

Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Exame de Finanças Públicas – Época de Recurso
2.º Ano TAN | 19/07/2023 | Duração: 90 minutos

Grupo I

“A atividade financeira é construída em função da satisfação das necessidades em concreto sentidas por uma comunidade e que são assumidas pelo poder político.”

a) Comente, identificado as três funções musgravianas do Estado.

RESPOSTA: O Estado tem fundamentalmente três funções de cariz económico: afetação, distribuição e estabilização.

Através da função de afetação, o Estado produz bens públicos, isto é, aqueles que não apresentam simultaneamente as duas características dos bens privados: o consumo rival (o consumo do bem por uma pessoa é impeditivo do seu consumo por outra) e a obediência ao princípio da exclusão (é excluído do usufruto do bem quem não pagar o seu preço).

Quando estas características não se conjugam, os bens são mais eficientemente produzidos pelo Estado do que por particulares (é o caso da defesa nacional ou da segurança pública). Quando o Estado cobra impostos diferenciadamente e redistribui esses montantes através de mecanismos de segurança social, está a levar à prática a função de distribuição.

Finalmente, a função de estabilização reflete-se quando se processam intervenções com vista a estabilizar a economia do país, quer a nível interno (através das políticas orçamental e monetária), quer externo (equilíbrio da balança de pagamentos). Pretende-se, acima de tudo, assegurar crescimento económico, estabilidade dos preços, emprego e equilíbrio das relações externas do país.

b) O que distingue os princípios das regras financeiras?

RESPOSTA: Os princípios orçamentais consagrados nos artigos 9º a 19º, da Lei de Enquadramento Orçamental são: unidade e universalidade; estabilidade orçamental; sustentabilidade das finanças públicas; solidariedade recíproca; equidade intergeracional; anualidade e plurianualidade; não compensação; não consignação; especificação; economia, eficiência e eficácia; e transparência orçamental. Tais princípios são importantes e imprescindíveis para assegurar a elaboração de um orçamento do Estado equilibrado, transparente, de fácil compreensão, virado para o crescimento económico e para a sustentabilidade das finanças públicas.

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) É possível o Governo exercer as suas funções sem orçamento discutido e aprovado pelo Parlamento?

RESPOSTA: Identificar o regime da prorrogação da vigência do orçamento do ano anterior, constante do artigo 58.º da LEO.

- d) Explique em que consiste o dispositivo travão e em que medida influencia a execução das políticas financeiras públicas.

RESPOSTA: Identificar o dispositivo travão constante do artigo 167.º, n.º 2 da CRP.

Grupo II

“Autoridade Tributária pode ter de devolver milhões de euros que foram cobrados nos últimos quatro anos a gasolneiras e clientes finais a título da contribuição de serviço rodoviário (CSR), que incide sobre os combustíveis, e que, no ano passado, foi declarada ilegal pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (UE).” (Fevereiro, 2023)

- a) Caracterize o que pode ser um imposto ilegal ao abrigo da legislação nacional.

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.

- b) O que são impostos especiais sobre o consumo?

RESPOSTA: Os impostos especiais sobre o consumo estão previstos no Código dos Impostos Especiais Sobre o Consumo e incluem a tributação do álcool e bebidas alcoólicas, do tabaco e dos produtos petrolíferos e energéticos.

- c) O que entende por contribuições especiais?

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.

d) O que há de comum entre a igualdade tributária e a capacidade contributiva?

RESPOSTA: Identificar o artigo 104.º da CRP e identificar a capacidade contributiva como medida da igualdade tributária.

Grupo III

“Tribunal de Contas não consegue certificar Conta Geral do Estado por falta de informação - Entidade que fiscaliza a legalidade das contas públicas entende que ainda não vai ser possível fazer a avaliação da Conta de 2023 e que tal só será possível em 2026, quando os dados necessários estiverem disponíveis.”

a) O que distingue a Conta Geral do Estado do Orçamento do Estado?

RESPOSTA: A Conta Geral do Estado é apresentada pelo Governo até 15 de maio do ano seguinte àquele a que respeite e compreende o conjunto das contas relativas às entidades que integraram o perímetro do Orçamento do Estado, um relatório, as demonstrações orçamentais e financeiras e as notas às demonstrações orçamentais e financeiras.

O Orçamento do Estado (OE), instrumento de gestão que contém uma previsão discriminada das receitas e despesas do Estado, incluindo as dos fundos e serviços autónomos e o orçamento da segurança social, é da iniciativa exclusiva do Governo. A proposta de lei do Orçamento do Estado para o ano económico seguinte deve ser apresentada à Assembleia da República, até 10 de outubro de cada ano. O debate desta iniciativa está sujeito a um processo legislativo especial. Pode aceder ao texto da proposta de lei, aos mapas, documentos setoriais e ao relatório do OE apresentado pelo Ministério das Finanças, bem como ao parecer técnico elaborado pela Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) sobre a proposta de lei.

Durante o debate, pode ainda aceder às propostas de alteração apresentadas, aos documentos setoriais disponibilizados pelos diversos membros do Governo relativamente às respetivas áreas de atuação e a todos os registos das votações.

A votação da proposta de lei do Orçamento do Estado realiza-se no prazo de 50 dias após a data da sua admissão pela Assembleia da República.

b) Qual o papel do Tribunal de Contas na certificação da Conta Geral do Estado?

RESPOSTA: No mesmo prazo é submetida a parecer do tribunal de Contas que o remete à Assembleia da República até 30 de setembro (cf. artigo 66.º da Lei de Enquadramento Orçamental).

c) Identifique as funções jurisdicionais do Tribunal de Contas.

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

d) O que distingue, dentro do Tribunal de Contas, a fiscalização prévia da concomitante?

RESPOSTA: Fiscalização prévia: (a) Anterior à realização da despesa; (b) Visando o controlo preventivo da legalidade financeira do ato; (c) Traduzida na concessão ou recusa de visto; (d) Apenas sobre determinado tipo de contratos de significativa relevância financeira; (e) Apenas sobre entidades também sujeitas aos poderes de jurisdição.

Fiscalização concomitante: (a) Simultânea à realização do ato, contrato, despesa, projeto ou gerência; (b) Visando que o controlo tenha efeitos preventivos e corretivos; (c) Incidindo sobre a legalidade ou boa gestão; (d) Traduzida em observações e recomendações constantes de relatórios de auditoria; (e) Podendo também conduzir à chamada dos atos a fiscalização prévia ou à efetivação de responsabilidades

Cotações: 6 valores cada grupo + 2 valores de ponderação