

EXAME DE FINANÇAS PÚBLICAS – 2.º ANO - TB

REGÊNCIA: Professor Doutor Eduardo Paz Ferreira

GRELHA DE CORREÇÃO

10/01/2022

O exame é composto por dois grupos de questões. Os dois grupos têm uma estrutura idêntica e uma valoração igual (9 pontos). Esperam-se respostas sintéticas, mas devidamente fundamentadas e escritas com clareza e correção (fator a que se atribuirá 2 pontos de valoração).

O objetivo do exame é avaliar o nível de compreensão dos alunos da matéria ministrada nas aulas teóricas e desenvolvida nas aulas práticas e a sua capacidade de aplicar a questões concretas.

Poderá e deverá ser consultada toda a legislação pertinente e basicamente aquela que foi indicada aos alunos. Pede-se aos alunos que se abstenham de outras consultas que, a serem detetadas, estarão na origem da anulação do ponto.

Boa sorte e bom trabalho.

I

Comente a seguinte situação hipotética, apreciando, em especial, a constitucionalidade e a legalidade das medidas apontadas:

1. Imagine que o novo Governo resultante das eleições, constituído após a tomada de posse e ainda sem orçamento aprovado, elabora um decreto-lei para dar instrumentos ao Estado para combater a nova variante do vírus que causa a doença COVID-19, com o seguinte conteúdo:
 - a. Aumento dos tetos de despesa dos Ministérios da Saúde e da Segurança Social;

[RESPOSTA]:

- *Identificar as Revisões orçamentais;*
 - *Identificar o regime dos artigos 59.º a 61.º da LEO;*
 - *Competência da AR desde que implique:*
 - a) *O aumento da despesa total do subsector da administração central;*
 - b) *O aumento da despesa total de cada missão de base orgânica;*
 - c) *Alteração dos programas orçamentais que acarretem o aumento dos compromissos do Estado;*
 - d) *Transferências de verbas entre programas correspondentes a diferentes missões de base orgânica com exceção das efetuadas por recurso a verbas do programa referido na primeira parte do n.º 11 do artigo 45.º.*
- b. Criação de novas medidas procedimentais para facilitar o pagamento em prestações dos impostos devidos em 2022;

[RESPOSTA]:

- *Artigo 103.º a CRP e os fins da tributação (no quadro das receitas tributárias) – enunciação dos diferentes tributos*
- *Definição de imposto e de sistema fiscal*
- *Definir imposto como prestação pecuniária, coativa, unilateral, definitiva a favor de uma entidade pública (o Estado), efetuada por uma entidade denominada como sujeito passivo/contribuinte;*
- *Definir imposto e alcance da tipicidade constante do n.º 2 do artigo 103.º da CRP – não abrange normas procedimentais, mesmo que seja em matéria de imposto.*

c. Criação de um novo Imposto Municipal sobre as grandes fortunas, com produção de efeitos em 2020 e 2021;

[RESPOSTA]:

- *Artigo 103.º a CRP e os fins da tributação (no quadro das receitas tributárias) – enunciação dos diferentes tributos*
- *Definição de imposto e de sistema fiscal*
- *Definir imposto como prestação pecuniária, coativa, unilateral, definitiva a favor de uma entidade pública (o Estado), efetuada por uma entidade denominada como sujeito passivo/contribuinte;*
- *Definir imposto e reserva de lei material (Lei, Decreto-Lei autorizado e Decreto-Legislativo Regional).*

d. Criação de um incentivo fiscal ao investimento no ano de 2022, a ser confirmado pelo Orçamento para 2022.

[RESPOSTA]:

- *Artigo 103.º a CRP e os fins da tributação (no quadro das receitas tributárias) – enunciação dos diferentes tributos*
- *Definição de imposto e de sistema fiscal;*
- *Definir imposto como prestação pecuniária, coativa, unilateral, definitiva a favor de uma entidade pública (o Estado), efetuada por uma entidade denominada como sujeito passivo/contribuinte;*
- *Definir imposto e alcance da tipicidade constante do n.º 2 do artigo 103.º da CRP –abrange normas que criam benefícios fiscais;*
- *Definir benefício fiscal.*

2. Imagine ainda que durante o mesmo ano, e estando já em vigor o orçamento do Estado para 2022, alegando problemas financeiros decorrentes do combate à pandemia, um conjunto de deputados da oposição, do partido A, decide propor na Assembleia da República a criação de um novo ‘Subsídio de Apoio de Calamidade Social’ e, bem como a criação de um novo ‘Imposto sobre Transações Financeiras em Bolsa’, destinado à cobertura dessa nova despesa. Estas medidas deveriam entrar imediatamente em vigor.

