

# **Finanças Públicas**

Ano letivo 2023-24, 2.º semestre

Regência: Nazaré Saldanha Póvoas da Costa Cabral

Equipa: Alexandra Pessanha, António Leitão Amaro, Patrícia Ponte Bastos

## **Programa**

### **Parte I – Aspetos introdutórios das Finanças Públicas**

1. Definição de finanças públicas
2. Instrumentos das finanças públicas e variáveis orçamentais
3. Sector público e perímetros orçamentais nos vários subsectores institucionais (central, regional e local)
4. Sistemas contabilísticos aplicáveis às entidades públicas:
  - Contabilidade financeira, pública e nacional (o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais)
  - Base de caixa e base de acréscimo
  - Entidades e serviços públicos; em especial a Entidade Contabilística Estado
  - Noção de consolidação orçamental
5. Aspetos filosóficos das Finanças Públicas:
  - O contratualismo constitucional: de Rousseau a Rawls, passando por Buchanan
  - Finanças Públicas e modelos de sociedade: graus de liberdade e as concepções de justiça
  - Finanças públicas e a concretização das políticas públicas: a restrição orçamental; direitos fundamentais e a ‘reserva do financeiramente possível’
6. As finanças públicas e o mercado: falhas de mercado e sua correção

### **Parte II – Finanças Públicas e a política orçamental**

1. Variáveis macroeconómicas
2. Do curto ao longo prazo na economia e o debate na teoria económica: keynesianismo versus correntes neoclássicas
3. Os dois braços das políticas macroeconómicas: política monetária e política orçamental
4. Estabilização macroeconómica:
  - Políticas contracíclicas e a pró-ciclicidade
  - Estabilizadores automáticos e políticas discricionárias (o caso do investimento público)
  - Consolidação orçamental expansionista

- A ‘austeridade’ e os seus efeitos: a ação dos multiplicadores; efeitos ‘neoclássicos’ de longo prazo
- 5. Economia política das finanças públicas: do modelo de Estado ‘benevolente’ ao Estado ‘leviatão’ – identificação das falhas de governo
- 6. O enviesamento expansionista da política orçamental e instrumentos de contenção:
  - Ciclo político-eleitoral e efeitos sobre a receita e despesa pública
  - A contenção: regras em vez de discricionariedade; da política à tecnocracia

### **Parte III – O quadro europeu das finanças públicas**

1. União Económica e Monetária (UEM) e a razão de ser do sistema de regras orçamentais
2. Política orçamental na área do euro: reduto de soberania crescentemente condicionado
3. Dos critérios de convergência nominal à versão PEC 5.0
  - 3.1 Critérios de convergência nominal e a adoção do euro
  - 3.2 O Pacto de Estabilidade e Convergência: vertentes preventiva e corretiva
  - 3.3 PEC 2.0 (a reforma de 2005): regras orçamentais e o ciclo-económico
  - 3.4 PEC 3.0 (as reformas de 2011 e 2013): a crise das dívidas soberanas e o reforço do sistema de regras
  - 3.5 PEC 4.0 (2015): a flexibilização do PEC
  - 3.6 PEC 5.0 (2024): o novo quadro de governação económica – *quo vadis* Europa?
4. O debate em torno da criação de uma ‘capacidade orçamental’ na União Europeia e o papel do Orçamento Europeu

### **Parte IV – O quadro jurídico nacional das finanças públicas**

1. A Constituição portuguesa
2. A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) e a sua evolução
  - Até 2001
  - A partir de 2001: a lei de estabilidade orçamental e o alinhamento crescente das regras orçamentais portuguesas com as europeias
  - O contexto da atual LEO (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro): crise de dívida soberana e da balança externa; assistência financeira pela ‘Troika’; consolidação orçamental; o reforço do sistema de regras e a criação do Conselho das Finanças Públicas
3. A natureza jurídica da LEO e a sua relação com a Constituição
4. O objeto da LEO: o Orçamento do Estado e o seu ciclo de vida
5. A sistemática da LEO
  - Regras orçamentais: regras clássicas e novas regras orçamentais
  - Processo orçamental

