uma nova metodologia de *Coaching* que teve grande impacto no desenvolvimento da excelência pessoal e profissional e com aplicações nas várias dimensões da vida, a que chamou “O jogo interno”.

Timothy Gallwey, no trabalho que desenvolveu com vários jogadores de ténis, descobriu que, maioritariamente, as falhas nas partidas e nos momentos mais cruciais do jogo, deviam-se não à falta de capacidade técnica ou física, mas sim a limitações psicológicas que os jogadores colocavam a si mesmos.

Por “Jogo Interno”, entendeu o autor, que este representava a grande “batalha” que o jogador travava dentro si próprio, e que apenas conseguiria vencer o adversário e os desafios da partida (jogo externo), se conseguisse ultrapassar as suas próprias auto limitações, as barreiras que criava a si mesmo, a desmotivação, a luta interna que ia perdendo.

O grande objetivo desta abordagem é percebermos que todo o sucesso é criado em dois momentos: o primeiro, na mente, o segun-

do, quando concretizamos o nosso objetivo.

Visualizar, treinar, focar a meta desejada, aprender a lidar com os pontos menos positivos, desenvolver competências, foram algumas das lições que o livro “The Inner Game of Ténis” (O Jogo Interior do Ténis) trouxe, não só ao mundo do desporto mas às várias dimensões da vida pessoal e profissional.

Com origem no trabalho de Tim Gallwey, viria a ser fundado o movimento atual de *Coaching* de negócios, *Coaching* de vida e *Coaching* executivo. Segundo o autor “Em cada esforço humano há duas arenas de combate: o externo e o interno. O jogo interior ocorre dentro da mente do jogador e é jogado contra obstáculos como o medo, a insegurança, lapsos de concentração e conceitos ou posições limitantes. O jogo interno é jogado para superar os obstáculos auto-impostos que impedem uma pessoa ou equipa de aceder a todo o seu potencial”

É interessante perceber que, uma ferramenta inicialmente desenvolvida e aplicada ao desporto, veio a transitar para o mundo das empresas, instituições e escolas de todo o mundo.

Na realidade atual, como poderá o *Coaching* desenvolvido por Timothy Gallwey, ajudar as organizações?

Nos EUA, segundo o jornal *Executive Chanel*, mais de 40% dos executivos das grandes empresas norte americanas já passaram pelo processo de *Coaching*. O método é tão difundido, que muitas empresas oferecem o serviço de um *Coach* como benefício do cargo, para além de prémios salariais, seguros de saúde, entre outros.

Países como Angola, Brasil e Espanha estão já a desenvolver programas na área do *Coaching* para os seus funcionários públicos e trabalhadores das administrações fiscais e aduaneiras. Qual o objetivo? Ajudar os funcionários a gerirem melhor o stress, os conflitos, a diminuir as baixas por desgaste emocional, comunicarem de forma mais eficaz e naturalmente a potenciarem a qualidade do serviço e do atendimento.

Num mundo eminentemente global, onde a tecnologia veio colocar uma série de desafios às instituições e aos seus colaboradores, o efeito da crise veio potenciar ainda mais a necessidade de melhorar a relação com os outros, a necessidade de criar uma verdadeira cultura de soluções, focada no cliente, no contribuinte, no aluno, em todos aqueles que no fundo são os atores principais, a razão de existir das organizações.

O *Coaching* ajuda sobretudo em processos de mudança, potenciando a capacidade individual de assumirmos novos desafios, novas metas, contrariando, assim, a predisposição do Ser Humano de resistir a mudança, sendo que essa resistência tem origem nas seguintes causas principais:

a. A tendência natural do cérebro humano a continuar a fazer o

que já está neurologicamente programado;

b. A natural ansiedade gerada pela tentativa de implementação de novos métodos ou hábitos na nossa vida profissional ou pessoal.

COACHING EM NÚMEROS

Um estudo publicado por uma empresa incluída na lista Fortune 500, pelo qual se procurou calcular o ROI (retorno sobre investimento) de um programa de *Coaching* na organização, concluiu pela produção de retorno sobre investimento de 529%, ou seja, um retorno de 5 vezes sobre o valor investido. (Read research findings from Metrix Global LLC).

