

Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Exame de Finanças Públicas

2.º Ano TN | 15/06/2023 | Duração: 90 minutos

GRELHA DE CORREÇÃO

Grupo I

“Sem orçamento não há economia, eficiência e eficácia dos gastos da administração”

a) Comente a frase, identificando e definindo os três conceitos nela presente.

RESPOSTA: O artigo 18.º da Lei de Enquadramento Orçamental (aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de Setembro) consagra os princípios da economia, eficiência e eficácia, que se aplicam à “assunção de compromissos” e à “realização de despesas pelos serviços e pelas entidades pertencentes aos subsectores que constituem o sector das administrações públicas” (n.º 1). A economia, a eficiência e a eficácia consistem em conseguir assegurar adequados padrões de qualidade dos serviços públicos com a utilização de menos despesa. Tais princípios consistem também em se conseguir acréscimos de produtividade, com resultados semelhantes ou melhores e com menos despesa. Os referidos princípios implicam, também, a utilização dos recursos mais adequados para atingir o resultado que se pretende alcançar. O n.º 3 do artigo 18.º da Lei de Enquadramento Orçamental veio estabelecer que a avaliação desses princípios (da economia, da eficiência e da eficácia) de investimentos públicos que envolvam montantes totais superiores a cinco milhões de euros devem incluir, sempre que possível, a estimativa das suas incidências orçamental e financeira líquidas ano a ano e em termos globais.

b) Quais são as outras regras de execução das despesas?

RESPOSTA: Uma regra orçamental é comumente definida como uma "restrição permanente sobre a política orçamental, expressa através de um indicador resumo do desempenho orçamental" (Kopits e Symansky, 1998). Destina-se a ancorar as expectativas dos agentes económicos, relativamente à postura da política orçamental, à estabilização económica e à sustentabilidade das finanças públicas. Podem assumir quatro diferentes tipos, com base no indicador orçamental que restringem: saldo orçamental, dívida, despesa e receita. As outras regras de execução de despesa são, nos termos do artigo 18.º da LEO, a segregação de funções e a tipicidade qualitativa e quantitativa.

c) A proposta de lei de orçamento do Estado pode ser rejeitada por incumprimento dos princípios identificados na afirmação?

RESPOSTA: Não é fundamento, porque a aprovação do OE dependente de critérios políticos. Identificar a responsabilidade política e orçamental.

d) Em que medida estas três regras se aplicam às receitas públicas?

RESPOSTA: Aplicação das três regras igualmente para as receitas. Identificar a tipicidade qualitativa das receitas, por oposição à tipicidade qualitativa e quantitativa, nos termos do artigo 18.º da LEO.

Grupo II

“As contribuições especiais não se enquadram em impostos ou taxas, pois incidem em alguma melhoria que tenha trazido benefício direto ao contribuinte.”

a) Comente, fundamentadamente, a afirmação.

RESPOSTA: As contribuições são prestações pecuniárias e coativas exigidas por uma entidade pública como contrapartida de uma prestação de um ente público provocada ou aproveitada pelo particular. Tradicionalmente, os tributos públicos distinguem-se entre o imposto e a taxa, sendo que o imposto se define por ser uma prestação coativa e unilateral, dissociada de qualquer prestação do ente público, enquanto a taxa se caracteriza por ser contrapartida pelas prestações efetivamente provocadas ou aproveitadas pelo contribuinte. Em face dessas definições de imposto e taxa, as contribuições constituem uma categoria intermediária de tributos públicos, a meio caminho entre a taxa e o imposto, na medida em que elas não resultam de uma troca entre o particular e o ente público, mas de uma troca entre o ente público e um grupo de particulares. Entre as contribuições, a Lei Geral Tributária, no n.º 3 do artigo 4.º, define as “especiais” (“contribuições especiais”) como tributos que “assentam na obtenção pelo sujeito passivo de benefícios ou aumentos de valores dos seus bens em resultado de obras públicas ou da criação e ampliação de serviços públicos ou no especial desgaste de bens públicos ocasionando pelo exercício de uma atividade...”, concluindo, o legislador, que tais contribuições especiais são impostos. As contribuições especiais devidas pela realização de obras públicas foram relevantes no final do século XIX e em parte do século XX. Em Portugal, nas últimas décadas, instituíram-se contribuições especiais por obras públicas, com natureza clara e evidente de impostos – v.g., contribuição especial devida pela nova travessia do Tejo (Decreto-Lei n.º 51/95, de 20/3); contribuição especial devida pela construção da Expo 98 (Decreto-Lei n.º 54/95, de 22/3); contribuição especial devida pela construção das vias circulares nas cidades de Lisboa e Porto, da travessia ferroviária do Tejo e da extensão das linhas de metropolitano instituída pelo Decreto-Lei n.º 43/98, de 3/3. Para além destas contribuições especiais, que são, repete-se, juridicamente, verdadeiros impostos, a Lei Geral Tributária faz ainda referência a contribuição por maiores despesas (“especial desgaste de bens públicos ocasionados pelo exercício de uma atividade”), que são também, juridicamente, verdadeiros impostos.

b) É verdade que só os impostos é que estão sujeitos à tutela da legalidade?