- Conteúdo do OE
  - Execução
  - Fiscalização orçamental
6. O sistema de vinculações do OE
  7. A difícil relação ‘paramétrica’ entre a LEO e o OE no quadro constitucional português: principais entropias
  8. Nota final para as leis financeiras dos subsectores institucionais e para as leis de enquadramento dos orçamentos das Regiões Autónomas

## **Parte V – Instrumentos das finanças públicas**

1. Orçamento do Estado
  - 1.1. Definição e funções
  - 1.2. A dimensão política e técnica do OE
  - 1.3. Garantias de estabilidade do quadro orçamental: o papel da ‘lei-travão’
  - 1.4. OE e os instrumentos de programação orçamental: o cenário macroeconómico de médio prazo subjacente aos principais documentos orçamentais; os programas de estabilidade; a lei das opções em matéria de planeamento e o quadro plurianual de despesa pública
  - 1.5. A natureza jurídica da Lei do OE e particularidades do seu conteúdo
  - 1.6. O ciclo de vida do OE
    - Elaboração e organização
    - Aprovação
    - Execução e alterações
    - Fiscalização
2. Receitas públicas
  - 2.1. Noção, objetivos e modalidades de receitas públicas
  - 2.2. Em especial, as receitas tributárias
    - As receitas tributárias e as funções financeiras de Musgrave: a eficiência, a redistribuição económica e a estabilização macroeconómica por detrás dos tributos
    - Princípios de tributação e bem-estar social: política fiscal e a (im)possibilidade de um sistema fiscal ‘ótimo’
    - Carga fiscal e economia; taxas standard e taxas efetivas de tributação; finalidades fiscais e extrafiscais dos tributos; o papel dos benefícios sociais
    - Modalidades de tributos e respetivos pressupostos de tributação: capacidade contributiva versus benefício; ‘gratuidade’ versus contributividade
    - O peso das receitas tributárias em geral e de cada uma em especial no financiamento do Estado português: o papel cimeiro do imposto

geral sobre o consumo; o papel intermédio da tributação do rendimento; a importância crescente das ‘novas’ contribuições financeiras

- O caso particular das contribuições sociais e o financiamento do sistema de segurança social

### 3. Despesas públicas

#### 3.1. Noção e modalidades de despesas públicas

3.2. A despesa pública enquanto transferência de recursos para diversos outros sectores: transferências para entidades dentro e fora do perímetro

#### 3.3. Despesa pública por funções do Estado

3.4. Despesas rígidas/permanentes e o seu peso na despesa pública total; o condicionamento de medidas novas, em especial no investimento público

#### 3.5. Orçamentação e gestão da despesa pública

- Modelos de orçamentação da despesa pública: do ‘incrementalismo’ ao desempenho orçamental – os orçamentos de programas

- Instrumentos de gestão da despesa pública: técnicas de gestão por objetivos; o papel da revisão da despesa; da eficiência à qualidade da despesa pública

- A orçamentação temática: verde, de género, para os objetivos de desenvolvimento sustentável.

- Legalidade e mérito da despesa pública: a efetivação dos mecanismos de controlo