O estudo incluiu 100 colaboradores que receberam *Coaching*, e a conclusão final demonstrou que o programa lhes trouxe os seguintes benefícios:

- Aumento de produtividade (+53%)
- Organização (+48%)
- Retenção dos colaboradores que receberam *Coaching* (+32%)
- Relacionamento entre chefias e colaboradores (+77%)
- Trabalho em equipa (+67%)
- Relacionamento com os colegas (+63%)
- Satisfação no trabalho (+61%)
- Resolução de conflitos (+52%)
- Compromisso com a organização (+44%)

A UCE/Origin Consulting Ltd., realizou também um estudo que foi apresentado no Congresso da Internacional *Coaching Federation*, onde os executivos que dele participaram indicaram os seguintes ganhos:

- 79% desenvolveram as suas capacidades individuais;

- 70% melhoraram a performance individual;

- 39% geriram melhor as mudanças profissionais;

COACHING NO MUNDO

Países como Angola, Brasil e Espanha estão já a desenvolver programas na área do *Coaching* para os seus funcionários públicos e trabalhadores das administrações fiscais e aduaneiras. Qual o objetivo? Ajudar os funcionários a gerirem melhor o stress, os conflitos, a diminuírem as baixas por desgaste emocional, comunicarem de forma mais eficaz e naturalmente a potenciarem a qualidade do serviço e do atendimento.

Num mundo eminentemente global, onde a tecnologia veio colocar uma série de desafios às instituições e aos seus colaboradores, o efeito da crise veio potenciar ainda mais a necessidade de melhorar a relação com os outros, a necessidade de criar uma verdadeira cultura de soluções, focada no cliente, no contribuinte, no aluno, em todos aqueles que no fundo são os atores principais, a razão de existir das organizações.

O *Coaching* é uma ferramenta atual e de futuro, que permitirá o desenvolvimento pessoal dos quadros da função pública, ajudando desta forma a sustentabilidade e a motivação de uma classe profissional que é fundamental para o desenvolvimento do país.

Sendo certo que toda a evolução tecnológica poderá vir a substituir muitos dos procedimentos e processos internos nas instituições, esta não conseguirá eliminar o que realmente faz toda a diferença em qualquer organização: as pessoas motivadas.

FICHA TÉCNICA

DIRETOR

Paulo Ralha

EDITORES

Ana Gamboa
Carlos Carreiro
Gonçalo Rodrigues
Hersília Oliveira
João Gonçalves
José Roldão
Nuno Balacó
Nuno Pires
Paulo Ralha
Peixoto Novo

EDIÇÃO E COORDENAÇÃO EXECUTIVA

Maria Rosa Pinto

DESIGN

Paulo Vila

PAGINAÇÃO

Barcul – Sociedade de Comunicação e Cultura, S.A.

PROPRIEDADE

Sindicato dos Trabalhadores dos Impostos
Avenida Coronel Eduardo Galhardo, 22 B
1199-007 Lisboa

IMPRESSÃO:

Gráfica Vilaverdense

DEPÓSITO LEGAL

359757/13

TIRAGEM

10.000 exemplares

PATROCÍNIO EXCLUSIVO

Medis





NUNO BALACÓ

Vice-Presidente da Direcção Nacional do STI

De todas estas referidas funções do Estado, no actual sistema jurídico português apenas as relativas ao exercício do poder tributário não receberam consagração expressa de vínculo de nomeação na Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro (Regime de Vínculos, Carreiras e Remunerações da Função Pública). Sendo facto indiscutível que os agentes da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) concretizam actividades consagradas na previsão do artigo 10.º da citada Lei n.º 12-A/2008, nomeadamente quanto a investigação criminal (alínea d) e inspecção (alínea f).

Causas e lutas

Na conjuntura actual, não devem os sindicatos deixar de pugnar em dois campos distintos. Por um lado, intervir nas questões corporativas, que foram, afinal de contas, os motivos da sua origem e são a essência da sua razão de ser.

Aqui, e no que ao STI diz respeito, a questão central deverá ser a questão do exercício efectivo de poderes de autoridade e a atribuição de vínculo de nomeação em funções públicas, que vai potenciar essa mesma autoridade.

