

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

3º ANO – 2021/2022

Gonçalo Rodrigues

DIREITO DAS **FINANÇAS PÚBLICAS**

DOCENTE: MIGUEL TEIXEIRA COELHO

A verdade é que esta sebenta não seria possível sem os belos apontamentos do André Ramos, da Inês Freitas e do Tiago Salem e por isso o meu muito obrigado.

Espero que vos auxilie nesta jornada difícil.

MÓDULO 1 – O CONTEXTO E A NECESSIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Ponto 1.1 - Princípios gerais do funcionamento de uma economia – o circuito económico e a medição da atividade económica;

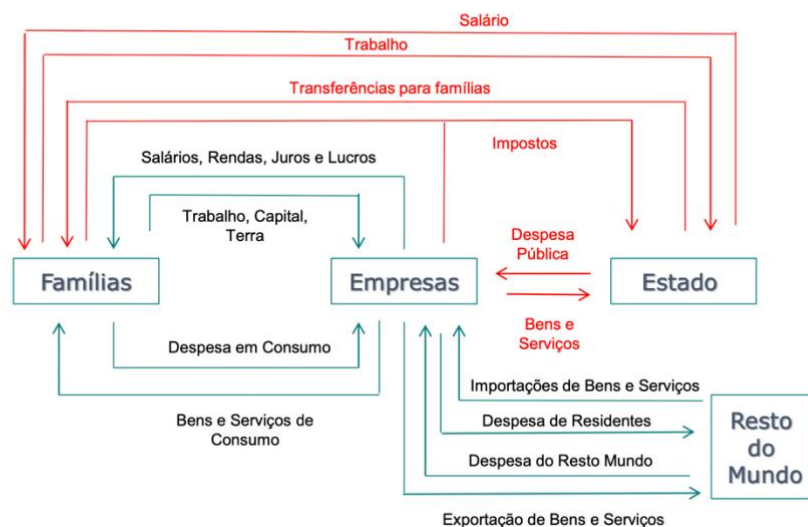
Funcionamento da Economia – A economia é composta por grandes agentes económicos (ex: Estado, empresas produtoras, famílias consumidoras, entre outros). As famílias disponibilizam fatores produtivos (pessoas para trabalhar no mercado de trabalho).

Temos vários agentes e intervenientes na economia, contribuindo estes para a formação e desenvolvimento do circuito económico (cada agente tem o seu papel a desempenhar). A economia possui modelos que simplificam a realidade, permitindo ter uma leitura imediata do mundo envolvente (chamam-se modelos parcimoniosos).

Circuito Económico Famílias – Empresas

O que é que as famílias disponibilizam às empresas e vice-versa?

Circuito Económico



As famílias oferecem Trabalho, capital e Terra às empresas. Em troca, as famílias recebem das empresas salários, rendas, juros e lucros. As famílias depois têm despesas de consumo, recendo em contrapartida bens e serviços disponibilizados pelas empresas (ex: eu pago o passe do metro e a empresa carris oferece-me um serviço de transporte).

Existem vários tipos de empresas (empresas que produzem bens de consumo e empresas que produzem bens de investimento).

Exemplo bem de consumo: pasta de dentes ; Exemplo bem de investimento: trator agrícola.

Nos circuitos económicos há várias interações entre os diferentes agentes económicos (famílias, empresas de consumo e empresas de bens de investimento).

Definição de mercado – O mercado é um lugar (físico ou não) ou contexto onde compradores e vendedores compram e vendem bens, serviços, fatores produtivos, etc. Para cada um destes bens, serviços ou fatores produtivos existem um determinado mercado. Dentro de um mercado, podem existir vários outros mercados (mercado de automóveis, mercado acionista, mercado de produtos agrícolas). Para cada fator produtivo, há um mercado próprio.

Nota: Como é que as empresas se financiam? Vão ao mercado financeiro (fazem-no para poderem fazer investimentos). Financiam-se com a poupança das famílias.

Consumo

O consumo das famílias é uma fração do seu rendimento (não gastam o dinheiro todo, podendo existir poupanças). Existe um consumo mínimo das famílias. O consumo tem duas componentes: uma componente autónoma (não depende do rendimento, pois são coisas que têm que ser consumidas obrigatoriamente por uma questão de sobrevivência) e outra componente disponível (depende do rendimento).

São as poupanças das famílias que vão possibilitar às empresas qualquer investimento. Se não há poupanças não há investimento

$$\text{Consumo} = C + \zeta y/d$$

$$\text{Consumo} = 10 + 0,8 \times 500$$

$$\text{Consumo} = 410$$

Colocar a fórmula para calcular o consumo

Introdução do Estado no Circuito Económico

- Existem trabalhadores na administração pública que recebem um salário proveniente do Estado.
- As famílias e as empresas pagam impostos ao Estado (impostos diretos e indiretos)
- Por outra lado, o Estado faz despesa pública (ex: quando decide construir uma grande obra pública como uma ponte ou uma estrada). Estas obras são levadas a cabo por empresas privadas, sendo pagas pelo Estado com dinheiros públicos.
- Transferências estatais para as famílias (ex: abono de família, subsídio de natal ou de desemprego, subsídios para as pequenas e médias empresas)
- Quando o estado tem mais despesa do que receita entra em dívida, podendo depois cobrar mais impostos para reverter a situação.

Défice = dívida pública. O défice é o somatório de todos os saldos orçamentais.

Quando um Estado precisa de dinheiro pode-se financiar nos mercados financeiros (ex: bancos). Sem poupança não há investimento. O valor da poupança deverá ser igual ao valor do investimento.

A despesa pública tem um efeito negativo sobre o investimento privado, pois retira-lhes recursos económicos e capacidade de crescimento.

Endividamento internacional – pedir dinheiro no estrangeiro (o Estado endivida-se perante o resto do mundo).

Medição da Atividade Económica – é preciso ter noção da atividade económica de um país para perceber a importância de uma intervenção estatal.

Como se mede a atividade económica de um país?

Através do **Produto Interno Bruto (PIB ou GDP)**. O PIB corresponde ao valor da produção realizada num determinado país num determinado período de tempo por residentes e não residentes (o PIB corresponde normalmente ao período de 1 ano). Aqui residência corresponde ao período de 180 dias num certo território.

A atividade económica de um país pode ser medida através de 3 perspetivas: **Produção, Rendimento e Despesa**

Produção = custo de fator

Despesa = preço de mercado

Rendimento = custo de fator

O conceito de valor acrescentado é central em Economia (João vende a Maria uma caixa de bolachas por 100 euros. Maria vende a João um par de sapatos por 100 euros. Não houve valor acrescentado, pois nenhum deles lucrou com nada – ambos ganharam e gastaram 100 euros). Outro exemplo: eu compro uma raquete por 20 e vendo-a a 40 (o valor acrescentado é 20 euros pois esse foi o meu lucro com o negócio).

A soma dos valores acrescentados consiste no valor acrescentado bruto (está no PowerPoint)

1. Produto Interno Bruto na ótica da Despesa (como se calcula o PIB):

Chama-se **Despesa Interna** à despesa feita em bens e serviços finais produzidos

internamente a qual resulta das seguintes componentes:

- ⇒ **Consumo Privado (C)** – Despesa nos produtos consumidos (feitos ou não em território nacional) e pagos directamente pelos residentes.
- ⇒ **Consumo Público (G)** – Despesa feita pela administração pública em produtos e serviços.

- ⇒ **Investimento (I)** – Divide-se em formação bruta de capital fixo (aumento do capital produtivo) e variação de existências.
- ⇒ **Exportações (X)** – Despesa feita por não residentes em produtos vendidos por residentes.
- ⇒ **Importações (M)** - Despesa feita por residentes em produtos vendidos por não residentes.

$$\text{Despesa Interna (DI)} = C + I + G + (X - M)$$

Como a Despesa Interna é a despesa feita em bens e serviços produzidos internamente, incluindo os bens produzidos e não vendidos, que se incluem no investimento, **a despesa interna coincide com o produto interno bruto a preços de mercado.**

Nota: cf significa custo de fatores. pm significa preço de mercado. O M grande ao contrário significa somatório. Yd significa rendimento disponível. Y significa rendimento.

2. Produto na Ótica do Rendimento

O **VAB** obtido pelo produtor servirá para este pagar aos detentores dos fatores produtivos, bem como as amortizações, ou seja:

- ⇒ **Remunerações** – composta pelos salários (incluindo vencimentos e contribuições para a Segurança Social).
- ⇒ **Excedente Bruto de Exploração** - que engloba rendas, juros, lucros e amortizações.

Medição da Atividade Económica

Subtraindo ao PIB a custos de factores as amortizações, obtém-se o PIL a custos de fatores:

$$\text{PILcf} = \text{PIBcf} - \text{Amort}$$

Adicionando os rendimentos recebidos do resto do mundo líquidos dos rendimentos pagos aos resto do mundo, obtém-se o PNB a custos de fatores:

$$\text{PNLcf} = \text{PILcf} + \text{RendRestoMundoLiquido}$$

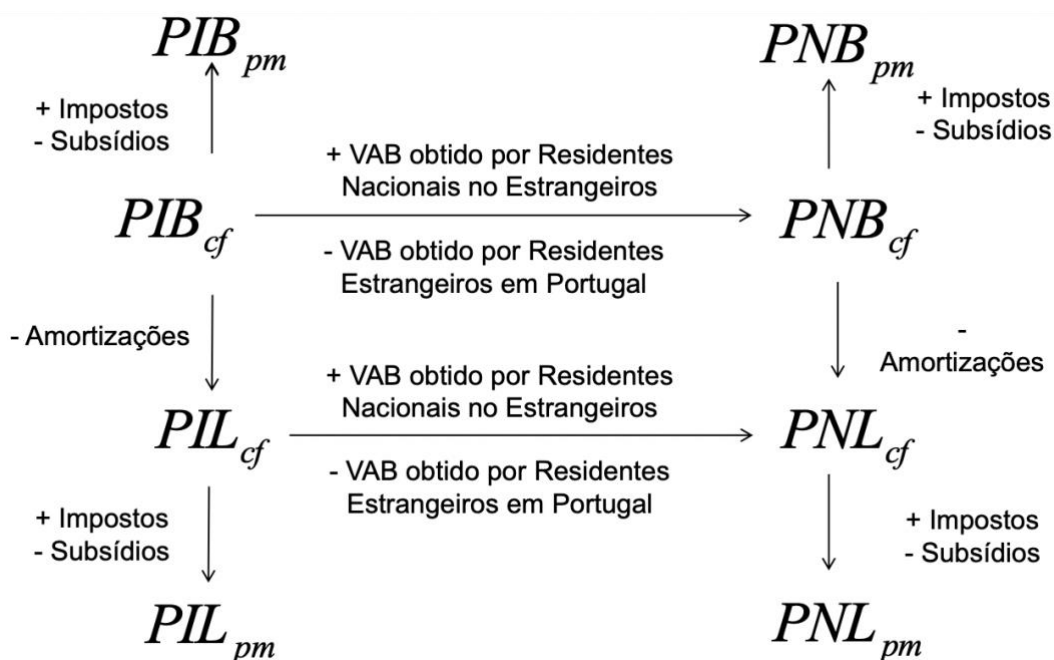
$$\text{PNLcf} = \text{Rendimento Nacional}$$

O rendimento disponível dos particulares é a parte do rendimento de que as famílias efetivamente dispõem.

O rendimento disponível obtém-se a partir do rendimento nacional deduzido dos lucros não distribuídos (LND), impostos diretos e contribuições para a Seg. Social (T) e adicionado das transferências recebidas do Estado pelas famílias

(TR) e as transferências líquidas recebidas do resto do mundo (RE), como por exemplo as remessas de emigrantes.

$$Y_d = RN - LND - T + TR + RE$$



Os fluxos de rendimento e despesa na economia podem ser representados diagramaticamente. As hipóteses simplificadoras são as seguintes:

- ⇒ Não existem impostos indiretos nem subsídios (valorização a preços de mercado igual a custo de fatores);
- ⇒ As amortizações são nulas (produto líquido igual a produto bruto);
- ⇒ Não existem rendimentos recebidos ou pagos ao resto do mundo (produto e rendimento interno igual ao produto e rendimento nacional);
- ⇒ Toda a produção é realizada pelas empresas, incluindo os serviços destinados ao consumo público;
- ⇒ Apenas as famílias pagam impostos e as empresas distribuem todos os lucros.
- ⇒ Apenas as empresas realizam exportações e importações.
- ⇒ Apenas as famílias recebem ou enviam transferências para o resto do mundo.
- ⇒ No que respeita aos objetivos de política macroeconómica em Portugal, constata-se que a produção registou um crescimento “anémico” nas últimas décadas, com o produto a cair severamente em 2020!

A taxa de desemprego registou comportamento decrescente nos últimos anos, depois de ter atingido máximos histórico. Este bom comportamento do desemprego nos últimos anos está também associado à queda na população ativa uma vez que a população empregada está abaixo do observado em 2008.

O impacto da crise no desemprego é paradoxal, a estabilidade dos preços foi uma conquista da adesão ao euro e os riscos de deflação são agora evidentes.

A adesão permitiu que se observassem sucessivos défices públicos, uma vez que a capacidade de endividamento aumentou, com conseqüente aumento da dívida pública e com o défice da balança corrente a ser “financiado” pelas entradas de capital, observou-se um crescimento significativo da carga fiscal!

A diferença entre o rendimento disponível e aquilo que se consome chama-se poupança.

$$Y = C + I + G + X - M$$

Quando gastamos em consumo mais do que 1 euro, a riqueza do país sobe um euro (chama-se a isto efeito multiplicador).

Quando sobrecarregamos as famílias de impostos, a eficácia da política orçamental diminui.

Se a propensão marginal a consumir das famílias for 0, os gastos públicos são 0. Não há política orçamental se as famílias deixarem de consumir.

É preferível que o Estado gaste o dinheiro em obras públicas do que em transferir diretamente para as famílias. A transferência direta de rendimentos para as famílias tem como objetivo redistribuir a riqueza num país, numa ótica de justiça financeira e social (ex: é por isso que existem os subsídios de desemprego).

