

Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

UNIVERSIDADE DE LISBOA

Mestrado em Ciência Política

**AS RECEITAS FISCAIS E AS DESPESAS DO
ESTADO EM PRESTAÇÕES SOCIAIS.
O caso dos Distritos de Bragança e de Vila Real.**

Nome do Autor:

Isabel Maria Nogueira Sequeira, aluno N° 215663

Júri:

Prof.^a Doutora Maria Cristina Montalvão Marques Sarmento (Presidente)

Prof. Doutor Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia (Arguente)

Prof. Doutor João Manuel Ricardo Catarino (Orientador)

Lisboa

2015

Dissertação expressamente elaborada para a obtenção do Grau de Mestre em Ciência Política – de acordo com o Regulamento nº 394/2013 publicado no Diário da República II Série, nº 200, de 16 de outubro de 2013.

Agradecimentos

Apesar de se tratar de um trabalho que resulta essencialmente do empenho, esforço e criatividade individual, ele não seria possível sem a colaboração inestimável de todas as pessoas que me acompanharam ou de alguma forma fizeram ou fazem parte da minha vida.

Nestas circunstâncias, cabe-me transmitir publicamente o meu reconhecimento a todos os que mais diretamente contribuíram para a concretização desta dissertação.

Ao meu orientador, Professor Doutor João Ricardo Catarino, ficarei eternamente grata pela sua disponibilidade, os seus conselhos, críticas, correções e sugestões e especialmente pela capacidade de motivação.

Ao Conselho Diretivo da Segurança Social quero agradecer por ter disponibilizado os dados indispensáveis para a realização deste estudo.

Agradeço o apoio da família e dos amigos pelas palavras de incentivo que me dirigiram e pelo entusiasmo que mostraram neste meu projeto.

Um muito obrigada particular ao meu colega e amigo Carlos Ferreira por toda a ajuda, apoio e disponibilidade e por não me ter deixado desistir.

Um agradecimento especial, em jeito de dedicatória, ao meu pai que me ensinou a ler e escrever, e desta forma me abriu os horizontes do saber, e que continua a ser uma referência marcante na minha vida apesar de já não estar fisicamente presente.

Resumo

O território de Portugal é estigmatizado por diversas assimetrias regionais, designadamente ao nível da distribuição da população residente e dos rendimentos.

Os distritos de Bragança e de Vila Real caracterizam-se, em termos socioeconómicos, pelo envelhecimento da população, desertificação crescente e baixos rendimentos.

Neste contexto, importa determinar qual a correlação das despesas do Estado nestes distritos, em termos de prestações sociais com a receita que aí é gerada, por forma a determinar se, e em que medida, esta correlação tende a esbater, potenciar ou se é neutra relativamente às assimetrias regionais.

No estudo foram analisados e tratados dados disponíveis na Internet, nomeadamente do Instituto Nacional de Estatística (INE), Pordata, Eurostat, mapas de execução orçamental disponibilizados pelo Ministério das Finanças e da Administração Pública e os valores das estatísticas disponíveis no Portal das Finanças. Os dados respeitantes à distribuição da despesa em termos de prestações sociais, por distrito, foram fornecidos pelo Conselho Diretivo da Segurança Social, cruzados com os Relatórios e Contas do Instituto de Gestão Financeira da Segurança.

As conclusões obtidas comprovam que os rendimentos declarados nos distritos de Bragança e de Vila Real são inferiores à média nacional e que a distribuição em termos de prestações sociais é menos que proporcional ao peso da população.

Palavras Chave: (Bragança, Vila Real, correlação, rendimento, prestações sociais).

Abstract

The Portuguese territory is stigmatized by various regional differences, particularly in the distribution of the resident population and earned income.

The districts of Braganza and Vila Real are characterized in socio-economic terms, by having an aging population, growing desertification and low incomes.

In this context, it is important to evaluate the relation of state spending with social benefits in these districts with the revenue that's generated in order to know whether, and to what extent, this correlation tends to decrease, improve or whether it is neutral with regard to regional disparities.

In this study we examined and processed data available on the Internet, from National Statistics Institute (INE), Pordata, Eurostat, Budget Implementation maps provided by the Ministry of Finance and Public Administration and the values of finances statistics available. The data relating to the distribution of state expense in social benefits, per district, were provided by the Governing Council of Social Security, crossed with the reports and Security Financial Management Institute of accounts.

The conclusions show that the income earned in the districts of Braganza and Vila Real are below the national average and that the distribution in terms of social benefits is less than proportional to the weight of the resident population.

Keywords: (Braganza, Vila Real, correlation, income, social benefits)

Índice Geral

AGRADECIMENTOS	III
RESUMO	IV
ABSTRACT	V
ÍNDICE GERAL	VI
ÍNDICE DE FIGURAS	VIII
ÍNDICE DE TABELAS	VIII
ÍNDICE DE GRÁFICOS	IX
LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS	X
I – TEMA E SUA RELEVÂNCIA	1
INTRODUÇÃO	1
II – ENQUADRAMENTO TEÓRICO.....	6
1. A CIÊNCIA POLÍTICA	6
2. A POLÍTICA E A AÇÃO PÚBLICA	8
3. O PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA	9
4. NECESSIDADE DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA	11
5. A INFLUÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO SERVIÇO PÚBLICO.....	16
6. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	18
7. AS POLÍTICAS PÚBLICAS	19
8. A ESCOLHA PÚBLICA	22
9. AS FINANÇAS PÚBLICAS	25
10. AS RECEITAS PÚBLICAS	26
11. O SISTEMA FISCAL PORTUGUÊS	28
12. AS DESPESAS PÚBLICAS	31
13. A DESPESA DO ESTADO EM PORTUGAL	33
14. AS PRESTAÇÕES SOCIAIS.....	35
III – FORMULAÇÃO DO PROBLEMA, CONTEXTUALIZAÇÃO DO ESTUDO.....	37
1. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA	37
2. CONTEXTO GEOGRÁFICO	38
3. OBJETO DO ESTUDO	42
4. OBJETIVOS DO ESTUDO	43
5. QUESTÕES DE INVESTIGAÇÃO.....	43
6. METODOLOGIAS DE INVESTIGAÇÃO	44
7 INSTRUMENTOS DE RECOLHA DE DADOS	45
7.1 FONTES DE INFORMAÇÃO	45
7.2 REPRESENTAÇÃO DOS DADOS E ANÁLISE DE RESULTADOS.....	46

8	POPULAÇÃO EM ESTUDO.....	46
8.1	- CARACTERIZAÇÃO DA POPULAÇÃO OBSERVADA.....	46
8.2	- POPULAÇÃO RESIDENTE	46
8.3	- DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO RESIDENTE POR GRUPOS ETÁRIOS.....	47
8.4	- AGREGADOS FAMILIARES COM RENDIMENTOS SUJEITOS A IRS	49
8.5	- RENDIMENTOS SUJEITOS A IRS	50
8.5.1	- RENDIMENTOS MÉDIOS POR AGREGADO FAMILIAR.....	51
8.5.2	- RECEITA FISCAL.....	52
8.5.3	- IRS MÉDIO POR AGREGADO FAMILIAR	53
8.5.4	- RENDIMENTO MÉDIO POR AGREGADO FAMILIAR, LÍQUIDO DE IRS	54
8.5.5	- TAXA MÉDIA DE IRS.....	55
8.5.6	- CONCLUSÕES EM MATÉRIA DE RENDIMENTOS AUFERIDOS.....	55
8.6	- PRESTAÇÕES SOCIAIS	56
8.6.1	- PRESTAÇÕES SOCIAIS PAGAS EM PORTUGAL.....	56
8.6.2	- PRESTAÇÕES SOCIAIS PAGAS NO DISTRITO DE BRAGANÇA	59
8.6.3	- PRESTAÇÕES SOCIAIS PAGAS NO DISTRITO DE VILA REAL.....	62
8.7	- NÚMERO DE PENSIONISTAS.....	65
8.8	- PENSÕES PAGAS.....	66
8.9	- PENSÃO MÉDIA	67
8.10	- PRESTAÇÕES DE DESEMPREGO E OUTROS APOIOS AO EMPREGO.....	68
8.11	- PRESTAÇÕES POR PARENTALIDADE.....	69
8.12	- ABONO DE FAMÍLIA	71
8.13	- RENDIMENTO SOCIAL DE INSERÇÃO	72
8.14	- COMPLEMENTO SOLIDÁRIO PARA IDOSOS	73
9	CONCLUSÕES	76
10	APRECIÇÃO CRÍTICA E SUGESTÕES.....	79
	BIBLIOGRAFIA	81

Índice de Figuras

Figura 1 - Localização Geográfica	39
Figura 2 - Distrito de Bragança	40
Figura 3 - Distrito de Vila Real	40

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Distribuição territorial e populacional.....	39
Tabela 2 - Evolução da população residente	41
Tabela 3 - Variação da população residente	42
Tabela 4 - Distribuição da população residente no ano de 2011	47
Tabela 5 - Distribuição da população residente por grupos etários.....	47
Tabela 6 - IRS - Nº de agregados familiares	49
Tabela 7 - IRS - % de agregados familiares por distrito	50
Tabela 8 - IRS - Rendimentos declarados em milhões de euros	50
Tabela 9 - Percentagem de rendimentos declarados.....	51
Tabela 10 - IRS - Rendimento médio por agregado familiar	51
Tabela 11 - IRS - Receita fiscal em milhões de euros.....	52
Tabela 12 - Percentagem de Imposto Liquidado por Distrito	52
Tabela 13 - IRS - Imposto médio por agregado familiar.....	53
Tabela 14 - Rendimento médio por agregado familiar, líquido de IRS	54
Tabela 15 - Taxa média de imposto	55
Tabela 16 - Prestações sociais em milhões de euros	57
Tabela 17 - Prestações sociais no distrito de Bragança	59
Tabela 18 - Distribuição percentual das prestações sociais no distrito de Bragança	61
Tabela 19 - Prestações sociais no distrito de Vila Real	62
Tabela 20 - Distribuição percentual das prestações sociais no distrito de Vila Real	64
Tabela 21 - Distribuição do número de pensionistas por distrito e ano	65
Tabela 22 - Pensões pagas no distrito de Bragança em milhões de euros.....	66
Tabela 23 - Pensões pagas no distrito de Vila Real em milhões de euros.....	66
Tabela 24 - Pensões pagas no território nacional em milhões de euros	67
Tabela 25 - Pensões médias anuais	67
Tabela 26 - Prestações sociais de desemprego	68
Tabela 27 - Prestações de desemprego	69
Tabela 28 - Prestações de parentalidade.....	70
Tabela 29 - Abono de família.....	71
Tabela 30 - Rendimento Social de Inserção	72
Tabela 31 - RSI médio por beneficiário e por família.....	73
Tabela 32 - Complemento Solidário para Idosos	74
Tabela 33 - Distribuição do CSI em função da população residente.....	75

Índice de Gráficos

Gráfico 1 - Evolução da população residente nos distritos de Bragança e Vila Real.....	41
Gráfico 2 - Distribuição da população residente por grupos etários	48
Gráfico 3 - Distribuição da população residente por grupos etários no distrito de Bragança	48
Gráfico 4 - Distribuição da população residente por grupos etários no distrito de Vila Real	49
Gráfico 5 - Rendimento médio por agregado familiar	52
Gráfico 6 - IRS - Imposto médio por agregado familiar	53
Gráfico 7 - Rendimento médio por agregado familiar, líquido de IRS	54
Gráfico 8 - Distribuição das prestações sociais	57
Gráfico 9 - Distribuição das prestações sociais no ano de 2012	58
Gráfico 10 - Distribuição das prestações sociais no distrito de Bragança.....	60
Gráfico 11 - Distribuição das prestações sociais no distrito de Bragança no ano de 2012 .	60
Gráfico 12 - Distribuição das prestações sociais no distrito de Vila Real.....	63
Gráfico 13 - Distribuição das prestações sociais no distrito de Vila Real no ano de 2012 .	63
Gráfico 14 - Pensão média anual.....	68
Gráfico 15 - Valor médio por beneficiário das prestações de parentalidade.....	70
Gráfico 16 - Valor médio do abono de família.....	71
Gráfico 17 - Evolução do RSI	72
Gráfico 18 - RSI médio por beneficiário e por família.....	73
Gráfico 19 - Evolução do CSI nos distritos de Bragança e Vila Real	74
Gráfico 20 - Evolução do CSI a nível nacional	74

Lista de Abreviaturas ou Siglas

AT – Autoridade Tributária e Aduaneira

CIRC – Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas

CIRS – Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

CIVA – Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado

CRP – Constituição da República Portuguesa

CSI – Complemento Solidário para Idosos

EAT - Equipa para os Assuntos do Território

Eurostat – Gabinete de Estatísticas da União Europeia

HM – Homens e Mulheres

IA – Imposto Automóvel

IMI – Imposto Municipal de Imóveis

IMT – Imposto Municipal de Transações

INE – Instituto Nacional de Estatística

INEM – Instituto Nacional de Emergência Médica

IR – Imposto sobre o Rendimento

IRC – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas

IRS – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

IS – Imposto do Selo

ISS, IP – Instituto da Segurança Social, Instituto Público

IUC – Imposto Único de Circulação

IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado

Km² – Quilómetros quadrados

LEO – Lei de Enquadramento Orçamental

LGT – Lei Geral Tributária

LOPTC – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas

PIB – Produto Interno Bruto

PIDDAC – Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central

PNPOT - Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território

PORDATA – Base de Dados Portugal Contemporâneo da Fundação Francisco Manuel dos Santos

RSI – Rendimento Social de Inserção

SIC – Sociedade Independente de Comunicação (canal televisivo)

EU – União Europeia

VM – Valor Médio

I – Tema e sua relevância

Introdução

Desde que os seres humanos começaram a viver em grupo, tornou-se necessário criar regras para a divisão de tarefas e de bens. Ao longo dos séculos, o indivíduo foi-se tornando cada vez mais dependente dos demais. Os mais pequenos gestos quotidianos que vão desde o suprir das necessidades fisiológicas, à satisfação dos mais exóticos desejos, dependem de uma intrincada teia de relações físicas e sociais. Estamos assim inseridos numa complexa máquina de cujo funcionamento dependemos para viver.

Num mundo cada vez mais globalizado, e em que os recursos económicos estão assimetricamente distribuídos, compete também ao Estado criar os mecanismos necessários para proceder a uma redistribuição justa e equilibrada dos seus recursos de modo a que todos os cidadãos possam ter igual oportunidade de acesso aos bens de natureza pública. Políticas destinadas a ajustar a distribuição da renda entre indivíduos devem ser conduzidas numa base nacional¹.

Cabe ao político o ónus da decisão sobre a forma de redistribuição dos recursos de que dispõe uma vez que estes se mostram manifestamente insuficientes face à multiplicidade de solicitações por parte dos cidadãos.

O peso do Estado na economia tem vindo a crescer de uma forma muito acentuada nos últimos anos e, simultaneamente, assistimos a uma crescente necessidade de aumentar as receitas para fazer face às despesas públicas suportadas. Parece evidente que será incomportável em termos económicos a manutenção do Estado com os contornos de receita e despesas que hoje conhecemos. A dicotomia aumento da carga fiscal ou diminuição da despesa pública é uma questão que se coloca na esfera da discussão política da atualidade. Esta problemática reveste-se de primordial relevância num período em que se debate o redimensionamento do Estado, em consonância com a necessidade de consolidação das contas públicas. Será que podemos pensar em transferir algumas das funções do Estado para os privados, ou será que o Estado consegue continuara a exercer as mesmas funções mas reduzindo os custos inerentes?

¹ “Os princípios do Federalismo Fiscal”, extraído de Musgrave & Musgrave, Finanças Públicas, Cap. 29, Editora Campus

Mas a distribuição dos recursos do Estado tem ainda uma outra componente que tem sido sistematicamente lembrada e na prática esquecida que se prende com a dimensão territorial.

A redistribuição entre regiões diz respeito ao desenvolvimento e ao crescimento económico. Regiões menos desenvolvidas sob o ponto de vista económico podem permanecer estagnadas se a política nacional objetivar a manutenção de barreiras visando favorecer regiões tradicionalmente mais importantes, ou com uma melhor distribuição populacional².

A questão das assimetrias regionais tem gerado debates e troca de argumentos sem que contudo se tenham implementado medidas concretas.

As diferenças em termos de desenvolvimento são notórias a qualquer cidadão que percorra o país. A distribuição de infraestruturas e de serviços de proximidade está longe de cobrir uniformemente o território nacional.

A nível demográfico, verifica-se a crescente desertificação do interior e a concentração da população na periferia das grandes áreas urbanas. Estima-se que a curto prazo, as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto deverão possuir mais de 70% da população do país. Este fenómeno é impulsionado pelo facto de as cidades médias e muito especialmente as do interior do país, não oferecerem serviços, equipamentos, infraestruturas e oportunidades exigidas na atualidade pelos cidadãos. O problema torna-se ainda mais grave se analisarmos as aldeias e vilas que oferecem muito poucos atrativos para a fixação da população.

A coesão territorial é uma questão que se coloca também a nível europeu. A importância do tema teve destaque nas Orientações Estratégicas Comunitárias adotadas pelo Conselho em 2006, onde se destaca “a promoção da coesão territorial como parte integrante do esforço necessário para conceder a todo o território da União a oportunidade de contribuir para a agenda em termos de crescimento e emprego”. Em 2008, a Comissão Europeia elaborou um relatório³ intitulado “Livro verde sobre a Coesão Territorial Europeia – Tirar partido da Diversidade Territorial”. Neste documento são referidos alguns dos aspetos ligados com as diferenças de densidade populacional, designadamente o facto de se gerarem grandes divergências na repartição de rendimentos *per capita*, desigualdade no acesso à

² “Os princípios do Federalismo Fiscal”, extraído de Musgrave & Musgrave, Finanças Públicas, Cap. 29, Editora Campus

³ COM (2008) 616 final, Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia – Tirar partido da Diversidade Territorial

educação e aos cuidados de saúde, fenómenos de desemprego, criação de bolsas de pobreza, crime e agitação social.

Em Portugal a promoção da coesão económica e social de todo o território nacional está estabelecida constitucionalmente como uma das incumbências prioritárias do Estado (alínea d) do n.º 1 do artigo 81º da CRP). O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), Lei n.º58/2007, aprovada em 4 de setembro, definiu como orientação estratégica assegurar a equidade territorial no provimento de infraestruturas e de equipamentos coletivos e a universalidade no acesso aos serviços de interesse geral, promovendo a coesão social.

Já mais recentemente, foi criada uma Equipa para os Assuntos do Território (EAT), através de Resolução do Conselho de Ministros de 2012-03-21 com a missão de proceder ao levantamento e mapeamento sistemático dos equipamentos coletivos integrantes da rede pública e elaborar uma proposta de grelha de distribuição espacial articulada, que favoreça a racionalização administrativa e os princípios de valorização e coesão territorial.

Não podemos pois afirmar que o tema tem sido esquecido ou que não faz parte da agenda política Europeia e Nacional. Mas o problema não se resolve com leis, relatórios, discussões ou equipas de trabalho.

Só uma política de coesão, através de ações concretas direcionadas para temas específicos permitirá alcançar resultados que, ao diminuírem as assimetrias regionais, contribuam ao mesmo tempo para o desenvolvimento harmonioso do país. O Estado tem portanto um papel fundamental a desempenhar através da opção política por uma redistribuição territorial da despesa que permita a correção das distorções que se têm vindo a acentuar.

Existem muitas ideias que vão sendo transmitidas ao longo de várias gerações relacionadas com a questão do centralismo da capital, a inevitabilidade do provincianismo e da dependência das restantes regiões do país. Este sentimento está plasmado no frequentemente citado ditado popular “Portugal é Lisboa, o resto é paisagem”.

Há quem defenda a teoria de que Trás-os-Montes é credor de uma dívida Histórica de que é sujeito passivo o Estado Português. Parece apenas uma reivindicação, talvez subjetiva e infundada, mas que revela um sentimento de abandono a que as pessoas se sentem votadas por parte do poder central.

Por outro lado, os residentes nos grandes centros urbanos têm a ideia de que o Estado efetua demasiadas despesas nesta região desertificada, dependente e com um contributo diminuto para a riqueza nacional. Esta linha de pensamento coaduna-se com uma visão de

justiça distributiva baseada na dotação de fatores, defendida por filósofos naturalistas como Hobbes e Locke que postulam o direito inato das pessoas usufruírem do resultado do seu esforço, em detrimento da resposta dada pelos utilitaristas como Bentham, que defende uma distribuição da renda tal que a sociedade alcançasse o maior nível possível de felicidade⁴.

Importa pois encontrar evidências que permitam validar ou refutar estas ideias.

A relevância do estudo desta problemática está cada vez mais na ordem do dia, na medida em que se tem assistido ao encerramento de serviços públicos na região de Trás-os-Montes e que se perspetivam muitos outros a curto prazo. Podemos apontar, a título exemplificativo, algumas situações noticiadas na imprensa nacional, a primeira datada de 2008-03-04 respeitante ao encerramento de Serviços Médicos: “Governo confirma fecho de Urgências em Trás-os-Montes”, in Jornal de Notícias. Temos também o caso das 800 escolas primárias encerradas nos distritos de Bragança e de Vila Real, de acordo com notícia publicada no Jornal de Notícias de 2013-04-29 com o título: “Escolas fechadas viram casas, museus e capelas mortuárias”. Os autarcas indignam-se perante a perspetiva de encerramento dos tribunais como foi noticiado no jornal Expresso de 2012-06-12 na seguinte notícia: “Municípios querem impugnar fecho de tribunais”. O Bastonário da Ordem dos Advogados, Marinho Pinto, diz que fechar tribunais no interior é “convite à justiça pelas próprias mãos”, como noticiou a SIC Notícias em 2012-02-29. Num artigo de José Mendes, Vice-reitor da Universidade do Minho, publicado pelo Jornal de Notícias em 2013-10-27, com o título “Interior em Liquidação”, pode ler-se “...é um país com um par de cidadãos de primeira, acantonados numa pequena parte do litoral em torno de Lisboa, mas também com oito milhões de cidadãos de segunda, distribuídos pelo resto do território. De entre os cidadãos de segunda, há um grupo que é sério candidato a fundar uma terceira categoria: são aqueles que vivem no interior e que veem todos os dias o Estado a fugir-lhes entre os dedos. (...) Fecham as escolas primárias, as maternidades, os centros de saúde, as juntas de freguesia, as estações de correios. Foi-se o pouco emprego público que existia. Apareceram as portagens nas autoestradas, mais caras no Nordeste do que em Cascais. Os transportes públicos reduziram a sua frequência, nalguns casos até à extinção. Os voos para Vila Real e Bragança foram suspensos. O helicóptero do INEM muda-se para o centro urbano maior. Vão fechar as repartições de Finanças. Vão Fechar os Tribunais. A estes cidadãos de segunda, candidatos a cidadãos de terceira, resta-lhes trabalhar, agarrar-se à terra e pagar

⁴ “A teoria da distribuição ótima”, extraído de Musgrave & Musgrave, Finanças Públicas, Cap. 4, Editora Campus

impostos, às mesmas taxas que pagam os seus concidadãos de primeira. (...) Tudo se fecha no interior indefeso e pobre. Mas nada se consegue fechar em Lisboa.”

Nas últimas décadas temos assistido à desertificação dos dois distritos alvos do estudo. Segundo os dados dos Censos, em 1960 o distrito de Bragança tinha 233.441 residentes e o distrito de Vila Real 325.358 residentes, indicando os dados do ano de 2011 uma perda de 42 % e 36%, respetivamente, contando nesse ano o distrito de Bragança com 136.252 residentes e o distrito de Vila Real com 206.661 residentes.

Com este trabalho pretende-se obter respostas com um cariz científico que revelem que correlação existe entre o contributo em termos de prestações tributárias da região de Trás-os-Montes (distritos de Bragança e Vila Real) e a despesa efetuada pelo Estado através das prestações sociais na mesma região.

Foi efetuada uma pesquisa a diversas bases de dados das universidades portuguesas e não foi encontrado nenhum estudo com características semelhantes ao que se desenvolve neste trabalho conferindo-lhe um carácter de originalidade que conjugada com a pertinência do tema em estudo poderá contribuir para uma melhor análise das questões da interioridade. Pretende-se trazer uma maior objetividade e congruência para o debate de questões em que frequentemente se usam argumentos de cariz subjetivo e emotivo, baseados na vivência pessoal.

O sentimento de profundo apego à região de Trás-os-Montes, a admiração pelas suas gentes, pelos usos e costumes que souberam preservar, a riqueza gastronómica, o deslumbramento das paisagens naturais ou talhadas pelo Homem, fazem parte da minha vivência pessoal e serviram de inspiração para a realização deste trabalho. Confio que possam extrair-se conclusões pertinentes e clarificadoras relativamente aos rendimentos gerados e às prestações sociais pagas na região.

Só o conhecimento pode impulsionar a mudança. Esta reflexão poderá demonstrar-se útil para defender a mudança de políticas redistributivas junto dos decisores públicos.

II – Enquadramento Teórico

1. A Ciência Política

O campo da ciência política são as coisas políticas que, enquanto condutas humanas, são ao mesmo tempo fatores naturais e fenómenos culturais. A ciência política tem o mesmo campo de estudo de outras ciências e saberes, no entanto, encara o estudo do poder político institucionalizado de um ponto de vista globalista, procurando compreender a *floresta* das coisas políticas enquanto *ecossistema*⁵. A realidade é constituída por fenómenos políticos que são simultaneamente factos naturais e autointerpretações dos factos, onde a consciência da realidade faz parte da própria realidade⁶.

Pretende-se ultrapassar a mera explicação casual dos factos e procurar a determinação de leis gerais que regem esses factos, através da verificação de hipóteses, formulando teorias baseadas numa síntese da observação, apesar dos acontecimentos políticos serem factos que nunca se repetem da mesma forma pois, como salienta Carl Joachim Friedrich, “*não existirem ainda instrumentos que nos permitam medir com precisão as temperaturas políticas e nenhuma revolução se repete na mesma época e da mesma forma exata, enquanto a água é sempre composta por duas moléculas de hidrogénio e uma molécula de oxigénio.*”⁷

A ciência política estuda o funcionamento e a estrutura do Estado e das instituições políticas. Em sentido restrito, é a ciência dos factos políticos isolados dos fenómenos sociais em que se inscrevem, sendo facto político todo o evento relacionado com a aquisição, manutenção e exercício do poder político.⁸ A política é uma atividade ideológica destinada à tomada de decisões de um grupo para alcançar objetivos e o exercício do poder para a resolução de conflitos, um misto de arte e de técnica destinada a governar os povos. Está na encruzilhada entre as ideias, os fins e os valores.

A ciência política ainda está marcada por um complexo de novidade e ambiguidade, mas ambiciona afirmar-se num campo mais vasto do que o mero estudo do Estado em termos

⁵ Maltez, José Adelino (1993), Sobre a Ciência Política, 1ª Edição. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

⁶ Maltez, José Adelino (1993), Sobre a Ciência Política, 1ª Edição. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

⁷ Carl Joachim Friedrich, citado por José Adelino Maltez, Sobre a Ciência Política, 1ª Edição. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

⁸ Sousa Lara, António (2013), Ciência Política, Estudo da Ordem e da Subversão, 7ª Edição. Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Coleção Manuais Pedagógicos

normativos, pretendendo antes abarcar os fenómenos políticos como um todo organizado e evolutivo.