A afirmação da soberania dos Estados desde os primórdios do conceito que se traduz no **monopólio da força legítima, no monopólio do imposto e da centralização da lealdade política**¹. Esta imposição aos seus súbditos do dever de pagar tributos, e o reconhecimento da necessidade de criar um corpo de funcionários especializados para a tarefa, surge logo nas primeiras administrações públicas da antiguidade, com o fim de suportar os encargos tidos na realização de obras públicas e na manutenção de exércitos, que asseguravam a existência e a segurança dessa comunidade política². Precede mesmo outras manifestações do poder do Estado, como a administração institucionalizada da justiça (que nos primórdios seria administrada de uma forma não especializada e sumária) ou a representação externa do Estado (por este não ser ainda reconhecido fora das suas fronteiras ou não se sentir essa necessidade face a

outros Estados).

De todas estas referidas funções do Estado, no actual sistema jurídico português apenas as relativas ao exercício do poder tributário não receberam consagração expressa de vínculo de nomeação na Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro (Regime de Vínculos, Carreiras e Remunerações da Função Pública). Sendo facto indiscutível que os agentes da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) concretizam actividades consagradas na previsão do artigo 10.º da citada Lei n.º 12-A/2008, nomeadamente quanto a investigação criminal (alínea d) e inspecção (alínea f).

Desde logo, tal coloca os funcionários da AT numa posição certamente diferenciada, e eventualmente subalternizada, face a entidades com quem exerce acções conjuntas, como a PJ, Polícia Marítima, GNR, PSP e ASAE, bem como a outras Inspeções-Gerais, que na verdade muitas vezes não fazem verdadeiras inspecções externas, no terreno, mas auditorias internas aos serviços que se encontram sob a sua jurisdição.

Atendendo a que é característica dos actos tributários serem unilaterais e coercivos, intrusivos

¹ Cfr. Jaime Nogueira Pinto – Valores Nacionais e Novas Formas Institucionais, comunicação proferida na Fundação Calouste Gulbenkian em 09-06-2008, no âmbito da conferência organizada pela Comissão Executiva do XV Encontro de Combatentes, editado pela Revista Militar, n.º 2479/2480 – Agosto/Setembro de 2008.

² Cfr. Diogo Freitas do Amaral – Curso de Direito Administrativo, Vol. I – Livraria Almedina, Coimbra, 1992, pg. 51/52.

dos patrimónios de pessoas singulares e colectivas, e como tal potencialmente geradores de conflitos, como se vê pelo aumento das agressões verbais e físicas aos funcionários da AT, é de fácil constatação a importância e premência da questão. Sem uma autoridade efectiva não poderá haver uma eficiente e justa cobrança de impostos. Tal tem sido reconhecido ao longo da história, na generalidade das eras e das civilizações, havendo também que admitir que em ocasiões essa autoridade levou ao seu uso excessivo e concomitante abuso de poder. O que se deseja, todavia, é uma autoridade sem autoritarismos, baseada no respeito da competência técnica e profissionalismo.

É inexplicável a omissão, no âmbito da previsão da norma da Lei n.º 12-A/2008, das funções inerentes ao exercício do poder tributário. Ou, pensando bem, talvez não. O reconhecimento do poder tributário como função nuclear do Estado e o vínculo de nomeação para as carreiras que exercem tal atribuição estava expressamente prevista num primeiro projecto do que viria a ser a Lei n.º 12-A/2008, e foi deliberadamente retirado. A título especulativo, dir-se-ia que alguns interesses económicos instalados não têm interesse numa AT forte, actuante e independente, sem outro temor que não o estrito cumprimento da lei. Mas isso é, claro, uma visão conspirativa, porque todos sabemos que o legislador zela escrupulosamente e exclusivamente pela defesa do interesse público.

Sem olvidar todas as outras causas que o STI deve defender (numa lista não exaustiva, o desbaleamento na progressão das

« **O objectivo final a atingir é a privatização geral não só dos serviços públicos mas da gestão de todos recursos que possam gerar lucro monetário, e o enfraquecimento dos poderes do Estado, abrindo caminho a um mundo em que, livres dos poderes de intervenção e supervisão estatais, as grandes corporações económicas não seriam incomodadas por minudências jurídicas, podendo livremente agir na melhor prossecução dos seus próprios e privados interesses, sendo os direitos sociais das populações relegados para o reino das ideias imateriais.** »

carreiras, que se defende dever ser exclusivamente através do mérito, aferido através do provado método dos exames de avaliação permanente, a revogação da avaliação de desempenho SIADAP nos seus actuais moldes, a harmonização e integração dos suplementos no vencimento, a definição das funções do GAT, nele sendo integrado todos os que na prática as exercem, desde técnicos superiores às carreiras administrativas, o reconhecimento das especificidades das carreiras alfandegárias e da informática tributária), isso leva-nos a uma outra luta, esta já no âmbito não só da função pública no seu todo, mas da sociedade em geral. Esta deve ser a reacção ao ataque generalizado que o Estado Social, verdadeira conquista civilizacional, está a sofrer, através da persistentemente divulgada propaganda

em defesa das teorias do Estado Mínimo, invariavelmente ligadas a concepções económicas neoliberais, que retratam o Estado como suposto inimigo da Liberdade³.