Ponto 1.2 - Instrumentos e Objetivos da Política Económica

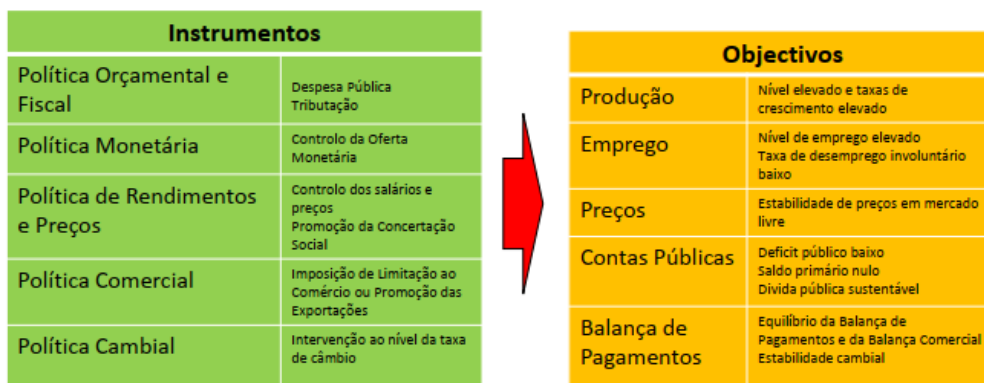
Intervenções públicas e necessidade de estabilizar a economia, visando o seu desenvolvimento.

O preço das coisas varia consoante o poder de compra das pessoas (isto chama-se ajustamento em paridade com o poder de compra).

Em algumas economias introduziram-se medidas de bem-estar (ex: não se olha apenas para o PIB mas também para o bem-estar e satisfação da população – medir o acesso à educação, à saúde). A forma de medir a riqueza verdadeira das economias tem vindo a mudar (não se olha só para o PIB).

Os agentes económicos são vistos como agentes de bem.

A política económica tem um conjunto de instrumentos/bazucas que pode implementar para atingir certos objetivos:



Política Orçamental e Fiscal, Política Monetária (oferta e emissão de moeda. Portugal abdicou da política monetária em favor do Banco Central Europeu), Política Cambial (Portugal também não tem política cambial, estando esta maioritariamente nas mãos do Banco Central Europeu, regulando o valor do euro no mercado internacional, rivalizando com o dólar, com a libra, entre outras. Para poder no mercado internacional, é preciso ter outras moedas, é por isso que o BCE adquire outras moedas de outros países). Políticas de Rendimentos e Preços (controlo de salários, preços, garantindo a concertação social. O salário mínimo define-se em sede de concertação social) e Política Comercial (regula as regras de funcionamento das trocas comerciais entre os países. Antigamente cada país definia a sua pauta aduaneira, resultando em situações de guerra comercial. Hoje, na Organização Mundial do Comércio, definem-se regras e normas comerciais para todos os países. O chamado “dumping” é proibido – as empresas não podem subsidiar outras empresas para que estas vendam os seus produtos mais baratos. O “dumping social” consiste num desrespeito total pelos trabalhadores (ex: quando os custos de produção de produtos são baixíssimos porque os trabalhadores ganham mal, não têm direito a salário mínimo e trabalham mais de 8 horas seguidas – é a exploração laboral que ocorre nos países asiáticos). Também existe “dumping ambiental”, abrangendo todas as ações económicas que poluem o ambiente.

Esta política visa estabilizar e fomentar a produção, o emprego, os preços (O pior inimigo dos povos é a inflação dos preços. É aquilo que destrói uma sociedade, tornando os pobres ainda mais pobres. Os pobres ficam com o seu pequeno património cada vez mais débil e enfraquecido. Ex: Após a 1ª guerra mundial, houve um período de inflação dos preços na Alemanha. O valor do dinheiro perdeu-se completamente, imprimindo notas simplesmente para que as pessoas pudessem comprar as coisas. Mas ao imprimir as notas, o preço dos produtos disparava a níveis astronómicos. A teoria quantitativa da moeda diz que: a quantidade de moedas vezes a quantidade a que elas circulam na economia, trocando de pessoa para pessoa, resulta no número de transações económicas efetuadas)

Sempre que se imprime mais dinheiro, a inflação dos preços aumenta (é por isto que os bancos atualmente são controlados no que diz respeito à impressão de dinheiro).

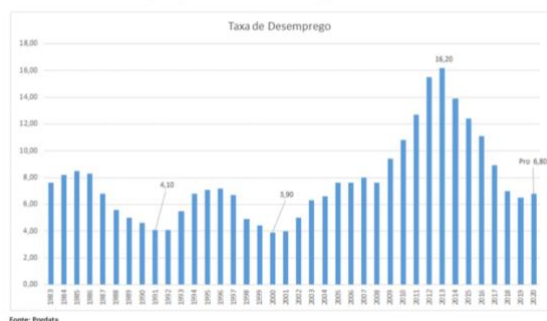
O Banco Central Europeu tem emprestado dinheiro aos bancos nacionais, para que estes tenham liquidez para que possam emprestar dinheiro às pessoas para fazer crescer a economia. A taxa de inflação é calculada através da existência de um cabaz de bens típico (ex: uma família normal consome 5 frangos por mês), medindo o seu valor ao longo do tempo. A taxa de inflação tem problemas técnicos e representativos da realidade. É que bom que haja um bocadinho de inflação, sendo um estímulo para que as pessoas comecem a consumir hoje e não amanhã, aproveitando enquanto os preços estão mais baixos e ainda não subiram, estimulando a economia.

Contas públicas (visa-se alcançar um défice público baixo – diferença entre as receitas e as despesas públicas. O défice público e a dívida pública devem ser analisados juntamente com o PIB (ex: divide-se o défice pelo PIB). Salto primário – junção das despesas e das receitas, menos os juros. A dívida pública tem que ser sustentável, isto é, o Estado deverá ter capacidade para continuar a pagar a dívida no futuro, não comprometendo futuros investimentos. Na pior das hipóteses, o Estado deverá sempre conseguir assumir os encargos da dívida, sem que esta cresça ou se descontrole. Uma dívida é sustentável se ela tiver uma trajetória decrescente ou constante ao longo do tempo, diminuindo o seu peso no PIB.

Balança de pagamentos – Temos uma balança de bens e serviços e uma balança de capitais (a junção destas balanças culmina numa balança de pagamentos). Portugal tem mais receitas na balança de serviços, devido ao setor do Turismo. A instabilidade cambial (variação da cotação das moedas – ex: euro e libra) dificulta o comércio internacional, gerando incerteza comercial.

Análise dos Gráficos:

... a taxa de desemprego registou comportamento decrescente nos últimos anos, depois de ter atingido máximo histórico



... este bom comportamento do desemprego nos últimos anos está também associado à queda na população ativa uma vez que a população empregada está abaixo do observado em 2008



Análise do crescimento da **taxa de desemprego** em Portugal. Nos últimos anos o desemprego tem vindo a diminuir, devido à pirâmide etária envelhecida (os idosos vão saindo do mercado de trabalho, desocupando lugares de trabalho). Há também menos gente a trabalhar e salários mais baixos (há poucas pessoas a pagar impostos, logo os mais novos vão trabalhar para os mais velhos. Isto também é mau para a receita pública).

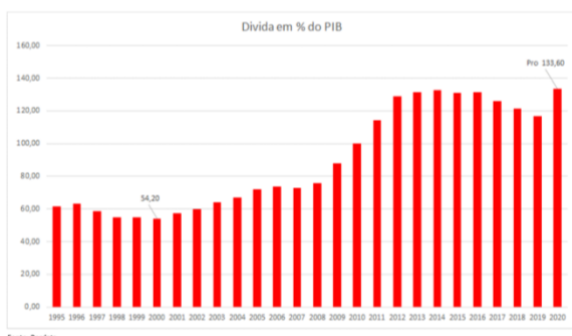
.....a estabilidade dos preços foi uma conquista da adesão ao euro.....



Relativamente à **estabilidade dos preços** em Portugal, esta é excelente. Desde a adesão à União Europeia, os preços começaram a convergir e a inflação diminuiu drasticamente (hoje em dia vivemos num período de deflação).

Relativamente ao **défices públicos** – Portugal está numa comunidade económica monetária, dando-nos credibilidade financeira. Isto significa que, com a adesão à UE, os bancos começaram a ter mais confiança em Portugal, emprestando-lhe dinheiro, tendo mais crédito no mercado internacional, gerando por sua vez mais défice.

.....com conseqüente aumento da dívida pública....



Relativamente ao aumento da **dívida pública** portuguesa esta é de 133,60 % do PIB. O Japão também tem uma dívida pública gigantesca, mas é uma dívida pública interna e não externa (são os japoneses que estão sobrecarregados com a dívida).

..... Paralelamente, observou-se um crescimento significativo da carga fiscal!



Relativamente à **carga fiscal**, esta é o montante de impostos e contribuições no PIB (a carga fiscal consome cerca de 40% da riqueza nacional).

Ponto 1.3 – O papel das Finanças Públicas

Pode ser traduzido num quadro mais global que é o quadro do circuito económico (O estado tem relações com as famílias, com as empresas, faz transferências, cobra impostos, compra bens e serviços, entre outros). Há um conjunto de questões no âmbito da política fiscal e orçamental que só podem ser

respondidas no âmbito das finanças públicas, nomeadamente, Quem deve suportar o esforço de redução do défice? **Trabalhadores por conta de outrem?**

Onde se deve realizar a despesa? **Saúde?**

Que tipo de impostos se devem aumentar? **Impostos Diretos?**

Como combater a Evasão Fiscal? Como reforçar a justiça fiscal?

Definição de Finanças Públicas: Atividade económica de um ente público tendente a afetar bens à satisfação de necessidades que lhe estão confiadas (Sousa Franco)

Esta expressão pode ser utilizada em vários sentidos (Sousa Franco):

- ⇒ **Sentido Orgânico:** Conjunto de órgãos do estado a quem compete gerir recursos económicos para a satisfação de certas necessidades
- ⇒ **Sentido Objetivo:** Atividade de afetação de bens económicos
- ⇒ **Sentido Subjetivo:** Disciplina que estuda os princípios e regras que regem a atividade do estado que visam satisfazer as necessidades económicas

As finanças públicas têm uma natureza interdisciplinar – é preciso compreender as diferentes vertentes do direito, da economia e da ciência política – é preciso ter sensibilidade económica, jurídica e política para entender finanças públicas.

O objetivo das Finanças Públicas é comum ao da economia na medida em que considera, no âmbito do setor público, as questões económicas fundamentais. As finanças públicas interrogam-se sobre as seguintes questões:

- A. O que produzir? (que bens públicos produzir) ;
- B. Como produzir? (que recursos devem ser utilizados na produção de bens e como financiá-los) ;
- C. Quando Produzir? ;
- D. Para quem produzir?

As FP obrigam a uma análise normativa e positiva das atividades financeiras (quando eu olho para as FP, deve-se ter duas perspetivas:

Análise positiva

Tem a ver com os factos, como é a realidade concreta (ex: a taxa de desemprego é de 3%) ;

Análise normativa

Tem a ver com juízos de valor e com aquilo que deveria ser mas não é (ex: a taxa de desemprego deveria situar-se nos 3% para o país estar economicamente bem). Na análise normativa, os juízos de valor devem basear-se em 3 critérios (eficiência, justiça social e liberdade).

1. Critério da Eficiência: implica a utilização adequada dos recursos, culminando na obtenção de um determinado objetivo. Colocam-se várias questões: Qual a proporção do produto criado num país que deve ser gasta pelo setor privado e qual deve ser canalizada para o setor público para ser despendida em bens públicos? ; Fronteira das possibilidades de utilidade; afetação eficiente dos recursos escassos.

2. Critério da Equidade/Justiça: Implica questões de igualdade, retidão na maneira de agir, imparcialidade, reconhecimento dos direitos de cada um, justiça reta e natural.

Equidade está intimamente relacionada com as questões de justiça social (Lei de bases da segurança social). O princípio da equidade social traduz-se no tratamento igual de situações iguais e no tratamento diferenciado de situações desiguais.

Em contexto de finanças públicas, a análise da equidade visa determinar os efeitos da distribuição da carga fiscal e dos benefícios da despesa pública no bem-estar social.

3. Critério da Liberdade (negativa): Direito de um indivíduo proceder conforme lhe pareça, desde que esse direito não vá contra o direito de outrem e esteja dentro dos limites da lei. Condição da pessoa ou da nação que não tem constrangimentos ou submissões exteriores.

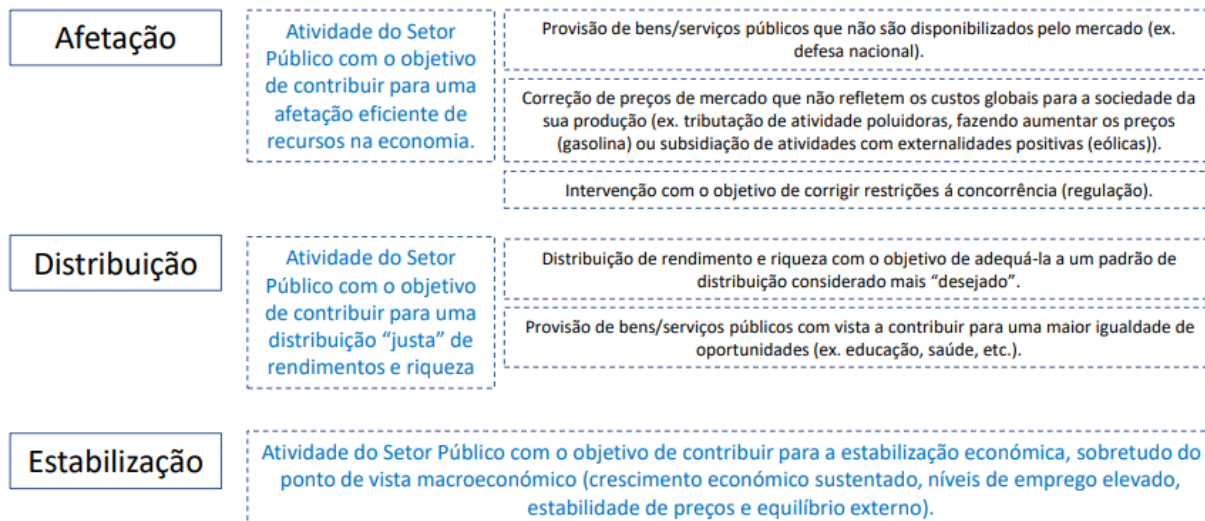
Liberdade (negativa), entendida como direito a que o indivíduo deva reter uma esfera de autonomia imune à intervenção coerciva do Estado (limites à possibilidade de intervenção deste).