A ciência política é uma ciência social que se dedica ao estudo da atividade política como um fenómeno universal e necessário e abrange um vasto campo que envolve os sistemas políticos, ideologia, geopolítica, relações internacionais, filosofia política, economia política, políticas públicas, administração pública, política jurídica, processo legislativo.

Embora possamos considerar que a política sempre existiu, a ciência política é uma disciplina relativamente recente, nascida no século XVI com Nicolau Maquiavel, sendo que a noção moderna de ciência política surge no século XIX, em resultado das grandes mudanças sociais impulsionadas pelo desenvolvimento industrial e pelas revoluções liberais. O objetivo genérico do estudo da ciência política é constituído pelo universo dos fenómenos políticos, em sintonia com a ideia consagrada por Maquiavel e ainda hoje amplamente aceite, abarca todos os acontecimentos implicados na luta pela aquisição, manutenção e exercício do poder na sociedade.⁹

O poder deverá aqui ser entendido como o conjunto de meios capazes de coagir os outros a um determinado comportamento. O poder natural que decorre da liderança natural ou espontânea, que resulta na chefia deliberada voluntariamente aceite, e o poder carismático, exercido por um indivíduo dotado de qualidades de liderança excecionais e como que sobrenaturais ou de origem divina, têm tido um papel fundamental na vida política dos povos.¹⁰ O exercício do poder assenta na sua legitimidade, isto é a sua conformidade com as regras morais ou religiosas determinantes para a sociedade, mas também na legalidade que deriva da conformidade deste com as normas jurídicas em vigor, podendo por vezes surgir conflitos entre estes dois conceitos que devem ser dirimidas a fim de garantir a eficácia da atuação política.

Segundo Adriano Moreira, o poder deve ser examinado numa perspetiva tridimensional, ou seja, o exame da forma, da sede do poder e da ideologia¹¹. O poder e todo o ambiente ético que o rodeia, conduz a que o homem, destinatário final da coação na

⁹ Sousa Lara, António (2013), *Ciência Política, Estudo da Ordem e da Subversão*, 7ª Edição, Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Coleção Manuais Pedagógicos

¹⁰ Sousa Lara, António (2013), *Ciência Política, Estudo da Ordem e da Subversão*, 7ª Edição, Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Coleção Manuais Pedagógicos

¹¹ Moreira, Adriano (2014), *Ciência Política*, 6ª Edição: Livraria Bertrand

comunidade política, apareça como sendo o tema que origina os debates mais acesos e a definição de alguns dos mais importantes pressupostos da ciência política.¹²

2. A Política e a Ação Pública

Política é a ciência da governança de um Estado ou Nação e também uma arte de negociação para compatibilizar interesses¹³. É uma atividade orientada ideologicamente para a tomada de decisões de um grupo no sentido de alcançar determinados objetivos.

O Estado pode ser definido como “Nação politicamente organizada por leis próprias, terras ou países sujeitos à mesma autoridade ou jurisdição; conjunto de poderes políticos de uma nação”¹⁴ e Nação como “conjunto de cidadãos de um Estado que vivem no mesmo território, sujeitos a um governo comum e ligados a leis e interesses também comuns”¹⁵. Estas definições levantam a questão da causalidade entre Estado e Nação. De facto, embora muitas vezes sejam usados como sinónimos, podemos afirmar que a característica principal da nação reside na existência de um conjunto de características objetivas, exteriores e hereditárias que se impõem aos indivíduos¹⁶ ao passo que a base fundamental do Estado reside na organização jurídica baseada num poder de autoridade.

O Estado, na sua ação política, age em função do interesse coletivo, salvaguardando os direitos individuais, procurando corrigir os desequilíbrios económicos e sociais, visando garantir o funcionamento equilibrado da nação como um todo coeso.

A Constituição Política de 1976 estabelece como incumbência prioritária do Estado, entre outras, “*operar as necessárias correções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento; orientar o desenvolvimento económico e social no sentido de um crescimento equilibrado de todos os sectores e regiões; eliminar progressivamente as diferenças sociais e económicas entre a cidade e o campo*”¹⁷. Esta ideia da necessidade de

¹² Moreira, Adriano (2014), *Ciência Política*, 6ª Edição: Livraria Bertrand

¹³ Noção de Política constante do sítio da internet “Significados.com.br”, consultado em 2015-08-03

¹⁴ Artur Bivar, in *Dicionário Geral e Analógico da Língua Portuguesa*, citado por Sousa Lara, *Ciência Política, Estudo da Ordem e da Subversão – 7ª Edição*. Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Coleção Manuais Pedagógicos

¹⁵ António de Moraes e Silva, in *Grande Dicionário de Língua Portuguesa*, citado por Sousa Lara *Ciência Política, Estudo da Ordem e da Subversão – 7ª Edição*. Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Coleção Manuais Pedagógicos

¹⁶ Sousa Lara, António (2013), *Ciência Política, Estudo da Ordem e da Subversão – 7ª Edição*. Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Coleção Manuais Pedagógicos

¹⁷ Incumbências prioritárias do Estado - Artigo 81º da Constituição Política de 1976, texto originário da Constituição da República Portuguesa aprovado em 2 de abril de 1976

intervenção do Estado para a correção das desigualdades continua a ser a base do estabelecido no artigo 81º da Constituição da República Portuguesa, que preconiza a correção de desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento e a promoção da coesão económica e social de todo o território nacional, eliminando progressivamente as diferenças económicas e sociais entre a cidade e o campo, entre o litoral e o interior.

Nesta perspetiva, as políticas públicas implementadas devem ambicionar atingir os resultados alvitrados pelas normas consignadas na Constituição uma vez que este é o pilar de toda a ordenação jurídica e de orientação da ação pública do Estado.

3. O Papel do Estado na Economia

Adam Smith, na sua obra “Inquérito sobre a natureza e as causas da Riqueza das Nações,”¹⁸ enumera três funções básicas do Estado: defesa, administração da justiça e provisão de bens públicos. Desde esta formulação até aos sistemas de direção central, várias têm sido as responsabilidades e funções atribuídas ao Estado. Como e onde intervir continua a ser foco de discussão entre políticos e economistas. Efetuando uma análise histórica do modelo ocidental, verificamos que o Estado feudal medieval se preocupava em garantir a segurança, e só mais tarde o Estado conseguiu apropriar-se da administração da justiça que se encontrava no domínio da Igreja Católica, dos suseranos e das autarquias locais. A lógica da defesa do bem-estar por parte do Estado foi uma realidade que surgiu apenas nos inícios do século XX, tendo-se então passado do Estado do *Lessez faire, Laissez passer*, para um Estado Intervencionista, quer do tipo socialista quer do tipo fascista. Só depois da 2ª Grande Guerra se passou a defender como ideal o modelo de Estado-providência.

Atualmente a relação entre o Estado e a economia processa-se ao nível da ordenação, intervenção e atuação económica¹⁹. Segundo o entendimento geral, compete ao Estado, no âmbito do seu poder legislativo, o estabelecimento do quadro geral em que toda a atividade económica se vai desenvolver, ao nível da doutrina, dos conceitos e das normas. Mas o Estado é ele próprio um agente económico quando efetua consumos ou faz investimentos. Assim podemos afirmar que o Estado tem uma intervenção direta na economia ao agir como agente económico e uma intervenção indireta ao agir no quadro da definição da moldura legal, especificação dos regulamentos de atuação dos agentes económicos, estabelecimento

¹⁸ Adam Smith, Riqueza das Nações, II Volume, Livro V, Capítulo I, Fundação Caloust Gulbenkian, Lisboa

¹⁹ João Ricardo Catarino (2012) - Finanças Públicas e Direito Financeiro. Lisboa: Almedina

de uma política fiscal, controlo e fiscalização do cumprimento das regras legais vigentes, definição e aplicação das regras contraordenacionais e penais aplicáveis.

O Estado recorre ao seu poder para alterar o comportamento dos agentes económicos. Intervém na economia com a finalidade de regular o seu funcionamento, corrigindo as distorções potenciadoras de injustiça, desigualdade e conflitualidade social.

Segundo John Cullis e Philip Jones, a intervenção do Estado na economia justifica-se pelas características do mercado uma vez que, num cenário em que o mercado gerasse uma situação de equidade e eficiência ótimas, o papel do estado seria reduzido²⁰. Para os teóricos mais liberais, o papel do Estado é mínimo e o seu papel resume-se a deixar o mercado funcionar e intervir apenas quando ele falha.

São ainda as ineficiências geradas pelo mercado e que se prendem com a não internalização de externalidades e com a insuficiente provisão de bens públicos, que obrigam à intervenção do Estado. Esta interferência visa satisfazer as necessidades dos cidadãos que, mediante o sufrágio livre e universal, elegeram os seus representantes conferindo-lhes legitimidade²¹. Apesar de satisfeitas pelo Estado, trata-se de necessidades dos indivíduos²².

Existe uma outra função fundamental assumida pelo Estado, que é a repartição dos rendimentos e conseqüente combate à pobreza e exclusão social. Alguns autores justificam a existência de redistribuição como resultado de instintos altruístas que encontram utilidade na minimização da pobreza. Outros classificam-na como bem público, sendo aceitável quando moderada, visto que, combatendo a pobreza, o bem-estar da sociedade aumenta na medida em que se consegue diminuir a criminalidade e o absentismo, melhorias da saúde pública e aumento da estabilidade social.

A intervenção na economia de forma a promover o investimento e o emprego é um dos papéis mais controversos do Estado. Keynes advoga que as políticas monetária e orçamental podem ser instrumentos preciosos em fase de crise do ciclo económico. As ideias económicas de Keynes foram adotadas pelas principais economias capitalistas com enorme êxito nas décadas de 1950 e 1960. Sendo esta forma de intervenção muito criticada pelos teóricos do “let the market work”, como Milton Friedman, sendo certo que o agravar do desemprego e das situações de pobreza e exclusão social no mundo, e a crise económica dos anos 2000, tem vindo a abalar as convicções mais liberais.

²⁰ John Cullis e Philip Jones (1987), *Micro-economics and the Public Economy*. Brasil: Blackwell

²¹ Hugo Consciência Silvestre (2010). *Gestão Pública. Modelos de Prestação de Serviço Público*. Lisboa: Escolar Editora

²² José Ribeiro, (1995). *Lições de Finanças Públicas*, Coimbra, Coimbra Editora

Pese embora, exista uma inegável ligação entre o Estado e a economia, não há consenso quanto à dimensão que a intervenção do Estado deve assumir.

4. Necessidade da Intervenção do Estado na Economia

“O problema político da humanidade é combinar três coisas: eficiência económica, justiça social e liberdade individual”

Jonh Maynard Keynes²³

O conceito de eficiência está normalmente associado ao resultado obtido numa economia em concorrência perfeita – ótimo de Pareto. Esta situação ocorre quando não é possível melhorar o bem-estar de um indivíduo sem piorar o bem-estar de outro indivíduo.

Na promoção da eficiência, a prestação do serviço público está dependente de fatores económicos ao passo que no que respeita à equidade obedece a fatores políticos²⁴.

a. Eficiência

Eficiência económica é a relação entre o valor de venda de um produto e seu custo de produção. No contexto da sustentabilidade, a eficiência económica refere-se à maneira mais equilibrada de usar os insumos necessários à produção e distribuição de serviços e produtos. Ou seja, ser economicamente eficiente é produzir mais, sem desperdício de recursos, energia e mão de obra.

Apesar do conceito de eficiência não ser de fácil perceção e consenso²⁵, regra geral a eficiência é entendida como o rácio entre os *inputs*, entendidos como recursos materiais, tecnológicos, financeiros ou humanos usados, e *outputs* gerados que normalmente se consubstancia no fornecimento de bens e/ou serviços²⁶.

Podemos falar de eficiência técnica ou tecnológica, se tivermos em apreciação a utilização de uma determinada quantidade de inputs para obter um certo volume de outputs.

²³ John Maynard Keynes (2009). *A Grande Crise e outros textos*, Lisboa, Relógio d'Água

²⁴ Hugo Consciência Silvestre (2010). *Gestão Pública. Modelos de Prestação de Serviço Público*. Lisboa: Escolar Editora

²⁵ Christopher Pollitt e Geert Bouckaert (eds.) (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis 2nd Edition*, Oxford: Oxford University Press

²⁶ Greiling; Holloway; Rochet, Bout-Colonna, Keramidas e outros, citados por Hugo Consciência Silvestre, (2010). *Gestão Pública. Modelos de Prestação de Serviço Público*. Lisboa: Escolar Editora

Mas, se o foco se centra no máximo de produção de outputs ao menor custo possível, estamos no domínio da eficiência alocativa ou económica a qual se pode subdividir em eficiência no consumo, eficiência na produção e em particular na eficiência social²⁷

Normalmente é aceite como explicativo da eficiência alocativa o modelo do ótimo de Pareto, segundo o qual, num cenário em que todos os fatores de produção estão a ser utilizados, é impossível aumentar o bem-estar de um indivíduo sem diminuir o bem-estar de outro. Deste modo, atinge-se uma produção ao menor custo possível, com aproveitamento de todos os fatores.²⁸

Uma das incumbências prioritárias do Estado português, consagrada na alínea c) do artigo 81º da Constituição da República Portuguesa é ”assegurar a plena utilização das forças produtivas, designadamente zelando pela eficiência do setor público”.

b. Eficácia

A eficiência remete para a aptidão de produzir o máximo possível com a utilização do mínimo de recursos, enquanto a eficácia, se consubstancia no resultado atingido.

”O alcance dos objetivos visados (...) é um assunto da esfera da eficácia”²⁹. A eficácia resulta da relação entre os objetivos delineados e os resultados alcançados³⁰. Estas definições aproximam-se da noção de *efeito* ou *effectiveness*, isto é, a relação de causalidade entre os objetivos delineados e os impactos que a atividade organizacional gera.³¹

As políticas públicas devem ser avaliadas em termos de eficiência e eficácia. Uma determinada ação pública será tanto mais eficiente quanto menos consumo de recursos humanos e materiais impuser. Mas a eficiência avalia-se pelo resultado alcançado, pela capacidade de atingir o objetivo proposto e em que medida, pela quantidade de “bem-estar” social alcançado.

²⁷ Lane, Jean-Erik citado por Hugo Consciência Silvestre, (2010). *Gestão Pública. Modelos de Prestação de Serviço Público*. Lisboa: Escolar Editora

²⁸ António Soares Pinto Barbosa (1997). *Economia Pública*, Lisboa: McGraw-Hill

²⁹ João Abreu Bilhim (2013). *Teoria Organizacional – 7ª Edição*. Lisboa: ISCSP/UTL

³⁰ Ana Andrade (2004). *Programa de Qualidade do Ministério da Segurança Social e do Trabalho: Um Modelo Integrado de Aplicação da CAF*.

³¹ Bourn, Denhardt; Martin, Parker, e outros, citados por Hugo Consciência Silvestre, (2010). *Gestão Pública. Modelos de Prestação de Serviço Público*. Lisboa: Escolar Editora

c. Equidade /Igualdade

As políticas públicas assentam numa ideia de que o Estado pode, através da sua ação, potenciar uma situação de igualdade e justiça social. Apoiam-se no propósito de, através da redistribuição da riqueza material, política e social, conseguir satisfazer as necessidades coletivas individualmente sentidas.

A alínea b) do artigo 81º da Constituição da República Portuguesa consagra como uma incumbência prioritária do Estado ”promover a justiça social, assegurar a igualdade de oportunidade e operar as necessárias correções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento, nomeadamente através da política fiscal”. A promoção da equidade é outro dos pressupostos teóricos para a intervenção do Estado na economia.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem consagra alguns princípios genericamente aceites como válidos, designadamente a ideia de que todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. Mas, se os seres humanos são iguais de um ponto de vista moral, ”não o são, nem nunca o serão de um ponto de vista descritivo, factual e empírico”³². A ação pública tem um importante papel a desempenhar na questão da equidade que deve ser uma preocupação central para o gestor público³³. Segundo Robert Denhardt, a noção de equidade abarca o significado de justiça social e exige o envolvimento dos indivíduos, com o propósito de corrigir as distorções de distribuição dos valores sociais e políticos.³⁴

A equidade consubstancia um equilíbrio entre a justiça natural e a lei, tem por base a conceção da justiça social e a noção de necessidade.³⁵ As noções de equidade e de igualdade são por vezes entendidas como sendo sinónimos³⁶, mas não devem ser confundidas. A igualdade está associada a conceitos genéricos de direitos dos cidadãos como a vida, a liberdade e a busca da felicidade, enquanto a equidade assenta na ideia de igualdade, mas associada com justiça, retidão, imparcialidade e meritocracia, isto é na atribuição a cada um

³² Dahl, Rober Alen in “Bisnessand Politics: A Critical Appraisal of Political Science” citado por Hugo Consciência Silvestre, (2010). *Gestão Pública. Modelos de Prestação de Serviço Público*. Lisboa: Escolar Editora

³³ Ken Harrop. (1999). The political context of public services management in A. Rose e A. Lawton (eds.), *Public Services Management*. Harlow: Pearson Education Limited

³⁴ Robert Denhardt (2000). *Theories of a Public Administration – 3rd Edition*. London: Harcourt Brace & Company

³⁵ Schedler, Proeller, referidos por Hugo Consciência Silvestre, (2010). *Gestão Pública. Modelos de Prestação de Serviço Público*. Lisboa: Escolar Editora

³⁶ Robert Denhardt, (2000). *Theories of a Public Administration – 3rd Edition*. London: Harcourt Brace & Company

em função da sua situação particular, da sua necessidade, do que é justo e como recompensa do indivíduo pelo seu esforço.

d. Relação Entre Eficiência e Igualdade

A intervenção do Estado na economia rege-se pelos princípios de promoção da eficiência e da igualdade, embora por vezes o critério económico seja determinante nas situações em que a organização pública tem como objetivo o lucro.³⁷ Contudo, deve privilegiar-se a dimensão social, uma vez que o interesse geral pode justificar inclusive a perda financeira. Acresce que um setor público de grandes dimensões, pode ter um efeito positivo na distribuição de receitas geradas se adotar o critério da igualdade mas essa opção tem um efeito negativo no crescimento económico³⁸.

Joseph Stiglitz defendeu a ideia da existência de uma correlação direta e negativa entre equidade e eficiência que faz com que para aumentar a equidade seja necessário abdicar de alguma eficiência.³⁹ Nesta conformidade, segundo o mesmo autor, para que o sistema capitalista seja mais eficiente, é necessário ter maiores doses de desigualdade social e, a diminuição das desigualdades conduz à perda de eficiência.

Esta asserção convencional é posta em causa por Samuel Bowles e outros pesquisadores que aponta falhas teóricas e empíricas no modelo, afirmando que é possível aumentar a distribuição da renda e atingir maiores níveis de eficiência da economia como se tem verificado em alguns países do leste Asiático. É apontado também o facto de o aumento das desigualdades sociais aumentar os gastos da sociedade com trabalho improdutivo como seja polícia e exército.

Outros pensadores apontam como fundamentais numa sociedade, a liberdade, a justiça e a eficiência.⁴⁰ Torna-se necessário um compromisso entre estes fatores que estão diversas vezes em confronto, mas não necessariamente em conflito⁴¹.

O Estado intervém na economia com o objetivo de promover a eficiência e a equidade, ”todavia como a ação do Estado não é perfeita, podem surgir e normalmente

³⁷ Raymond Barre, in “Economia Política” citado por Hugo Consciência Silvestre (2010). *Gestão Pública. Modelos de Prestação de Serviço Público*. Lisboa: Escolar Editora

³⁸ Lane, Jean-Erik citado por Hugo Consciência Silvestre (2010). *Gestão Pública. Modelos de Prestação de Serviço Público*. Lisboa: Escolar Editora

³⁹ STIGLITZ, Joseph (1998). *Economy Of The Public Sector – 2nd Edition*

⁴⁰ Savas, Emanuel citado por Hugo Consciência Silvestre (2010). *Gestão Pública. Modelos de Prestação de Serviço Público*. Lisboa: Escolar Editora

⁴¹ ”Contrariamente ao que se possa crer, os objetivos de justiça e de eficiência não têm de estar em conflito” Frank Robert (1994). *Microeconomia e Comportamento*. Lisboa: McGraw-Hill

surtem, falhas de ação pública que são normalmente minoradas com mais ação pública, mais gastos ou despesas públicas”⁴². Muito embora a ação pública se pretenda orientada por princípios geralmente aceites como o da eficiência e equidade, ela depende em grande medida de fatores políticos. Desta forma a atuação pública é condicionada pelos ciclos eleitorais levando a que normalmente se privilegia o aumento de despesa pública em detrimento de medidas políticas mais eficientes, equitativas e úteis, resultando num setor público com um dimensionamento inadequado e com baixa produtividade⁴³.

De harmonia com uma preocupação central dos governos dos países industrializados, a Comissão Europeia elaborou o Livro Branco da Governança⁴⁴, cujos princípios se baseiam na abertura, participação, responsabilidade, eficiência e consistência. Segundo Mónica Lopes, trata-se de uma nova forma de governar, apoiada em modelos de gestão pública que visa alcançar uma maior eficácia e eficiência do setor público⁴⁵. A União Europeia tem frisado a importância da avaliação das suas políticas e a necessidade de desenvolvimento de políticas de avaliação por parte dos países membros. Os Estados Membros são mesmo obrigados a realizar atividades de avaliação sistemática que justifiquem os programas de ajuda da UE relativos aos Fundos Estruturais destinados ao desenvolvimento de políticas de regionais, para aferir a relevância, eficácia, eficiência, impacto e sustentabilidade das intervenções públicas, com o objetivo de contribuir para a conceção de intervenções e para o estabelecimento de prioridades sociais, procurando maior eficiência e eficácia nos resultados e nos impactos dos programas⁴⁶.

Em Portugal, está consignada na Lei de Enquadramento Orçamental a necessidade de avaliar a realização das políticas públicas em termos de eficiência e eficácia⁴⁷. Contudo, na opinião de Mónica Lopes, as questões da avaliação de políticas públicas não têm sido incorporadas no discurso político português. Mónica Lopes afirma ainda que a atividade de avaliação tem vindo gradualmente a ser aplicada em Portugal, com uma aceleração e mudança qualitativa, mas ainda não temos um sistema de avaliação consolidado⁴⁸.

⁴² João Ricardo Catarino (2014) - Finanças Públicas e Direito Financeiro. Lisboa: Almedina

⁴³ João Ricardo Catarino (2014) - Finanças Públicas e Direito Financeiro. Lisboa: Almedina

⁴⁴ COM (2001) 428, Julho de 2001, *Governança Europeia – Um Livro Branco*

⁴⁵ Mónica Catarina do Adro Lopes (2013). IV Colóquio Internacional de Doutorados/as do CES – “Coimbra C: Dialogar com os Tempos e os Lugares do(s) Mundo(s)”, 6–7 dezembro 2013, FEUC, Coimbra

⁴⁶ Mónica Catarina do Adro Lopes (2013). IV Colóquio Internacional de Doutorados/as do CES – “Coimbra C: Dialogar com os Tempos e os Lugares do(s) Mundo(s)”, 6–7 dezembro 2013, FEUC, Coimbra

⁴⁷ Lei de Enquadramento Orçamental, Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, DR n.º 192, I série - A

⁴⁸ Mónica Catarina do Adro Lopes (2013). IV Colóquio Internacional de Doutorados/as do CES – “Coimbra C: Dialogar com os Tempos e os Lugares do(s) Mundo(s)”, 6–7 dezembro 2013, FEUC, Coimbra

5. A Influência das Políticas Públicas no Serviço Público

O facto de as políticas públicas estarem dependentes da atuação dos agentes políticos e sociais faz com que atualmente esta temática seja muito discutida. A influência de determinados grupos manipula a definição ou escolha dos bens que devem ser produzidos e dos serviços prestados pelos organismos públicos.

Existem diversos conceitos de políticas públicas. Para alguns autores, como Pasquino e Porta o conceito de políticas públicas abarca toda e qualquer decisão das autoridades governativas, compreendendo a sua implementação. Para outros como Denhardt, as políticas públicas não dependem apenas das autoridades públicas, alargando-se à participação da sociedade civil. Nestes conceitos a política pública é apresentada como toda e qualquer decisão de órgãos políticos divergindo os autores na forma de execução⁴⁹.

Genericamente, podemos afirmar que as políticas públicas são um conjunto de ações, atividades e programas que visam a satisfação de necessidades públicas e que são executadas direta ou indiretamente pelo Estado.

i. Formulação das Políticas Públicas

James Anderson estorturou a formação de políticas públicas em várias fases⁵⁰, começando desde logo por ter de reconhecer-se a existência de um problema privado cujas implicações para a sociedade o tornará um problema público. A seguinte fase no processo de formulação de políticas públicas é a inclusão na agenda governamental das linhas gerais de ação a serem adotadas para resolver a questão relativa a uma determinada situação que é vista como um problema. Identificado o problema, é definido o objetivo da política pública, os programas a desenvolver e as metas que se pretendem alcançar. As questões mais controversas surgem no momento de escolher o tipo de ação a seguir tendo em conta as repercussões junto dos diversos grupos sociais e os recursos (materiais, económicos, técnicos, pessoais, etc.).

É na fase de agenda e discussão que se deliberará os temas que serão objeto de agenda institucional, relativamente aos quais serão formuladas propostas que conduzirão à tomada de decisão. Como se demonstra não ser possível satisfazer a totalidade das necessidades ou

⁴⁹ Hugo Consciência Silvestre (2010). *Gestão Pública. Modelos de Prestação de Serviço Público*

⁵⁰ James Anderson in “Public Policy-Making” citado por Hugo Consciência Silvestre (2010). *Gestão Pública. Modelos de Prestação de Serviço Público*

anseios da população, os temas que entram na discussão são selecionados em função de diversas razões ou variáveis que devem ser levadas em consideração no processo de formação e implementação de políticas públicas, entre as quais se pode destacar a delicadeza do problema, a implementação legal, as variáveis não consideradas no regulamento / Lei ⁵¹.

A decisão de escolha de serviços públicos decorre da vida social e política ⁵². Trata-se de um processo de tomada de decisão política que é problemático pelas questões que levanta e demonstra-se incapaz de satisfazer a totalidade da população.⁵³ Com o intuito de influenciar a decisão, entram em ação grupos de pressão, tais como a igreja católica que podem influenciar decisões políticas,⁵⁴ ou mesmo as do poder executivo⁵⁵. O peso de um determinado grupo pode ser determinante na escolha dos temas e consequente definição e implementação das políticas públicas.

As decisões políticas relacionadas com a definição dos temas em agenda, a definição e implementação das políticas públicas não obedecem a nenhum padrão definido. Pelo contrário, variam em razão da cultura, da época, das pretensões dos grupos de interesses ou de pressões, dos interesses demonstrados pelos indivíduos, dos acontecimentos sócio económicos, da conjuntura económica e de muitos outros fatores.

ii. Implementação e Avaliação das Políticas Públicas

Cabe aos servidores públicos (a burocracia) operacionalizar as políticas definidas.