Nestas doutrinas quer-se fazer crer que a gestão privada é o modelo obrigatório a seguir, pois personifica o paradigma da excelência, enquanto o sector público é apresentado sucessivamente como ineficiente, mal gerido, obsoleto e um sorvedor sem fundo dos recursos da comunidade. Nesta visão, um hospital público ou uma escola pública poderiam ser substituídos pela iniciativa privada, numa pura lógica de mercado, enquanto outros equipamentos sociais essenciais, como tribunais, serviços locais de finanças ou delegações da Segurança Social, não podendo ainda ser privatizados (como os CTT) ou eliminados na sua totalidade, seriam reduzidos e subsistiriam apenas onde a o peso do número de “clientes” assim o impusesse.

O objectivo final a atingir é a privatização geral não só dos serviços públicos mas da gestão de todos recursos que possam gerar lucro monetário, e o enfraquecimento dos poderes do Estado, abrindo caminho a um mundo em que, livres dos poderes de intervenção e supervisão estatais, as grandes corporações económicas não seriam incomodadas por minudências jurídicas, podendo livremente agir na melhor prossecução dos seus próprios e privados interesses, sendo os direitos sociais das populações relegados para o reino das ideias imateriais.

³ Cfr. João Ferreira do Amaral — Individualismo, Federalismo, Globalização e Estado-Nação, comunicação proferida na Fundação Calouste Gulbenkian em 09-06-2008, ibidem.

Congresso aprovou utilização do fundo de greve

O XIII Congresso do Sindicato dos Impostos realizou-se no passado mês de Dezembro, nos dias 5 e 6, na Costa da Caparica. A abrir os trabalhos e em jeito de balanço, o Presidente da Direcção lembrou que “nestes dois anos estivemos presentes em 91 conferências, plenários e visitas a unidades orgânicas, em 42 Conselhos Regionais e Distritais e encontros de Trabalhadores, em 29 reuniões com o SEAP e responsáveis da AT, e em 23 reuniões com outras forças sindicais (UGT, CGTP, CNT e APIT), com os grupos parlamentares e com outras entidades (ANMP, Provedor de Justiça, MAI, etc.).” Lembrando que “esta dinâmica irá não só manter-se, como terá um incremento nos próximos dois anos de mandato. O objectivo, como referenciamos aquando da nossa candidatura, é visitar todos os serviços do país. A este ritmo estamos convictos de atingir o planeado.

Referindo-se às questões laborais, o Presidente recordou que um dos objectivos a conseguir é, por um lado, “iniciar a negociação do regime de carreiras e ver a At consagrada como órgão nuclear dos estado” o que implica o vínculo de nomeação, e por outro, lutar pela “justa compensação pelo regime de exclusividade.”

A reunião magna, que reuniu centenas de delegados de todo o País, rectificou a greve dos dias 19, 20 e 23 de Dezembro, aprovando, pela primeira vez na história sindical do país a utilização do fundo de greve como forma de minimizar as perdas financeiras provocadas por três dias de greve.



O XIII Congresso elegeu ainda a Mesa Coordenadora passando esta a ser composta por José Adriano Santos Medeiros, Presidente, e Manuel Jorge Costa Pires, Vice Presidente. Fazem parte da Mesa os Secretários Jorge Manuel Silva Lopes, e Joaquim Alberto Vidigal Galvão. Como vogais foram eleitos Paula Cristina Fernandes Pinheiro Nunes e António Manuel Reis Aidos Fernandes.



Na mesa, Elisa Antunes Magalhães, mandatária da lista, o anterior Presidente, José Leite Pires, o Presidente da Direcção Nacional, Paulo Ralha, e o Presidente da Mesa eleito, José Medeiros.

Uma das maiores greves de sempre

Os trabalhadores da Autoridade Tributária e Aduaneira cumpriram 3 dias de greve obrigando o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais a prolongar o prazo do perdão fiscal.