[RESPOSTA]:

- *Distinguir procedimento orçamental originário e derivado (alterações orçamentais);*
- *Identificar o artigo 167.º, n.º 2 da CRP e explicar como opera nos vários tipos de procedimento:*
 - o *Se houver aumento de despesa – é uma medida inválida;*
 - o *Se houver aumento de receita – é uma medida válida, mas ineficaz (porque a iniciativa orçamental pertence sempre ao Governo).*

II

A dívida pública constitui um instrumento fundamental de financiamento do Estado, levantando problemas económicos, jurídicos e sociais de relevo.

O IGCP – Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública desempenha um papel fundamental neste domínio.

No site do IGCP pode ler-se:

“A gestão da dívida inclui a emissão de instrumentos de dívida para a obtenção de financiamento e a execução de outras operações (amortização antecipada, recompras, operações de reporte e operações com derivados financeiros), com o objetivo de alterar a estrutura da carteira de dívida existente.

Não existe na Lei qualquer limitação em relação à natureza dos instrumentos financeiros que podem ser usados como forma de financiamento. No entanto, o objetivo de aumentar a liquidez da dívida pública levou a uma progressiva concentração do financiamento na emissão de um número reduzido de instrumentos standardizados, nomeadamente, Obrigações do Tesouro (OT). A emissão de Bilhetes do Tesouro (BT) é, desde 2003, outra das importantes fontes estruturais de financiamento”.

Pergunta-se:

1. As funções acima mencionadas não violam o princípio da legalidade da dívida pública?

[RESPOSTA]:

- *Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro, na redação introduzida pelo artigo 81.º da Lei n.º 87-B/98, de 31 de dezembro*
- *Não existe na Lei qualquer limitação em relação à natureza dos instrumentos financeiros que podem ser usados como forma de financiamento. No entanto, o objetivo de aumentar a liquidez da dívida pública levou a uma progressiva concentração do financiamento na emissão de um número reduzido de instrumentos standardizados, nomeadamente, Obrigações do Tesouro (OT). A emissão de Bilhetes do Tesouro (BT) é, desde 2003, outra das importantes fontes estruturais de financiamento.*

2. Por que motivo a Constituição estabelece um princípio da legalidade da dívida e qual a sua extensão?

[RESPOSTA]:

- *Enquadrar a dívida pública na Lei-quadro (Lei n.º 7/98 de 3 de fevereiro. (com as alterações introduzidas pelo artigo 81.º da Lei n.º 87-B/98, de 31 de dezembro) e na CRP;*
- *Identificar o artigo 161.º, alínea b) da CRP;*
- *Distinguir dívida pública fundada da flutuante;*
- *Distinguir conceito de equilíbrio interno do externo.*
- *O quadro legal que regula a emissão de dívida da Administração Central e a gestão da dívida pública inclui, como principais instrumentos legais, a Lei Quadro da Dívida, as Leis do Orçamento do Estado e os Estatutos do IGCP, E.P.E.*
- *De acordo com esta legislação, é da responsabilidade do IGCP, E.P.E. a negociação e execução de todas as transações financeiras relacionadas com a emissão de dívida da Administração Central e com a gestão da carteira de dívida, em conformidade com as linhas de orientação aprovadas pelo Ministro das Finanças.*
- *A Lei Quadro da Dívida estabelece que o financiamento do Estado tem que ser autorizado pela Assembleia da República. A Lei anual do Orçamento define limites para os montantes que o Governo está autorizado a emitir durante esse ano (em termos de endividamento líquido) e pode também definir montantes máximos para a emissão de dívida flutuante – dívida contraída para ser totalmente amortizada até ao termo do exercício orçamental em que foi gerada – e limites para a exposição cambial e para a dívida a taxa variável.*