A decisão política resume-se à escolha entre *internalizar*, ou seja, produzir bens e prestar serviços com os recursos próprios do Estado, através do setor público, ou *externalizar/privatizar*, isto é transferir para o setor privado responsabilidade da produção dos bens ou prestação dos serviços.⁵⁶ Autores como Rossi e Freeman⁵⁷ defendem a ideia da existência de três questões chave a que a avaliação da execução das políticas públicas deve

⁵¹ Daniel Mazmanian e Paul Sabatier in “Implementation and Public Policy” citados por Hugo Consciência Silvestre (2010). *Gestão Pública. Modelos de Prestação de Serviço Público*. Lisboa: Escolar Editora

⁵² Estela Viegas, in “A Informação e o Processo de Decisão Política” citado por Hugo Consciência Silvestre (2010). *Gestão Pública. Modelos de Prestação de Serviço Público*. Lisboa: Escolar Editora

⁵³ Joseph Stiglitz (1998). *Economy Of The Public Sector – 2nd Edition*. New York: WW Norton & Company

⁵⁴ Pedro Soares Martinez (1973). *Manual de Economia Política – 2^a Edição*. Lisboa: Manuais da Faculdade de Direito de Lisboa. Lisboa: Manuais da Faculdade de Direito de Lisboa

⁵⁵ Guy Peters (1995). *The Politics of Bureaucracy – 4th Edition*. London: Longman Group

⁵⁶ Hugo Consciência Silvestre (2010). *Gestão Pública. Modelos de Prestação de Serviço Público*. Lisboa: Escolar Editora. Lisboa: Escolar Editora

⁵⁷ Citados por Hugo Consciência Silvestre (2010). *Gestão Pública. Modelos de Prestação de Serviço Público*. Lisboa: Escolar Editora. Lisboa: Escolar Editora

responder. A questão do programa ter atingido a população alvo; dos recursos que foram utilizados e se a prestação do serviço está a ser efetuada de acordo com o programa.

A avaliação e monitorização dos programas delineados e dos respetivos resultados, resulta das respostas a estas perguntas. O objetivo é apreciar as ações encetadas coletivamente e avaliar o cumprimento dos objetivos propostos, a sua eficiência e eficácia. A informação que deverá ser recolhida e tratada é uma questão fundamental para que todos os interessados se sintam satisfeitos com os resultados da ação pública uma vez que a apreensão dos resultados produzidos é fundamental para justificar as escolhas efetuadas face à escassez de recursos económicos, financeiros e temporais. A eficiência dos programas deve ser medida em função do grau do alcance dos objetivos propostos (*effectiveness*) e do grau de melhoria da qualidade de vida da população alvo visada pela política pública. A escolha das dimensões e indicadores a utilizar, deverá ter em consideração duas dimensões:

- 1) O grau de cobertura (se for desproporcional resultará em elevados custos);
- 2) A prestação do serviço (atentar aos conceitos de acesso e especificação do serviço)⁵⁸.

A escolha das políticas públicas e opção tomada em termos da forma de prestação dos serviços públicos são muito importantes. As políticas condicionam os bens e serviços que irão ser colocados à disposição dos indivíduos, bem como o grau de acesso que cada um terá para satisfação das suas necessidades. Estas opções condicional a medida do bem-estar dos sujeitos e podem contribuir para o desenvolvimento social, equitativo e igualitário⁵⁹.

6. A Administração Pública

“A administração pública é a ocupação de todos aqueles que atuam em nome do povo – em nome da sociedade, que delega de forma legal – e cujas ações têm consequências para os indivíduos e grupos sociais”⁶⁰. Faz a ponte entre os cidadãos e o poder político com a intenção de satisfazer os interesses públicos, cuja necessidade é individualmente sentida. Segundo Waldo⁶¹ “a administração pública é a organização e a gerência de homens e

⁵⁸ Hugo Consciência Silvestre (2010). *Gestão Pública. Modelos de Prestação de Serviço Público*. Lisboa: Escolar Editora

⁵⁹ Hugo Consciência Silvestre (2010). *Gestão Pública. Modelos de Prestação de Serviço Público*. Lisboa: Escolar Editora

⁶⁰ Harmon e Mayer (1999), *Teoria de la Organización para la Administración Pública*. México: Colégio Nacional de Ciências Políticas y Administración Pública. AC/ Fondo de Cultura Económica

⁶¹ Dwight Waldo (1971). *O Estudo da Administração Pública*. Ed. Rio de Janeiro FGV

materiais para a consecução dos propósitos de um governo”. A ação do governo tem uma importância crucial para a vida dos cidadãos porquanto a especificidade de alguns bens e serviços que afetam significativamente o quotidiano dos indivíduos⁶², determina que o seu fornecimento tenha que ser feito de forma pública.

No sentido prático ou subjetivo, a administração pública pode ser descrita como o conjunto das organizações públicas que realizam a função administrativa e a gestão do Estado e de outros entes públicos com personalidade jurídica, de âmbito regional ou local. A administração pública é formada por um complexo de áreas do setor público do Estado que, no exercício da função administrativa, prestam serviços públicos, procedem à execução de obras públicas e a realizam outras atividades socio económicas de interesse público com o objetivo de alcançar os fins do Estado. Trata-se de uma organização pública, entendida como entidade social que se esforça continuamente de um modo organizado, na prossecução dos interesses públicos, influenciada pelo poder político⁶³, num confronto entre a profissionalização e a politização da administração que põem em evidência a legitimidade técnica e a legitimidade democrática no âmbito da conceção e implementação de políticas.

7. As Políticas Públicas

A política pública pode definir-se como toda a decisão por parte das autoridades públicas⁶⁴, compreendendo a conceção, a implementação e a sua avaliação. O primeiro passo em matéria de políticas públicas respeita à escolha dos temas com interesse para a discussão, passando posteriormente à formulação de propostas que levarão à tomada de uma opção política. Uma vez aprovadas, por decisão da autoridade governativa, as políticas públicas são adotadas, dando início às fases seguintes que incluem os modos de prestação do serviço público e a respetiva avaliação⁶⁵.

O governo decide, através de uma escolha política, a forma de operacionalização das políticas públicas uma vez que os serviços públicos podem ser fornecidos pela administração

⁶² Guy Peters (1995). *The Politics of Bureaucracy – 4th Edition*. London: Longman Group

⁶³ João Abreu Bilhim (2014). *Ciência da Administração – 1ª Edição*; (2013). *Teoria Organizacional – 7ª Edição*. Lisboa: ISCSP/UTL

⁶⁴ Hugo Consciência Silvestre (2010). *Gestão Pública. Modelos de Prestação de Serviço Público*. Lisboa: Escolar Editora

⁶⁵ Anderson; Mazmanian e Sabatier, citados por Hugo Consciência Silvestre (2010). *Gestão Pública. Modelos de Prestação de Serviço Público*. Lisboa: Escolar Editora

pública utilizando os meios próprios do Estado na produção de bens ou prestação de serviços aos cidadãos ou com recurso a entidades particulares que colaboram com o Estado.

Segundo Sousa Franco, “a atividade financeira envolve complexas arbitragens de interesses e uma estruturação institucional, articulada em razão dos fins públicos e do exercício do poder político ou de autoridade pública”⁶⁶.

Certas atividades, destinadas a satisfazer a coletividade em geral, são qualificadas como serviço público quando o Estado entende não ser desejável relegá-las à livre iniciativa. Para ser considerado serviço público deve tratar-se de uma prestação de serviço singularmente fruível pelos beneficiários, consistir numa atividade material, destinar-se à satisfação da coletividade em geral, ser reputada pelo Estado como particularmente importante para a satisfação das necessidades da sociedade, ter sido havida como insuscetível de ser relegada aos empreendimentos da livre iniciativa (ainda que nem sempre com exclusividade) e submetê-la a uma disciplina específica de direito público⁶⁷.

Há um conjunto de bens cuja provisão tem um custo uniformemente decrescente, que em regra são de utilização individual, relativamente aos quais não há um problema de superlotação, como é o caso, por exemplo, das estradas, iluminação pública, parques e museus. A provisão destes bens, segundo Sousa Franco⁶⁸, pela sua especificidade, pode e deve ser feita pelo Estado por diversas razões:

- 1) Ele tem uma perspectiva do interesse geral;
- 2) Tem uma perspectiva temporal ilimitada e uma capacidade de risco superior à dos outros grupos ou associações contratuais;
- 3) Dispõe de poder de autoridade para impor regras de utilização dos bens e seu financiamento;
- 4) Tem, por via de regra, em cada comunidade, dimensão que lhe permite empreender esforços que não estão ao alcance de instituições ou pessoas privadas e que a comunidade inorganicamente não pode resolver com êxito.

⁶⁶ António de Sousa Franco (2015), *Finanças Públicas e Direito Financeiro* – 4ª Edição, 15ª Reimpressão. Coimbra: Almedina

⁶⁷ Celso António Bandeira de Melo, *Serviço Público: Conceito e Características*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

⁶⁸ António de Sousa Franco (2015), *Finanças Públicas e Direito Financeiro* – 4ª Edição, 15ª Reimpressão. Coimbra: Almedina

Segundo Bilhim⁶⁹ a noção de serviço público confina-se à "satisfação de necessidades coletivas individualmente sentidas através do fornecimento de bens ou serviços abaixo do seu preço". Nesta perspetiva socio económica, o conceito de serviço público abrange as ações públicas que visam a satisfação de necessidades coletivas, individualmente sentidas, através do fornecimento de bens e prestação de serviços quando este fornecimento seja feito de forma gratuita (sem cobrança de preços diretos), a um preço inferior ao do custo de produção ou a um preço superior ao do custo de produção mas inferior ao que seria praticado no mercado⁷⁰.

A necessidade é entendida como um "estado psicológico de insatisfação acompanhado do conhecimento da existência e da acessibilidade de um meio adequado a fazer cessar aquele estado e do desejo de possuir esse meio"⁷¹. O Estado através dos serviços públicos propõe-se colmatar este sentimento de falta individualmente sentido e para tal deve possuir finanças próprias, que lhe permitam custear a produção dos bens ou fornecimento dos serviços que vão satisfazer as necessidades coletivas⁷².

Henri Guitton identificou as seguintes características das necessidades económicas: a sua multiplicidade, na medida em que aumentam com o passar do tempo; a sua saciabilidade, porque desaparecem quando satisfeitas; e a sua substituição, porque podem ser substituídas ou então satisfeitas de outra forma⁷³. Há necessidades primárias, porque condicionam a sobrevivência humana, e necessidades secundárias ou de civilização, por não afetarem a sobrevivência humana.

Para serem satisfeitas, certas necessidades pressupõe-se uma ação do indivíduo (por exemplo a alimentação) e outras não pressupõem a ação do indivíduo para a sua satisfação, uma vez que a simples existência do bem a satisfação dos cidadãos (por exemplo os serviços públicos de segurança).

Ribeiro afirma que os bens produzidos pelo Estado são sempre públicos mas podemos fazer uma distinção entre bens públicos puros que são os que satisfazem

⁶⁹ João Abreu Bilhim (2014). *Ciência da Administração- 1ª Edição* e (2013). *Teoria Organizacional – 7ª Edição*. Lisboa: ISCSP/UTL

⁷⁰ Hugo Consciência Silvestre (2010). *Gestão Pública. Modelos de Prestação de Serviço Público*. Lisboa: Escolar Editora

⁷¹ Pedro Soares Martinez (1973). *Manual de Economia Política – 2ª Edição*. Lisboa: Manuais da Faculdade de Direito de Lisboa

⁷² José Ribeiro, (1995). *Lições de Finanças Públicas – 5ª Edição*. Coimbra: Coimbra Editora

⁷³ Henri Guitton (1971) *Economia Política*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura

unicamente as necessidades coletivas e os bens semi-públicos que são aqueles que satisfazem as necessidades coletivas e individuais⁷⁴.

Segundo Barre, a atividade desenvolvida pelo setor público deve possibilitar o fornecimento a todos os indivíduos que deles necessitem dos bens e serviços a que de outro modo não teriam acesso⁷⁵.

Serviço público é, em suma, a atividade consistente na oferta de utilidade ou comodidade material, fruível singularmente, que o Estado assume como pertinente e como seu dever para com a comunidade e especialmente os eleitores que escolheram os seus representantes nos órgãos governativos. O serviço público é efetuado sob um regime jurídico de direito público, outorgado de prerrogativas capazes de assegurar a predominância do interesse intrínseco do próprio serviço e de imposições necessárias para o proteger contra condutas comissivas ou omissivas gravosas a direitos ou interesses dos cidadãos em geral e dos utilizadores do serviço em particular.⁷⁶

8. A Escolha Pública

A escolha pública procura evidenciar a distinção entre a decisão individual e a decisão coletiva, analisando as preferências ou opiniões dos indivíduos enquanto eleitores no processo político através dos seus eleitos, em contraste com o que expressam enquanto consumidores⁷⁷.

Perante a deteção de “falhas” no funcionamento do mercado, assume-se de forma geralmente implícita, que o governo, naturalmente dotado de boas intenções, tem ao seu dispor os meios, os conhecimentos e as capacidades necessárias para, intervir na economia de forma a estabelecer uma situação mais vantajosa⁷⁸. A opinião pública percebe a necessidade de intervenção do Estado, mas nas últimas décadas tem vindo a ser questionada a capacidade do Estado em corrigir as ineficiências do mercado, tendo-se procurado alternativas que potenciem, simultaneamente, evitar intervenções com consequências

⁷⁴ José Ribeiro, (1995). Lições de Finanças Públicas – 5ª Edição. Coimbra: Coimbra Editora

⁷⁵ Raymond Barre, in “Economia Política” citado por Hugo Consciência Silvestre (2010). *Gestão Pública. Modelos de Prestação de Serviço Público*. Lisboa: Escolar Editora

⁷⁶ Conceito de Serviço Público, Celso António Bandeira de Melo, Serviço Público: Conceito e Características. Biblioteca Jurídica Virtual do Instituto de Investigação Jurídica da UNAM

⁷⁷ João Ricardo Catarino (2008) – *Redistribuição Tributária - Estado Social e Escolha Individual* - Tese de Doutoramento. Lisboa: Almedina

⁷⁸ André Azevedo Alves e José Manuel Moreira (2004). *O Que É a Escolha Pública? - Para uma análise económica da política*. Cascais: Principal, Publicações Universitárias e Científicas

nefastas e promover o eficiente desempenho das funções fundamentais do Estado⁷⁹. Estamos perante uma nova abordagem que consiste na aplicação da análise económica à política, designada de “teoria da escolha pública”.

A ciência económica assenta essencialmente no paradigma neoclássico do estudo do indivíduo enquanto agente económico inserido num contexto de mercado ao passo que a ciência política coloca a ênfase no estudo das instituições, das relações e dos processos de decisão coletiva, ou seja um carácter normativo da política. A escolha pública permite uma nova abordagem sobre a economia e a política, utilizando uma abordagem positiva com o objetivo de determinar como funcionam efetivamente as instituições e como agem os indivíduos no contexto dos vários papéis que assumem no âmbito do processo político⁸⁰.

Uma visão dualista do comportamento humano aponta para o facto dos indivíduos se regerem por razões de interesse próprio e egoísta em contexto de mercado, e na esfera política terem motivações ligadas com o interesse público que conduz a tomada de decisões coletivas à margem do mercado. Segundo André Azevedo Alves e José Manuel Moreira⁸¹, esta distinção não tem fundamento na perspetiva da teoria da escolha pública, pois não há razões para acreditar que o comportamento dos indivíduos obedeça a motivações radicalmente diferentes em contexto de mercado ou no campo da ação política.

A diferença entre o processo de mercado e os mecanismos políticos reside no facto dos indivíduos, no contexto de mercado, fazerem as suas próprias escolhas e suportarem diretamente os custos das suas decisões ao passo que através do processo político as decisões da maioria vencedora são impostas à minoria perdedora⁸².

Wicksell chamou a atenção para o facto de as políticas aprovadas por uma maioria de votos poderem prejudicar seriamente os direitos e interesses de uma significativa minoria de cidadãos e contribuintes na medida em que as decisões da maioria possam obrigar as minorias a suportar custos e danos substanciais⁸³. Este problema só seria ultrapassado se as decisões fossem tomadas por unanimidade o que se revela difícil aplicação prática e com custos elevados. Wicksell defende que qualquer iniciativa que implique despesa pública

⁷⁹ André Azevedo Alves e José Manuel Moreira (2004). *O Que É a Escolha Pública? - Para uma análise económica da política*. Cascais: Principal, Publicações Universitárias e Científicas

⁸⁰ André Azevedo Alves e José Manuel Moreira (2004). *O Que É a Escolha Pública? - Para uma análise económica da política*. Cascais: Principal, Publicações Universitárias e Científicas

⁸¹ André Azevedo Alves e José Manuel Moreira (2004). *O Que É a Escolha Pública? - Para uma análise económica da política*. Cascais: Principal, Publicações Universitárias e Científicas

⁸² André Azevedo Alves e José Manuel Moreira (2004). *O Que É a Escolha Pública? - Para uma análise económica da política*. Cascais: Principal, Publicações Universitárias e Científicas

⁸³ Knut Wicksell, “*A New Principle of Just Taxation*”, citado por, André Azevedo Alves e José Manuel Moreira (2004). *O Que É a Escolha Pública? - Para uma análise económica da política*

devem ser associadas à correspondente proposta de tributação, permitindo assim que os contribuintes, através da comparação do custo e benefício, julguem adequadamente sobre a necessidade de uma determinada ação do Estado⁸⁴.

Kenneth Joseph Arrow, galardoado com o prémio Nobel de ciências económicas no ano de 1972, analisou a relação entre as decisões sociais e as preferências individuais, tendo formulado o “*teorema geral da possibilidade*” partindo da ideia de que é impossível construir uma função de bem-estar social partindo da agregação de funções de preferências individuais. As preferências sociais são, nestas circunstâncias, necessariamente o resultado de uma imposição centralizada suscetível de violar as preferências individuais⁸⁵.

Segundo Buchanan e Tullock, a ideia de que existe uma “vontade geral” independentemente da vontade de cada um dos indivíduos é desprovida de fundamento pois as escolhas políticas são sempre feitas por indivíduos com motivações e interesses próprios que são frequentemente divergentes. Entendem que o Estado é uma entidade artificial, constituída por um conjunto de processos e mecanismos criados pelos indivíduos com a expectativa de melhorar a sua situação. O processo político pode ser utilizado para benefício de alguns indivíduos em prejuízo de outros ou pode ser aperfeiçoado, estabelecendo um enquadramento constitucional adequado à proteção dos direitos individuais⁸⁶.

Buchanan e Tullock, afirmam que os indivíduos, enquanto agentes no processo político são confrontados com uma situação de incerteza muito superior à que enfrentam quando agem em contexto de mercado, uma vez que não há uma correspondência unívoca entre as escolhas individuais e os resultados finais. Acresce que o grau de responsabilidade associado às escolhas coletivas dos indivíduos é substancialmente inferior ao associado a escolhas privadas⁸⁷.

Mancure Olson demonstrou que, ao invés da análise tradicional dos grupos que presumia que os mesmos tendem a agir no sentido de promover o seu interesse, uma vez que os membros do grupo têm um objetivo comum, na realidade, se a dimensão do grupo for considerável e não existir nenhum mecanismo que leve os seus membros a atuar no sentido de atingir o objetivo coletivo, os indivíduos racionais que compõem esse grupo não atuarão

⁸⁴ Knut Wicksell, “*A New Principle of Just Taxation*”, citado por André Azevedo Alves e José Manuel Moreira (2004). *O Que É a Escolha Pública? - Para uma análise económica da política*

⁸⁵ Kenneth Joseph Arrow, citado por André Azevedo Alves e José Manuel Moreira (2004). *O Que É a Escolha Pública? - Para uma análise económica da política*

⁸⁶ James Buchanan e Gordon Tullock, citados por ALVES, André Azevedo Alves e José Manuel Moreira (2004). *O Que É a Escolha Pública? - Para uma análise económica da política*

⁸⁷ James Buchanan e Gordon Tullock, citados por André Azevedo Alves e José Manuel Moreira (2004). *O Que É a Escolha Pública? - Para uma análise económica da política*

de modo favorável a que o objetivo seja atingido. Este aparente paradoxo deve-se ao facto de cada membro do grupo tentar racionalmente assumir o mínimo de custos no processo, embora esteja interessado em que o objetivo coletivo seja alcançado, beneficiando do esforço e do trabalho dos restantes membros⁸⁸.

9. As Finanças Públicas

Os impostos são o preço que nós pagamos por uma sociedade civilizada.

(Oliver Wendell Holmes (filho))

As finanças públicas estão na confluência da ciência económica, da ciência política⁸⁹, da economia financeira, do direito e em articulação com diversas áreas como a história, a sociologia e a antropologia. Uma abordagem meramente normativa da questão será sem dúvida muito limitativa, no sentido em que não se trata apenas de um conjunto de normas que regula as relações entre o Estado e os cidadãos, e a atividade de administração financeira e na gestão dos recursos públicos.

A atividade financeira pública tem uma finalidade satisfação das necessidades comuns, visando a plena e integral realização do homem em comunidade.

O Estado cria as leis gerais que definem a atividade económica; condiciona, altera e orienta as opções dos agentes económicos através da política económica ou ações pontuais com o objetivo de orientar os esforços num sentido que é benéfico para todos; e atua ele próprio como se fosse um agente económico privado em concorrência com os outros agentes ou para providir bens e serviços a coberto do seu poder de autoridade ou realização de tarefas fundamentais⁹⁰.

Richard Musgrave atribui à atividade financeira do Estado as funções de afetação e de distribuição de recursos, a função de estabilização económica e ainda a função de fomento do crescimento económico e de realização de reformas estruturais⁹¹.

⁸⁸ Mancur Olson, “*The Logic of Collective Action: Public Goods and Theory of Groups*”, citado por André Azevedo Alves e José Manuel Moreira (2004). *O Que É a Escolha Pública? - Para uma análise económica da política*

⁸⁹ Eduardo Paz Ferreira, in Direito da Economia, citado por João Ricardo Catarino, (2012) - *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. Lisboa: Almedina

⁹⁰ António de Sousa Franco (2015), *Finanças Públicas e Direito Financeiro – 4ª Edição, 15ª Reimpressão*. Coimbra, Almedina

⁹¹ Musgrave, Richard (1959) “*The Theory of Public Finance*”. Nova Iorque: McGraw-Hill

O fenómeno financeiro está compreendido na atividade financeira do Estado à qual está subjacente toda uma estrutura de meios e sujeitos, dotados de poder de autoridade, que visam a satisfação de necessidades coletivas através dos bens públicos. Esta atividade financeira do Estado envolve, como afirma António Sousa Franco, “complexas arbitragens de interesses”⁹² e portanto, defende, tem de ser objeto de uma regulação jurídica e de uma disciplina da ciência jurídica – Direito Financeiro.

Para poder desempenhar as suas funções, o Estado e demais pessoas coletivas de direito público, precisam dispor de recursos financeiros para fazer face às necessidades coletivas. Por esse motivo, o Estado chama a si, uma parte do rendimento gerado na economia, através da imposição do pagamento de tributos.

Ao mesmo tempo o Estado realiza despesas que revertem, direta ou indiretamente, a favor dos cidadãos, oferecendo-lhes diversos bens e serviços fundamentais para o regular funcionamento da sociedade e o bem estar dos seus cidadãos como é o caso da segurança, educação, saúde e justiça.

Em virtude de ser muito difícil conseguir que os recursos disponíveis sejam suficientes para cobrir as despesas, o Estado necessita ainda de se socorrer de um mecanismo adicional para equilibrar as contas públicas: o acesso ao crédito.

10. As Receitas Públicas

A obtenção de receitas públicas é uma questão primordial para o Estado. É ela que permite ao Estado agir, realizando despesas no âmbito do exercício das suas funções.

Sousa Franco define receita pública como “*qualquer recurso obtido durante um determinado período, mediante o qual o sujeito público pode satisfazer as despesas públicas que estão a seu cargo.*”⁹³

As fontes de receita do Estado são de diversa natureza, com especial relevo para as receitas patrimoniais, receitas creditícias e receitas tributárias.

As receitas patrimoniais resultam do facto do Estado ser detentor de património. Estas receitas podem revestir a forma de rendas, juros, dividendos, mais valias, rendimentos

⁹² António de Sousa Franco (2015), *Finanças Públicas e Direito Financeiro* – 4ª Edição, 15ª Reimpressão. Coimbra, Almedina

⁹³ António de Sousa Franco (2015), *Finanças Públicas e Direito Financeiro* – 4ª Edição, 15ª Reimpressão. Coimbra, Almedina

de exploração e outras receitas. Embora a sua importância não seja despreciable, estas são as receitas que no seu conjunto menos expressão têm.

Receitas creditícias são aquelas que provêm do papel de credor ou devedor que o Estado pode assumir. A sua importância tem crescido muito à medida que a dogmática financeira do recurso ao crédito como meio de financiamento tem assumido amplitudes variadas no tempo.⁹⁴

As receitas tributárias em termos genéricos são as que provêm de impostos, taxas e contribuições especiais. Nesta categoria destacamos os impostos que se podem definir como sendo uma prestação pecuniária, coativa, unilateral, a título definitivo, sem carácter de sanção, devida ao Estado ou outros entes públicos, com vista à realização de fins públicos⁹⁵. O exercício do poder de autoridade do Estado permite-lhe, impor encargos aos cidadãos, numa relação tipicamente de direito público, desencadeada na base da verificação de determinados factos tributários, imputáveis a um sujeito passivo de direito a quem seja imputável um consumo, rendimento ou património previstos em normas legais de incidência material.⁹⁶

Quadro 1 - Receitas de Impostos

Anos	Receitas de impostos em % da receita efetiva do Estado	Receitas de impostos do Estado em % do PIB
+ 1972	77,3	9,1
+ 1980	80,7	11,6
+ 1990	81,0	16,7
2000	81,6	20,0
2010	89,0	17,9
2013	88,0	21,4
2014	89,8	21,5

Fontes/Entidades: DGO/MEF, Pordata, Última atualização: 2015-07-01

Atualmente os impostos são a principal fonte de receitas do Estado, tendo vindo a crescer significativamente em termos absolutos e relativos. De acordo com os resultados estatísticos divulgados pela base de dados Pordata, as receitas de impostos em função da

⁹⁴ João Ricardo Catarino (2014) Finanças Públicas e Direito Financeiro. Lisboa: Almedina

⁹⁵ Casalta Nabais, “Direito Fiscal”, citado por Catarino, João Ricardo (2012) Finanças Públicas e Direito Financeiro. Lisboa: Almedina

⁹⁶ João Ricardo Catarino (2014) Finanças Públicas e Direito Financeiro. Lisboa: Almedina

receita total do Estado em Portugal é de aproximadamente 90%⁹⁷. A percentagem de receitas dos impostos, calculada em função do PIB nacional, tem vindo a crescer, tendo atingido nos últimos anos valores superiores a 20%⁹⁸.

No quadro 1 encontra-se sistematizada a informação recolhida na base de dados Pordata, que fundamenta relativamente à receita dos Impostos em Portugal, comparativamente com as receitas totais do Estado e o PIB.