A greve, realizada nos dias 19, 20 e 23 de Dezembro encerrou serviços de Finanças e Alfândegas por todo o País. No primeiro dia de greve os trabalhadores concentraram-se frente ao Ministério das Finanças onde uma delegação se deslocou para entregar uma carta à Ministra da Tutela com as reivindicações dos trabalhadores.

Na carta pode ler-se que “O Sindicato dos Trabalhadores dos Impostos (STI), enquanto legítimo representante dos trabalhadores da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), reunidos em frente das instalações do Ministério das Finanças (MF), neste dia 19 de Dezembro, data que marca o início de um período de três dias de greve decretado pelo S.T.I., vem pela presente carta comunicar, de um modo não exaustivo, as suas reivindicações para o ano de 2014:

1. INICIAR A NEGOCIAÇÃO DO REGIME DE CARREIRAS E VER A AT CONSAGRADA COMO ÓRGÃO NUCLEAR DO ESTADO Exigimos conhecer o projecto de carreiras existente para a AT e acordar formalmente com o MF a data para o início das negociações. Neste âmbito frisamos que não abdicamos de ver a AT considerada órgão nuclear do Estado, inviabilizando, desta forma, a sua privatização total ou parcial, e de ver estendido o Grau de Complexidade Funcional 3 a todos os trabalhadores que desempenham funções técnicas.

2. RETOMAR A AVALIAÇÃO PERMANENTE Exigimos que o processo de avaliação permanente, assim como as progressões resultantes desse processo, seja retomado no início de 2014, como instrumento de excelência para a melhor qualificação dos trabalhadores e como alavanca essencial para o aumento de produtividade na AT.

3. INTEGRAÇÃO DOS SUPLEMENTOS Exigimos que os suplementos sejam integrados no vencimento, cumprindo-se assim a opção, das que se encontram elencadas no n.º 1, do artigo 112.º, da Lei 12-A/2008, que melhor satisfaz as pretensões dos trabalhadores e que melhor se enquadra com as finalidades para as quais os fundos foram criados.

4. CONHECER E NEGOCIAR O MAPA DO PREMAC Exigimos conhecer e negociar, em conjunto com o Governo e a Associação Nacional de Municípios Portugueses, o mapa dos Serviços de Finanças a encerrar no âmbito do PREMAC, e ver assegurados os direitos dos trabalhadores, em termos de ajudas de custo, no caso destes serem deslocalizados do seu posto de trabalho.

5. IMPEDIR A APLICAÇÃO DO CES E OS CORTES NAS PENSÕES DE REFORMA ABAIXO DE UM LIMIAR DE DIGNIDADE Não admitimos que o governo queira estender para 2014 o Complemento Extraordinário de Solidariedade, como consideramos que não é socialmente admissível aplicar um corte retroactivo, de 10%, a todas as pensões remuneradas acima dos 675€, podendo levar, nalguns casos, a uma duplicidade na aplicação destes cortes. Exigimos, por isso, a fixação de um patamar de dignidade remuneratória mínima, abaixo do qual não se poderão aplicar quaisquer cortes às pensões. Recordamos também que, já hoje, são essas pensões que asseguram a sobrevivência de milhares de famílias no nosso país.

6. CLARIFICAR O FUTURO DA AT Exigimos que se clarifique qual o significado da reorganização dos serviços centrais da AT por funções, em vez de por imposto, conforme consta no relatório do Orçamento de Estado.

7. O FIM DO REGIME DE EXCLUSIVIDADE Porque não entendemos que, salvaguardando certas incompatibilidades óbvias, nos neguem a possibilidade de exercer quaisquer outras actividades remuneradas, fora do âmbito da AT. Não admitimos que, por um lado, nos cortem remunerações, e, por outro, nos neguem a possibilidade de compor o orçamento pessoal por forma a podermos continuar a alimentar a nossa família ou a honrar os compromissos que assumimos, com a compra de habitação, de viatura, ou de manter os nossos filhos a estudar. Desta forma, ou a tutela nos retira o regime espartano que nos impede de exercer qualquer outra profissão fora do âmbito da AT, ou deve compensar adequadamente os trabalhadores por essa limitação. Salientamos a Vossas Excelências que não somos cegos à actual situação financeira do país, pelo que todas as nossas reivindicações **NÃO IMPLICAM QUALQUER AUMENTO IMEDIATO DA DESPESA PÚBLICA**, e tem um impacto orçamental nulo.”