Algumas questões que se colocam: Deverá o Estado ter acesso às contas bancárias dos indivíduos? O Estado controla tudo e todos, e quem controla o Estado? Até onde é que podemos limitar a liberdade dos indivíduos no prosseguimento dos objetivos das finanças públicas?

Eficiência, equidade e liberdade são critérios normativos aos quais se pode dar importância diferente. Os juristas, normalmente, dão primazia aos critérios de equidade (justiça) em detrimento da eficácia e liberdade. Os economistas dividem-se, sendo que os mais à “esquerda” dão primazia aos critérios de equidade, enquanto os mais à “direita” dão primazia aos critérios de eficiência e liberdade.

Ponto 1.4 - Funções do Setor Público/Estado:

- Segundo Musgrave (1974) as funções do Estado (setor público) são as seguintes:



Afetação - O Estado ajuda a economia a fazer um afetação adequada e eficiente dos recursos. Esta afetação de recursos que não estão disponíveis no mercado serve para satisfazer as necessidades, existindo umas mais importantes do que outras (ex: o Estado pode repartir por diferentes regiões diferentes bens e serviços públicos. A defesa nacional consiste num serviço público que é prestado pelo Estado).

A afetação implica também a correção de preços de mercado que não refletem os custos globais para a sociedade da sua produção (ex. tributação de atividade poluidoras, fazendo aumentar os preços (gasolina) ou subsídio de atividades com externalidades positivas (eólicas)).

Intervenção com o objetivo de corrigir restrições à concorrência (regulação) – visa evitar situações de monopólio comercial. Ex: a EDP era monopolista no fornecimento de energia, logo, o Estado permitiu que outras empresas também entrassem no mercado da energia.

Distribuição – Consiste numa atividade do Setor Público com o objetivo de contribuir para uma distribuição "justa" de rendimentos e riqueza.

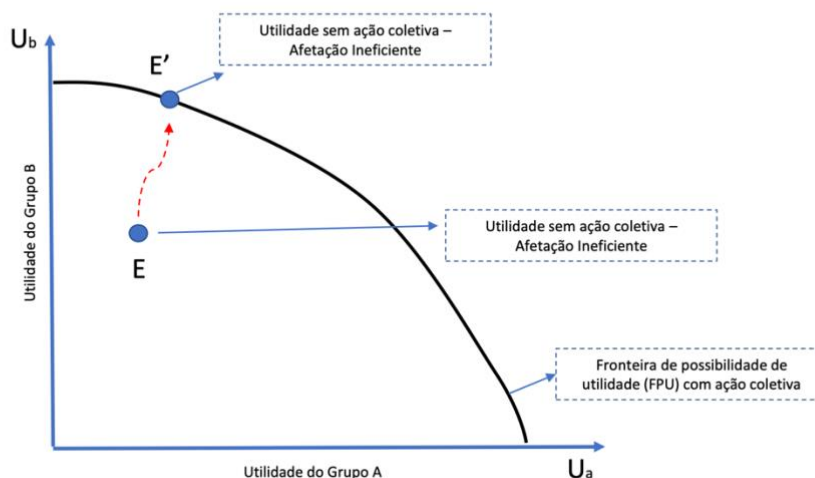
Implica a distribuição de rendimento e riqueza com o objetivo de adequá-la a um padrão de distribuição considerado mais "desejado" (ex: construção de uma escola numa zona com uma grande taxa de analfabetismo).

Provisão de bens/serviços públicos com vista a contribuir para uma maior igualdade de oportunidades (ex. educação, saúde, etc.).

Estabilização - Atividade do Setor Público com o objetivo de contribuir para a estabilização económica, sobretudo do ponto de vista macroeconómico

(crescimento económico sustentado, níveis de emprego elevado, estabilidade de preços e equilíbrio externo).

Afetação



Temos 2 Grupos – A e B

Utilidade de A e Utilidade de B (U_A e U_B).

Gráfico – A linha consiste na fronteira de possibilidades de utilidade (combinações de utilidade máximas que a economia pode obter). O ponto tem que estar em cima da linha para estar numa situação eficiente (atingimos o ponto máximo de utilidade económica, aproveitando da melhor forma os recursos). Se o ponto não estiver na linha (estiver dentro), não há utilidade ou bem-estar económico, havendo uma afetação insuficiente. Na afetação o Estado pretende que o ponto esteja sempre em cima da fronteira de possibilidades de utilidade, ajudando o mercado a funcionar melhor e a fornecer bens e serviços públicos.

A identificação dos agentes que desempenham algum papel na provisão do bem-estar numa sociedade (que fornecem bens e serviços, que permitem garantir direitos fundamentais) obriga à distinção de dois conceitos: **Produção e Financiamento**

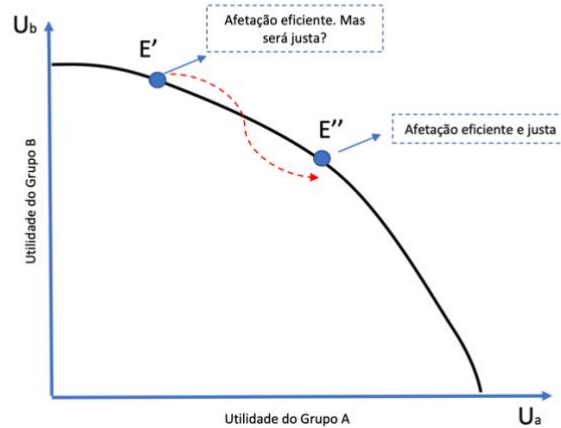
O Estado não precisa de ser sempre o produtor ou o financiador de todos os bens públicos (ex: a rede de autoestradas não foi produzida pelo Estado, tendo sido somente financiada). Uma obra pode ser entregue a privados, sendo a mesma financiada pelo Estado e posteriormente explorada pelos privados (ex: portagens na autoestrada).

Nota: Produção (Qual o agente que produz o bem ou serviço?) ; Financiamento (Qual o agente que suporta o custo de produção e fornecimento à população?)

Por outro lado, a provisão de bem-estar envolve 3 agentes distintos: agente financiador, agente produtor e cidadão.

O Estado pode participar em várias áreas socioeconómicas; Exemplos desta realidade: cheque ensino ou vagas em ERPI's (estruturas residenciais para idosos); associações e fundações de solidariedade, misericórdias, entre outros.

Distribuição



A afetação pode ser eficiente mas também precisa de ser justa. A utilidade tem que ser benéfica para A e para B – O Estado vai tentar recolocar o ponto num lugar mais justo (mais abaixo na fronteira de possibilidades de utilidade).

Se numa sociedade, a riqueza tiver nas mãos de 5% da população, essa sociedade não é igualitária, havendo uma distribuição injusta da riqueza.

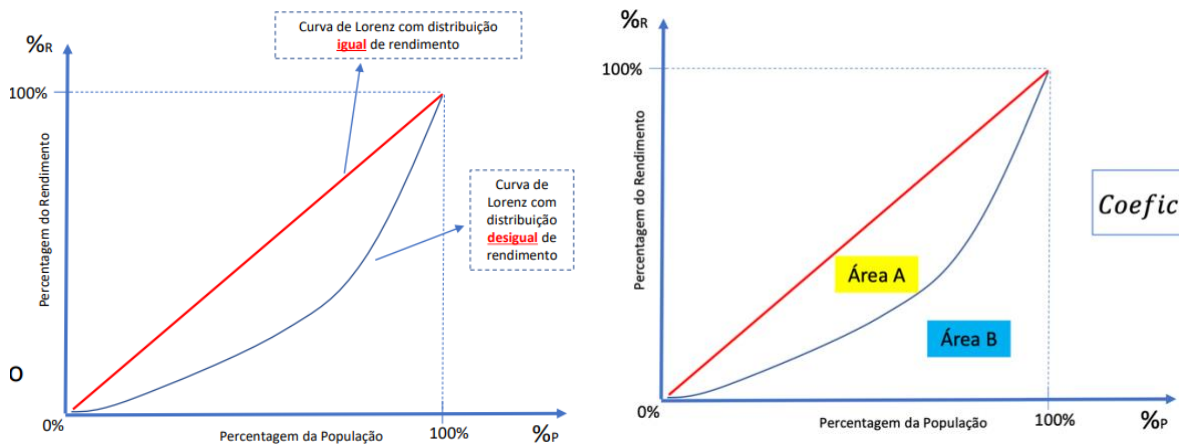
$$\text{Coeficiente Gini} = \frac{\text{Área A}}{\text{Área A} + \text{Área B}}$$

Como é que se consegue medir o grau ou a taxa de desigualdade social numa economia?

Os economistas representam o grau de desigualdade numa economia através da denominada **Curva de Lorenz** (medida de comparação internacional da desigualdade). É um instrumento que nos permite ter uma noção geral da desigualdade. Este indicador é sintético, medindo apenas uma parcela da sociedade, sendo, no entanto, uma aproximação à realidade.

Há um gráfico com uma percentagem da riqueza/rendimento de uma população e uma percentagem da população. A curva de Lorenz tem que ser reta para existir uma distribuição igual da riqueza (20% da população com 20% da riqueza, 30% da população com 30% da riqueza e assim sucessivamente). Quanto mais curva for a curva de Lorenz, mais desigual é a sociedade.

A medição do grau de desigualdade pode ser feita através do denominado coeficiente de Gini. Em Portugal tem diminuído a desigualdade na distribuição do rendimento.

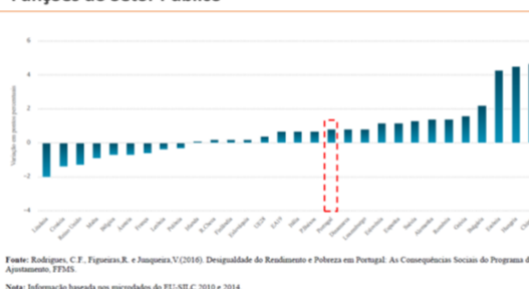


A igualdade medida assim pode levar a uma situação em que na Coreia do Norte há menos desigualdade de rendimentos (temos que ter cuidado quando analisamos esta curva). Ter os salários todos iguais e baixos não é benéfica para as pessoas, apesar da sociedade ser todo igual entre si. A curva de Lorenz tem que ser vista à luz da questão da pobreza.

Com a vinda da Troika, a desigualdade social aumentou em Portugal.

Já no Reino Unido, a desigualdade diminuiu nesta altura.

Funções do Setor Público



Fonte: Rodrigues, C.F., Figueiras, B. e Jaques, V. (2016) Desigualdade de Rendimentos e Pobreza em Portugal: As Consequências Sociais do Programa de Ajustamento, FDMAS.
Nota: Informação baseada nos microdados do EU-SILC 2010 e 2014.

Ponto 1.5 - Teorias sobre o Papel do Estado

Existem várias conceções sobre aquilo que deve ser a intervenção e o papel do Estado nas finanças públicas (uns defendem uma maior intervenção e outros defendem uma menor intervenção estatal. Tudo isto influencia a política orçamental.

O mercado tem um papel essencial na afetação de bens privados e a economia social tem um papel essencial na distribuição de recursos. Qual será o peso do Estado na gestão da economia nacional?

Nós temos dois tipos de economia: **Economia de Direção Central** e a **Economia Mista**.

Economia de Direção Central – é um sistema económico em que todas as decisões são assumidas e tomadas pelo Estado (muito comum nos países comunistas e socialistas). As democracias populares do Leste Europeu e a

URSS tinham este tipo de economia. Toda a estruturação da orgânica e do funcionamento assenta no planeamento económico central. Este tipo de economia já não existe basicamente (menos na Coreia do Norte, China e Rússia).

Economia Mista – são as chamadas economias liberais, misturando a economia de mercado puramente capitalista com a economia de direção central. Existem três conceitos associados a uma economia mista: A Economia do Estado Mínimo (o setor público tem um peso limitado na atividade económica, de 10% a 15% do PIB. O Estado simplesmente fornece reduzidos bens públicos para assegurar o funcionamento da economia. Só intervém quando há falhas de mercado. Compete fundamentalmente ao mercado fazer funcionar a economia); a Economia de Estado de Bem-Estar (Defende que, apesar do mercado ser competitivo e essencial, nem sempre pode gerar situações socialmente justas, logo o Estado deve ter uma intervenção ativa na economia, como regulador. É o que existe na Alemanha, na França, entre outros. Esta ideia de economia ganhou força após a Segunda Guerra Mundial) e a Economia do Estado Imperfeito (consideram que o Estado é imperfeito, pois os agentes públicos e privados agem de forma egoísta. A ideia de que o Estado age sempre bem e de forma correta é afastada por esta conceção. Defendem que se devem impor regras restritivas à ação do Estado, limitando a sua atuação económica).

Cada uma destas teorias tem um passado histórico:

Estado Mínimo (liberal): Adam Smith defendia que o estado tinha apenas a função de proteger a sociedade contra invasões estrangeiras, proteger cada membro da sociedade contra injustiças de outros membros (segurança interna e justiça) e providenciar certas instituições e obras públicas.

Estado de Bem-Estar: Frase de Asa Briggs – os poderes públicos atuam para fortalecer e corrigir as forças de mercado, garantindo às famílias um rendimento mínimo, assegurando sempre bem-estar social (ex: rendimento social de inserção – prestação que visa erradicar a pobreza. Mesmo que a pessoa não trabalhe nem contribua para a sociedade, tem direito a um rendimento mínimo para conseguir sobreviver). As pensões também estão aqui incluídas, bem como, a escola pública e o serviço nacional de saúde.