RESPOSTA: Identificar os artigos 103.º, n.º 2 e 165.º, n.º 1, alínea i), ambos da CRP e distinguir dois níveis de legalidade: a dos impostos e das taxas/contribuições financeiras.

c) Porque é que se diz que as taxas estão mais próximas das contribuições financeiras do que das contribuições especiais?

RESPOSTA: O atual art. 165.º, n.º 1, al. i), da CRP coloca na reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República a “*criação de impostos e sistema fiscal e regime geral das taxas e demais contribuições financeiras a favor das entidades públicas*”. Já a LGT, nos seus arts. 3.º e 4.º, indica apenas as classificações de tributos (“*a) Fiscais e parafiscais; b) Estaduais, regionais e locais*” (n.º 1); que “*compreendem os impostos, incluindo os aduaneiros e especiais, e outras espécies tributárias criadas por lei, designadamente as taxas e demais contribuições financeiras*”.

a favor de entidades públicas” (n.º 2)). Ou seja, quer da letra da lei, quer da Constituição, não resulta claro o que seja uma contribuição, por contraposição aos impostos e taxas.

De forma simplificada, uma contribuição financeira é uma espécie de “taxa coletiva”, em que a contrapartida beneficia um grupo específico de sujeitos de forma difusa, e que, por isso, esses sujeitos são chamados a suportar.

d) O que distingue a capacidade contributiva do princípio do benefício?

RESPOSTA: Em conformidade com o princípio do benefício cada um deve ser tributado consoante os benefícios que colhe dos bens públicos. Assim, os impostos devem corresponder ao valor ou ao custo dos bens disponibilizados pelo Estado aos contribuintes.

Por sua vez, de acordo com o princípio da capacidade contributiva cada um deve pagar em função da sua capacidade, ou seja, os impostos devem corresponder às capacidades económicas dos contribuintes, sem dependência da estrutura das despesas públicas e da utilidade que delas retiram.

Grupo III

“É mais importante a dívida pública fundada do que a flutuante.”

a) É verdadeira ou falsa a presente afirmação? Justifique.

RESPOSTA: Falsa. São ambas importantes.

A dívida pública na definição/ótica de Maastricht corresponde à definição de dívida das Administrações Públicas relevante no contexto da supervisão orçamental europeia. Trata-se de um conceito de dívida consolidada bruta valorizada em termos nominais. Este conceito diverge do stock total de passivos definidos no SEC, quer no que concerne aos instrumentos contabilizados, quer em termos de critério de valorização. Trata-se de um conceito menos abrangente que não inclui, entre outros instrumentos financeiros, as ações e outras participações, os derivados financeiros, nem outros débitos/créditos, muito em particular as dívidas comerciais. Este conceito de dívida adota como regra de valorização o valor nominal, ou seja, o valor que a administração pública (emitente/devedor) deverá amortizar no termo do contrato. O limite estabelecido protocolo anexo ao Tratado de Funcionamento da União Europeia é de 60% do PIB.

A dívida pública flutuante corresponde à dívida pública contraída para ser totalmente amortizada até ao final do exercício orçamental em que foi gerada, destinada sobretudo a apoios de tesouraria.

A dívida fundada corresponde à dívida pública contraída para ser amortizada nos exercícios subsequentes.

b) Porque é que se diz que a dívida pública está sujeita a um princípio da legalidade?

RESPOSTA:

Identificar o artigo 161.º, n.º 1, alínea h) da CRP;

Distinguir dívida pública fundada de flutuante e identificar a tutela reforçada da dívida fundada e das respetivas condições gerais.

- c) O Tribunal de Contas tem funções de controlo da dívida flutuante? Se sim, identifique como.

RESPOSTA: Identificar a 1.ª secção de visto (fiscalização prévia) e mencionar a competência em matéria de visto, que apenas abrange a dívida fundada. Explicar porque razão a dívida flutuante se encontra excluída.

- d) Dentro do Tribunal de Contas, qual a secção que considera mais importante.

RESPOSTA: Identificar as três secções especializadas e mencionar a importância da 3.ª secção (secção de julgamento), essencial para apuramento das responsabilidades financeiras.

Cotações: 6 valores cada grupo + 2 valores de ponderação