11. O Sistema Fiscal Português

Como está definido no número 1 do artigo 103º da Constituição da República Portuguesa, “*O Sistema Fiscal visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas e uma repartição justa dos rendimentos e riqueza.*” Este mesmo entendimento encontra-se espelhado no artigo 5º da Lei Geral Tributária (Decreto-Lei n.º [398/98](#) - 12/12 - DR n.º 290/98 Série I), que vinca o facto de a tributação servir para promover determinados valores sociais como sendo a justiça social, a igualdade de oportunidades, e a correção das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento, destacando ainda no seu n.º 2 que a tributação respeita os princípios da generalidade, da igualdade, da legalidade e da justiça material.

Na 7ª Revisão da Constituição da República Portuguesa, aprovada pela Lei n.º 1/2005, de 12 de agosto (texto original aprovada por Decreto de 10 de abril de 1976, publicado no Diário da República n.º 86 – I série) encontram-se elencadas no seu artigo 81º as incumbências prioritárias do Estado e encontram especificadas, no seu artigo 104º, as categorias de Impostos. Admite-se assim a tributação sobre o rendimento, sobre o património e sobre o consumo, afirmando perentoriamente o carácter de progressividade da tributação sobre o rendimento pessoal, a obrigatoriedade de tributação do rendimento real e a obediência ao objetivo de promoção da igualdade e da justiça social.

O facto da questão dos impostos estar tratada ao nível da nossa lei fundamental que é a Constituição da República Portuguesa revela desde logo a importância dada pelo Estado a esta temática.

Historicamente o imposto ou tributo começou por ser uma penalização que recaía sobre os vencidos das guerras, os quais eram forçados a pagar ao vencedor. No império

⁹⁷ Fontes/Entidades: DGO/MEF, Pordata, Última atualização: 2015-07-01

⁹⁸ Fontes/Entidades: DGO/MEF, Pordata, Última atualização: 2015-07-01

Romano as guerras e conquistas serviam precisamente para subjugar outros povos e arrecadar receitas através dos tributos. Mas este tipo de procedimento foi também adotado por Portugal que, enquanto país colonizador cobravam tributos às colónias⁹⁹. Na Grécia Antiga surgem os primeiros tributos pagos, de forma voluntária, por cidadãos livres. Na época, esta participação para o bem comum era bem aceite. Pagar impostos era considerado uma honra e por isso muitos cidadãos pagavam um tributo superior ao que lhe era pedido. Rodbertus, *Per la storia delle imposte romane da Augusto in poi*, “Pareto – Biblioteca de Storia Economica”, vol. II, p. 713, escreve “*Pagar o tributo dos cidadãos era ... o mais alto dever e a mais elevada honra, e por isso nenhuma pessoa ou parcela do património era subtraída à avaliação oficial referente a esta espécie de imposição.*”

Atualmente, imposto ou tributo não tem um carácter de penalização apesar do facto de se basear numa imposição, limitando a liberdade dos indivíduos que não podem assim dispor livremente de todos os seus rendimentos ou bens. Os impostos são fixados por Lei, assentam essencialmente na capacidade contributiva e não pressupõem qualquer tipo de contrapartida direta¹⁰⁰. Os fins da tributação, tal como estão definidos no artigo 5º da Lei Geral Tributária (LGT) são a satisfação das necessidades financeiras do Estado, promover a justiça social, a igualdade de oportunidades e a correção das desigualdades da distribuição da riqueza e do rendimento.

O Sistema Fiscal Português assenta na reforma que foi empreendida em 1986 em sede de tributação indireta, e em 1988 em sede de tributação direta. A reforma da tributação indireta teve na implementação do Imposto sobre o Valor Acrescentado, regulado pelo Decreto-Lei n.º 394-B/84, de 26 de dezembro, veio abolir o Imposto de Transações, e entrou em vigor em 1 de janeiro de 1986.

Por outro lado a reforma da tributação direta teve a sua consumação através dos Decretos – Leis n.ºs 442-A/88, 442-B/88 e 442-C/88, todos de 30 de novembro, dando origem, respetivamente ao Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, ao Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas e à Contribuição Autárquica.

O Imposto Municipal de Sisa e Imposto sobre as Sucessões e Doações, assim como o Imposto do Selo, sofreram alterações significativas, tendo em 2003 através do decreto-lei n.º 287/3003 de 12/11, com a reforma da tributação sobre o património, os primeiros foram revogados e substituídos pelos novos impostos sobre o património o Imposto Municipal

⁹⁹ António Lazarin (1992). Introdução ao direito tributário, 3 edição, São Paulo: Atlas

¹⁰⁰ João Ricardo Catarino e Vasco Branco Guimarães, (2015) Lições de Fiscalidade. Lisboa: Almedina

sobre Imóveis (IMI) e o Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT) e tendo o último sofrido alterações substanciais.

Temos assim que o sistema fiscal português é composto, atualmente, pelos seguintes impostos, enquadrados por categorias:

Impostos sobre o consumo:

- Imposto sobre o Valor Acrescentado – IVA
- Imposto do Selo — IS
- Imposto sobre os Produtos Petrolíferos
- Impostos de Consumo sobre Tabaco
- Imposto sobre o Consumo de Bebidas Alcoólicas
- Imposto sobre o Álcool
- Imposto Automóvel – IA
- Imposto Municipal sobre Veículos/ Imposto Único de Circulação - IUC

Impostos sobre o rendimento

- Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares — IRS
- Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas — IRC

Imposto sobre o património

- Imposto Municipal sobre Imóveis – IMI
- Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis — IMT

Como já referimos, atualmente os impostos representam aproximadamente 90% das receitas do Estado em Portugal e são a principal fonte de financiamento das políticas públicas.

12.As Despesas Públicas

Aliomar Baleeiro define despesa pública como o “conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para custear os serviços públicos e os investimentos públicos¹⁰¹”.

Para Sousa Franco, a despesa pública consiste no “gasto de dinheiro ou no dispêndio de bens por parte de entes públicos para criarem ou adquirirem bens ou prestarem serviços suscetíveis de satisfazerem necessidades públicas”¹⁰².

Observando a sua natureza económica, Sousa Franco¹⁰³ classifica as despesas públicas em:

a) Despesas de investimento e despesas de funcionamento – as primeiras consistem na formação de capital técnico do Estado, e as segundas correspondem aos gastos necessários à atividade da máquina administrativa.

b) Despesas em bens e serviços e despesas de transferência – aquelas asseguram a criação de utilidades, mediante a compra de bens ou serviços do Estado, enquanto estas se limitam a proceder a uma redistribuição dos recursos;

c) Despesas produtivas e despesas reprodutivas – as despesas produtivas criam diretamente utilidades (despesas com museus, polícias, etc.) e as despesas reprodutivas contribuem para o aumento da capacidade produtiva, gerando utilidades para o futuro (investimento em estradas, investigação, educação, etc.).

A despesa pública traduz-se na soma de todos os gastos realizados pelo Estado em obras, investimentos, prestação de serviços públicos e transferências públicas. As necessidades coletivas públicas justificam a despesa pública. O Estado usa recursos públicos como forma de alcançar o bem-estar coletivo. A despesa pública consiste no gasto ou emprego de dinheiro ou outros recursos pelos entes públicos na aquisição de bens ou serviços para a satisfação das necessidades públicas.¹⁰⁴

Atualmente a prossecução de fins públicos não está reservada a órgãos do poder público, sendo por vezes essa função entregue a outras entidades, através de um ato de autoridade ou disposição legal que permite a essas entidades a cobrança de receitas públicas e a realização de despesas públicas.

¹⁰¹ Aliomar Baleeiro (1996) “Uma introdução à Ciência das Finanças” - 14ª Edição revista por Flávio Bauer Novelli. Rio de Janeiro: Forense

¹⁰² António de Sousa Franco (2015), Finanças Públicas e Direito Financeiro – 4ª Edição, 15ª Reimpressão. Coimbra, Almedina

¹⁰³ António de Sousa Franco (2015), Finanças Públicas e Direito Financeiro – 4ª Edição, 15ª Reimpressão. Coimbra, Almedina

¹⁰⁴ João Ricardo Catarino, (2014), Finanças Públicas e Direito Financeiro. Lisboa: Almedina

A possibilidade de realização de despesas públicas está limitada à capacidade financeira do Estado e aos valores e princípios jurídicos aplicáveis¹⁰⁵.

A realização das despesas públicas não depende de uma decisão arbitral da entidade que executa as políticas públicas ou pratica um serviço público, está dependente de uma autorização anual do órgão legislativo (Assembleia da República), efetuada através do Orçamento do Estado. O princípio da legalidade aplica-se à realização de despesas públicas, tendo-se reforçado a importância desta conformidade com a publicação da Lei de Enquadramento Orçamental. Em conformidade com o estabelecido nesta Lei, a ilegalidade da despesa pode resultar tanto da sua desconformidade com as normas orçamentais ou de contabilidade pública que deveria respeitar como do procedimento adotado para a sua realização, ou da adequação aos critérios de boa gestão, correção e eficácia e eficiência financeira.¹⁰⁶

Nas sociedades modernas tem-se assistido a um crescimento das despesas públicas devido a diversos fatores como o progresso técnico, a acumulação de capital, a modificação dos sistemas sociais, generalização da proteção, e outros fatores de ordem endógena como o aumento dos serviços públicos, a alteração do espectro demográfico, as modificações do papel do Estado e o lado “virtuoso” dos défices públicos. A denominada Lei de Wagner¹⁰⁷ considera existir, a longo prazo, uma tendência para o crescimento da despesa do Estado em relação ao rendimento. Esta tendência inevitável para o crescimento da despesa pública deve-se a questões de ordem intensiva que se prendem com o aumento da quantidade de serviços públicos, causado por exemplo pelo alargamento da escolaridade obrigatória, envelhecimento da população, alargamento da política de saúde ou das infraestruturas. Simultaneamente temos um acréscimo das despesas públicas por razões de ordem extensiva, quando a provisão de serviços públicos se alarga a outras áreas onde anteriormente não existia, como é o caso recente da criação em Portugal de unidades de cuidados continuados de saúde.

Frequentemente o aumento das despesas do Estado e da própria estrutura da despesa, deve-se a fatores de agenda política, dependente de estarmos em ano de eleições, no início ou no fim de uma legislatura, consubstanciadas em opções por políticas públicas que

¹⁰⁵ João Ricardo Catarino, (2014), Finanças Públicas e Direito Financeiro. Lisboa: Almedina

¹⁰⁶ João Ricardo Catarino, (2014), Finanças Públicas e Direito Financeiro. Lisboa: Almedina

¹⁰⁷ Adolph Wagner, in *Traité de la Science des Finances*, tradução francesa de V. Guiard e Brière, Paris 1902, 1912, citado por Catarino, Finanças Públicas e Direito Financeiro. Lisboa: Almedina

agradem aos eleitores, visando a sua satisfação pessoal e por vezes mesmo momentânea, em detrimento de políticas mais eficientes ou eficazes a longo prazo.

O facto da perceção dos benefícios de uma política pública serem imediatos ao passo que os custos se refletirão no futuro gera uma ilusão de gratuitidade que incentiva o crescimento das despesas públicas, traduzindo-se no recurso ao crédito que na prática corresponde a impostos diferidos. Também a votação por maioria, a troca de votos (*logrolling*), a atuação de grupos de pressão e a extração de rendas excessivas (*rent-seeking*) são mecanismos do processo político que propiciam o crescimento da despesa pública¹⁰⁸.

A possibilidade do Estado satisfazer as necessidades públicas depende da sua capacidade de angariar receitas e esta tendência de crescimento das despesas exige um aumento da estrutura do Estado.

Embora se possa apontar à despesa do Estado a virtude de ter um efeito económico multiplicador e acelerador da economia, importa ter presente que o crescimento da despesa pública não pode ir além do limite de carga fiscal considerado tolerável para os cidadãos, variável em função de circunstâncias específicas.¹⁰⁹

13. A Despesa do Estado em Portugal

Em Portugal a despesa pública tem vindo a crescer de tal forma que o Estado absorve já cerca de metade de toda a riqueza produzida¹¹⁰. Esta afirmação é fundamentada nos dados do INE e do Banco de Portugal, conforme se pode constatar no quadro 2.

Quadro 2 - Despesa Pública em Portugal

Ano	1995	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Despesa pública total	36 792	71 890	72 710	75 006	76 933	83 810	88 941	84 441
Em % do PIB	41,9%	46,6%	45,2%	44,3%	44,7%	49,7%	51,5%	49,4%

(Quadro extraído do Boletim Económico do Banco de Portugal - Inverno de 2012)

Fonte: INE e Banco de Portugal

¹⁰⁸ André Azevedo Alves e José Manuel Moreira (2004). *O Que É a Escolha Pública? - Para uma análise económica da política*. Cascais: Principal, Publicações Universitárias e Científicas

¹⁰⁹ João Ricardo Catarino, (2014), *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. Lisboa: Almedina

¹¹⁰ André Azevedo Alves e José Manuel Moreira (2004). *O Que É a Escolha Pública? - Para uma análise económica da política*. Cascais: Principal, Publicações Universitárias e Científicas

O Estado, através dos seus vários Ministérios e Organismos, efetua os gastos necessários à prossecução das suas funções. As despesas efetuadas têm que obedecer aos princípios plasmados no artigo 39º da Lei de enquadramento orçamental, Lei n.º 91/2001 de 20 de agosto (LEO) e muito especialmente, nenhuma despesa poderá ser realizada se não cumprir os requisitos do n.º 6 do artigo 39º do mesmo normativo legal, ou seja: *“Nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que, cumulativamente: a) O facto gerador da obrigação de despesa respeite as normas legais aplicáveis; b) A despesa em causa disponha de inscrição orçamental, tenha cabimento na correspondente dotação, esteja adequadamente classificada e obedeça ao princípio da execução do orçamento por duodécimos, salvas, nesta última matéria, as exceções previstas na lei; c) A despesa em causa satisfaça o princípio da economia, eficiência e eficácia.”*

As despesas do Estado estão também sujeitas à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, em consonância com o artigo 44º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC).

Está assim subjacente a legalidade como primado da realização de despesa por parte do Estado.

É através do Orçamento do Estado que se especifica as despesas a realizar segundo a respetiva classificação orgânica e funcional, conforme o previsto no n.º 3 do artigo 105º da Constituição da República Portuguesa.

Despesa do Estado por Classificação Económica

Despesa corrente

- Despesas com o pessoal
 - Remunerações Certas e Permanentes
 - Abonos Variáveis ou Eventuais
 - Segurança Social
- Aquisição de bens e serviços correntes
- Juros e outros encargos
- Transferências correntes
 - Administrações Públicas
 - Administração Central
 - Administração Regional
 - Administração Local
 - Segurança Social
 - Outras transferências correntes
- Subsídios
- Outras despesas correntes

Despesa de capital

- Investimento
- Transferências de capital
 - Administrações Públicas
 - Administração Central
 - Administração Regional
 - Administração Local

Segurança Social
Outras transferências de capital
Outras despesas de capital
Despesa efetiva

Despesa do Estado por Classificação Funcional

Funções Gerais de Soberania
Serviços Gerais da Administração Pública
Defesa Nacional
Segurança e Ordem Públicas
Funções Sociais
Educação
Saúde
Segurança e Ação Sociais
Habituação e Serviços Coletivos
Serviços Culturais, Recreativos e Religiosos
Funções Económicas
Agricultura e Pecuária, Silvicultura, Caça e Pesca
Indústria e Energia
Transportes e Comunicações
Comércio e Turismo
Outras Funções Económicas
Outras Funções
Operações da Dívida Pública
Transferências entre Administrações Públicas
Diversas não especificadas
Despesa Efetiva

As principais áreas da despesa pública são a provisão de serviços por via orçamental (defesa e segurança, justiça, educação e saúde, entre outras) e a realização de transferências para assegurar rendimento em situações como a velhice, a invalidez e o desemprego¹¹¹.

No contexto do presente estudo vamos apenas analisar as despesas do Estado com prestações sociais, incluídas na rubrica Segurança e Ação Social que em termos classificação funcional se enquadra nas Funções Sociais.

14.As Prestações Sociais

Em Portugal, de acordo com os dados divulgados pelo Eurostat e pelo e pelo INE os gastos respeitantes às Funções Sociais do Estado representavam, em 1998, 28 % da despesa pública, tendo esta grandeza passado para 35 % em 2011¹¹². A maior parte destas despesas respeitam a Segurança e Ação Social, com uma tendência de crescimento que se tem

¹¹¹ Jorge Correia da Cunha, e Cláudia Braz (2012). *A Evolução da Despesa Pública: Portugal do Contexto da Área do Euro*. Boletim Económico do Banco de Portugal – Inverno 2012

¹¹² Jorge Correia da Cunha e Cláudia Braz (2012). *A Evolução da Despesa Pública: Portugal do Contexto da Área do Euro*. Boletim Económico do Banco de Portugal – Inverno 2012

acentuado nos últimos anos desde o ano 2000 em que representava 19,56 % até aos 29,70 % alcançados no ano 2011¹¹³, ou seja, esta rubrica representa já quase um terço das despesas do Estado.

Através da Segurança social, são efetuadas transferências para as famílias ou particulares, em dinheiro ou espécie, destinados a cobrir os encargos financeiros resultantes de um certo número de riscos ou necessidades, designadamente no apoio à velhice, doença, desemprego ou outras condições especiais de fragilidade.

O Regime Jurídico das prestações do sistema de segurança social foi alterado através do Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de julho.

As Prestações sociais atualmente em vigor, em Portugal, são as seguintes:

- 1 – Pensões
- 2 – Prestações de desemprego
- 3 – Subsídio e complemento por doença e subsídio por tuberculose
- 4 – Prestações por parentalidade
- 5 – Prestações familiares
- 6 – Rendimento social de inserção
- 7 – Complemento solidário para idosos

¹¹³ Fonte: Pordata, dados DGO/MFAP – relatório/publicação “Conta Geral do Estado”

III – Formulação do Problema, Contextualização do Estudo

1. Identificação do Problema

Perante um país que tem evoluído a várias velocidades, contrastando claramente os índices de desenvolvimento económico e social do litoral e do interior de Portugal, é do nosso interesse demonstrar a tradução financeira das opções políticas do ponto de vista da repartição de receitas e despesas públicas e em termos regionais.

Podemos partir das seguintes evidências de senso comum para contextualizar o nosso problema:

- De acordo com a evidência empírica, os índices de desenvolvimento económico e social do litoral e do interior de Portugal são muito díspares. Basta compararmos o indicador do poder de compra per-capita no ano de 2009 que em Lisboa atingia 232,5 % enquanto em Vinhais (um concelho do distrito de Bragança) era de apenas 48,9 % ¹¹⁴.
- A desertificação do interior cresce a um ritmo superior ao do aumento da população residente nos grandes centros urbanos do litoral. Entre os Censos de 1960 e 2011, a população residente no distrito de Bragança diminuiu 42% e no distrito de Vila Real diminuiu 36% enquanto, no mesmo período, o total de residentes nacionais aumentou 19%.
- O investimento público no interior tem um cariz muito endémico e por isso não tem potenciado o desenvolvimento económico e social local. As verbas do PIDDAC alocadas aos distritos de Bragança e de Vila Real representavam no ano de 2011 0,14% e 1,04%, respetivamente.
- A carga fiscal nacional tem vindo a aumentar nos últimos anos ao mesmo tempo que cresce o endividamento público e o défice das contas públicas. De acordo com o gabinete de estatística da UE, Eurostat, a carga fiscal em Portugal aumentou de 31,5% em 2010 para 33,2% em 2011, a maior subida entre os Estados-membros. Segundo a base de dados Pordata, a dívida pública portuguesa que era de 29,1% do PIB em 1980, no ano de 2012 atingiu os 117,6% do PIB. Ainda de acordo com a mesma fonte, desde o ano de 1995

¹¹⁴ Fonte Pordata

as contas públicas apresentaram sempre défices sendo o do ano de 2012 de 6,4% do PIB.

- Temos assistido a uma degradação da economia real com o encerramento de muitas empresas e o conseqüente aumento do desemprego. Em Portugal, de acordo com a base de dados Pordata, no ano de 2000 a taxa de desemprego era de apenas 3,9% tendo aumentado desde então progressivamente até ao ano de 2012 em que atingiu os 15,7%.
- Por todo o país, mas com especial destaque no interior tem-se procedido ao encerramento de vários serviços públicos de proximidade como escolas, centros de saúde ou hospitais.
- O governo propõe-se efetuar o encerramento de Tribunais e Serviços de Finanças, mais uma vez com maior incidência no interior do país.
- Estão previstas várias medidas de redução de despesa pública para os próximos anos.

No contexto descrito, as medidas preconizadas tenderão a resolver o problema das contas públicas nacionais mas poderão contribuir para o aprofundar do fosso das assimetrias regionais.

Existe a perceção de que a riqueza do país é produzida de forma muito assimétrica pelo que se torna primordial a execução de boas políticas de redistribuição secundária de recursos.

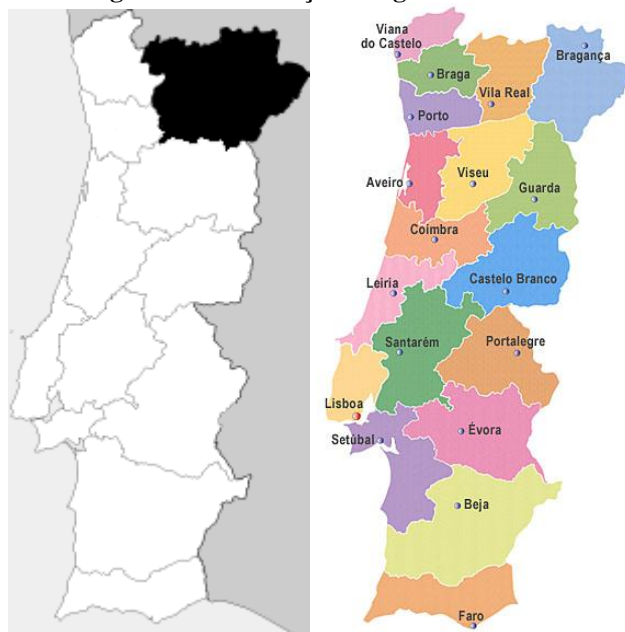
Importa determinar qual a correlação das despesas do Estado nos distritos abrangidos por este estudo com a receita que neles é gerada, por forma a determinar se, e em que medida, esta correlação tende a esbater, potenciar ou se é neutra relativamente às assimetrias regionais.

2. Contexto Geográfico

Trás-os-Montes e Alto Douro é a denominação usual de uma região de Portugal que se situa no nordeste do território, delimitada a norte e a este por Espanha, a sul pelo Rio Douro e a oeste pela província de Entre Douro e Minho (atualmente constituída pelos distritos de Viana do Castelo, Braga e Porto). Era uma das seis grandes divisões administrativas em que se encontrava dividido o território de Portugal desde o século XV.

Pela reforma administrativa de 1835, Portugal foi dividido em distritos passando então a ainda denominada província de Trás-os-Montes a ser constituída pelos distritos de Vila Real e Bragança.

Figura 1 - Localização Geográfica



Fontes: Wikipédia www.opcaopmemais.com

Com uma área territorial de 10.936 Km², ocupa o equivalente a cerca de 12 % do território nacional. Em termos de habitantes representa, no ano de 2011, apenas 3,5% do total nacional. A densidade populacional é muito baixa, existindo, de acordo com os dados dos censos do ano de 2011, aproximadamente 21 habitantes por quilómetro quadrado no distrito de Bragança e cerca de 48 habitantes por quilómetro quadrado no distrito de Vila Real enquanto o valor da média nacional se aproxima dos 115 habitantes.

Tabela 1 - Distribuição territorial e populacional

	Área (Km ²)	% área territorial	Habitantes (censos 2011)	Densidade populacional
Bragança	6.608	7,18%	136.252	20,62
Vila Real	4.328	4,70%	206.661	47,75
Soma	10.936	11,88%	342.913	31,36
Total nacional	92.090		10.561.614	114,69

Fonte: Censos 2011 – quadro de elaboração própria

Figura 2 - Distrito de Bragança



Fontes: www.opcaopmemais.com

O distrito de Bragança é composto por 12 concelhos. Os concelhos de Bragança, Vinhais, Vimioso, Miranda do Douro e Mogadouro, formam a denominada Terra Fia. Os concelhos da Terra Quente são os de Alfândega da Fé, Carrazeda de Ansiães, Macedo de Cavaleiros, Mirandela e Vila Flor. Com condições climáticas menos definidas temos os concelhos de Freixo de Espada à Cinta e Torre de Moncorvo.

Figura 3 - Distrito de Vila Real



Fontes: www.opcaopmemais.com

O distrito de Vila Real é formado por 14 concelhos: Alijó, Boticas, Chaves, Mesão Frio, Mondim de Basto, Montalegre, Murça, Peso da Régua, Ribeira de Pena, Sabrosa, Santa Marta de Penaguião, Valpaços, Vila Pouca de Aguiar e Vila Real.

A situação geoeconómica dos distritos de Bragança e Vila Real, tem sido um obstáculo ao seu desenvolvimento global, uma vez que se encontram inseridos numa região de baixo índice de industrialização, em que predomina a atividade agrícola, quase na sua totalidade de subsistência, com uma população envelhecida e com baixo índice de alfabetização.

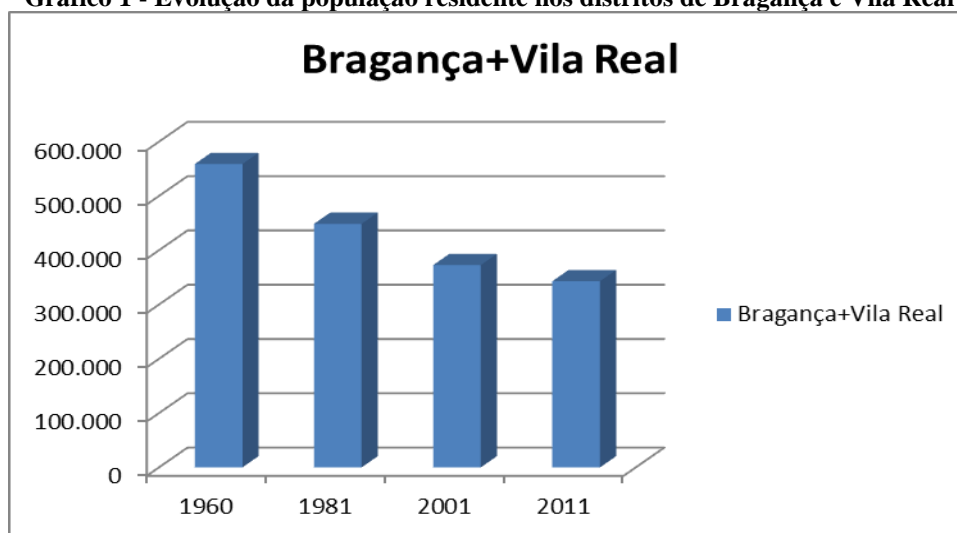
Tem sido sobejamente debatida a questão das diferenças entre o litoral e o interior de Portugal. O país parece que tem vivido a duas velocidades, sendo que à medida que o litoral se expande o interior definha. Vejamos os dados estatísticos disponíveis.