Foi o Bismark na Alemanha que criou pela primeira vez seguros contra acidentes de trabalho, contribuindo para o bem-estar social.

O Estado de Bem-Estar social tem 3 grandes objetivos:

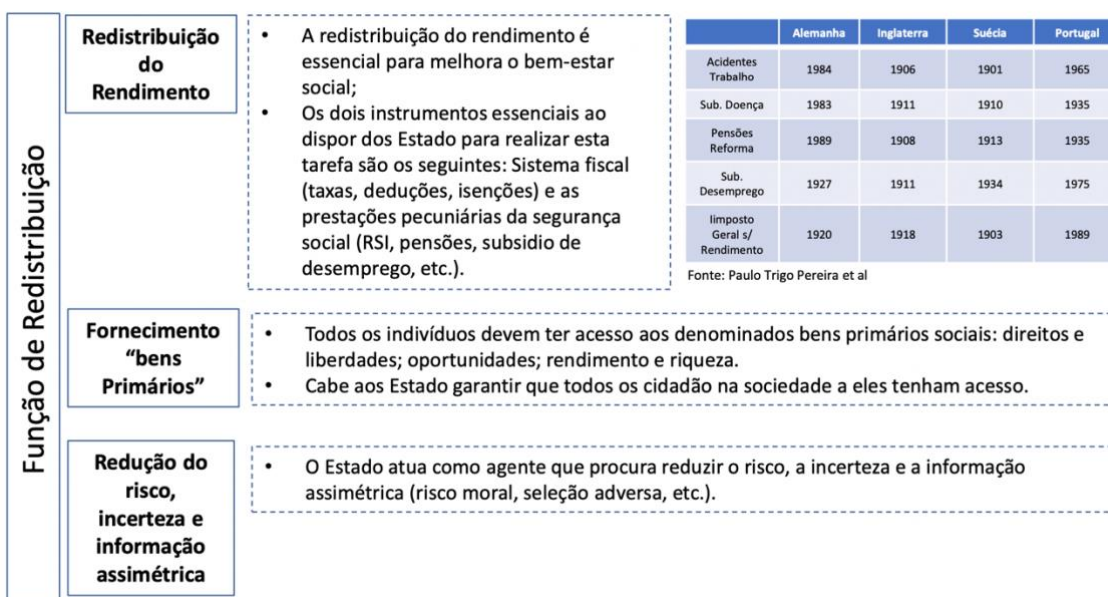
1. Procura alterar o funcionamento de mercado, existindo um rendimento mínimo para aqueles que não pode trabalhar ou o trabalho não é bom para ter uma remuneração suficiente;
2. Assegurar uma proteção em situações de contingência (doença, invalidez, desemprego);
3. O Estado deve garantir níveis de serviços (ao nível da saúde e da educação) que garantam qualidade de vida ao cidadãos.

Nota: Rendimento mínimo é diferente de rendimento adequado (é o rendimento que é suficiente para que as pessoas possam ter um nível de vida minimamente adequado). Rendimento básico incondicional (atribuir um rendimento independentemente da pessoa trabalhar ou não – tem a ver com o desemprego causado pela tecnologia)

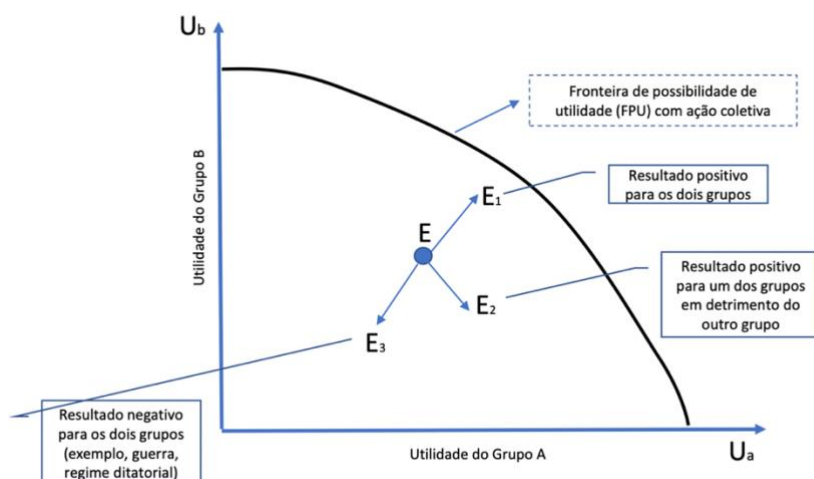
Nota: O Rendimento Básico Incondicional (RBI) nunca foi implementado em país nenhum para além da Finlândia – questão tecnológica e risco das pessoas ficarem sem emprego. Todos deveriam ser acesso a um montante mínimo para viver.

O Estado-Social tem várias funções: redistribuição do rendimento, o fornecimento de bens primários e a redução do risco, incerteza e informação assimétrica (ex: ao disponibilizar a internet a mais pessoas, estamos a diminuir a informação assimétrica, contribuindo para uma maior justiça social).

Estado de Bem-Estar



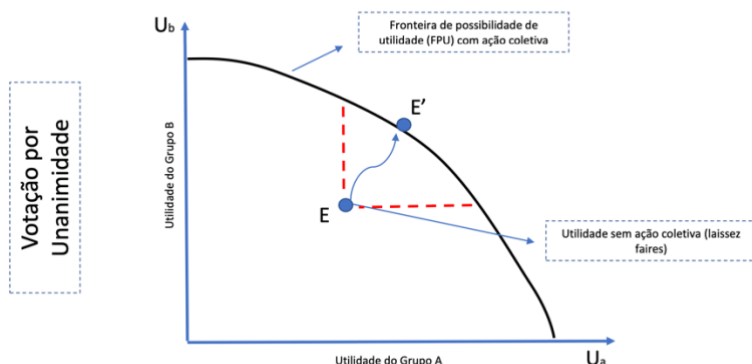
Estado de Bem Estar



Estado Imperfeito – esta conceção assenta na pergunta: Será que o Estado prossegue sempre o interesse público? A resposta é Não, pois assume-se que os cidadãos, quer na esfera privada, quer na esfera pública, defendem sempre os seus interesses pessoais. A ideia de Estado Levitã refere que o Estado tende a crescer em relação ao setor privado, sendo que esse crescimento torna-se prejudicial para a sociedade e para a economia.

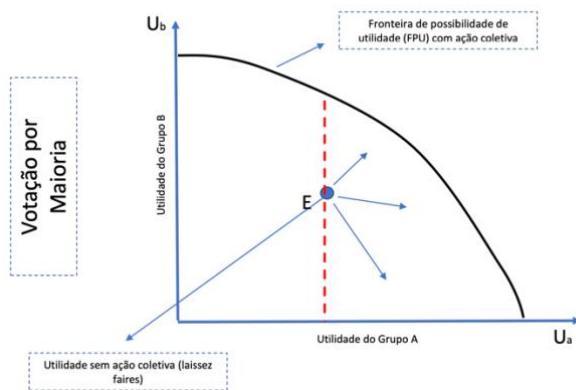
As regras de votação, condicionam e influenciam o bem-estar geral da sociedade

Estado Imperfeito



Quando se toma uma decisão política e económica, se o método de votação for a unanimidade, de certeza que vamos ter que encontrar um ponto intermédio que seja benéfico para ambos os grupos sociais, melhorando o bem-estar de ambos. Qualquer decisão por unanimidade estará na Fronteira de Possibilidades de Utilidade (FPU). Defende que só há decisão que aumente o bem-estar social se esta for obtida através de votação por unanimidade.

Estado Imperfeito



Se a regra for votação por maioria, a decisão pode ser boa para todos ou boa apenas para um grupo (A), sendo má para os outros (B).

Nota: Não intervenção do estado na questão dos costumes e intervenção do estado nas questões económicas (visão da esquerda). A visão da direita é precisamente o contrário: Intervenção do Estado em questões dos costumes e não intervenção do estado em questões económicas. As questões sociais e económicas dividem a esquerda da direita.

Estado Imperfeito

De acordo com a ideia de Estado Imperfeito, o Estado apresenta várias falhas (exatamente como o mercado):

- ⇒ A procura do Estado em atender a interesses específicos dos agentes económicos (i.e., benefícios fiscais, etc.), tende a aumentar a quantidade dos agentes que procuram favorecimentos especiais (“rent seeking”);
- ⇒ Os governos têm menos informação sobre a eficácia da utilização dos serviços públicos do que os serviços da administração pública, o que conduz a gastos públicos excessivos (teoria da burocracia). A forma como a função pública funciona tende a fomentar as práticas burocráticas (grande tempo de espera entre a tomada de uma decisão e a entrada desta em prática).
- ⇒ As decisões políticas estão sujeitas aos ciclos eleitorais e, neste sentido, conduzindo a que a atuação do Estado não visa a estabilização económica mas os interesses eleitorais. As políticas têm um horizonte temporal curto (ex: 4 anos), não havendo decisões a longo-prazo.
- ⇒ Regime democrático assenta nos votos dos adultos, pelo que as decisões políticas privilegiam as gerações presentes em detrimento das gerações futuras (iniquidade intergeracional); Não existe solidariedade intergeracional (as decisões políticas só têm em consideração um certo grupo populacional – os adultos, menosprezando os interesses dos jovens e dos adultos) – Exemplo: Problema das Alterações Climáticas.

⇒ Entidades reguladoras em setor de monopólio natural, apesar de pretenderem evitar preços monopolísticos e lucros excessivos, são muitas vezes capturadas pelas entidades que regulam (teoria da captura) – Ex: monopólio da EDP

A forma como o Estado intervêm na economia, tem implicações concretas na forma como se encara as finanças públicas

Os defensores do estado mínimo têm associado a si as finanças clássicas (orçamento equilibrado, atuação mínima do Estado, evitar o endividamento e apostar nos impostos, criação de mercados autorregulados, funcionando de forma autónoma face ao Estado)

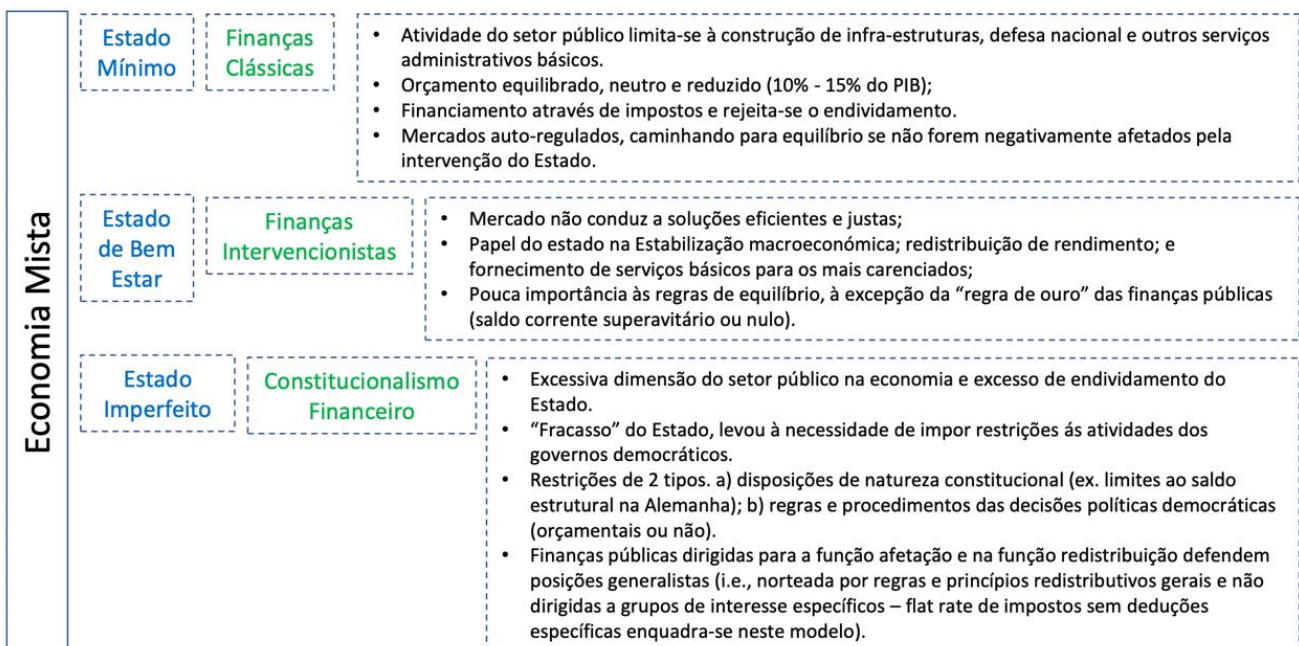
Os defensores do estado de bem-estar têm associado a ideia de finanças intervencionistas (o défice serve para estimular a economia, sendo que o endividamento deve ser controlável e sustentável)

Os defensores do estado imperfeito está associado ao constitucionalismo financeiro (leva-nos para a introdução de restrições de dois tipos: restrições de natureza constitucional (imposição de limites ao endividamento) e restrição de regras e procedimentos no âmbito das decisões políticas democráticas.

O que devem ser as “Finanças Públicas Modernas”?

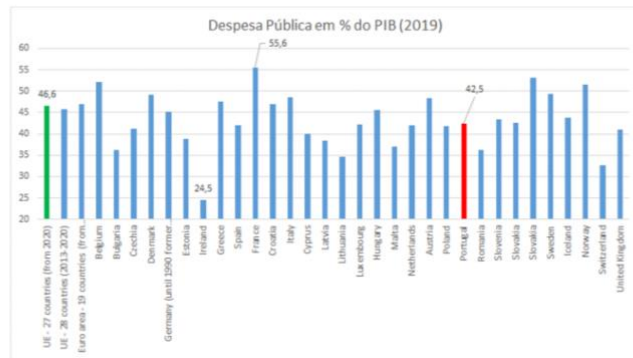
⇒ Não existe resposta definitiva para esta questão. Contudo, a prática de

A forma como o Estado intervêm na economia, tem implicações concretas na forma como se encara as finanças públicas.



alguns países europeus permitem-nos identificar algumas características comuns, nomeadamente:

Relativamente à dimensão ótima do setor público não existe uma regra definida. No respeito das características identificadas, a diferença entre países é evidente (ver por exemplo, peso da despesa pública no PIB).