3. Quais os poderes do Governo em matéria de gestão da dívida pública?

[RESPOSTA]:

- *Os objetivos estratégicos da gestão da dívida pública direta e do financiamento do Estado estão explicitados na Lei Quadro da Dívida (Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro, na redação introduzida pelo artigo 81.º da Lei n.º 87-B/98, de 31 de dezembro), que define que estas atividades devem assegurar os recursos financeiros necessários à execução do Orçamento do Estado e devem ser conduzidas de forma a:*
 - *Minimizar o custo direto e indireto da dívida pública numa perspetiva de longo prazo*
 - *Garantir uma distribuição equilibrada dos custos da dívida pelos orçamentos de diversos anos*
 - *Prevenir uma concentração excessiva de amortizações num determinado período*
 - *Evitar riscos excessivos*
 - *Promover um funcionamento eficiente e equilibrado dos mercados financeiros.*
- *As decisões relacionadas com os instrumentos de dívida a serem usados no financiamento do Estado em cada ano e os respetivos limites máximos de emissão bruta são aprovados pelo Governo através de Resolução do Conselho de Ministros.*
- *O Ministro das Finanças tem o poder de definir linhas de orientação específicas a serem seguidas pelo IGCP, E.P.E. na execução da política de financiamento e na realização de outras transações relacionadas com a recompra de títulos e com a gestão ativa da carteira de dívida.*
- *As linhas de orientação permanentes do Ministro das Finanças (Normas Orientadoras para a Gestão da Dívida Pública) incluem a definição de uma estrutura benchmark de longo prazo para a composição da carteira de dívida, que reflete objetivos específicos quanto aos riscos de taxa de juro, taxa de câmbio e refinanciamento traduzidos em indicadores como a duration, o perfil de reembolsos e o perfil de refixação de cupões. Este benchmark é tomado como estrutura de referência para a avaliação do custo/performance da carteira de dívida e para a definição de limites para o risco de taxa de juro, risco cambial e risco de refinanciamento em que a gestão da dívida pode incorrer.*
- *Com o intuito de ajustar o perfil de amortizações da dívida pública, a Lei inclui, no âmbito das operações de gestão da dívida pública, o reembolso antecipado e recompras de dívida existente, bem como a troca direta de títulos. Este tipo de operações tem vindo a ser usado com maior frequência desde 2000, o que também concorre para o objetivo de promoção da liquidez*

no mercado de Obrigações do Tesouro, através da concentração da dívida existente em emissões com maior volume e liquidez.

- *As necessidades intercalares e pontuais de tesouraria são satisfeitas por recurso a operações de reporte de financiamento (cedência temporária de títulos com acordo simultâneo de recompra). Além destas, outras operações de reporte são efetuadas no âmbito de uma facilidade de último recurso, criada em agosto de 2000 para as OT e em julho de 2003 para os BT, com o objetivo de servir de suporte à atividade de market making dos participantes no mercado de dívida pública.*
- *A Lei inclui também, no âmbito da gestão da dívida, a possibilidade de serem negociadas transações sobre derivados financeiros, nomeadamente swaps de taxa de juro, swaps cambiais, forwards, futuros e opções. Estas transações têm que servir uma estratégia de cobertura de riscos já existentes, requerendo-se que estejam associadas na carteira da dívida aos instrumentos que originam os riscos a cobrir.*

4. Como controla o Tribunal de Contas a gestão da dívida pública?

[RESPOSTA]:

- *Fiscalização preventiva do aumento da dívida pública dos serviços do Estado – artigo 46.º da LOPTC;*
- *A generalidade da atividade do IGCP, E.P.E. encontra-se sujeita a fiscalização sucessiva do Tribunal de Contas.*
- *Pelo Tribunal de Contas, nos termos previstos nos números 2, 3 e 4 do artigo 50º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (na versão introduzida pelo artigo 82º da Lei n.º 87-B/98, de 31 de dezembro);*
- *Distinguir responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória.*