Tabela 2 - Evolução da população residente

(dados dos censos)	1960	1981	2001	2011
Bragança	233.441	184.252	148.883	136.252
Vila Real	325.358	264.381	223.729	206.661
Total nacional	8.889.392	9.833.014	10.356.117	10.561.614

Fonte: Censos – quadro de elaboração própria

Gráfico 1 - Evolução da população residente nos distritos de Bragança e Vila Real



Fonte: Censos – gráfico de elaboração própria

Tabela 3 - Variação da população residente

	Variação			
	1960-1981	1981-2001	2001-2011	Total
Bragança	-49.189	-35.369	-12.631	-97.189
Vila Real	-60.977	-40.652	-17.068	-118.697
Total nacional	943.622	523.103	205.497	1.672.222

Fonte: Censos – quadro de elaboração própria

As evidências são corroboradas pelos sucessivos censos, sendo de notar que desde 1960 até 2011, os distritos de Bragança e Vila Real perderam, respetivamente, 42% e 36% da sua população residente ao passo que a nível nacional o número de residentes aumentou 19% no mesmo período.

A par da diminuição da população residente temos assistido, sobretudo nos últimos anos, à progressiva redução dos serviços públicos de proximidade, como é o caso do encerramento de escolas, serviços de saúde, serviços agrícolas e serviços de segurança ao mesmo tempo que outros se mantêm mas com substancial redução de pessoal. Foram já apresentados alguns exemplos na introdução ao tema do presente trabalho.

3. Objeto do Estudo

Este trabalho pretende confrontar a realidade com a teoria subjacente às políticas públicas. As políticas sociais aludem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconómico.

Uma das relações consideradas fundamentais é a que se estabelece entre Estado e políticas sociais, ou melhor, entre a conceção de Estado e as políticas que este implementa, em determinado período. Neste contexto a análise das despesas do Estado em termos de prestações sociais, na medida em que representam aproximadamente um quarto das despesas públicas em Portugal, pode considerar-se um bom indicador da capacidade do Estado em conseguir, através da implementação das políticas públicas, atingir os objetivos que estão na génese da sua implementação, possibilitando uma reflexão sobre a sua eficiência, designadamente no que concerne à redistribuição de rendimentos e diminuição das desigualdades.

Pretende-se estudar a correlação entre os níveis de arrecadação de receita fiscal e os níveis de despesa com as políticas sociais do Estado. Para o efeito vamos analisar dados

económicos e estatísticos que permitam correlacionar os rendimentos obtidos, os impostos liquidados (incidentes sobre esses rendimentos) e a despesa do Estado em termos de prestações sociais nos distritos de Bragança e Vila Real.

4. Objetivos do Estudo

Sem a presunção de conseguir examinar a temática com a profundidade que merece, pretendo focalizar, nos limites deste projeto, um estudo que visa determinar que correlação existe entre as receitas tributárias obtidas em termos de IRS (imposto liquidado) nos distritos de Bragança e de Vila Real em comparação com o total nacional e as despesas efetuadas pelo Estado nesses mesmos distritos em termos de prestações sociais (pensões, prestações de desemprego, subsídio e complemento por doença e subsídio por tuberculose, prestações por parentalidade, prestações familiares, rendimento social de inserção e complemento solidário para idosos).

Temos como objetivo aferir se, e em que medida, o Estado, através das prestações sociais, contribui para o desenvolvimento socioeconómico das populações residentes na área abrangida pelo trabalho de investigação.

Em certa medida pretende-se averiguar da eventual necessidade de proceder à implementação ou reforço dos sistemas de avaliação das políticas públicas em Portugal, com especial ênfase para os efeitos em termos regionais, com o objetivo de contribuir para a conceção de intervenções e para o estabelecimento de prioridades sociais.

5. Questões de Investigação

1. A estrutura dos rendimentos auferidos e dos impostos liquidados com referência aos residentes nos distritos de Bragança e de Vila Real está em linha com a estrutura média nacional?
2. A despesa do Estado com as prestações sociais é proporcional ao rendimento e às receitas tributárias liquidadas nessa região? É mais que proporcional e por esse facto tem contribuído para atenuar as assimetrias regionais? Ou será que é menos que proporcional e tem contribuído para aumentar as assimetrias?

3. Que correlação existe entre os rendimentos sujeitos a IRS, o imposto liquidado, as despesas realizadas pelo Estado em termos de prestações sociais e o peso da população residente nos distritos de Bragança e de Vila Real? Será uma correlação proporcional, mais ou menos que proporcional?

Com a resposta às questões e às hipóteses colocadas pretende-se determinar se o Estado, através da recolha de impostos e da despesa realizada em prestações sociais influencia de forma positiva ou negativa as assimetrias em termos rendimento nos distritos de Bragança e de Vila Real ou se esta influência do Estado não tem qualquer impacto a este nível.

6. Metodologias de Investigação

“Da investigação científica dependem: a saúde, o bem-estar, a riqueza, o poder e até a independência das nações.” (Bernard Houssay)

A investigação em ciências sociais tem como fim encontrar explicações científicas para os fenómenos, aprofundando o seu conhecimento para que seja transmissível, empírico e geral.

Adotou-se uma metodologia de natureza quantitativa, em consonância com os objetivos de investigação. O método quantitativo baseia-se na teoria positivista do conhecimento, que procura formular generalizações ou explicações sistemáticas alicerçadas na tentativa de explicar os acontecimentos, processos e fenómenos sociais. Pretende-se alcançar um conhecimento sistemático, comprovável e comparável, mensurável e replicável.

Muito embora vários autores defendam a articulação entre as duas perspetivas, a análise quantitativa, quando comparada com métodos de natureza qualitativa, diversas vantagens. Permite uma análise de natureza exclusiva, única, contudo replicável. Os elementos de estudo têm um caráter histórico, permanente no tempo. Os defensores dos métodos quantitativos afirmam ainda que só ele permite a necessária objetividade, neutralidade, precisão e replicabilidade, características determinantes de um trabalho científico¹¹⁵.

¹¹⁵ Raymond Quivy e Luc Van Campenhautdt – 1992 - Manual de Investigação em Ciências Sociais, 1ª Edição, Lisboa, Gradiva e Carlos Diogo Moreira – 2007 – Teorias e Práticas de Investigação, Lisboa: ISCP

Os modelos científicos comportam uma interpretação qualitativa, contudo, todo o modelo científico utilizável comporta pontos de referência quantitativos.¹¹⁶

A análise estatística dos dados é particularmente adequada para esta investigação em virtude de ser orientada para o estudo de correlações entre fenómenos suscetíveis de serem exprimidos por variáveis quantitativas.

A investigação será baseada na análise documental de informação disponível, designadamente de natureza quantitativa, com autenticidade e credibilidade inquestionáveis. Será estudada a correlação dos dados recolhidos por forma a testar as hipóteses do estudo.

A análise abrange os anos de 2007 a 2012 (seis anos) incide sobre uma série cronológica de dados, com uma mensuração anual de fluxos monetários. Recorremos assim a uma avaliação periódica, feita em intervalos regulares, dos fenómenos em estudo.

7 Instrumentos de recolha de dados

7.1 Fontes de informação

Os dados necessários à elaboração da análise pretendida foram obtidos através da consulta a vários sítios de recolha e divulgação de dados disponíveis na Internet, nomeadamente o do Instituto Nacional de Estatística (INE), o Pordata o Eurostat.

Foram analisados os mapas de execução orçamental disponibilizados pelo Ministério das Finanças e da Administração Pública para obtenção dos dados respeitantes às Receitas e Despesas do Estado.

Relativamente à distribuição da cobrança dos vários tipos de Impostos por distritos, usamos os valores das estatísticas disponíveis no Portal das Finanças.

Os dados respeitantes à distribuição da despesa em termos de prestações sociais, por distrito, foram obtidos através de pedido direto ao Conselho Diretivo da Segurança Social, uma vez que os agregados disponíveis para consulta pública não permitem a análise pretendida. Estes dados foram cruzados com os Relatórios e Contas do Instituto de Gestão Financeira da Segurança disponíveis para consulta pública.

¹¹⁶ Giles G. Granger – 1982 – “Modèles quantitatifs, modèles quantitatifs dans la connaissance scientifique” em “La Sociologie: une Question de Méthodes?” – Giles Houle (Organizador), Sociologie et Sociétés, Vol. XIV, n.º 1

7.2 Representação dos dados e análise de resultados

Os dados recolhidos estão sistematizados em tabelas e quadros que permitam uma exposição clara e comparabilidade de valores, de forma a retirar sequencialmente a informação de forma clara e objetiva, realizando-se uma **análise de conteúdo**. Em complemento foram elaborados gráficos que potenciam uma melhor percepção visual dos fenómenos, a comparação de grandezas e adequada perspetiva em termos evolutivos.

Foram efetuadas análises de correlações entre os diversos universos em estudo.

8 População em Estudo

Neste estudo não foi efetuada nenhuma amostragem uma vez que a análise incide sobre a população total, formada pelo universo dos elementos que contribuem para obtenção dos dados analisados. O recurso à amostragem resulta do facto de ser difícil conhecer a totalidade da população que se pretende estudar, pelo que, nesse caso, se escolhe uma amostra que se pretende representativa e, a partir dos resultados, extrapolam-se as conclusões para a população total. No presente estudo, uma vez que dispomos de dados relativamente a todos os elementos que pretendemos analisar, não precisamos fazer nenhuma amostragem, com enorme vantagem em termos de conclusões, porquanto os resultados, porque representam toda a população, são completamente fiáveis e representam com grande rigor a realidade retratada.

8.1 - Caracterização da População observada

O universo deste estudo tem como objeto todos os residentes em Portugal e mais especificamente nos distritos de Bragança e Vila Real, com especial ênfase nos sujeitos passivos de impostos e nos beneficiários de prestações sociais.

8.2 - População Residente

Em termos de população residente, os dados disponíveis são os resultantes dos censos, sendo os censos do ano 2011 os mais próximos dos anos em análise. A população

residente no distrito de Bragança é de 1,29% e a do distrito de Vila Real ascende a 1,96% do total da população residente em Portugal.

Tabela 4 - Distribuição da população residente no ano de 2011

Censos 2011	Total nacional	Bragança	Vila Real
Residentes	10 561 614	136 252	206 661
Proporção	100,00%	1,29%	1,96%

Fonte: Censos 2011 – quadro de elaboração própria

8.3 – Distribuição da População Residente por grupos etários

Se analisarmos a estrutura da população residente no ano de 2011 em termos de grupos etários, verificamos que, nos distritos de Bragança e de Vila Real, o maior grupo é o dos indivíduos com idades compreendidas entre os 25 e os 64 anos, seguindo-se o grupo de indivíduos com 65 anos ou mais. A realidade a nível nacional é um pouco diferente pois constata-se que os indivíduos com idades entre os zero e os 64 anos têm um peso maior em todos os grupos descritos, comparativamente com o que acontece nos distritos de Bragança e Vila Real e o grupo de indivíduos com 65 anos ou mais tem um peso maior nestes dois distritos do que no total de Portugal o que demonstra o envelhecimento da população residente em Trás-os-Montes. De facto o número de indivíduos em Portugal com 65 anos ou mais, no ano de 2011, é inferior a um quinto da população residente, ao passo que esse grupo representa um quarto no distrito de Vila Real e um terço no distrito de Bragança.

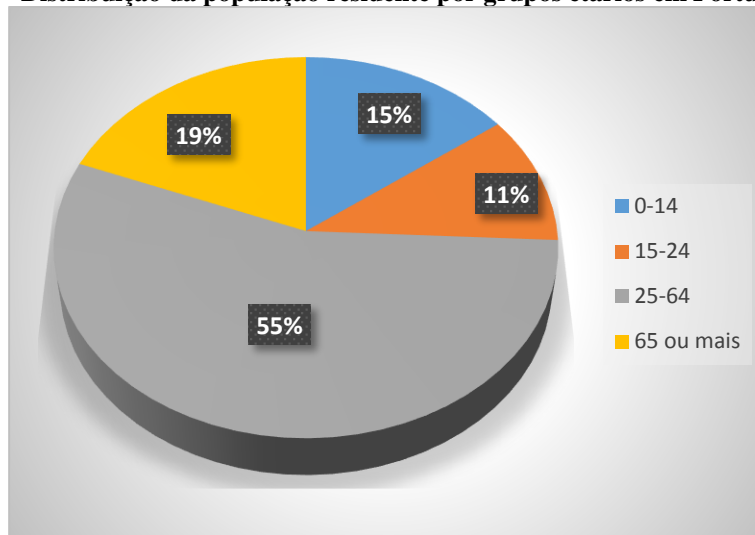
Tabela 5 - Distribuição da população residente por grupos etários

Zona Geográfica		Total	Grupos etários			
		HM	0-14	15-24	25-64	65 ou mais
Distrito de Bragança	Valor absoluto	136 252	14 865	13 103	69 009	39 275
	Peso	1	0,109099	0,096167	0,506481	0,288253
Distrito de Vila Real	Valor absoluto	206 661	26 111	21 741	109 029	49 780
	Peso	1	0,126347	0,105201	0,527574	0,240878
Portugal	Valor absoluto	10 562 178	1 572 329	1 147 315	5 832 470	2 010 064
	Peso	1	0,148864	0,108625	0,552203	0,190308

Fonte: Censos 2011 – quadro de elaboração própria

A visualização gráfica permite facilmente perceber que o maior grupo etário em Portugal é o das pessoas com idades entre os 25 e os 64 anos, sendo que dos outros três grupos podemos destacar o da população com 65 anos ou mais que representa quase um quinto do total.

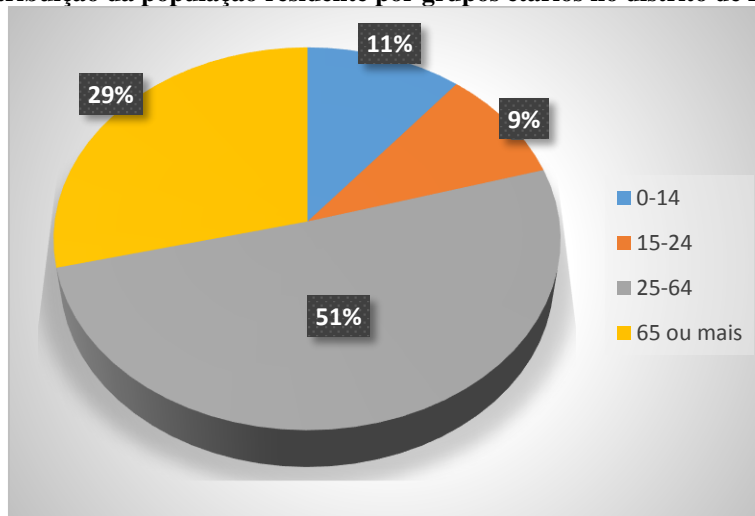
Gráfico 2 - Distribuição da população residente por grupos etários em Portugal



Fonte: Censos 2011 – gráfico de elaboração própria

Como já tinha sido apontado, a representação gráfica evidencia a diferença da estrutura da população do distrito de Bragança em comparação com a de Portugal, designadamente porque o grupo etário dos residentes com 65 anos ou mais é substancialmente maior ao passo que em todos os outros grupos etários é inferior.

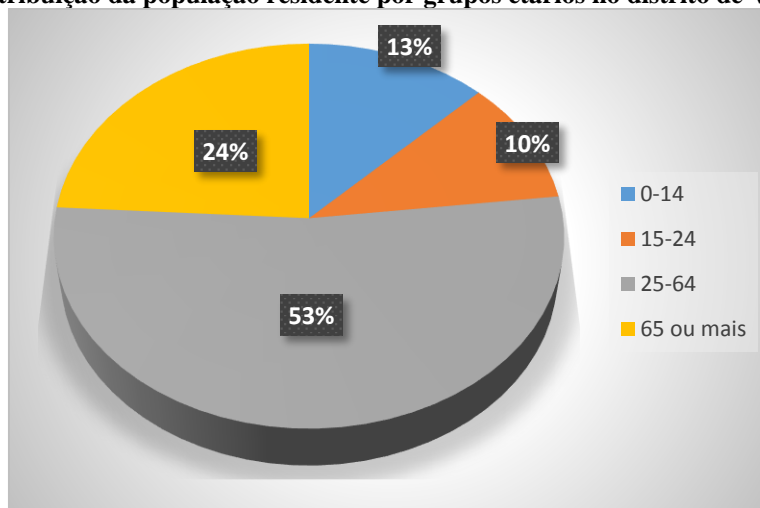
Gráfico 3 - Distribuição da população residente por grupos etários no distrito de Bragança



Fonte: Censos 2011 – gráfico de elaboração própria

Em relação ao distrito de Vila Real, o grupo com 65 anos ou mais também tem um peso superior ao que se verifica a nível de Portugal, no entanto com um peso menor comparativamente com o distrito de Bragança.

Gráfico 4 - Distribuição da população residente por grupos etários no distrito de Vila Real



Fonte: Censos 2011 – gráfico de elaboração própria

8.4 - Agregados Familiares com rendimentos sujeitos a IRS

Foram recolhidos os dados relativos ao número de agregados familiares que procederam à entrega da declaração modelo 3 de IRS nos anos de 2007 a 2012, estando os dados obtidos compilados no quadro seguinte:

Tabela 6 - IRS - Nº de agregados familiares

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
BRAGANCA	45 910	47 458	48 306	49 336	50 100	62 662
VILA REAL	79 217	80 702	81 423	83 285	81 041	94 216
Total Mod 3: Continente	4 263 697	4 408 130	4 443 667	4 509 754	4 521 792	4 857 495
Total Nacional	4 463 690	4 615 848	4 654 114	4 720 473	4 732 421	5 085 271

Fonte: Dados Estatísticos disponíveis no sítio da AT

Em termos de análise comparativa, verificamos que o número de agregados do distrito de Bragança é de pouco mais de 1% do total de agregados que entregam declarações

modelo 3 de IRS a nível nacional, enquanto no distrito de Vila Real esse número ronda os 1,75% como podemos verificar no quadro seguinte:

Tabela 7 - IRS - % de agregados familiares por distrito

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
BRAGANCA	1,03%	1,03%	1,04%	1,05%	1,06%	1,23%
VILA REAL	1,77%	1,75%	1,75%	1,76%	1,71%	1,85%

Fonte: Dados Estatísticos disponíveis no sítio da AT – quadro de elaboração própria

Verifica-se que a percentagem de agregados que entregam declarações modelo 3 de IRS nos distritos de Bragança e Vila Real, em comparação com o total nacional é inferior ao peso da população residente em cada um dos distritos, o que indicia que uma parte significativa da população residente em Trás-os-Montes não auferem rendimentos sujeitos a tributação em sede de IRS.

8.5 - Rendimentos sujeitos a IRS

Tabela 8 - IRS - Rendimentos declarados em milhões de euros (valores em milhões de euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
BRAGANCA	723	757	784	806	802	820
VILA REAL	1 093	1 150	1 187	1 211	1 180	1 172
Total Mod 3: Continente	76 221	80 160	81 317	82 514	80 904	77 585
Total Nacional	79 671	83 801	85 054	86 267	84 545	81 028

Fonte: Dados Estatísticos disponíveis no sítio da AT

Como se constata, no quadro supra, o valor global de rendimentos teve uma evolução positiva desde o ano de 2007 a 2010, entrando nos dois anos seguintes numa trajetória decrescente. Esta tendência é verificada nos distritos de Bragança e de Vila Real e também nos valores totais nacionais.

Para efeitos comparativos, dividimos os rendimentos declarados nos distritos de Bragança e Vila Real pelos totais nacionais, e verificamos que o peso dos rendimentos declarados nestes distritos é menos que proporcional comparativamente com o peso da população residente como se evidencia na tabela seguinte.

Tabela 9 - Percentagem de rendimentos declarados

% dos rendimentos	2007	2008	2009	2010	2011	2012
BRAGANCA	0,91%	0,90%	0,92%	0,93%	0,95%	1,01%
VILA REAL	1,37%	1,37%	1,40%	1,40%	1,40%	1,45%

Fonte: Dados Estatísticos disponíveis no sítio da AT – quadro de elaboração própria

Tendo em conta a população residente obtida nos censos 2011, que é de 1,29 % no distrito de Bragança e 1,96% no distrito de Vila Real, a percentagem de rendimento obtida pelos residentes destes distritos é claramente inferior em todos os anos em análise (2007 a 2012). Por exemplo, no ano de 2011, o distrito de Bragança tinha 1,29 % de residentes, mas apenas recebia 0,95 % dos rendimentos obtidos a nível nacional, ao passo que no distrito de Vila Real, no mesmo ano, a população residente representava 1,96 % da população nacional e o rendimento auferido nesse distrito foi de apenas 1,40 % do total nacional. Conclui-se assim por uma afetação menos que proporcional dos rendimentos relativamente à população residente.

8.5.1 - Rendimentos médios por agregado familiar

Tabela 10 - IRS - Rendimento médio por agregado familiar (valores em euros)

Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012
BRAGANCA	15 754	15 945	16 233	16 337	16 008	13 086
VILA REAL	13 797	14 250	14 577	14 540	14 561	12 440
TOTAL NACIONAL	17 877	18 185	18 300	18 297	17 892	15 972

Fonte: Dados Estatísticos disponíveis no sítio da AT – quadro de elaboração própria

Para que fosse possível comparar os valores dos rendimentos declarados, calculámos o valor médio dos rendimentos anuais obtidos por agregado familiar, dividindo o rendimento total declarado pelo número de agregados familiares. Verificamos assim que o valor do rendimento que em média é auferido por um agregado familiar residente nos distritos de Bragança e de Vila Real é inferior ao auferido em média por agregado familiar a nível nacional. Esta disparidade é constante em todo o período em análise como poderemos constatar no gráfico 5.

Gráfico 5 - Rendimento médio por agregado familiar

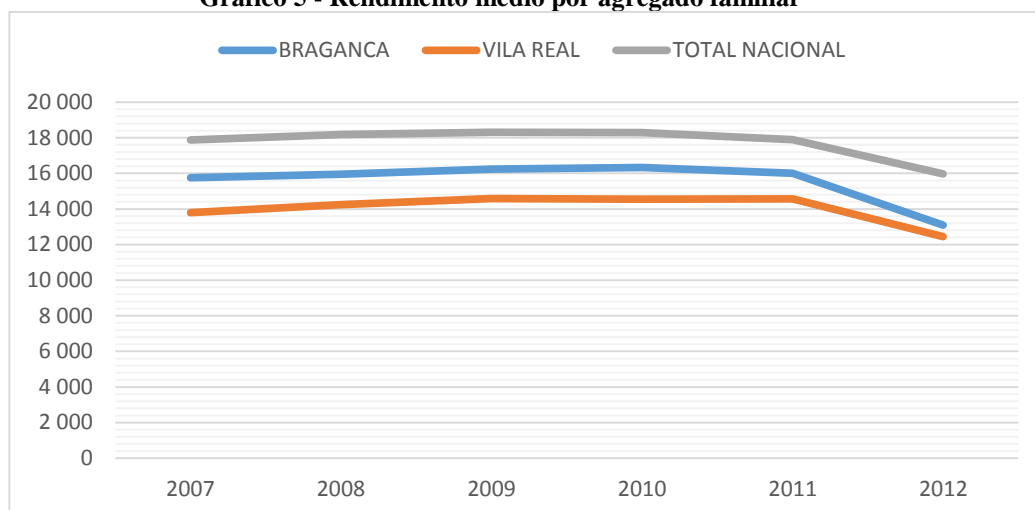


Gráfico de elaboração própria

Fonte: Dados Estatísticos disponíveis no sítio da AT

8.5.2 – Receita Fiscal

Estes rendimentos geram uma receita fiscal nos montantes seguintes:

Tabela 11 - IRS - Receita fiscal em milhões de euros

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
BRAGANCA	63	63	63	66	67	63
VILA REAL	88	90	91	93	92	85
Total Mod 3: Continente	7 912	8 009	7 858	8 204	8 108	7 926
Total Nacional	8 202	8 301	8 148	8 502	8 395	8 202

Fonte: Dados Estatísticos disponíveis no sítio da AT

A receita fiscal do IRS apresenta uma evolução semelhante à dos rendimentos declarados, na medida em que o imposto depende do rendimento, ou seja, verifica-se um crescimento de 2007 a 2010 e decréscimo nos dois anos seguintes.

Relativamente ao imposto liquidado, em consonância com o verificado para os rendimentos declarados, o valor é, em termos percentuais, inferior ao peso da população residente nos distritos de Bragança e Vila Real, como se demonstra na tabela seguinte.

Tabela 12 - Percentagem de Imposto Liquidado por Distrito

% de Imposto liquidado	2007	2008	2009	2010	2011	2012
BRAGANCA	0,77%	0,76%	0,78%	0,78%	0,80%	0,76%
VILA REAL	1,07%	1,09%	1,11%	1,09%	1,10%	1,04%

Fonte: Dados Estatísticos disponíveis no sítio da AT – quadro de elaboração própria

8.5.3 - IRS médio por agregado familiar

Tabela 13 - IRS - Imposto médio por agregado familiar

Imposto médio por distrito e agregado familiar (valores em euros)						
Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012
BRAGANCA	3 020	3 044	3 079	3 150	3 050	2 467
VILA REAL	3 027	3 115	3 153	3 241	3 115	2 459
TOTAL NACIONAL	3 984	4 056	4 081	4 249	4 099	3 432

Fonte: Dados Estatísticos disponíveis no sítio da AT – quadro de elaboração própria

Da mesma forma que apuramos o rendimento médio por agregado familiar, procedemos à determinação do imposto médio pago por agregado familiar, verificando-se que, o imposto liquidado nos distritos de Bragança e de Vila Real é, em média, inferior ao valor pago por agregado familiar a nível nacional. Esta divergência é constante ao longo do período em análise, em conformidade com o comportamento já demonstrado em termos de rendimentos médios por agregado familiar e que se pode constatar no gráfico seguinte.