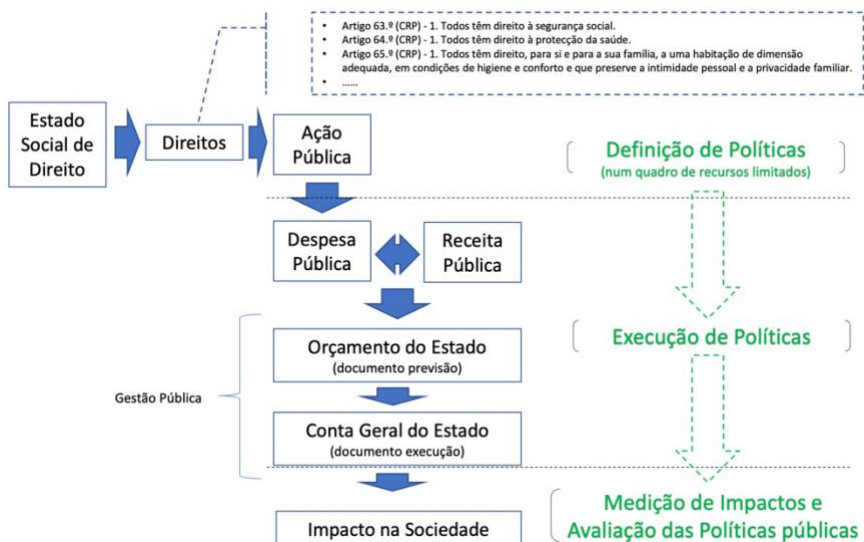
<https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/cofog/>

sustentabilidade das despesas de segurança social e da saúde);

- ⇒ O OE incorpora parcela das despesas relacionadas com a afetação de recursos e crescimento económico e outra dirigida à justiça social e diminuição das desigualdades.
- ⇒ Despesas correntes totalmente financiadas por receitas correntes (impostos) e parte das despesas de capital financiadas por recurso ao endividamento.
- ⇒ A atividade financeira do Estado não se limita às administrações públicas mas também abrange o setor empresarial do Estado (que deve ser limitado e funcionar de acordo com regras de mercado por questões de concorrência).

⇒ Devem ser sustentadas, o que significa que os défices públicos e a dívida pública são controladas de forma a manterem uma estabilidade intertemporal (o que parece exigir regras de natureza constitucional, bem como a

Quadro geral daquilo que vamos estudar mais à frente. Vamos entrar naquilo que tem a ver com o orçamento de estado (receitas e despesas).



Relativamente à dimensão ótima do setor público no PIB, não existe nenhuma regra geral (varia de país para país).

O Estado Social de Direito possui certos direitos que estão consagrados na CRP. Estes direitos só podem ser garantidos com certos custos, existindo uma ação pública em que se define as políticas que se devem adotar. A despesa pública e a receita pública são duas forças opostas que influenciam a formação do Orçamento de Estado (é um documento de previsão da receita e de limites à despesa. Limita também o endividamento). Depois temos a Conta Geral do Estado (documento de execução). Por fim, tudo isto tem um impacto na sociedade.

Problemas das Finanças Públicas: Os dados não estão facilmente disponíveis, principalmente as informações mais detalhadas acerca dos indivíduos ; As conclusões e os resultados obtidos nunca correspondem totalmente à realidade, sendo formados à base de modelos económicos ; A administração pública e as finanças públicas estão dependentes do poder político.

Nota: Parte-se sempre da despesa, definindo-se posteriormente a receitas

Ponto 1.6 - Fundamentos para a Intervenção Pública na Economia

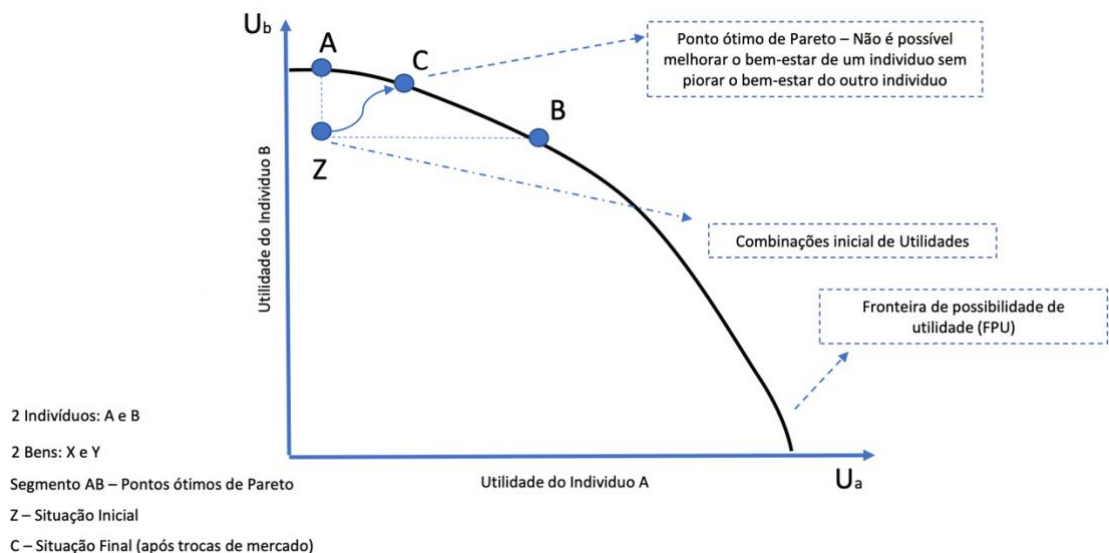
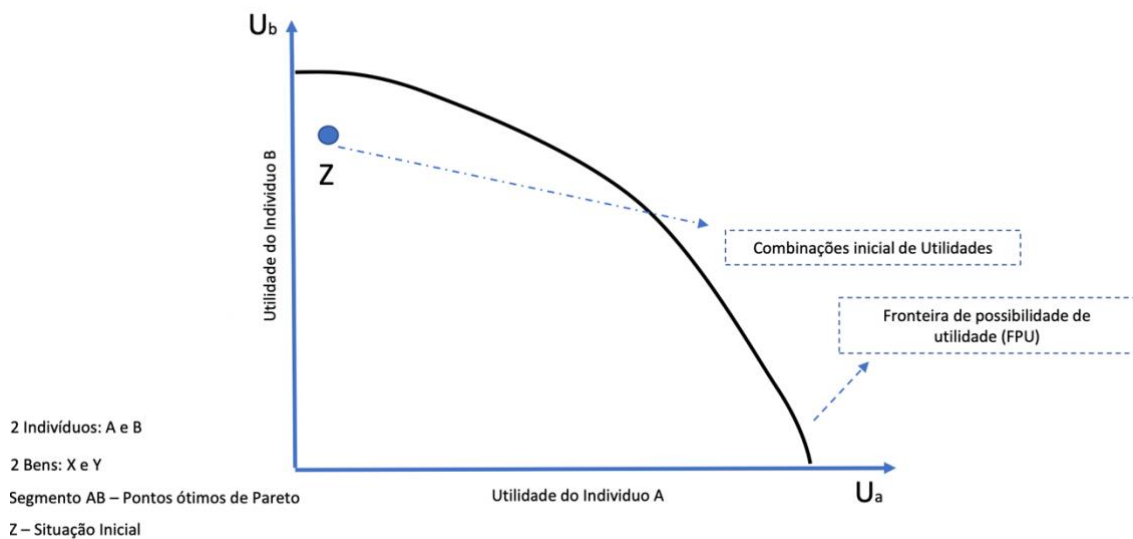
Há dois grandes teoremas que justificam a intervenção do estado:

1º Teorema – Em certas condições específicas, o mercado resolve sozinho os problemas de eficiência. O Estado tem apenas a função de assegurar que essas condições permanecem e se mantêm a funcionar. Se tal não acontecer, o Estado deve intervir para resolver falhas de mercado.

2º Teorema - Exemplo: Eu tenho uma determinada distribuição de rendimentos, e o mercado pode chegar a uma situação ótima a partir dessa distribuição de rendimentos. O Estado pode mexer na distribuição, para depois o mercado conduzir a economia para uma situação de ótimo de pareto. É válida a intervenção do Estado para assegurar a distribuição de rendimentos entre os agentes económicos.

1º teorema - Intervenção por questões de eficiência.

Numa situação em que o mercado resolve, é preciso existir uma situação de **concorrência perfeita** (isto acontece quando: 1º - Tem que haver um número grande de compradores e vendedores (ex: no mercado da eletricidade, temos muitos compradores e poucos vendedores). O preço mantém-se baixo, pois ambos são “price-takers”, não definindo o preço dos produtos sozinhos.



As tais condições de mercado de ter um estado central que controla tudo ou ter uma economia de mercado em que são os compradores e vendedores que se organizam e determinam o tal equilíbrio, quando falamos em afetação eficiente, têm de estar verificadas certas condições como concorrência perfeita. Mas quando há preço de equilíbrio e quantidade de equilíbrio está se a determinar o que vai ser produzido, quando e para quem. A concorrência perfeita é algo central na obtenção do ótimo de Pareto.

Mas como nós vimos isso nem sempre é possível, porque há **falhas de mercado**.

Essas falhas de mercado são os bens públicos, as externalidades, poder de mercado e a existência de assimetria na informação. Estas falhas de mercado justificam pelo 1º teorema a intervenção pública.

Bens Públicos – existem bens, que pelas suas características, se torna difícil obter acordos voluntários para a sua provisão (ex: defesa nacional)

Externalidades – ex: estou a fumar num sítio. O fumo libertado é uma externalidade negativa que afeta os outros.

Poder de Mercado – Ausência de mercados de concorrência (existência de situações de monopólio, oligopólio, entre outros)

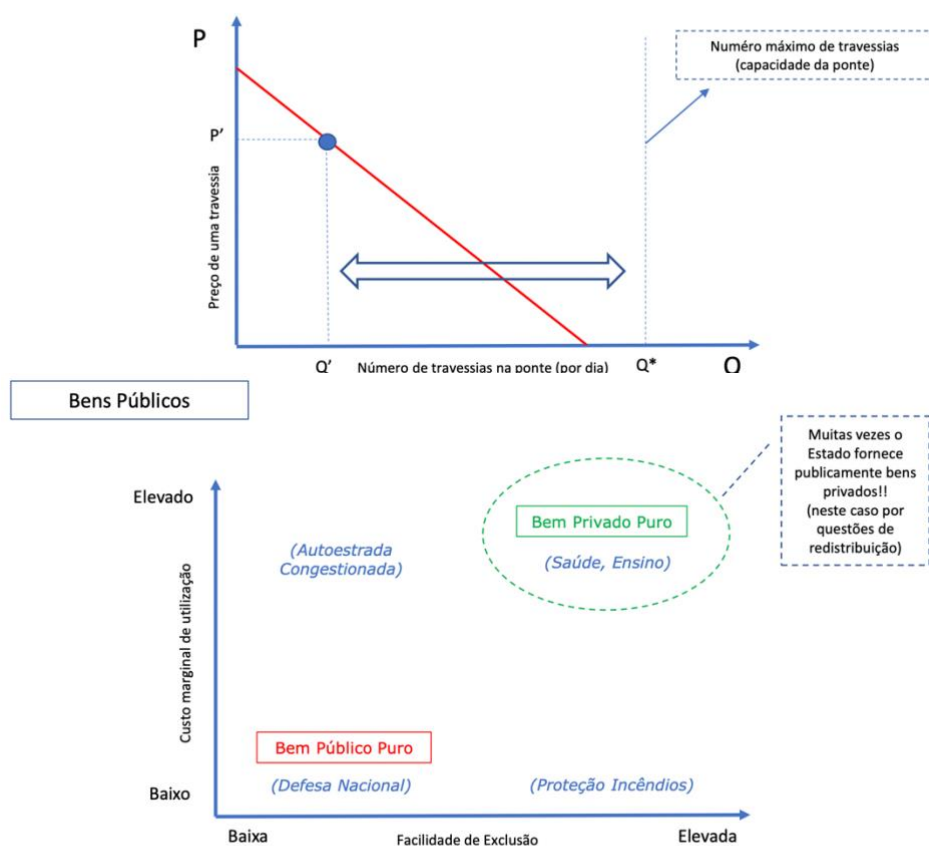
Assimetrias de Informação - Quando uma parte tem mais informação sobre um produto do que a outra parte (ex: quando o vendedor sabe mais sobre o produto do que o comprador).

Bem público

O que é um **bem público**? Definem-se em função da sua **não rivalidade** no consumo e na dificuldade ou **impossibilidade de exclusão** no seu acesso (ex: defesa nacional, iluminação pública). Não há nenhum custo adicional se mais uma pessoa começar a beneficiar do bem público. É isto que distingue os bens públicos dos bens privados.

Num bem privado é possível impedir um indivíduo de consumir, mas num bem público não (ex: numa autoestrada, é possível monitorizar e controlar o tráfego de uma certa pessoa. Isto é um bem privado. Exemplo: as praias são um bem público).

Em algumas situações, o Estado cobra pela utilização de bens ou serviços públicos, conduzindo a situações de ineficiencia.



Em certas situações, o Estado cobra pela utilização de bens ou serviços públicos, conduzindo a situações de ineficiência (ex: pontes, fronteiras).

Custo marginal de utilização – quanto é que custa para mais uma pessoa estar a utilizar a coisa

Facilidade de exclusão – nível de dificuldade para excluir alguém de um certo bem/coisa/serviço

A rivalidade e a exclusão são os critérios para classificarmos um bem como público e privado.

Há uma zona cinzenta (ex: proteção de incêndios – podem decidir apagar o fogo aqui e não apagar o fogo ali. Assim, está-se a excluir algumas pessoas. Isto é um bem público com limitações). Existem bens públicos puros e não puros.