Manifestão em Bruxelas contra a austeridade

O Presidente do STI, Paulo Ralha, e o Vice-Presidente, Nuno Balacó participam no passado dia 22 de Maio, em Bruxelas, na manifestação convocada pela UFE - *Union of Finance Personnel in Europe* - contra a austeridade.

A UFE representa os trabalhadores das administrações fiscais e aduaneiras, de todas as categorias, em toda a Europa, com 400.000 membros organizados em 40 sindicatos de 20 países europeus.

O STI é um dos Sindicatos associados da UFE.

Sindicato assinala 37.º aniversário com uma corrida “Por uma maior justiça fiscal”

No passado dia 11 de Maio, o Sindicato dos Trabalhadores dos Impostos comemorou o seu 37.º aniversário promovendo uma corrida sob o lema “Por uma maior justiça fiscal” que contou com a presença de centenas de pessoas que participaram quer na corrida quer na marcha junto ao Rio Tejo, em Lisboa.

Um euro das inscrições reverteram a favor do Centro de Paralisia Cerebral a quem o Sindicato já entregou um cheque no valor de 618 euros.

Na mensagem enviada aos trabalhadores, o Presidente da Direcção Nacional lembrou que a data marcava “Trinta e sete anos de sindicalismo independente, ao serviço dos trabalhadores das alfândegas, do fisco e da informática fiscal e aduaneira.

“Trinta e sete anos de momentos marcantes” escreveu Paulo Ralha: “Umas vezes de lutas, outras de resistência. Mas sempre com um objectivo: Alcançar o bem-estar dos associados e impulsionar o progresso do país, pugnando (...) por uma maior justiça social e por um Estado justo e solidário.

Hoje, como, aliás, noutros momentos da nossa história, a conjuntura exige uma grande dose de objectividade e determinação para que se ultrapassem as dificuldades sentidas, quer ao nível do país, quer da administração pública, quer, de forma mais particular, ao nível da Autoridade Tributária e Aduaneira.”



Sindicato assinalou 40 anos da Revolução de Abril

Para comemorar o 40.º aniversário do 25 de Abril o STI organizou um Jantar Concerto, em Lisboa, aberto a todos os sócios. Cantaram-se canções de Abril e declamou-se poesia, numa noite cuja animação foi assegurada pela “Prata da Casa”, colegas e ex-colegas da AT, sócios do STI.





A MÉDIS KIDS AGORA ESTÁ NO FACEBOOK!



PREVINE AS DOENÇAS
ANTES QUE CRESÇAM



Médís
kids



Na **Médís** acreditamos que o caminho para uma vida saudável e feliz se inicia desde cedo, por isso criamos a página de facebook **Médís Kids**!

PREVENÇÃO / NUTRIÇÃO / EDUCAÇÃO

ALIMENTAÇÃO

DICAS / TEMPOS LIVRES

RECOMENDAÇÕES / PRIMEIROS SOCORROS

**Queremos prevenir as doenças
antes que cresçam.**

FAÇA-NOS UMA VISITA!



mediskids

Médís - Companhia Portuguesa de Seguros de Saúde, S. A.
Av. Dr. Mário Soares, Edif. 10 - Tagus park - 2744-002 Porto Salvo.
Pessoa coletiva nº 503496944, matriculada sob esse número na
Conservatória de Registo Comercial de Lisboa. Capital social 12.000.000 Euros.



ESTAR BEM É ESTAR MÉDIS



Descubra o bem-estar que vai além da assistência médica.

A partir de 9€ por mês, escolha o Plano de Saúde mais adequado para si e para a sua família.

Visite medis.pt e encontre um espaço dedicado à sua saúde.

Faz bem à Saúde.



CONSUMERCHOICE - Centro de Avaliação da Satisfação do Consumidor.

www.medis.pt

Não dispensa a informação pré-contratual e contratual legalmente exigida.

Médias - Companhia Portuguesa de Seguros de Saúde, S.A.. Sociedade anónima com sede na Av. Dr. Mário Soares (Tagus Park), Edifício 10, Piso 1, 2744-002 - Porto Salvo. Pessoa coletiva n.º 503 496 944, matriculada sob esse número na Conservatória do Registo Comercial de Lisboa, com o capital social de €12.000.000,00.