Gráfico 6 - IRS - Imposto médio por agregado familiar

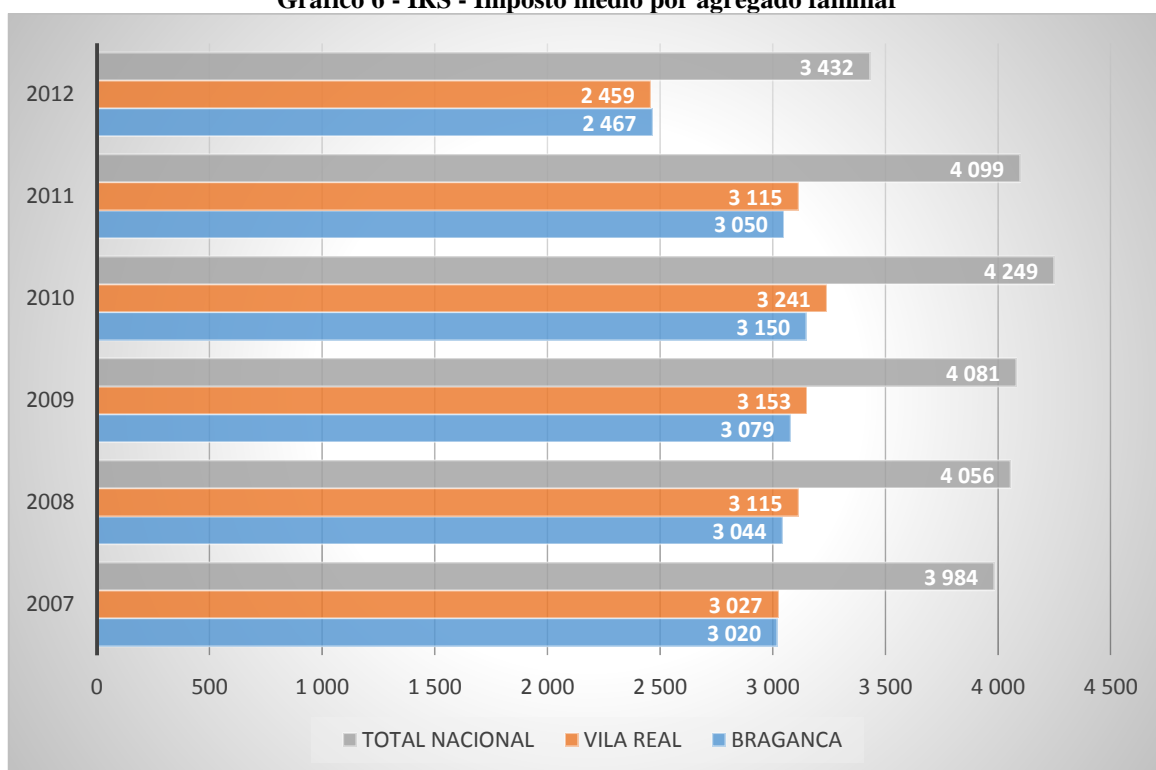


Gráfico de elaboração própria

Fonte: Dados Estatísticos disponíveis no sítio da AT

Analisando os resultados até aqui expostos constata-se que, em média, cada agregado familiar dos distritos de Bragança e Vila Real auferem um rendimento que é inferior ao do todo nacional, e consequentemente o imposto liquidado é também inferior.

8.5.4 - Rendimento médio por agregado familiar, líquido de IRS

Pela diferença entre o rendimento auferido e o imposto liquidado, apuramos o rendimento líquido de IRS de cada agregado familiar e verificámos que, depois de liquidado o imposto, cada família dos distritos de Bragança e de Vila Real fica, ao longo de todo o período em análise, obtém um rendimento inferior ao do todo nacional.

Em média cada agregado familiar auferiu os seguintes rendimentos líquidos de IRS, nos anos 2007 a 2012 (valores em euros):

Tabela 14 - Rendimento médio por agregado familiar, líquido de IRS

Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012
BRAGANCA	12 734	12 901	13 153	13 187	12 958	10 619
VILA REAL	10 770	11 135	11 424	11 300	11 445	9 980
TOTAL NACIONAL	13 893	14 129	14 219	14 047	13 793	12 540

Fonte: Dados Estatísticos disponíveis no sítio da AT – quadro de elaboração própria

Em termos gráficos é facilmente perceptível que, no período em análise, o rendimento médio por agregado familiar nos distritos de Bragança e de Vila Real é inferior ao rendimento médio por agregado familiar auferido a nível nacional.

Gráfico 7 - Rendimento médio por agregado familiar, líquido de IRS

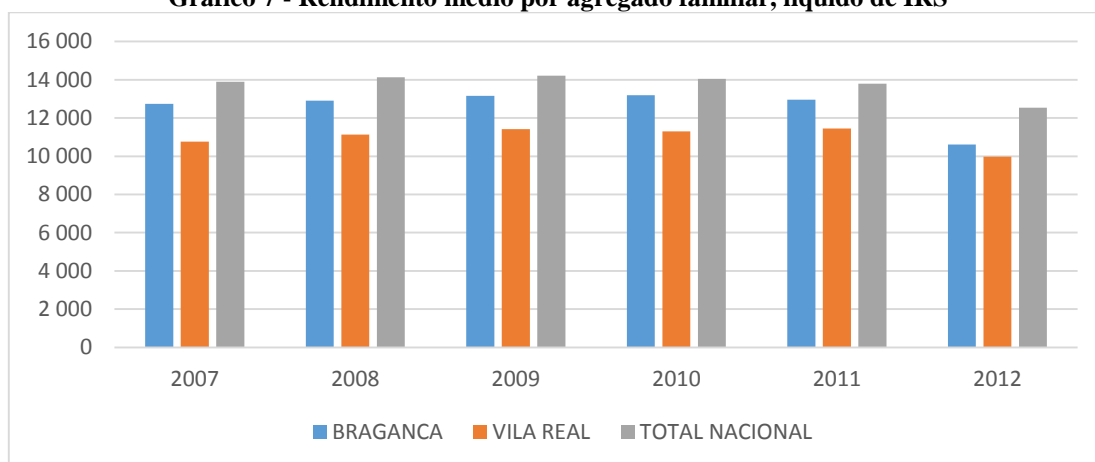


Gráfico de elaboração própria
 Fonte: Dados Estatísticos disponíveis no sítio da AT

Verifica-se assim que mesmo depois de expurgado o imposto liquidado, cada agregado familiar de Trás-os-Montes (distritos de Bragança e Vila Real) auferem um rendimento médio inferior ao de um agregado familiar considerando o total nacional.

8.5.5 – Taxa média de IRS

Tabela 15 - Taxa média de imposto

Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012
BRAGANCA	19%	19%	19%	19%	19%	19%
VILA REAL	22%	22%	22%	22%	21%	20%
TOTAL NACIONAL	22%	22%	22%	23%	23%	21%

Fonte: Dados Estatísticos disponíveis no sítio da AT – quadro de elaboração própria

A taxa média de IRS liquidado por agregado familiar no distrito de Bragança é ligeiramente inferior à taxa média nacional, mas no distrito de Vila Real a taxa aproxima-se muito da média nacional sendo inclusive igual para os anos de 2007, 2008 e 2009. Nestas circunstâncias, apesar do IRS ser um imposto com taxas progressivas, em que os rendimentos mais elevados são taxados a taxas maiores, em termos médios, os agregados familiares do distrito de Vila Real foram tributados às mesmas taxas da média nacional, embora auferissem rendimentos médios bastante inferiores, enquanto que aos rendimentos do distrito de Bragança foram efetivamente aplicadas taxas ligeiramente inferiores.

8.5.6 – Conclusões em matéria de rendimentos auferidos

Os resultados do estudo até agora efetuado refletem a existência de uma distorção clara na distribuição dos rendimentos sujeitos a IRS a nível nacional, em prejuízo dos distritos de Bragança e de Vila Real onde tanto os rendimentos líquidos como os ilíquidos ou os rendimentos por agregado familiar são inferiores, em média, aos valores apurados a nível nacional.

Tendo em conta que, das análises realizadas aos rendimentos sujeitos a IRS, concluímos que os residentes nos distritos de Bragança e de Vila Real auferem, em termos médios, rendimentos inferiores aos auferidos a nível nacional, vamos de seguida proceder

ao apuramento da distribuição das prestações sociais, para aferir se a execução das políticas públicas nesta matéria contribui ou não para a atenuação da desigualdade na distribuição de rendimentos comprovada.

8.6 – Prestações Sociais

Foram analisados os dados recolhidos relativamente às seguintes prestações sociais, para os anos de 2007 a 2012:

- 1 – Pensões
- 2 – Prestações de desemprego
- 3 – Subsídio e complemento por doença e subsídio por tuberculose
- 4 – Prestações por parentalidade
- 5 – Prestações familiares
- 6 – Rendimento social de inserção
- 7 – Complemento solidário para idosos

O Instituto da Segurança Social, IP, através do seu Gabinete de Planeamento e Estratégia, Unidade de Planeamento e Controlo de Gestão, forneceu os dados relativos às Prestações Sociais pagas nos anos de 2007 a 2012 nos distritos de Bragança e Vila Real. Os dados referentes às Prestações Sociais pagas a nível nacional foram recolhidas nos Relatórios e Contas do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social dos anos de 2010 e 2012. Foi ainda usada a informação disponível no sítio da Pordata, Base de Dados Portugal Contemporâneo, da Fundação Francisco Manuel dos Santos, com referência ao número de beneficiários de pensões da Segurança Social nos anos em análise.

8.6.1 – Prestações Sociais pagas em Portugal

No quadro seguinte apresenta-se o resumo de todas as prestações pagas (valores em milhões de euros) pela Segurança Social no todo nacional nos anos de 2007 a 2012. Os valores foram recolhidos nos Relatórios e Contas da Segurança Social dos anos 2010 e 2012 e estão apresentados em milhões de euros.

Tabela 16 - Prestações sociais em milhões de euros

Total Nacional	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Pensões (Invalidez, Sobrevivência e Velhice)	12 116,40	12 818,20	13 464,65	13 982,72	14 415,01	14 394,99
Prestações de Desemprego e outros apoios ao emprego	1 688,70	1 566,60	2 045,20	2 221,10	2 103,90	2 593,00
Subsídio e complemento por Doença e Subsídio por Tuberculose	445,60	429,00	450,80	446,90	450,20	414,30
Prestações por parentalidade					425,55	429,29
Prestações Familiares	664,60	823,30	1 000,00	968,20	674,90	663,90
Rendimento Social de Inserção	370,70	425,70	507,70	519,90	414,60	387,90
Complemento Solidário para Idosos	39,25	110,50	227,20	265,20	272,80	272,10
Total de Prestações	15 286,00	16 173,30	17 695,55	18 404,02	18 756,96	19 155,47

Quadro de elaboração própria

Fonte: Relatórios e Contas do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

Em termos de gráfico, podemos ter uma melhor perceção da dimensão de cada rubrica.

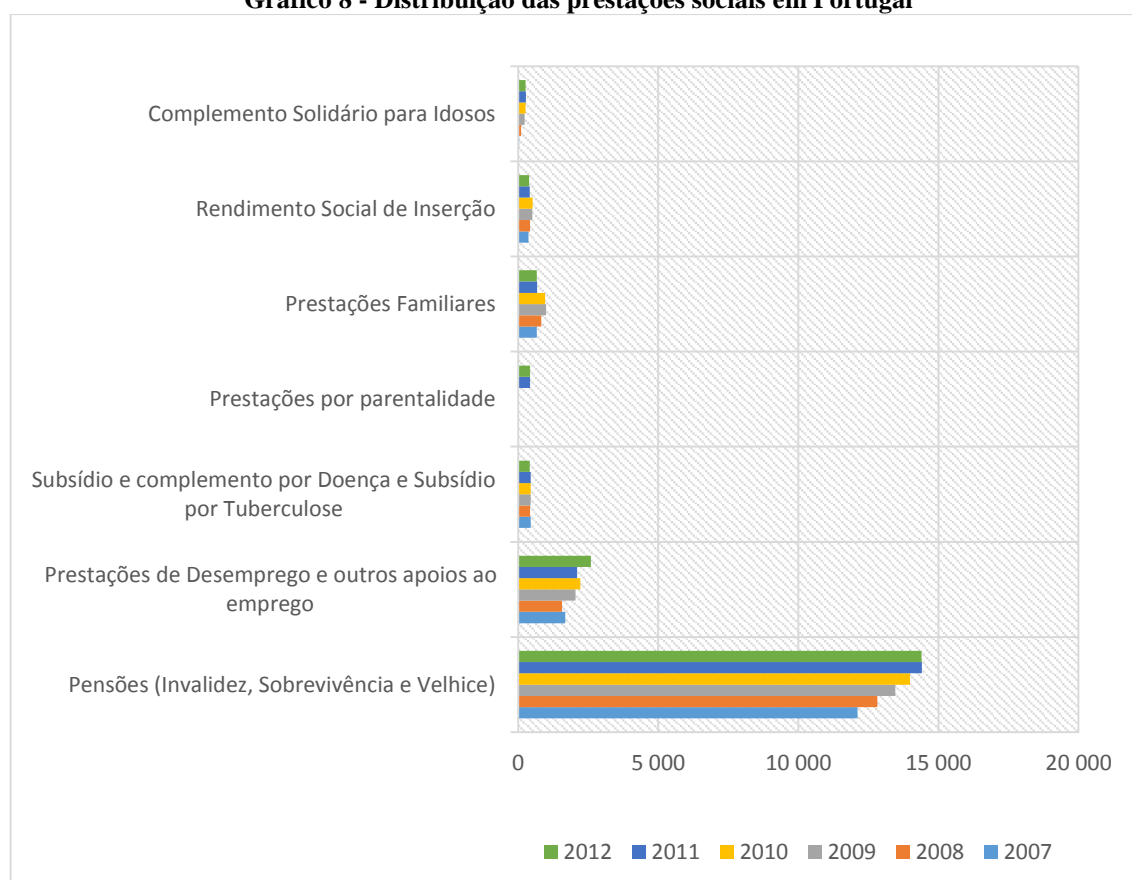
Gráfico 8 - Distribuição das prestações sociais em Portugal

Gráfico de elaboração própria

Fonte: Relatórios e Contas do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

O total das prestações sociais apresenta uma evolução crescente durante o período em análise. Este acréscimo de despesa do estado deveu-se não só ao aumento das pensões como também ao acréscimo substancial das prestações de desemprego, fruto do aumento do número de pessoas desempregadas nos anos em análise.

No gráfico seguinte é possível ter uma perceção mais clara da distribuição do volume, em termos comparativos, de cada uma das prestações sociais num ano.

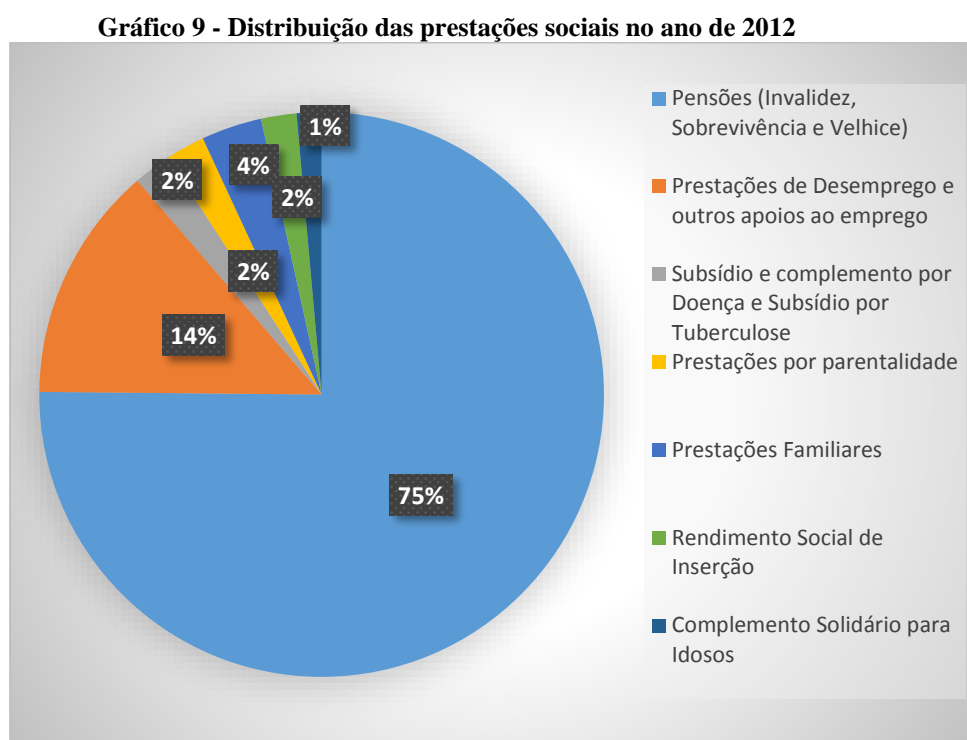


Gráfico de elaboração própria

Fonte: Relatórios e Contas do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

As pensões pagas em Portugal, onde se inclui, sobrevivência, invalidez e velhice, exibem a maior fatia do valor pago em termos de prestações sociais, representando no ano de 2012, 75 % do total das prestações sociais. No mesmo ano, as prestações de desemprego e outros apoios ao emprego representam 14 %, as prestações familiares são de 4 %, o subsídio por doença, as prestações por parentalidade e o rendimento social de inserção têm um peso de 2 % cada e a prestação com menos peso é a do Complemento solidário para idosos que representa apenas 1% do total das prestações sociais analisadas.

Analisada a estrutura e evolução das prestações sociais pagas em Portugal nos anos de 2007 a 2012, seguidamente vamos descrever o comportamento destas despesas públicas a nível dos distritos de Bragança e de Vila Real.

8.6.2 – Prestações Sociais pagas no distrito de Bragança

No quadro seguinte apresenta-se o resumo de todas as prestações pagas (valores em milhões de euros) pela Segurança Social no distrito de Bragança nos anos de 2007 a 2012.

Tabela 17 - Prestações sociais no distrito de Bragança

Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Pensões (Invalidez, Sobrevivência e Velhice)	154,77	157,18	160,74	161,59	160,68	155,55
Prestações de Desemprego e outros apoios ao emprego	13,65	10,59	12,17	12,50	12,60	17,37
Subsídio e complemento por Doença e Subsídio por Tuberculose	1,75	1,75	1,81	1,79	1,77	2,00
Prestações por parentalidade	1,45	1,58	2,11	2,68	2,95	2,84
Prestações Familiares	6,35	6,47	11,30	11,25	15,30	8,51
Rendimento Social de Inserção	1,18	1,82	2,68	3,26	3,14	3,08
Complemento Solidário para Idosos	0,64	2,11	5,40	7,24	7,12	8,16
Total de Prestações	179,79	181,50	196,20	200,30	203,56	197,51

Quadro de elaboração própria

Fonte: Dados fornecidos pelo ISS,IP\ Gabinete de Planeamento e Estratégia

Verifica-se que, no distrito de Bragança, o total das prestações sociais teve um crescimento moderado desde o ano de 2007 a 2011 e no ano de 2012 diminuíram ligeiramente, sendo que em termos absolutos as pensões representam a maior fatia.

Em termos gráficos podemos representar a distribuição das prestações sociais no distrito de Bragança da seguinte forma:

Gráfico 10 - Distribuição das prestações sociais no distrito de Bragança

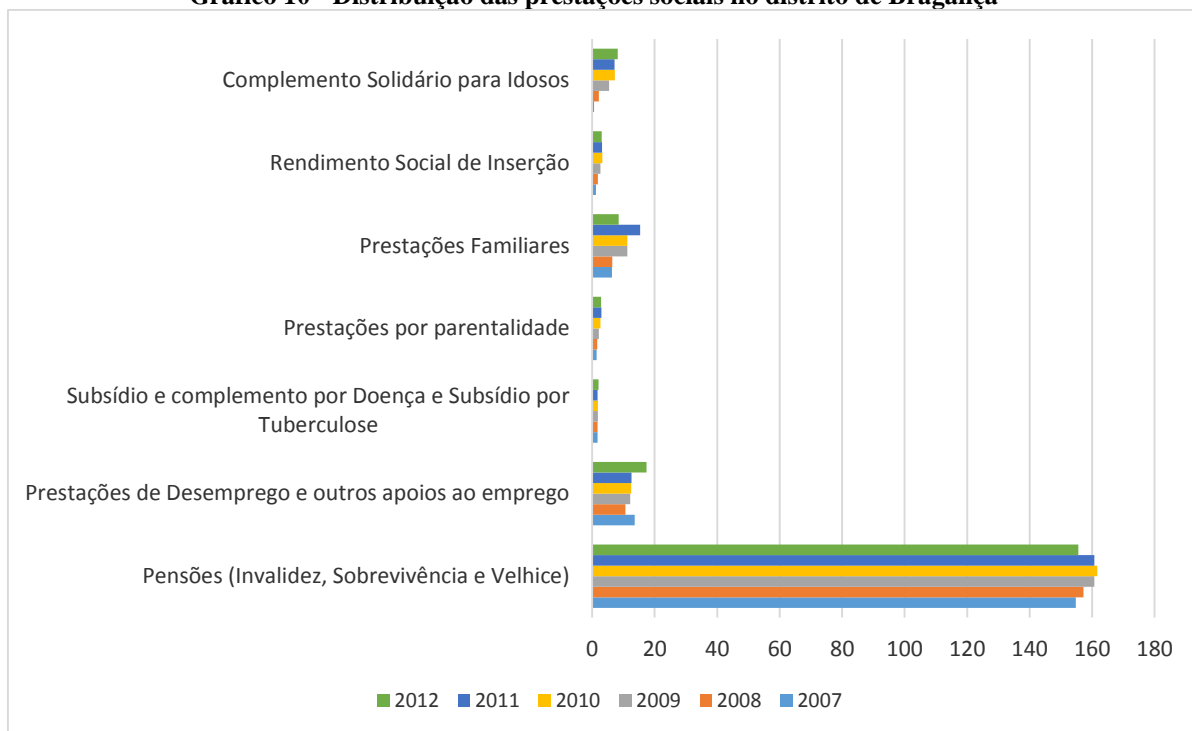


Gráfico de elaboração própria

Fonte: Dados fornecidos pelo ISS,IP\ Gabinete de Planeamento e Estratégia

No distrito de Bragança, a distribuição dos diferentes tipos de prestações sociais, no ano de 2012, é substancialmente diferente do que se verifica a nível nacional (gráfico 9), como se comprova no gráfico seguinte.

Gráfico 11 - Distribuição das prestações sociais no distrito de Bragança no ano de 2012

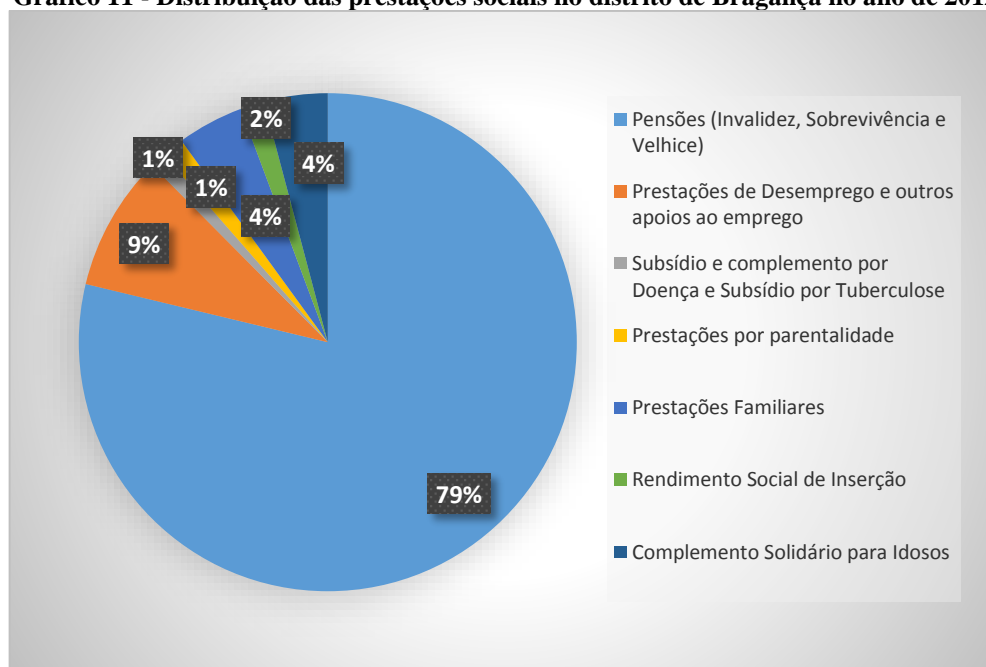


Gráfico de elaboração própria

Fonte: Dados fornecidos pelo ISS,IP\ Gabinete de Planeamento e Estratégia

Desde logo, temos a destacar as pensões (sobrevivência, invalidez e velhice) que representam 79 % do total das prestações sociais pagas no distrito de Bragança no ano de 2012, sendo que a nível nacional representam menos 4 pontos percentuais (ver gráfico n.º 9). Na mesma linha temos o complemento solidário para idosos que representa 4 % que, embora seja um valor pequeno, destaca-se claramente em comparação com o valor que esta grandeza tem a nível nacional que é de apenas 1 %. Esta situação é reflexo da estrutura etária da população residente no distrito, uma vez que o peso dos residentes com mais de 65 anos é de 29 %, divergindo fortemente do que acontece a nível nacional em que os residentes com estas idades é de apenas 19 % e também consequência dos baixos rendimentos auferidos pelos residentes neste distrito que é um fator determinante da atribuição desta prestação social. As prestações de desemprego representam apenas 9 % quando a nível nacional atingem os 14 %. O subsídio e complemento por doença é de apenas 1 %, sendo a nível nacional 2 %. O rendimento social de inserção tem a mesma distribuição percentual a nível nacional e do distrito (2 %). E as Prestações por parentalidade e familiares, em conjunto, também têm a mesma distribuição (5 %) que a nível nacional.

Uma outra forma de analisarmos a distribuição das prestações sociais é dividindo o valor das prestações pagas no distrito pelo montante total das mesmas prestações pago a nível nacional, apurando assim a percentagem do valor despendido a nível nacional que cabe a cada um dos distritos.

No quadro seguinte está esquematizado o valor percentual da distribuição de prestações sociais a nível nacional que coube aos beneficiários do distrito de Bragança:

Tabela 18 - Distribuição percentual das prestações sociais no distrito de Bragança

Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Pensões (Invalidez, Sobrevivência, Velhice)	1,28%	1,23%	1,19%	1,16%	1,11%	1,08%
Prestações de Desemprego e outros apoios ao emprego	0,81%	0,68%	0,59%	0,56%	0,60%	0,67%
Subsídio e complemento por Doença e Subsídio por Tuberculose	0,39%	0,41%	0,40%	0,40%	0,39%	0,48%
Prestações por parentalidade					0,69%	0,66%
Prestações Familiares	0,96%	0,79%	1,13%	1,16%	2,27%	1,28%
Rendimento Social de Inserção	0,32%	0,43%	0,53%	0,63%	0,76%	0,79%
Complemento Solidário para Idosos	1,64%	1,91%	2,38%	2,73%	2,61%	3,00%
Total de Prestações	1,17%	1,12%	1,11%	1,09%	1,09%	1,03%

Quadro de elaboração própria

Fonte: Dados fornecidos pelo ISS,IP\ Gabinete de Planeamento e Estratégia e Relatórios e Contas do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

Como podemos constatar, o gasto total em prestações sociais no distrito de Bragança ronda 1% do total gasto a nível nacional, que é um valor inferior aos 1,29 % que representa a população do distrito. Se fizermos uma análise a cada tipo de prestações, verificamos que apenas no complemento solidário para idosos a percentagem distribuída no distrito é superior ao peso da população residente.

8.6.3 – Prestações Sociais pagas no distrito de Vila Real

No quadro seguinte apresenta-se o resumo de todas as prestações pagas (valores em milhões de euros) pela Segurança Social no distrito de Vila Real nos anos de 2007 a 2012.