As tais condições de mercado de ter um estado central que controla tudo ou ter uma economia de mercado em que são os compradores e vendedores que se organizam e determinam o tal equilíbrio, quando falamos em afetação eficiente, têm de estar verificadas certas condições como concorrência perfeita. Mas quando há preço de equilíbrio e quantidade de equilíbrio está se a determinar o que vai ser produzido, quando e para quem. A concorrência perfeita é algo central na obtenção do ótimo de pareto.

Mas como nós vimos isso nem sempre é possível, porque há falhas de mercado.

Essas falhas de mercado são os bens públicos, as externalidades, poder de mercado e a existência de assimetria na informação. Estas falhas de mercado justificam pelo 1º teorema a intervenção publica.

⇒ **Recapitulando:**

Bem público – podemos distinguir do privado em função do conceito de rivalidade e do conceito de exclusão.

Rivalidade – se comer 2/3 de um bolo sobra um 1/3, se estiver na praia a apanhar sol, na realidade, a pessoa do lado, não deixa de apanhar solo.

Exclusão – eu não posso impedir ninguém de consumir oxigénio ou de ir à praia. Portanto a ideia entre bem publico e privado pode ser vito através destes 2 critérios.

O ic19 de manha não será bem um bem público, porque a estrada estará completamente congestionada...

Também quando taxa um bem público, limito a utilização que aquilo poderia ter. Depois temos o ex da CREL que gera o congestionamento da 2Circular.

Saúde e educação posso excluir e há rivalidade. Aqueles são bens privados que são fornecidos pelo Estado.

Se aumentar um bocadinho a poluição, o custo para mim será perder o triângulo vermelho. E a fábrica que pode poluir aquilo ganha o verde todo.

Se a fábrica me der uma fatia do verde (uma indemnização) superior àquele triângulo vermelho que foi o que eu perdi, a fábrica consegue fazer com que eu autorize a poluição. Esta é a lógica do teorema de Coase.

Ao contrário, se o direito estiver do lado da empresa que quer poluir, então quem vai ser compensado é a empresa. Então quem vai ter de pagar sou eu. Porque eu benefício o verde todo com aquela poluição e a empresa perde só aquele triângulo vermelho e vai se chega ali a um ponto.

Isto quer dizer que na prática quer o dto esteja de um lado de um ou outro, aquilo vai se estar no ponto de interseção em equilíbrio. – **Teorema de Coase**.

Situação de equilíbrio e aquela em que há determinado nível de poluição ótimo.

Poder de Mercado

Já vimos há bocado que o mercado é a base do funcionamento das economias. E o mercado é constituído por quem? Compradores e vendedores. Lugar físico (se for um mercado aqui em Lisboa) ou contexto (caso da bolsa de Nova Iorque por ex, onde já é tudo eletrónico). Para cada bem, serviço... há um mercado. Normalmente pressupõe-se que há um número grande de compradores e vendedores. Quando se falava na situação de concorrência perfeita significa que há n compradores e n vendedores. Com característica importante. Gráfico em equilíbrio. Só uma pessoa a pagar diferente não altera aquele gráfico porque aquilo é feito com base em muitas pessoas.

Tipos de Mercado	Número de empresas	Produtos	Barreiras à entrada	Observações
Concorrência perfeita	Muitas	Idêntico	Nenhumas	Informação Perfeita
Concorrência Monopolística	Muitas	Similar, mas com pequena diferenciação	Nenhumas	Algum poder de mercado
Oligopólio	Poucas	Idêntico ou diferenciado	Moderadas	Poder elevado de mercado
Monopólio	Uma	Nenhum substituto	Altas	Poder absoluto no mercado

Concorrência perfeita – não existe ninguém com possibilidade de influenciar o preço, há tantos que fica difícil ... Para além disso, os custos de entrar e sair são 0.

Quando há poder de mercado há uma situação

em que alguém, comprador ou vendedor tem um poder acima dos outros.

Nos supermercados aquilo está nas prateleiras consoante o preço que o supermercado paga ao fornecedor. O fornecedor está sujeito ao poder de um comprador, tem que vender barato para lá estarem os produtos. Mas o caso mais comum é poder de mercado ao nível dos fornecedores.

As situações de monopólio com uma só empresa (era o caso da EDP), só havia um produto, altas barreiras à entrada - poder de mercado absoluto.

Há situações de monopólio natural – o mercado naturalmente tende para ali, resultando da natureza da atividade. Aí o Estado tem que intervir. No caso da eletricidade como é que o estado interveio?

Assimetria na Informação

Prof falou já na aula passada sobre o efeito manada. É o que está a acontecer hoje com a criptomoeda.

A assimetria ocorre quando uma das partes tem mais informação, conduzindo a diversos problemas.

1.º problema

Risco moral – (quem tem seguro contra todos os riscos que inclui danos próprios pode ser um bocadinho mais descuidado a conduzir do que quem tem um seguro só contra terceiros) – isto tem a ver com risco moral. A seguradora não tem capacidade de controlar o comportamento do segurado mesmo que ele se torne mais negligente.

O Estado ao ser o lender of last resort também aumenta o risco moral dos bancos.

Este risco moral, pode ocorrer por via do indivíduo poder assumir mais risco por estar coberto.

Do ponto de vista conceptual, como é que eu trato este problema? É através do chamado modelo de Agente-Principal. Este modelo é muito útil para um jurista. Quando se elabora um contrato tem de ser perceber quem é o agente e o principal. Quem dá a ordem e quem executa.

⇒ **Principal** – quem propõe o contrato

⇒ **Agente** – quem decide se aceita o contrato e se pauta as suas ações de acordo com o contrato.

Num seguro automóvel – principal é a seguradora e o agente somos nós.

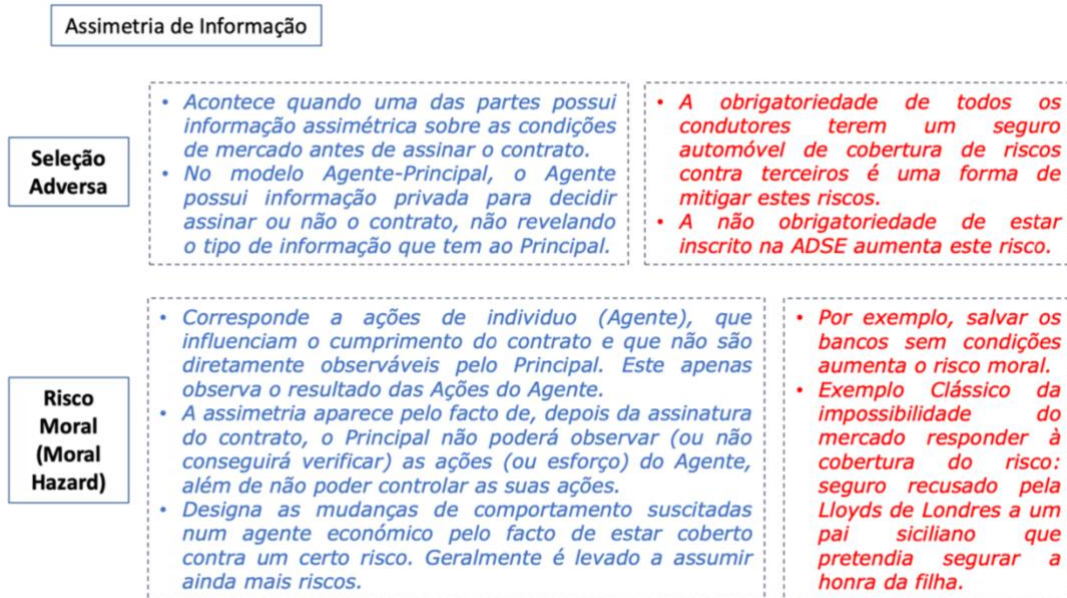
Há conflito de interesses entre o agente e o principal. O principal será o responsável pelo desenho do contrato. (depois não dá sempre para controlar se o comportamento é sempre feito de acordo com o contrato).

Daqui resultam 2 fenómenos -risco moral e seleção adversa.

A assimetria ocorre porque depois do contrato o principal não consegue verificar as ações do agente – no caso do risco moral.

2º Problema

Um outro tema tem a ver com a **seleção adversa** – uma das partes tem informação assimétrica sobre as condições de mercado antes de assinar o contrato.



Porque há seguro obrigatório nos carros? Se não fosse obrigatório haveria condutores que pelo facto de conduzirem pouco não lhes compensaria pagar o seguro. O Estado corrige isto no âmbito dos seguros, impondo um seguro obrigatório no âmbito do automóvel.

Cada produtor e cada consumidor enfrentam preços e não podem influenciar esses preços.

⇒ Recapitulando:

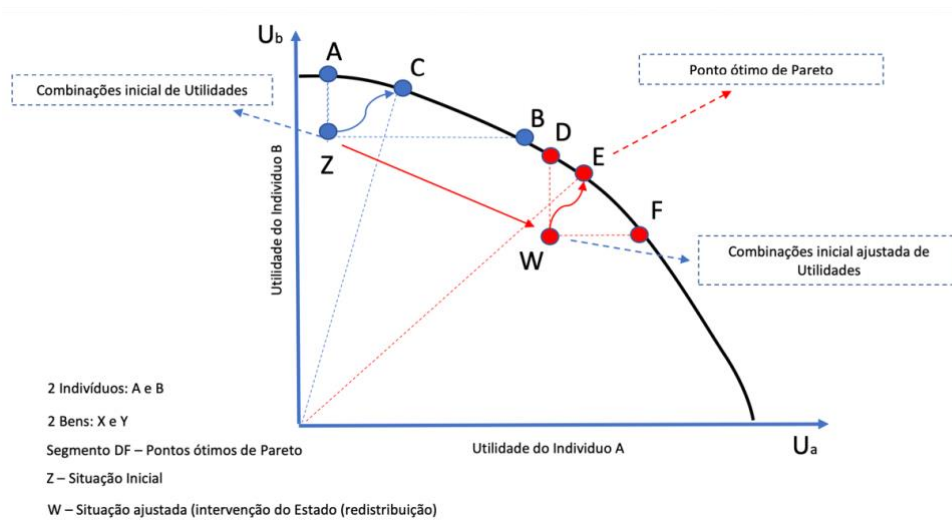
Temos 2 problemas: **risco moral** (comportamento negligente do agente, fazendo aumentar o risco do contrato sem que o principal tenha capacidade para controlar esse risco – ex: é por isso que existem os seguros contra todos os riscos, principalmente nos contratos de locação) e a **seleção adversa** (o agente tenta mais informação do que o principal, só entra no contrato em determinadas circunstâncias – ex: se eu sei que tenho muitos acidentes de carros, vou fazer um seguro rodoviário. Se eu for um bom condutor e não tiver tido acidentes nenhuns, não vou gastar dinheiro nenhum nisso).

Tipo de Falha de Mercado	Tipo de Intervenção Pública	Exemplos
Bens Públicos	Despesa pública em bens e serviços	Defesa Nacional Jardins Públicos
Externalidades Positivas	Despesa com subsídios	Subsidio a associações de utilidade pública
Externalidades Negativas	Impostos	Imposto sobre a gasolina, tabaco, etc.
Poder de Mercado/Concorrência Imperfeita	Regulação	Regulação das telecomunicações através dos Instituto de Comunicações de Portugal
Informação Assimétrica	Regulação	Regulação da informação sobre bens de consumo através da Direção Geral de Defesa do Consumidor.

As falhas de mercado resultam numa intervenção pública (ex: se há uma externalidade negativa então o estado intervém e cobra impostos – impostos sobre o tabaco, a gasolina).

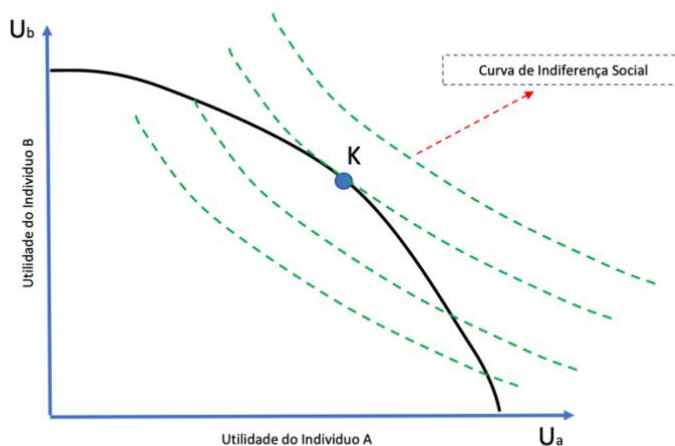
2º teorema - Refere que qualquer afetação eficiente (ótimo de Pareto) pode ser um equilíbrio competitivo que pode ser obtido por via de uma apropriada redistribuição de dotações iniciais dos agentes económicos. Ou seja, uma solução eficiente (ótimo de Pareto) pode ser alcançada por via de uma redistribuição inicial de direitos de propriedade (realidades por exemplo pelo Estado), quer por via do funcionamento do mercado.

Basicamente, se houver injustiça na distribuição inicial de rendimento, o Estado pode e deve ajustar e corrigir essa injustiça, conseguindo depois o mercado atingir uma situação de ótimo de Pareto sozinho, tornando-se eficiente (ex: O Estado é uma espécie de treinador que reposiciona os jogadores, fazendo a equipa funcionar).



A deslocação de Z para W é o resultado da intervenção do estado, tornando o mercado mais justo

Qual o ótimo de Pareto socialmente justo?



Ponto 30 –
 Curva de

Indiferença Social – expressa a vontade do coletivo. Procura-se maximizar a utilidade social.

Nota: É importante ler e interpretar estes gráficos (questões de eficiência e justiça social).

Ótimo de Pareto - É quando não se pode deslocar o ponto do sítio, pois isso significaria necessariamente menos utilidade para um dos grupos. É um meio-termo, um ponto harmonioso quanto à distribuição da utilidade.

Quais são as razões da Intervenção Estatal?