### 4. O património do Estado

#### 4.1 Modalidades de património

#### 4.2 Bens de domínio público e privado

#### 4.3 O regime do património público

#### 4.4 Gestão do património e receitas patrimoniais

## Parte VI – Variáveis e riscos orçamentais

### 1. Saldo orçamental

#### 1.1 Noção de equilíbrio orçamental

#### 1.2 O equilíbrio orçamental na história das Finanças Públicas

#### 1.3 Saldos orçamentais à luz das diferentes óticas contabilísticas

#### 1.4 A abordagem europeia dos saldos orçamentais: saldo estrutural e o objetivo orçamental de médio prazo

#### 1.5 O princípio da estabilidade orçamental e a sua concretização na LEO

### 2. Dívida pública

#### 2.1. A dívida pública enquanto forma de financiamento do Estado

- 2.2. Conceito de dívida pública e conceitos afins; dívida pública à luz das diferentes óticas
- 2.2. Evolução da dívida pública em Portugal: identificação dos períodos mais importantes na história recente
- 2.3. Restrição intertemporal do Estado e a sustentabilidade da dívida pública: as diferentes abordagens e alcances temporais
- 2.4. Sustentabilidade e a equação da dinâmica da dívida: o efeito dinâmico; o saldo primário; o ajustamento défice-dívida
- 2.5. A ‘análise da sustentabilidade da dívida’ à luz do novo quadro de governação económica europeia
- 2.6. Principais instrumentos financeiros de dívida pública segundo diferentes critérios
- 2.7. Emissão e gestão da dívida pública: opções políticas e aspetos técnicos; o papel da Agência de Gestão de Tesouraria e da Dívida Pública
- 2.8. O regime jurídico da dívida pública na ótica da contabilidade pública: a Constituição e a lei da dívida pública
3. Riscos orçamentais
  - 3.1. Noção de riscos orçamentais; riscos versus pressões orçamentais
  - 3.2. A relação entre riscos orçamentais e a sustentabilidade das finanças públicas
  - 3.3. Modalidades de riscos orçamentais à luz da taxonomia da OCDE:
    - Riscos macroeconómicos
    - Riscos relacionados com políticas e programas orçamentais
    - Responsabilidades contingentes
    - Riscos de balanço do Estado

## **Parte VII – Controlo orçamental e supervisão da política orçamental**

1. Formas de controlo orçamental
2. O Tribunal de Contas
  - 2.1. O papel do Tribunal de Contas nas finanças públicas portuguesas
  - 2.2. A natureza do Tribunal de Contas e as suas funções
  - 2.3. Âmbitos de jurisdição do Tribunal de Contas
  - 2.4. Fiscalização prévia, concomitante e sucessiva, e seus principais instrumentos – apreciação crítica da classificação consagrada
  - 2.5. Prestação de contas e as novas regras de normalização contabilística aplicáveis às administrações públicas (o SNC-AP)
  - 2.6. A Conta Geral do Estado e o parecer do Tribunal de Contas
3. Supervisão da política orçamental: o Conselho das Finanças Públicas
  - 3.1 O sistema dual de supervisão da política orçamental: o CFP e a Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO)
  - 3.2 A importância do princípio da transparência orçamental

- 3.3 O CFP enquanto instituição orçamental independente: princípios estruturantes, missão e atribuições
- 3.4 Perspetivas de evolução

**Bibliografia principal:**

**Cabral, N.C. & Martins, G.W.O (2024, reimpressão). *Finanças Públicas e Direito Financeiro – Noções Fundamentais*, A.A.F.D.L.: Lisboa**

Adicional:

Catarino, J.R. (2023). *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Almedina: Coimbra

Franco, A.L. (2015). *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Vols. I e II, Almedina: Coimbra

Gameiro, A.R., Moita, B. & Moita, N. (2018). *Finanças Públicas*, Almedina: Coimbra

Gameiro, A.R., Costa, N.M. & Pimentel, L.M. (2020). *As Finanças Públicas e o seu Controlo*, Almedina: Coimbra

Martins, M. O. (2023). *Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Almedina: Coimbra

Ferreira, E.P. (2020). *Ensaio de Finanças Públicas*, Almedina: Coimbra

Pereira, P.T. et al. (2022). *Economia e Finanças Públicas*, Escolar Editora.

Ribeiro, J.J. Teixeira (2010). *Finanças Públicas*, Coimbra Editora.

Sarmiento, J.M. (2016). *Manual de Finanças Públicas e de Contas Nacionais no Setor das Administrações Públicas*, Almedina: Coimbra

Restante informação sobre a disciplina será dada através do Moodle.