Tabela 19 - Prestações sociais no distrito de Vila Real

Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Pensões (Invalidez, Sobrevivência e Velhice)	210,90	217,22	224,93	229,36	231,49	232,72
Prestações de Desemprego e outros apoios ao emprego	16,36	22,19	25,35	25,80	24,89	31,62
Subsídio e complemento por Doença e Subsídio por Tuberculose	3,55	3,57	3,78	3,91	3,97	3,79
Prestações por parentalidade	2,17	2,62	3,91	4,85	5,06	5,01
Prestações Familiares	12,35	12,51	20,95	20,56	15,83	15,63
Rendimento Social de Inserção	7,88	10,13	11,31	11,08	9,02	8,63
Complemento Solidário para Idosos	2,08	6,05	11,61	13,83	13,60	15,63
Total de Prestações	255,29	274,31	301,85	309,39	303,86	313,02

Quadro de elaboração própria

Fonte: Dados fornecidos pelo ISS,IP\ Gabinete de Planeamento e Estratégia

Em termos gráficos podemos representar desta forma a distribuição das prestações sociais no distrito de Vila Real:

Gráfico 12 - Distribuição das prestações sociais no distrito de Vila Real

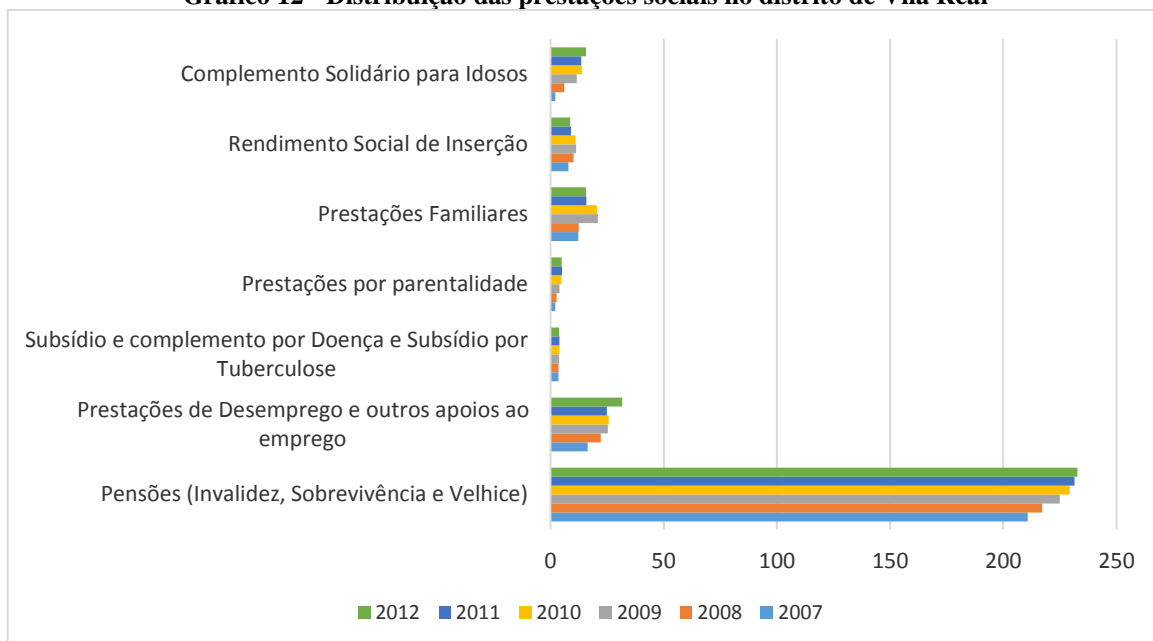


Gráfico de elaboração própria

Fonte: Dados fornecidos pelo ISS,IP\ Gabinete de Planeamento e Estratégia

O valor total das prestações sociais apresenta uma tendência de crescimento ao longo dos anos de 2007 a 2012, tendo apenas decrescido ligeiramente no ano de 2011.

Em termos de distribuição dos diferentes tipos de prestações sociais, no distrito de Vila Real e no ano de 2012, é também diferente do que se verifica a nível nacional (gráfico 9), como se demonstra no gráfico seguinte.

Gráfico 13 - Distribuição das prestações sociais no distrito de Vila Real no ano de 2012

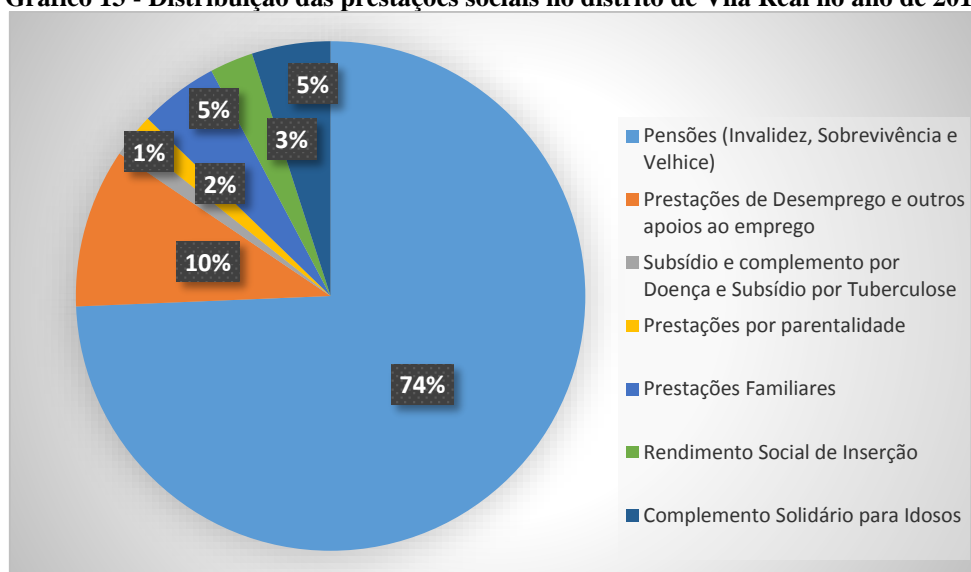


Gráfico de elaboração própria

Fonte: Dados fornecidos pelo ISS,IP\ Gabinete de Planeamento e Estratégia

As prestações com maior relevo são as pensões (sobrevivência, invalidez e velhice) que representam, no ano de 2012, 74 % no ano de 2012, valor próximo do verificado a nível nacional uma vez que as pensões representam 75% (ver gráfico n.º 9). As prestações de desemprego representam apenas 10 % substancialmente abaixo do verificado a nível nacional (14 %). O rendimento social de inserção representa 3% no distrito de Vila Real, valor que está ligeiramente acima da distribuição percentual a nível nacional que é de 2 %. O complemento solidário para idosos que representa 5 % que, destacando-se claramente em comparação com o valor que esta grandeza tem a nível nacional que é de apenas 1 %. Esta situação é reflexo da estrutura etária da população residente no distrito, uma vez que o peso dos residentes com mais de 65 anos é de 24 %, divergindo em relação ao valor nacional em que os residentes com estas idades é de apenas 19 % e também consequência dos baixos rendimentos auferidos pelos residentes neste distrito que é um fator determinante da atribuição desta prestação social.

Na determinação do valor pago em termos de prestações sociais no distrito de Vila Real, no computo geral dos valores pagos a nível nacional, obtemos a relação que se descreve no quadro seguinte:

Tabela 20 - Distribuição percentual das prestações sociais no distrito de Vila Real

Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Pensões (Invalidez, Sobrevivência, Velhice)	1,74%	1,69%	1,67%	1,64%	1,61%	1,62%
Prestações de Desemprego e outros apoios ao emprego	0,97%	1,42%	1,24%	1,16%	1,18%	1,22%
Subsídio e complemento por Doença e Subsídio por Tuberculose	0,80%	0,83%	0,84%	0,87%	0,88%	0,91%
Prestações por parentalidade					1,19%	1,17%
Prestações Familiares	1,86%	1,52%	2,09%	2,12%	2,35%	2,35%
Rendimento Social de Inserção	2,12%	2,38%	2,23%	2,13%	2,18%	2,22%
Complemento Solidário para Idosos	5,31%	5,48%	5,11%	5,22%	4,99%	5,74%
Total de Prestações	1,67%	1,70%	1,71%	1,68%	1,62%	1,63%

Quadro de elaboração própria

Fonte: Dados fornecidos pelo ISS,IP\ Gabinete de Planeamento e Estratégia e Relatórios e Contas do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

A parte das prestações sociais que cabe ao distrito de Vila Real é de aproximadamente 1,7% do total nacional, o que é inferior à população residente no distrito que representa 1,96 % da população residente em Portugal.

Verifica-se assim que a distribuição percentual das prestações sociais tanto no distrito de Bragança como no de Vila Real é inferior ao peso da população residente nesses distritos. Assim, conclui-se que a distribuição das prestações sociais é menos que proporcional em relação à população residente.

8.7 – Número de Pensionistas

Na base de dados da Pordata apenas estão disponíveis os dados relativamente ao número de pensionistas de cada distrito a partir do ano 2009, os quais se encontram descritos no quadro seguinte:

Tabela 21 - Distribuição do número de pensionistas por distrito e ano

Anos	2009	2010	2011	2012
Distrito Bragança - valor absoluto (1)	47 479	47 029	46 686	46 139
Distrito Bragança - peso relativo (1 / 3)	1,66%	1,62%	1,59%	1,55%
Distrito de Vila Real - valor absoluto (2)	64 658	64 725	64 969	64 699
Distrito de Vila Real – peso relativo (2 / 3)	2,26%	2,23%	2,21%	2,17%
Portugal (3)	2 859 260	2 896 065	2 943 645	2 981 635

Fonte: Pordata – quadro de elaboração própria

O número de pensionistas residentes no distrito de Bragança representa aproximadamente 1,6% do total dos pensionistas nacionais, sendo que o valor se aproxima dos 2,2% no distrito de Vila Real. Desde já constatamos que a relação entre o número de pensionistas nestes distritos comparativamente ao número de pensionistas totais em Portugal é superior à relação existente entre o número de agregados familiares com rendimentos sujeitos a IRS. Este facto indicia a possível existência de uma quantidade significativa de pensionistas dispensados da apresentação da declaração modelo 3 de IRS, nos termos da alínea b) do artigo 58º do CIRS, por auferirem uma pensão de montante inferior a 72% de 12 vezes o Salário Mínimo Nacional mais elevado.

Se compararmos o número de pensionistas com a população residente, verificamos que 34% dos residentes no distrito de Bragança e 31% dos residentes no distrito de Vila Real são pensionistas e a nível nacional temos um valor de 28 %, pelo que, em termos comparativos, existem mais pensionistas em nos distritos de Bragança e Vila Real do que a média nacional.

8.8 - Pensões pagas

Nas tabelas 22 e 23, estão resumidos os montantes pagos (em milhões de euros), em termos de pensões de invalidez, velhice e sobrevivência, nos anos de 2007 a 2012, nos distritos de Bragança e Vila Real e o total nacional.

Tabela 22 - Pensões pagas no distrito de Bragança em milhões de euros

Distrito de Bragança	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Invalidez	17,04	15,81	15,01	14,26	13,45	8,00
Velhice	114,97	117,83	121,20	122,38	122,16	121,89
Sobrevivência	22,76	23,54	24,53	24,95	25,07	25,67
Total de Pensões	154,77	157,18	160,74	161,59	160,68	155,55

Quadro de elaboração própria

Fonte: Dados fornecidos pelo ISS,IP\ Gabinete de Planeamento e Estratégia

Destaca-se nesta sequência numérica relativa ao distrito de Bragança, o aumento do montante das pensões de sobrevivência e a diminuição das pensões de invalidez.

Tabela 23 - Pensões pagas no distrito de Vila Real em milhões de euros

Distrito de Vila Real	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Invalidez	23,99	23,82	24,14	24,29	24,27	24,12
Velhice	152,43	157,67	163,66	167,41	169,09	169,66
Sobrevivência	34,48	35,73	37,12	37,66	38,13	38,93
Total de Pensões	210,9	217,2	224,9	229,4	231,5	232,7

Quadro de elaboração própria

Fonte: Dados fornecidos pelo ISS,IP\ Gabinete de Planeamento e Estratégia

No distrito de Vila Real assiste-se ao crescimento das pensões de sobrevivência e de velhice e estagnação nas pensões de invalidez.

Tabela 24 - Pensões pagas no território nacional em milhões de euros

Total Nacional	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Invalidez	1 433,00	1 426,30	1 421,23	1 407,72	1 395,56	1 373,71
Velhice	8 945,60	9 551,30	10 086,60	10 547,33	11 064,19	11 018,72
Sobrevivência	1 737,80	1 840,60	1 956,82	2 027,68	1 955,27	2 002,56
Total de Pensões	12 116,4	12 818,2	13 464,7	13 982,7	14 415,0	14 395,0

Quadro de elaboração própria

Fonte: Relatórios e Contas do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

A nível nacional, as pensões de invalidez diminuíram no período em análise e aumentou o volume de pensões de velhice e sobrevivência.

8.9 – Pensão Média

Através da relação entre o valor total das pensões pagas e o número de beneficiários conhecidos, calculamos o valor da pensão média anual paga nos distritos de Bragança e Vila Real e o montante do todo nacional. Os resultados obtidos estão esquematizados no quadro seguinte e reportam-se aos anos de 2009 a 2012 por não dispormos de informação fidedigna sobre o número de beneficiários nos anos anteriores.

Tabela 25 - Pensões médias anuais

Ano		Total Nacional	Distrito Bragança	Distrito Vila Real
2009	Nº de Beneficiários	2 859 260	47 479	64 658
	Despesa Total	13 464 650 407,59 €	160 741 021,00 €	224 926 851,00 €
	Valor Médio	4 709,14 €	3 385,52 €	3 478,72 €
2010	Nº de Beneficiários	2 896 065	47 029	64 725
	Despesa Total	13 982 724 529,83 €	161 594 837,00 €	229 360 377,00 €
	Valor Médio	4 828,18 €	3 436,07 €	3 543,61 €
2011	Nº de Beneficiários	2 943 645,00 €	46 686	64 969
	Despesa Total	14 415 008 894,76 €	160 680 961,00 €	231 493 098,00 €
	Valor Médio	4 896,99 €	3 441,74 €	3 563,13 €
2012	Nº de Beneficiários	2 981 635	46 139	64 699
	Despesa Total	14 394 986 096,68 €	155 551 363,00 €	232 715 192,00 €
	Valor Médio	4 827,88 €	3 371,36 €	3 596,89 €

Quadro de elaboração própria

Fonte: Pordata, Relatórios e Contas do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e Dados fornecidos pelo ISS,IP\ Gabinete de Planeamento e Estratégia

Em todos os anos em análise constata-se que a pensão média nacional é superior à pensão média dos distritos de Bragança e de Vila Real.

Verificamos que a diferença média da pensão anual no distrito de Bragança oscila entre os 1.300,00 € e os 1.400,00 €, enquanto no distrito de Vila Real é um pouco menor, rondando valores próximos dos 1.200,00 €. De referir ainda que o valor médio das pensões nos distritos de Bragança e Vila Real representa entre 70 a 75 % do valor médio pago a nível nacional.

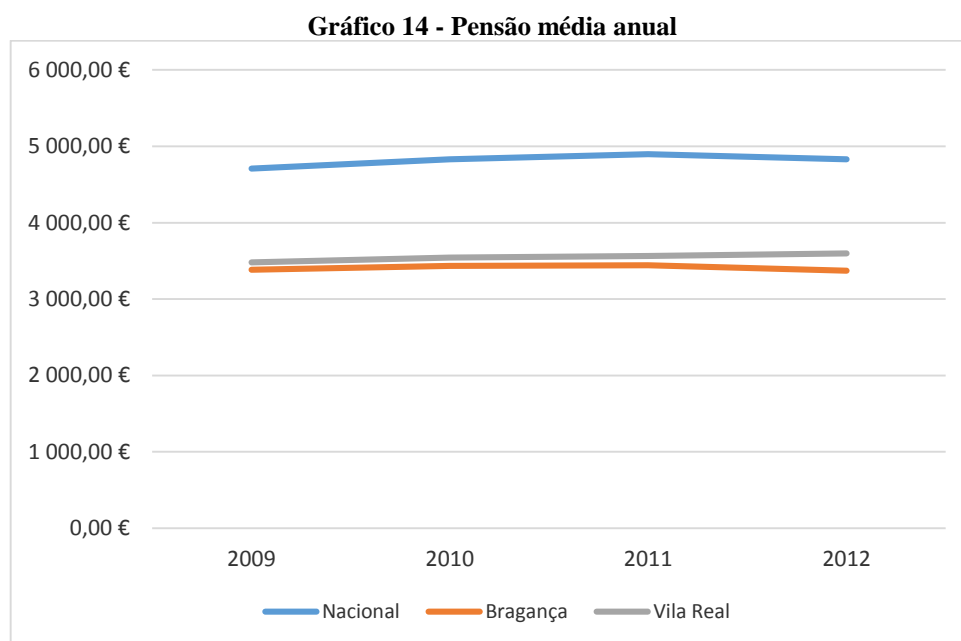


Gráfico de elaboração própria

Fonte: Relatórios e Contas do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e Dados fornecidos pelo ISS,IP\ Gabinete de Planeamento e Estratégia

O gráfico apresentado evidencia a diferença significativa do valor médio das pensões auferidas nos distritos de Bragança e Vila Real quando comparadas com o valor da pensão média anual nacional, permitindo visualizar o fosso existente entre estes distritos e a média nacional, e a tendência de manutenção das grandezas em análise.

8.10 – Prestações de Desemprego e outros Apoios ao Emprego

Na tabela seguinte estão descritas os montantes totais e o peso relativo da prestação de desemprego paga nos anos de 2008 a 2012.

Tabela 26 - Prestações sociais de desemprego

Prestação Social de Desemprego	2008		2009		2010		2011		2012	
	Total	Peso relativo	Total	Peso relativo	Total	Peso relativo	Total	Peso relativo	Total	Peso relativo
Distrito Bragança	3786,4	1,21%	4594,8	1,10%	4311,2	1,06%	2746,6	1,05%	2971,6	0,97%
Distrito Vila Real	7171,4	2,29%	9153,6	2,19%	8343,4	2,06%	5563,4	2,12%	5469,2	1,78%
Total Nacional	312957,4	100%	417657,7	100%	405549,9	100%	262174,2	100%	306459,5	100%

Quadro de elaboração própria

Fonte: Relatórios e Contas do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e Dados fornecidos pelo ISS,IP\ Gabinete de Planeamento e Estratégia

A prestação social de desemprego representa no distrito de Bragança uma percentagem inferior à da população residente, e no distrito de Vila Real a percentagem desta prestação social é muito próxima da percentagem da população.

Tabela 27 - Prestações de desemprego

Prestações de Desemprego	2008		2009		2010		2011		2012	
	Total	Peso relativo	Total	Peso relativo	Total	Peso relativo	Total	Peso relativo	Total	Peso relativo
Distrito Bragança	6230,4	0,59%	6469,7	0,48%	7460,6	0,49%	9155,2	0,59%	13574,3	0,69%
Distrito Vila Real	13427,7	1,28%	14507,5	1,07%	16005,5	1,05%	18021,4	1,16%	24745,9	1,25%
Total Nacional	1049582	100%	1357757	100%	1524640	100%	1560248	100%	1976097	100%

Quadro de elaboração própria

Fonte: Pordata, Relatórios e Contas do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e Dados fornecidos pelo ISS,IP\ Gabinete de Planeamento e Estratégia

As prestações de desemprego pagas nos distritos de Bragança e de Vila Real, são em termos percentuais bastante inferiores à percentagem da população residente nesses distritos, revelando assim uma distribuição menos do que proporcional nesta prestação social.

8.11 – Prestações por Parentalidade

Para calcular o valor médio por beneficiário das prestações de parentalidade, usamos os dados disponíveis quanto ao valor total pago e o número de beneficiários. Os dados disponíveis do número de beneficiários destas prestações foi obtido no Relatório e Contas

do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e respeita somente aos anos de 2011 e 2012.

Tabela 28 - Prestações de parentalidade

Prestações por parentalidade	2011			2012		
	N.º Beneficiários	Despesa total	Valor médio	N.º Beneficiários	Despesa total	Valor médio
Distrito Bragança	1 084	2 965,10	2,74	1 038	2 843,30	2,74
Distrito Vila Real	1 911	5 059,00	2,65	1 738	5 014,70	2,89
Total Nacional	152 856	452 547,70	2,96	141 592	429 286,30	3,03

Quadro de elaboração própria

Fonte: Pordata, Relatórios e Contas do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e Dados fornecidos pelo ISS,IP\ Gabinete de Planeamento e Estratégia

O valor médio das prestações de parentalidade a nível nacional é superior aos valores médios apurados nos distritos de Bragança e de Vila Real.

Gráfico 15 - Valor médio por beneficiário das prestações de parentalidade

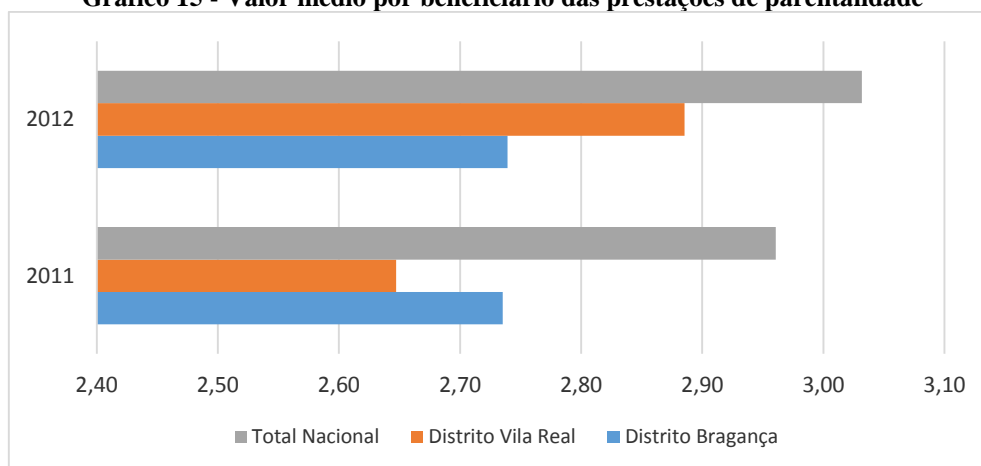


Gráfico de elaboração própria

Fonte: Relatórios e Contas do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e Dados fornecidos pelo ISS,IP\ Gabinete de Planeamento e Estratégia

Como se comprova o valor médio por beneficiário das prestações de parentalidade pagas nos distritos de Bragança e Vila Real, nos anos de 2011 e 2012, é substancialmente inferior ao valor médio nacional, revelando uma distribuição menos do que proporcional nestas duas regiões do país.

8.12 – Abono de Família

Os dados recolhidos relativamente ao número de beneficiários do Abono de Família também se reportam apenas aos anos de 2011 e 2012, e foram recolhidos Relatório e Contas do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.

No quadro seguinte resumem-se os dados que permitiram calcular o valor médio do abono de família.

Tabela 29 - Abono de família

Abono de Família	2011			2012		
	N.º Beneficiários	Despesa total	Valor médio	N.º Beneficiários	Despesa total	Valor médio
Distrito Bragança	14 155	6 919,90	0,49	16 407	6 822,60	0,42
Distrito Vila Real	25 992	12 951,70	0,50	24 752	12 794,60	0,52
Total Nacional	1 357 575	674 385,90	0,50	1 300 536	663 916,00	0,51

Quadro de elaboração própria

Fonte: Pordata, Relatórios e Contas do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e Dados fornecidos pelo ISS,IP\ Gabinete de Planeamento e Estratégia

O valor médio pago neste tipo de prestação social é muito semelhante tanto a nível nacional como nos distritos de Bragança e Vila Real. A distribuição desta prestação social é por isso proporcional.

Gráfico 16 - Valor médio do abono de família

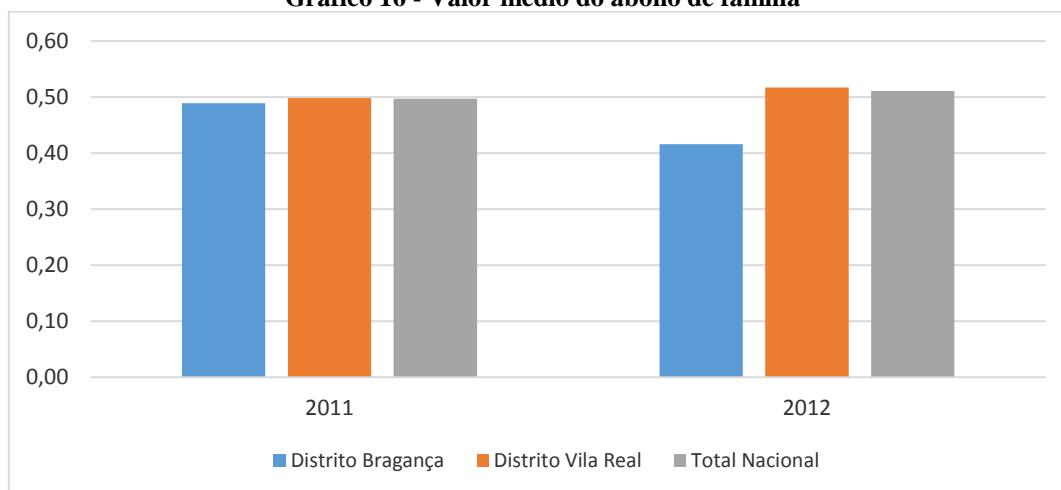


Gráfico de elaboração própria

Fonte: Relatórios e Contas do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e Dados fornecidos pelo ISS,IP\ Gabinete de Planeamento e Estratégia

8.13 – Rendimento Social de Inserção

O Rendimento Social de Inserção (RSI) é um apoio para os indivíduos e famílias mais pobres. As pessoas ou famílias que necessitam de apoio para melhorar a sua integração social e profissional, que se encontrem em situação de carência económica grave e que cumpram as demais condições de atribuição.

No quadro seguinte descreve-se o montante total pago aos beneficiários desta prestação social nos distritos de Bragança e Vila Real, e o total nacional (valores em milhões de euros).

Tabela 30 - Rendimento Social de Inserção

Rendimento Social de Inserção	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Distrito de Bragança	1,18	1,82	2,68	3,26	3,14	3,08
Distrito de Vila Real	7,88	10,13	11,31	11,08	9,02	8,63
Total Nacional	370,70	425,70	507,70	519,90	414,60	387,90

Quadro de elaboração própria

Fonte: Pordata, Relatórios e Contas do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e Dados fornecidos pelo ISS,IP\ Gabinete de Planeamento e Estratégia

Esta prestação social atinge no distrito de Bragança um valor bastante mais reduzido do que o do distrito de Vila Real, apesar de neste distrito se assistir a um substancial decréscimo nos últimos anos.

Gráfico 17 - Evolução do RSI

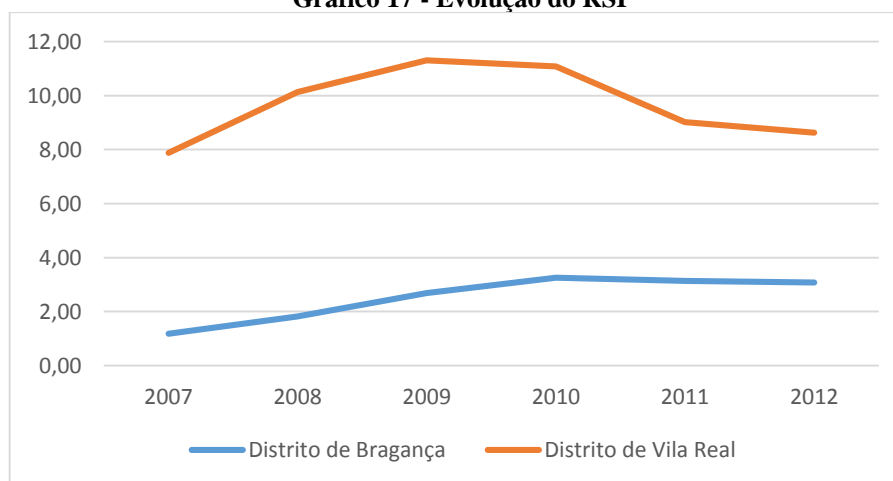


Gráfico de elaboração própria

Fonte: Relatórios e Contas do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e Dados fornecidos pelo ISS,IP\ Gabinete de Planeamento e Estratégia

No quadro seguinte apresentam-se os valores médios do rendimento social de inserção por beneficiário e por família, nos anos de 2011 e 2012.