- Promover a igualdade de oportunidades, diminuição da desigualdade na repartição do rendimento e diminuição do risco individual através da partilha do risco

Tipo de Objetivo para Promover Justiça Social	Tipo de Intervenção Pública	Exemplos
Promover a igualdade de oportunidades	Despesa pública em bens de mérito (i.e., saúde, educação, etc.)	Provisão pública de escolaridade básica Provisão pública de cuidados de saúde primários
Diminuição da Desigualdade na repartição do rendimento	Tributação e Despesa com Prestações Sociais	Tributação progressiva do IRS Esquema redistributivo de pensões de segurança social
Diminuição do risco individual através da partilha do risco	Despesa com Prestações Sociais	Subsidio de desemprego, doença e pensões de invalidez, etc.

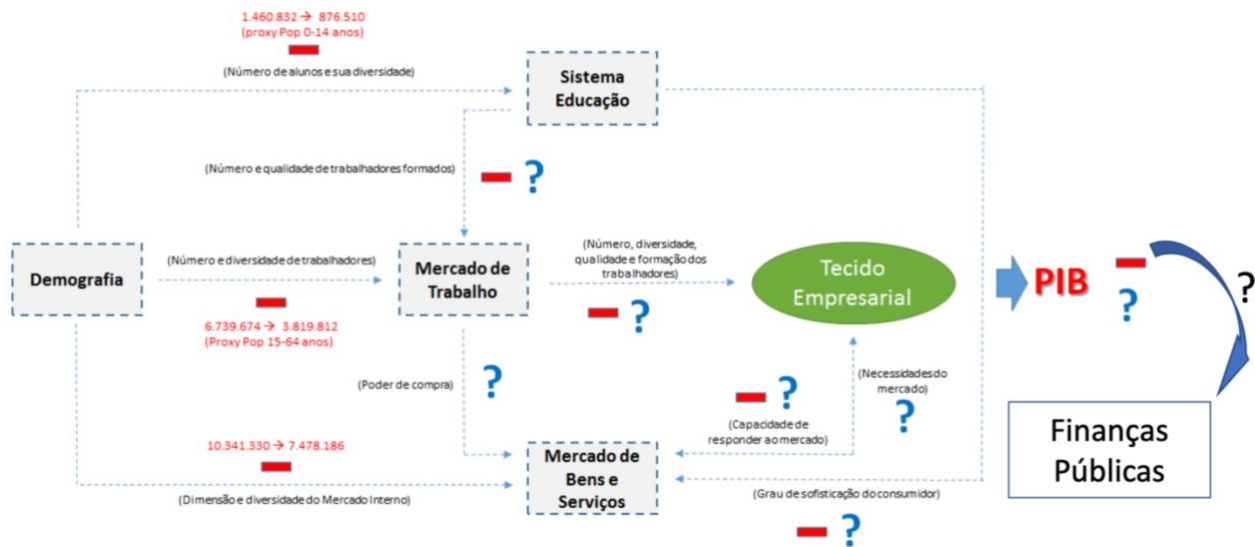
Só há possibilidade de arrecadar receita se houver despesa. Quanto maior for a taxa de imposto menor é o incentivo ao trabalho.

Outros Aspectos: Conflitos entre Eficiência e Equidade:

Custos de Redistribuição: Custos da máquina administrativa; Impostos e desincentivo ao trabalho (quanto maior for a taxa de imposto menor é o incentivo ao trabalho – quando estou a trabalhar 1 hora a mais sei que estou a pagar impostos no escalão salarial mais elevado. Isto acontece porque quem ganha mais deve pagar mais, de acordo com a justiça/equidade social. Os contribuintes pensam: se tudo o que ganho é para dar ao Estado, não vale a pena eu trabalhar).

Provisão pública de Bens Privados: Sobreconsumo (os consumidores não estão a pagar o verdadeiro custo, existindo consumo a mais por parte dos consumidores) – Ex: urgências - Para diminuir essas filas de espera nas urgências, surgiram as taxas moderadoras (visa limitar o consumo).

▸ O novo contexto Económico social coloca inumeros desafios às
Finaças Públicas:



O novo contexto económico social coloca inúmeros desafios às Finanças Públicas: demografia, mercado de trabalho, mercado de bens e serviços, sistema nacional de saúde, educação, entre outros. Todos estes fatores influenciam a produtividade económica de um país. Por exemplo, como a nossa pirâmide etária está invertida, o país deve passar a produzir produtos de maior valor acrescentado.

Nota: Os impostos dependem do Circuito Económico e do PIB (para cobrar impostos é preciso ter uma economia que produza).

Módulo II – O DUO FINANCEIRO PÚBLICO: DESPESA E RECEITA PÚBLICA

Ponto 2.1– Teoria Geral da Despesa Pública (Bloco A)

Vamos entrar na análise sobre a receita e a despesa do Estado, numa perspetiva jurídica. No orçamento existe uma indicação sobre limites de despesa e uma previsão sobre a receita (há mais regras sobre receita do que sobre despesa). No lado da despesa há mais discricionariedade/liberdade, enquanto que as receitas são previamente previstas com mais rigor. Temos como documento base a Lei do Enquadramento Orçamental.

Vamos falar primeiro sobre o conceito de despesa e depois o conceito de receita. Depois vamos falar do caso particular da Segurança Social.

Teoria da Despesa Pública

Definição de Despesa Pública: A despesa pública consiste na utilização de recursos (elemento objetivo) por entidades públicas (elemento subjetivo) na aquisição de bens ou serviços para a satisfação das necessidades públicas (elemento finalístico). A Despesa Pública tem 3 elementos fundamentais.

Elemento Subjetivo – Quem é que faz a despesa? Qualquer sujeito público (a administração central, a administração regional, local e os fundos da segurança social que têm regras próprias).

Elemento Objetivo (tem a ver com um gasto concreto) – Está ligado a uma despesa monetária/pecuniária, podendo também ter outro tipo de natureza (ex: os benefícios fiscais podem traduzir-se em despesas fiscais).

Elemento Finalístico – Porque é que vamos fazer aquela despesa? Qual é a finalidade da despesa? Tem que haver um interesse público por detrás de uma despesa pública, tornando-se verdadeiramente legítima. As necessidades de interesse público justificam a despesa pública.

A despesa total pode ser vista de duas formas: na ótica das contas nacionais (é aquela que interessa para calcular o PIB) e na ótica de contabilidade pública (olha-se mais para o orçamento o Estado).

Ótica das Contas Nacionais

Temos as **despesas correntes** (temos os bens e serviços gastos durante 1 ano pela Administração Pública para satisfazer determinados compromissos. Ex: pagamento dos funcionários, pagamento de pensões) e as despesas de capital (temos as despesas de investimento ou subsídios ao investimento). A despesa corrente primária é a verdadeira despesa corrente (não inclui juros).

Temos também a **despesa de capital** que compreende as transferências de capital, sob a forma de subsídios ao investimento e outras transferências de capital, bem como as despesas de investimento (formação bruta de capital e aquisições líquidas de cessões de ativos não financeiros não produzidos).

Nota: Os juros que o Estado tem pago aos credores tem vindo a diminuir.

Ótica da Contabilidade Pública

Nós temos que ter algum cuidado, porque os números vão ser diferentes. A chamada despesa orçamental compreende todos os gastos de natureza orçamental. A despesa da contabilidade pública é aquela que está mais próxima da despesa nacional. Temos que ver o que é despesa efetiva e despesa não efetiva (despesa efetiva é quando a despesa tem valor económico). É preciso contabilizar todos os movimentos e transações económicas ocorridas. A

despesa efetiva corresponde na prática às despesas que alteram definitivamente o património financeiro líquido.

Estas classificações da despesa pública têm como objetivo permitir compreender onde é que o Estado gasta o seu dinheiro (onde e como é que o Estado gasta o seu dinheiro, bem como, assegurar mecanismos para controlar a despesa pública).

De acordo com a Lei do Enquadramento Orçamental, nós temos 3 tipos de classificações:

Estas Classificações têm diplomas próprios, regulando-os individualmente:

Classificação Orgânica – dá-nos uma visão da despesa tendo por base a estrutura orgânica do Estado (numa lógica de ministérios, secretarias de Estado, entre outros). Dá-nos uma ideia do organismos estatal que realiza uma despesa. Tem uma limitação: não olha para despesas que são partilhadas por vários órgãos (ex: rede de cuidados continuados – encontram-se em lares residenciais, havendo apoio de enfermeiros e médicos – Quem financia esta rede é a segurança social, o ministério da saúde e o próprio utente). Trata-se de uma abordagem limitada no sentido em que não tem em consideração que existem despesas que são partilhadas entre vários ministérios. A Classificação Orgânica é prevista pelo Decreto-Lei 26/2002, nomeadamente o art.5º.

Classificação Funcional – dá-nos a conhecer a natureza das funções do Estado, bem como, o seu custo (ex: defesa nacional). Isto está previsto no Decreto-Lei 171/94, nomeadamente o art. 1º e os seus anexos. Do ponto de vista funcional, pode existir boa e má despesa pública (se o dinheiro for bem ou mal gasto).

Classificação Económica – divide as despesas em gastos correntes e em formação bruta de capital fixo (tem a ver com o investimento). Ou seja, existem despesas correntes e despesas de capital. Também disposto no Decreto-Lei 26/2002, mais concretamente o art. 3º.

Nota: É preciso conjugar as 3 classificações para conseguir entender a Despesa Pública

Nota: Onde é que o Estado corta primeiro na despesa? Corta primeiro no investimento

É possível classificar a Despesa Pública de outra forma: Consumos, Transferências e Investimentos

- i. **No consumo:** Despesas de funcionamento do Estado, ou seja, despesas correntes do designado consumo público (despesas de pessoal + despesas de aquisição de bens e serviços correntes) + juros.
 - A. Consumos = consumo público + juros
 - B. Consumos = despesas correntes – transferências correntes

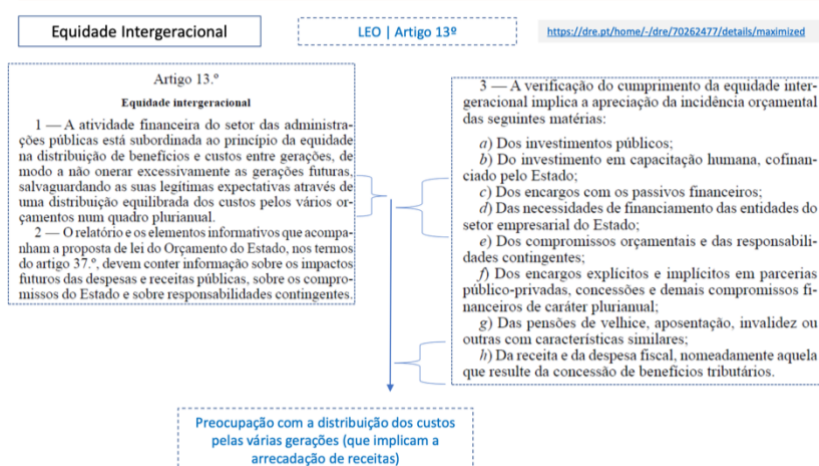
ii. **Nas transferências:** Prestações unilaterais do Estado para outro ente económico (público, privado e exterior) sem uma contrapartida direta associada. Incluem-se as transferências para as administrações públicas: fundos e serviços autónomos, administração local, segurança social e regiões autónomas. Incluem também os subsídios (indenizações compensatórias) para unidade do setor empresarial do Estado.

- Transferências = transferências correntes + transferências de capital

iii. **Nos investimentos:** Os investimentos abarcam todo o conjunto de despesas com efeitos na formação de capital fixo, que perduram no tempo, estendendo-se o seu efeito para além do período orçamental a que diz respeito.

Logo, a despesa pública não passa do conjunto de consumos, transferências e investimentos, promovidos com a utilização de meios económicos e monetários, por parte do Estado.

Teoria Geral da Receita Pública



A contabilidade pública implica os movimentos de entrada e saída financeira. As diferentes contabilidades coexistem na Administração Pública.

Dentro da Contabilidade temos 3 tipos de Contabilidade: Contabilidade Orçamental, Financeira e Analítica:

A **contabilidade orçamental** corresponde a uma ótica de caixa, em que são considerados os recebimentos e pagamentos ocorridos em dado período. Trata-se de um sistema mais vocacionado para os aspetos ligados à gestão e ao controlo de tesouraria. O registo assenta em recebimentos e pagamentos, ou seja, privilegia o princípio de caixa. No caso específico da despesa é efetuado o registo do cabimento, compromisso, autorização de pagamento e do pagamento.

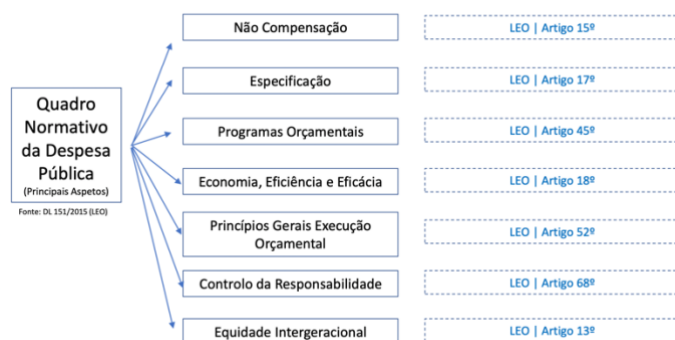
A **contabilidade financeira** é o ramo da contabilidade que se direciona, essencialmente, para o relato financeiro de determinada organização/empresa para o exterior, nomeadamente proprietários, investidores, credores, bancos,

Estado, Finanças e Segurança Social, e outros interessados, incluindo a organização e a apresentação das demonstrações financeiras. Inclui ainda a aglomeração de todos os dados necessários legalmente para tal fim. A contabilidade financeira tem uma periodicidade definida (mensal, trimestral, anual, por exemplo). Em suma, a contabilidade financeira é o registo e comunicação periódica de informações de âmbito económico e financeiro – relativo a uma determinada empresa – às pessoas e entidades externas com interesses na mesma, condicionada a exigências legais e requisitos fiscais.

Dá-nos a situação verdadeira de uma empresa (dá-nos a visão global de uma empresa, incluindo receitas, despesas, gastos, valor patrimonial, etc.). Esta contabilidade tem que ser divulgada.