Tabela 31 - RSI médio por beneficiário e por família

Rendimento social de inserção	2011		2012	
	VM por beneficiário	VM por família	VM por beneficiário	VM por família
Distrito Bragança	99,03 €	273,52 €	98,13 €	256,79 €
Distrito Vila Real	89,53 €	229,98 €	88,42 €	220,64 €
Total Nacional	88,15 €	254,95 €	86,57 €	243,45 €

Quadro de elaboração própria

Fonte: Relatórios e Contas do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

O valor médio do rendimento social de inserção, por beneficiário, no distrito de Bragança é superior ao do distrito de Vila Real que mesmo assim é ligeiramente superior ao valor médio nacional.

Relativamente ao valor médio por família, o distrito de Vila Real tem um valor inferior ao valor médio nacional e o distrito de Bragança tem um valor superior.

Gráfico 18 - RSI médio por beneficiário e por família

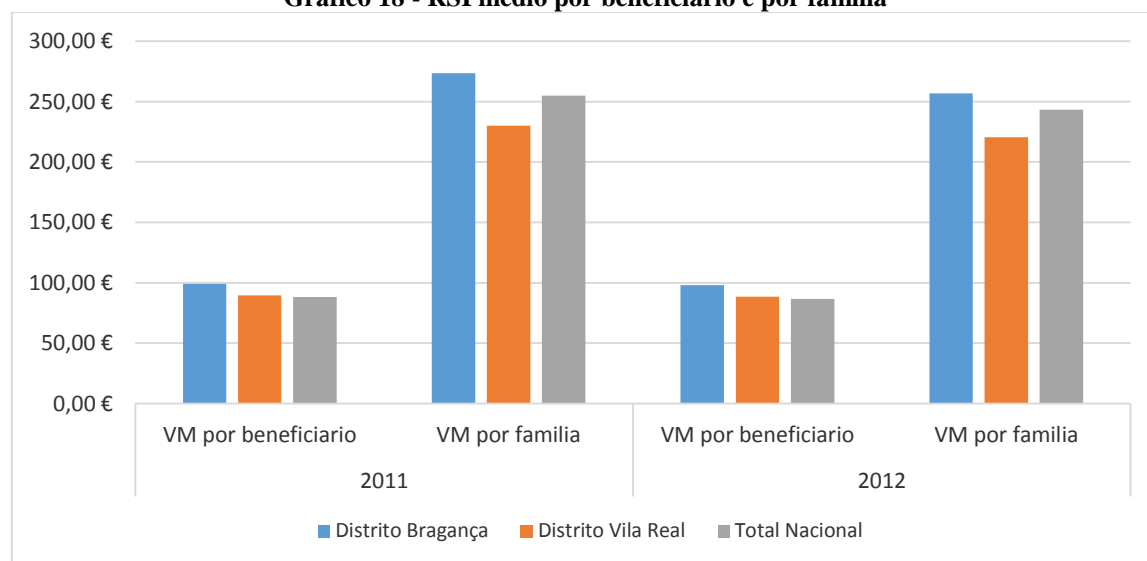


Gráfico de elaboração própria

Fonte: Relatórios e Contas do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e Dados fornecidos pelo ISS,IP\ Gabinete de Planeamento e Estratégia

8.14 – Complemento Solidário para Idosos

O Complemento Solidário para Idosos (CSI) é uma prestação monetária complementar à pensão que o idoso recebe. Trata-se de um apoio adicional aos recursos que os destinatários já possuem.

Tabela 32 - Complemento Solidário para Idosos

Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Distrito Bragança	0,64	2,11	5,40	7,24	7,12	8,16
Distrito Vila Real	2,08	6,05	11,61	13,83	13,60	15,63
Total Nacional	39,25	110,50	227,20	265,20	272,80	272,10

Quadro de elaboração própria

Fonte: Dados fornecidos pelo ISS,IP\ Gabinete de Planeamento e Estratégia e Relatórios e Contas do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

Constata-se que o complemento solidário para idosos teve um grande crescimento em termos de valor total pago ao longo dos anos desde 2007 a 2012.

Gráfico 19 - Evolução do CSI nos distritos de Bragança e Vila Real

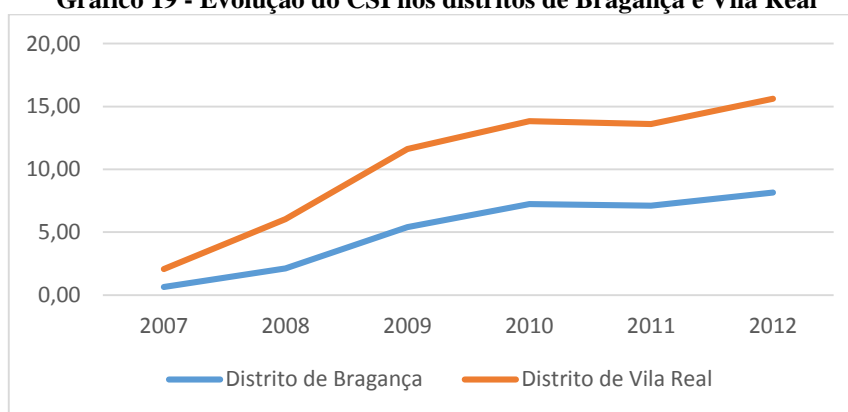


Gráfico de elaboração própria

Fonte: Relatórios e Contas do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e Dados fornecidos pelo ISS,IP\ Gabinete de Planeamento e Estratégia

Embora se note um crescimento em ambos os distritos ele é mais significativo no distrito de Vila Real.

Gráfico 20 - Evolução do CSI a nível nacional



Gráfico de elaboração própria

Fonte: Relatórios e Contas do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e Dados fornecidos pelo ISS,IP\ Gabinete de Planeamento e Estratégia

A nível nacional, o complemento solidário para idosos também teve um acréscimo significativo, mas apresenta nos dois últimos anos uma tendência a estagnar.

Em termos de distribuição percentual os distritos de Bragança e de Vila Real, recebem um valor substancialmente superior ao da percentagem da população residente como se comprova pela observação do quadro seguinte.

Tabela 33 - Distribuição do CSI em função da população residente

Complemento Solidário para Idosos	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Distrito de Bragança	1,64%	1,91%	2,38%	2,73%	2,61%	3,00%
Distrito de Vila Real	5,31%	5,48%	5,11%	5,22%	4,99%	5,74%

Quadro de elaboração própria

Fonte: Dados fornecidos pelo ISS,IP\ Gabinete de Planeamento e Estratégia e Relatórios e Contas do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

Conclui-se assim que a distribuição do complemento solidário para idosos nos distritos de Bragança e Vila Real é mais do que proporcional ao do todo nacional, embora em termos de valores totais os montantes, apesar de terem aumentado substancialmente, serem muito reduzidos, pelo que o impacto em termos do total das prestações sociais é insignificante.

9 Conclusões

Com este trabalho de investigação pretende-se averiguar se, e em que medida, a realidade geográfica, demográfica, social e económica dos distritos de Bragança e de Vila Real condiciona o volume de receita de impostos obtida e os gastos do Estado em termos de prestações sociais na mesma região.

Em termos esquemáticos, retiramos as seguintes conclusões:

Relativamente à população residente

- I. A densidade populacional dos distritos de Bragança e de Vila Real é inferior à média nacional;
- II. Desde 1960 até ao ano de 2011, a população residente nestes distritos diminuiu enquanto a nível nacional, no mesmo período, essa grandeza aumentou;
- III. A percentagem de população residente com 65 anos ou mais é superior à média nacional nos distritos Bragança e de Vila Real;

Relativamente aos rendimentos sujeitos a IRS e impostos liquidados

- IV. Os rendimentos médios declarados para efeitos de IRS, por agregado familiar, nos anos de 2007 a 2012, são inferiores nos distritos de Bragança e Vila Real aos rendimentos médios, por agregado familiar, declarados para efeitos de IRS a nível nacional, nos mesmos anos;
- V. A análise dos rendimentos declarados nos distritos de Bragança e de Vila Real comparativamente com os declarados a nível nacional, permite concluir que o a percentagem do rendimento que cabe a estes distritos é inferior ao peso que a população dos mesmos distritos representa em termos nacionais;
- VI. O imposto pago por agregado familiar nestes dois distritos é inferior ao valor médio a nível nacional, mas a taxa média de IRS é muito próxima da taxa média nacional;

Relativamente às prestações sociais

- VII. A distribuição das prestações sociais nos distritos de Bragança e de Vila Real, comparativamente com os valores nacionais, analisadas de forma agregada, revela que a percentagem de prestações sociais que é paga nestes distritos é inferior à percentagem de população aí residente;

- VIII. O peso relativo de pensionistas em relação à população residente nos distritos de Bragança e de Vila Real é superior ao da média nacional, facto que se coaduna a proporção dos residentes com idade igual ou superior a 65 anos que é maior do que a proporção desta faixa etária a nível nacional;
- IX. Consequentemente, nos distritos de Bragança e de Vila Real, existem mais pensionistas mas com rendimentos médios inferiores aos auferidos em termos médios pelos pensionistas a nível nacional;
- X. A pensão média anual nos distritos de Bragança e Vila Real é inferior ao valor nacional, representando entre 70 a 75 % do valor médio pago a nível nacional;
- XI. O valor da prestação social de desemprego que foi pago no distrito de Bragança, em termos de percentagem do valor nacional desta prestação, é inferior à percentagem da população residente, e no distrito de Vila Real o peso relativo desta prestação social é semelhante ao peso relativo da população residente;
- XII. As prestações de desemprego pagas nos distritos de Bragança e de Vila Real, comparativamente com os valores nacionais, demonstram que o peso relativo desta prestação social é inferior ao peso relativo da população residente nestes distritos, revelando assim uma distribuição menos do que proporcional nesta prestação social;
- XIII. O valor médio das prestações de parentalidade a nível nacional é superior aos valores médios apurados nos distritos de Bragança e de Vila Real;
- XIV. O valor médio do abono de família nos distritos de Bragança e Vila Real está em linha com o valor a nível nacional;
- XV. O valor médio do rendimento social de inserção, por beneficiário, no distrito de Bragança é superior ao do distrito de Vila Real que mesmo assim é ligeiramente superior ao valor médio nacional;
- XVI. Relativamente ao valor médio do RSI por família, o distrito de Vila Real tem um valor inferior ao valor médio nacional e o distrito de Bragança tem um valor superior;
- XVII. Em termos de distribuição percentual do CSI, os distritos de Bragança e de Vila Real, recebem um valor que é superior ao peso da sua população residente, ou seja, recebem um valor mais que proporcional desta prestação social.

Conclusões genéricas

Através da análise comparativa dos dados disponíveis foi possível comprovar que a distribuição dos rendimentos sujeitos a IRS nos distritos alvos do estudo é inferior aos valores nacionais, tanto se analisarmos os rendimentos médios (em termos brutos e líquidos) por agregado familiar, como se analisarmos a distribuição percentual dos rendimentos em comparação com o peso da população residente. A distribuição dos rendimentos é pois menos que proporcional nesta região do país.

Os dados referentes às prestações sociais pagas nestes dois distritos comprovam que em termos globais a sua distribuição é menos do que proporcional em comparação com o peso da população residente, com exceção do complemento solidário para idosos em que a distribuição é mais do que proporcional. O complemento solidário para idosos apenas representa 1 % do total das prestações sociais pagas a nível nacional, pelo que, muito embora a atribuição nos distritos de Bragança e Vila Real seja mais do que proporcional, não tem impacto significativo devido aos baixos valores envolvidos.

Conclusões relativamente às questões de investigação

Relativamente às questões que se pretendiam responder com o estudo podemos retirar as seguintes conclusões:

1. Os rendimentos declarados para efeitos de IRS pelos residentes dos distritos de Bragança e Vila Real e os impostos liquidados são menos do que proporcionais relativamente ao peso da população residente nesses distritos.
2. A despesa do Estado com as prestações sociais é mais que proporcional às receitas tributárias cobradas nessa região, mas menos que proporcional comparativamente com o peso da população residente.
3. O rendimento sujeito a IRS e o imposto liquidado é menos que proporcional às despesas realizadas pelo Estado em termos de prestações sociais, que por sua vez são menos que proporcionais ao peso da população residente nos distritos de Bragança e de Vila Real.

As conclusões obtidas vão no sentido de comprovar, em termos científicos e quantitativos, que as opções políticas dos últimos anos, em termos de gastos públicos, não têm ido no sentido de impulsionar a redistribuição de gastos públicos a favor dos distritos

analisados neste trabalho. Os resultados sugerem que, para além da distribuição de rendimentos ser inferior à média nacional nos distritos alvo do estudo, a distribuição em termos de prestações sociais é também inferior à média nacional em termos absolutos e relativos, isto é, a parte das prestações sociais destinada aos residentes nos distritos de Bragança e de Vila Real é menos do que proporcional comparativamente com o peso da população residente. A política social contribuiu assim para agudizar as assimetrias seculares existentes no território nacional, ao não canalizar recursos adicionais para as zonas mais deprimidas, mas beneficiando as regiões com mais força política e reivindicativa.

A implementação das políticas públicas em termos de prestações sociais em Portugal não está em consonância com os objetivos constitucionais de correção das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento e não tem sido orientada pelo objetivo também consignado na Constituição de eliminação das diferenças económicas e sociais entre a cidade e o campo e entre o litoral e o interior.

O facto de a Constituição da República Portuguesa consignar como incumbências do Estado estes temas comprava, por uma lado, o reconhecimento público e de aceitação generalizada da existência de desequilíbrios económicos e sociais, muito especialmente em termos regionais e, por outro lado, a necessidade da intervenção do Estado no sentido de corrigir estas desigualdades. Ficou comprovado neste estudo que há, de facto, uma desigualdade na distribuição de riqueza e de rendimentos com prejuízo para os distritos de Bragança e de Vila Real em comparação com o todo nacional, pelo que faz todo o sentido pugnar pela promoção da correção das assimetrias entre os distritos localizados no interior e os situados no litoral do território nacional, como se reconhece na constituição. Estes distritos precisam receber não só o reconhecimento das desigualdades, mas a implementação de políticas públicas que vão no sentido de correção efetiva dos desequilíbrios em nome da promoção da coesão territorial em termos económicos e sociais e do desenvolvimento harmonioso de todas as regiões.

A ação pública deveria ser orientada no sentido de adequar a prática aos princípios da política legalmente consignados.

10 Apreciação Crítica e Sugestões

Esta dissertação permitiu uma abordagem parcial da questão da distribuição dos rendimentos e do papel que o Estado pode desempenhar através de uma redistribuição

proporcional, mais que proporcional ou menos que proporcional. De facto o estudo versou somente os distritos de Bragança e de Vila Real, apenas os rendimentos declarados para efeitos de IRS (rendimentos das pessoas singulares) foram considerados na análise e relativamente aos gastos do Estado, verificamos apenas os gastos em termos de prestações sociais. Não serão contudo despicientes as conclusões retiradas, tendo em conta que as despesas com a Segurança e Ação Social representava no ano de 2011, perto de um terço das despesas do Estado.

Parece-me que também seria útil estender a análise a todos os distritos do país para aferir das diferenças em termos de proporcionalidade na distribuição de prestações sociais.

Fica evidentemente por analisar o que se passa com outro tipo de despesas do Estado como sendo o caso das respeitantes a Justiça, Saúde e Educação. O facto de muitos destes serviços estarem centralizados nas grandes cidades e particularmente no litoral, parece apontar para que também aqui a distribuição das despesas será menos que proporcional à população residente, mas não podemos precipitar conclusões sem a análise fria dos números.

Apesar das limitações apresentadas, foi possível retirar conclusões que me parecem muito úteis e que vão no sentido de comprovar que a distribuição das prestações sociais, nos distritos de Bragança e de Vila Real, é menos que proporcional relativamente ao peso da população residente, com exceção do CSI que por ter um valor muito baixo, não influencia o resultado globalmente. Nestas condições será defensável a implementação de medidas adicionais que potenciem uma distribuição das prestações sociais que discriminem positivamente esta região.

O estudo efetuado foi o adequado aos objetivos definidos e permitiu retirar conclusões claras e precisas. Sendo uma abordagem parcial, reveste-se de importância significativa na medida em que comprova muitas das ideias pré-existentes respeitantes aos problemas da interioridade e das assimetrias regionais.

A necessidade de adequação das políticas públicas à prossecução dos objetivos constitucionais de correção dos desequilíbrios existentes em termos regionais afigura-se como uma questão de primordial importância na definição das opções estratégicas da ação governativa do futuro.

Fica o desafio para uma mudança da postura de centralização e aposta na formulação e implementação de políticas públicas que impulsionem uma transformação da ação política no sentido de transfigurar em realidade as ambições de correção dos desequilíbrios regionais apontados neste estudo.

Bibliografia

- ALVES, André Azevedo e MOREIRA, José Manuel (2004). *O Que É a Escolha Pública? - Para uma análise económica da política*. Cascais: Principal, Publicações Universitárias e Científicas
- ANDERSON, James, (1984). *Public Policy Making – 3ª Edition*. New York CBS College Publishing.
- ANDRADE, Ana – coordenadora e Coautora (2004). *Programa de Qualidade do Ministério da Segurança Social e do Trabalho: Um Modelo Integrado de Aplicação da CAF*. Lisboa: Secretaria-Geral do Ministério da Segurança Social e do Trabalho
- BALEEIRO, Aliomar (1996) - Uma introdução à Ciência das Finanças - 14º Edição revista por Flávio Bauer Novelli, Rio de Janeiro, Forense
- BARBOSA, Antonio Soares Pinto (1997). *Economia Pública*. Lisboa: McGraw-Hill.
- BICHO, Cristina, Maria Helena Magno (2007). *Manual do Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, Direção Geral dos Impostos*
- BILHIM, João Abreu (2014). *Ciência da Administração – 1ª Edição*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Coleção Manuais Pedagógicos
- BILHIM, João Abreu (2013). *Teoria Organizacional – 7ª Edição*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Coleção Manuais Pedagógicos
- CATARINO, João Ricardo (2008). *Redistribuição Tributária – Estado Social e Escolha Individual* - Tese de Doutoramento. Lisboa: Almedina
- CATARINO, João Ricardo (2009). *Para uma Teoria Política do Tributo – Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal – 2ª Edição*. Lisboa: Centro de Estudos Fiscais, Direção Geral dos Impostos, Ministério das Finanças
- CATARINO, João Ricardo (2014). *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. Lisboa: Almedina
- CATARINO, João Ricardo e Vasco Branco Guimarães (2015). *Lições de Fiscalidade. Volume I – Princípios Gerais e Fiscalidade Interna*, Lisboa: Almedina
- CATARINO, João Ricardo e Vasco Branco Guimarães (2015). *Lições de Fiscalidade. Volume II – Gestão e Planeamento Fiscal Internacional*, Lisboa: Almedina
- Códigos Tributários. LGT, CIRC, CIRS, CIVA, CIMI, CIMT, CIS
- COM (2008) 616 final, Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia – Tirar partido da Diversidade Territorial
- Constituição da República Portuguesa, 7ª Revisão aprovada pela Lei n.º 1/2005, de 12 de agosto (texto original aprovada por Decreto de 10 de abril de 1976, publicado no Diário da República n.º 86 – I série)
- CULLIS J. e Philip Jones (1987) - *Micro-economics and the Public Economy*. Basil: Blackwell
- CUNHA, Jorge Correia da, e BRAZ, Cláudia (2012). *A Evolução da Despesa Pública: Portugal do Contexto da Área do Euro*. Boletim Económico do Banco de Portugal – Inverno 2012

Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho, Regime jurídico das prestações do sistema de segurança social

DENHARDT, Robert (2000). *Theories of a Public Administration – 3rd Edition*. London: Harcourt Brace & Company

Estatísticas da AT – Imposto sobre o Rendimento, 2007/2009; 2008/2010; 2009/2011 e 2010/2012.

http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/dgci/divulgacao/estatisticas/estatisticas_ir/

FRIEDMAN, Milton (1956). *The Quantity Theory of Money*. Chicago: University of Chicago Press

FRIEDMAN, Milton (1962). *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press.

GOMES, Fátima (1996) - *Introdução à Economia*. Lisboa Editora

GOMES, Nuno Sá (1993) - *Manual de Direito Fiscal, Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal*, n.º 168, DGCI – Ministério das Finanças, Lisboa.

GUITTON, Henri (1971) *Economia Política*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.

HARMON, M. M. e MAYER, R.T. (1999), *Teoria de la Organizacion para la Administracion Pública*. México: Colégio Nacional de Ciências Políticas y Administracion Publica. AC/ Fondo de Cultura Económica

HARROP, K. (1999). The political context of public services management in A. Rose e A. Lawton (eds.), *Public Services Management*. Harlow: Pearson Education Limited

HOOD, Christopher, (1998), *The Art of the State – Culture, Rhetoric, and Public Management*, Oxford: Oxford University Press

KEYNES, John Maynard (2009)., *A grande crise e outros textos*, Lisboa: Relógio d'Água.

KEYNES, John Maynard (1970). *Teoria Geral do Emprego – 2ª Edição*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.

LAZARIN, António (1992), *Introdução ao Direito Tributário*, 3 ed. São Paulo: Atlas

Lei de Enquadramento Orçamental, Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto – Diário da República n.º 192, I série - A

LOPES, Mónica Catarina do Adro (2013). IV Colóquio Internacional de Doutorados/as do CES – “Coimbra C: Dialogar com os Tempos e os Lugares do(s) Mundo(s)”, 6 – 7 dezembro 2013, FEUC, Coimbra

MALTEZ, José Adelino (2014), *Abecedário de Teoria Política, Pela Santa Liberdade I*, Edição: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Coleção Estudos Políticos e Sociais

MALTEZ, José Adelino (2014), *Biografia do Pensamento Político, Pela Santa Liberdade II*, Edição: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Coleção Estudos Políticos e Sociais

MALTEZ, José Adelino (1993), *Sobre a Ciência Política*, 1ª Edição, Edição: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

MARTINEZ, Pedro Soares (1973). *Manual de Economia Política – 2ª Edição*. Lisboa: Manuais da Faculdade de Direito de Lisboa

- MAZMANIAN, Daniel; SABATIER, Paul, (1989). *Implementation and Public Policy*. New York: University Press of America
- MEDINA CARREIRA, (2007). *O Dever da Verdade*, 7ª Ed., Lisboa: Dom Quixote
- MELO, Celso António Bandeira de, *Serviço Público: Conceito e Características*, Biblioteca Jurídica Virtual do Instituto de Investigação Jurídica da Universidade Nacional Autónoma do México (www.juridicas.unam.mx)
- MOREIRA, Adriano, (2014). *Ciência Política*, 6ª Edição. Lisboa: Livraria Almedina
- MOREIRA, Carlos Diogo, (2007). *Teorias e Práticas de Investigação*. Lisboa: ISCP
- MUSGRAVE Richard (1959) *The Theory of Public Finance*. Nova Iorque: McGraw-Hill
- MUSGRAVE, Richard & MUSGRAVE, Peggy, (1980). *Finanças Públicas, Teoria e Prática*. Brasil: Editora Campus
- PASTOR, Manuel e outros (2009). *Fundamentos de Ciência Política*, Madrid, McGraw-Hill
- PEREIRA, Manuel Henrique de Freitas. (2005). *Fiscalidade*, Coimbra: Almedina
- PETERS, Guy (1995). *The Politics of Bureaucracy – 4th Edition*. London: Longman Group
- POLLITT, Cristopher e BOUCKAERT, Geert (eds.) (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis 2nd Edition*. Oxford: Oxford University Press
- Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, Lei n.º58/2007, de 4 de setembro
- QUIVY, Raymond e Luc Van Campenhout (1992) *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, 1ª ed., Lisboa, Gradiva
- Relatório da Conta da Segurança Social dos Anos de 2010, 2011 e 2012. Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.
- Resolução do Conselho de Ministros de 2012-03-21 - cria uma Equipa para os Assuntos do Território (EAT)
- RIBEIRO, José, (1995). *Lições de Finanças Públicas – 5ª Edição*. Coimbra: Coimbra Editora
- ROBERT, Frank (1994). *Microeconomia e Comportamento*. Lisboa: McGraw-Hill
- RODBERTUS, *Per la storia delle imposte romane da Augusto in poi*, “Pareto – Biblioteca de Storia Economica”, vol. II
- ROSSI, Peter; FREEMAN, Howard, (1993). *Evaluation a Systematic Approach – 5ª Edition* California: Age Publications
- SAMUELSON, Paul; NORDHAUS, William, (1998). *Economia – 14ª Edição*: McGraw - Hill
- SANTOS, A. C., Martins, A. M. F., TOMAZ, J. A., (Coordenação) (2009). *Relatório do Grupo para o Estudo da Política Fiscal (SEAF)*
- SILVESTRE, Hugo Consciência (2010). *Gestão Pública. Modelos de Prestação de Serviço Público*. Lisboa: Escolar Editora
- Síntese de Execução Orçamentar dos anos de 2010, 2011 e 2012. Direção Geral do Orçamento
- SMITH, Adam, *Riqueza das Nações*, Fundação Caloust Gulbenkian, Lisboa

SOUSA FRANCO António de (2015), *Finanças Públicas e Direito Financeiro – 4ª Edição*, 15ª Reimpressão. Coimbra: Almedina

SOUSA LARA, António (2013), *Ciência Política, Estudo da Ordem e da Subversão – 7ª Edição*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Coleção Manuais Pedagógicos

SOUSA, MARCELO REBELO (1989), *Ciência Política, Conteúdos e Métodos*. Coimbra: Coimbra Editora

STIGLITZ, J. (1998). *Economy Of The Public Sector – 2nd Edition*. New York: WW Norton & Company

WAGNER, Adolph, *Traité de la Science des Finances*, tradução francesa de V. Guiard e Brière, Paris, (1909, 1912), citado por Catarino, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. Lisboa: Almedina

WALDO, Dwight (1971). *O Estudo da Administração Pública*. Ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas

XAVIER, Alberto (2014) - *Direito Tributário Internacional*, Reimpressão da 2.ª Edição Atualizada, Livraria Almedina, Coimbra.

Anexo

Dados financeiros agregados fornecidos pela Unidade de Planeamento e Controlo de Gestão, Gabinete de Planeamento e Estratégia do Instituto da Segurança Social, IP.

Os dados respeitam à distribuição da despesa em termos de prestações sociais nos distritos de Bragança e de Vila Real, nos anos de 2007 a 2012 e foram solicitados ao Conselho Diretivo da Segurança Social para efeitos de elaboração da presente dissertação.

Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

UNIVERSIDADE DE LISBOA



2015