A **contabilidade analítica** é um ramo da contabilidade que analisa os quadros e mapas empresariais, nomeadamente os balanços, as demonstrações de contas e fluxos de caixa para estes auxiliarem os gestores intermédios e de topo na gestão e administração da empresa. O seu objetivo é apurar os resultados de cada atividade, avaliando as suas estruturas de custos e de proveitos. A contabilidade analítica permite, por exemplo, determinar o total de vendas, os custos correspondentes e o lucro/prejuízo, por ramos de atividade, produtos, serviços, clientes ou outros elementos. É em vários casos aplicada a projetos de investimento, visando perceber se devem ser financiados ou não (se podem ou não atribuir lucro). Esta contabilidade é só para consumo interno.

Principais Aspetos da Lei do Enquadramento Orçamental



Princípio da Não Compensação (artigo 15º LEO)

Nós temos que registar efetivamente todas as despesas e receitas pela seu valor integral (esta ideia é fundamental no âmbito da administração pública).

Operações com derivados financeiros

Ex: nós queremos comprar proteção económica contra a falência da Repsol. E vamos contratualizar o seguinte: Se a Repsol falir a outra parte paga 10 000 euros, até ela falir eu vou pagando um valor mais baixo todos os meses. Estes

aspectos financeiros estão associados a um valor nominal (os ativos financeiros e com juros implicam que se assumam integralmente a despesa e a receita)

Nota: O termo imparidade corresponde a um valor económico não recuperável (ex: eu investi dinheiro numa empresa, e agora descubro que aquilo que apostei, que foram 10 euros, já não são recuperáveis, pois a empresa está em falência).

Desorçamentação (significa retirar algo do orçamento. Ao invés de fazer uma determinada despesa que fica refletida integralmente no orçamento, pode-se encontrar uma forma de colocar essa despesa fora do orçamento de estado, não sendo contabilizado). Exemplo de desorçamentação: parcerias público-privadas (O Estado quer construir uma autoestrada que custa 100 milhões de euros e demora 3 meses a ser construída. A despesa registada seria de 100 milhões de euros. Há uma alternativa: invés do estado ser o dono do autoestrada, há uma empresa que constrói a autoestrada e fica com o direito de a explorar durante 50 anos, ficando com as receitas da mesma. Nesta hipótese, não houve despesa do Estado. Outra alternativa: o Estado terá que compensar a empresa todos anos, compensando-a pelo valor da diferença do volume de tráfego rodoviário que houve a menos em comparação com aquele que foi previsto no contrato.

Conceito: A desorçamentação é o processo pelo qual parte das despesas e das receitas que antes eram objeto de relevação orçamental passam a estar na esfera de entidades fora do âmbito das Administrações Públicas não ficando sujeitas ao controlo financeiro da execução do OE.

Especificação (artigo 17º LEO)

É preciso especificar corretamente o valor das despesas e das receitas do Estado. Necessidade de classificar a despesa (ex: classificação orgânica, económica, funcional).

Programas Orçamentais (artigo 45º LEO)

Está associada a uma visão de fragmentação da despesa pública, a nível dos ministérios e secretarias de Estado. Há atividades do Estado que envolvem diferentes ministérios, daí a necessidade de incorporar na legislação portuguesa a ideia de programas orçamentais (a ideia de programa é uma ideia mais direcionada para objetivos específicos de um determinado ministério que podem ser feitos em articulação com outros ministérios). Baseia-se numa ótica de projeto/programa (envolve-se o ministério da educação, da saúde ou da agricultura num determinado programa orçamental). Esta ideia surgiu com o orçamento de 2015, sendo uma inovação. Passamos a estruturar a despesa numa ótica de programas orçamentais, garantindo a possibilidade de termos uma abordagem mais holística daquilo que é a atividade do setor público. Associado a isto temos o conceito de Plurianualidade (art. 14º).

O programa orçamental abrange as despesas correspondentes a um conjunto de medidas de carácter plurianual (por mais de um ano) que concorrem para a concretização de um ou vários objetivos específicos, relativos a uma ou mais políticas públicas (ex: combate à pobreza e à exclusão social).

Regra dos 3 E's

(regra que cumpre os critérios de **economia, eficiência e eficácia**)

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 (eficiência). Os referidos princípios implicam, também, a utilização dos recursos mais adequados para atingir o resultado que se pretende alcançar (eficácia). O nº 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

Este princípio consiste num conjunto de mecanismos que gerem corretamente a utilização da despesa pública

Como avaliar um projeto/serviço?

Matriz Swot

Pontos fracos, Pontos fortes, oportunidades, ameaças

Análise de uma tabela de comparação sobre as Parcerias Público Privadas da Saúde (com base nesta análise as PPP's geralmente implicam a poupança de vários milhões de euros para o Estado). Estes dados são sobre os investimentos públicos e privados em alguns hospitais portugueses, sendo sido disponibilizados pelo Tribunal de Contas.

O Ministro das Finanças impõe a denominadas cativações – todas as despesas estão refletidas no Orçamento de Estado. Quando se elabora um orçamento, vai-se colocar lá todas as despesas que se pretendem utilizar, ficando as entidades públicas com uma autorização de limite máximo de despesa que não podem ultrapassar (ex: 100 milhões de euros para a saúde, 200 milhões de euros para a educação).

Ex: O setor da defesa tem despesas de 100 euros num determinado ano. O Ministro das Finanças pode mandar cativar 20 euros de despesa. O Ministro das Finanças pode mandar congelar/bloquear/cativar parte da despesa que era permitida pelo Orçamento. Pode é depois haver um pedido de descativação de 20 euros efetuado pelo setor da defesa ao Ministro das Finanças (as cativações

são travões que o ministro pode acionar a qualquer momento, de forma a controlar as despesas e impedir grandes gastos). Assim, o Ministro consegue controlar os níveis de investimento público. Às vezes as despesas de capital previstas no Orçamento e as despesas de capital verdadeiras são bastante diferentes, devido ao mecanismo da cativação.

Ex: O Governo cativou 410 milhões de euros em despesa pública em 2020

Princípios de Execução Orçamental (Artigo 52º LEO)

Está ligado às questões da eficiência e da eficácia. Cada despesa em concreto tem que ser devidamente autorizada. Nenhuma despesa pode ser autorizada sem respeitar as normas legais aplicadas, haja inscrição/previsão orçamental ou exista uma satisfação dos princípios da economia, eficiência e eficácia.

Controlo da Responsabilidade (Artigo 68º LEO) – muito importante

Existem 3 tipos de controlo de responsabilidade naquilo que é a execução do orçamento: controlo administrativo, jurisdicional e política (encontra-se tudo explicado no artigo).

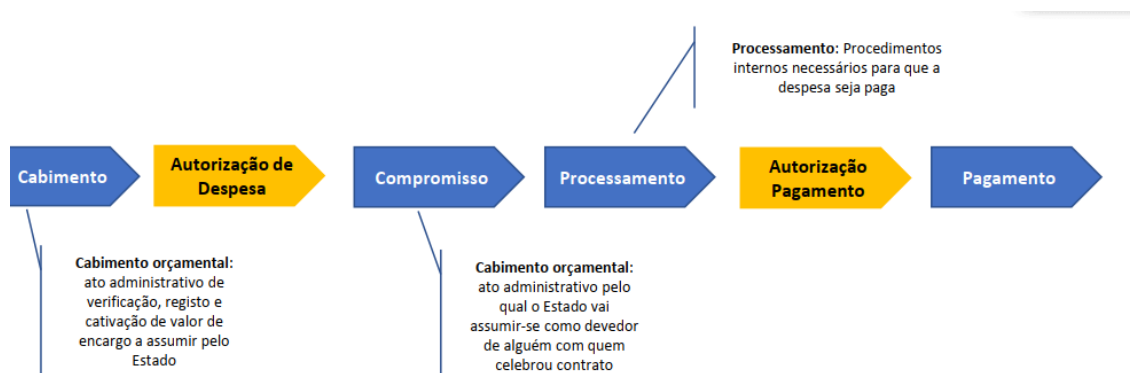
O Tribunal de Contas tem um papel central no controlo jurisdicional da execução orçamental (as suas recomendações podem ser colocadas em prática ou não).

A Assembleia da República exerce o papel de controlo político da execução orçamental (temos o governo a defender para um lado e os restantes deputados de outros grupos parlamentares, nomeadamente a oposição a puxar para outro lado). Prevalecem os interesses políticos/ideológicos.

Para que ocorra um gasto/despesa, esta tem de ser efetivamente, especificamente e concretamente autorizado. Esta lógica de autorização revela uma lógica de controlo da despesa em concreto.

O **Ciclo da Despesa** engloba várias componentes sequenciais, devendo ser adequadamente cumpridas.

O Artigo 18º estabelece que a despesa pública deve observar o princípio dos 3 E's (Economia, Eficácia e Eficiência). Neste contexto, o Ciclo da Despesa está claramente definido:



Faz-se um cabimento de 1 milhão de euros e depois alguma autoridade pública vai ter que autorizar essa despesa (têm que estar cumpridos um conjunto de requisitos legais). Depois tem que haver a assunção de um compromisso face a uma empresa específica (o número de compromisso vai ficar registado na fatura final e no sistema informático do serviço público, onde o Estado assume-se como devedor no âmbito do contrato com a outra parte). A fase do Compromisso tem uma natureza interna e administrativa, prometendo-se o Estado a realizar o pagamento. Depois temos o processamento (conjunto de procedimentos internos necessários para que a despesa seja paga). A autorização do pagamento é a fase mais exigente, devendo o processo ficar devidamente instruído. Se existir algum problema com o processo, o culpado é sempre quem autorizou o pagamento. Qualquer erro ou ilegalidade nas regras/requisitos procedimentais podem trazer responsabilidades pessoais para quem autoriza o pagamento (exemplo: o processo foi bem instruído? ; existe parecer técnico favorável? ; o fornecedor tem situação regularizada perante a segurança social e as finanças? ; existe liquidez para o pagamento? ; a área respetiva tem competência para autorizar o pagamento?).

Lei dos Compromissos – Lei de 21 de fevereiro, nº 8/2012 (e dos pagamentos em atraso): procurou evitar duas coisas: restringiu a assunção de compromissos (o compromisso passou a ser uma natureza mais complexa, existindo requisitos adicionais nomeadamente a necessidade de existência de liquidez disponível para fazer face às despesas), permitindo despesas sem o chamado fundo disponível e estabeleceu que as entidades públicas são obrigadas a efetuar o pagamento dentro de um período de 90 dias (se não pagarem dentro deste prazo, passam a pertencer a um lista de incumpridores, sendo esta de acesso público).

<p style="text-align: center;">Aprova as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas</p>
--

Esta lei impõe fortes constrangimentos na gestão quotidiana da tesouraria pública, a vários níveis: A nível **quantitativo** – arts. 5.º/1 e 3.º/f) -, **formal** – arts. 5º/3, 15º e 6º - (é preciso um número de compromisso que fica refletido na própria fatura, evitando-se que um determinado compromisso possa estar associado a pagamentos e faturas diferentes) e **contratual** – art. 9º/1 - (os pagamentos só poderão ser feitos depois do fornecimento dos bens e serviços). A inobservância desta lei implica pesadas sanções/castigos (nomeadamente de responsabilidade)

Ainda no âmbito do Controlo da Responsabilidade, vamos falar da contratação pública.

Código da Contratação Pública – é uma peça essencial para a realização de uma boa despesa, respeitando os princípios da eficiência e da eficácia. Os seus princípios são maioritariamente provenientes de diretivas comunitárias.

Princípios que devem estar na base da contratação pública:

Princípio da Transparência – Implica o dever de se publicitar a intenção de contratar e as condições do contrato a celebrar, assim como a obrigação de publicitar as regras do procedimento e critérios de adjudicação, qualificação, análise de propostas e respetivo modelo de avaliação das propostas

Princípio da Concorrência - Deve haver concorrência efetiva entre vários concorrentes que pretendem celebrar contratos com a Administração Públicas. É necessário alargar ao maior número de entidades a possibilidade de concorrerem aos respetivos concursos).

Princípio da Igualdade - devemos tratar o que é igual por igual e o que é diferente por diferente).

Nota: Temos vários procedimentos de contratação pública: por ajuste direto, concursos públicos, consulta prévia, diálogo concorrencial, parceria para a inovação, entre outros.

Pode haver a responsabilização dos dirigentes que tomaram um conjunto de decisões que foram danosas para o Estado. O Tribunal de Contas pode intervir. Existem vários **tipos de responsabilidade financeira:**

Responsabilidade financeira reintegratória: (é a mais grave, correspondendo a uma obrigação de repor nos cofres públicos o equivalente ao dano causado. Ex: lesei o estado em 10 milhões? Tenho que entregar estes 10 milhões ao Estado).

Responsabilidade financeira sancionatória: Tem uma natureza mais leve, traduzindo-se na aplicação de multa pela violação de normas financeiras (esta multa tem um máximo e um mínimo, variando se a violação foi feita por dolo ou negligência).

Fracionamento da despesa – eu posso ter diferentes contratos, mas se existe uma grande relação técnica, funcional e económica entre estes contratos, temos um fracionamento dos contratos. Isto ocorre quando se fazem vários contratos em período subsequentes (ex: faço um contrato de limpeza esta mês, outro no próximo mês e outro no próximo mês). São contratos que apesar de serem diferentes, estão relacionados entre si, não podendo ser vistos de forma separada e autónoma. Há um grau de conexão entre as diferentes operações que não permite desligá-las entre si.

Princípio da Equidade Intergeneracional (artigo 13º LEO)

É necessário ponderar adequadamente que os compromissos assumidos hoje não vão penalizar de forma irreversível aquilo que acontecerá nas gerações futuras (todas as responsabilidades e compromissos assumidos no presente têm repercussões no modo de vida das gerações futuras). É preciso ter uma visão intertemporal relativamente àquilo que são as receitas e despesas do Estado. Deverá haver uma relação de proporcionalidade entre o consumo feito e os recursos limitados/disponíveis (mais consumo no presente implica menos consumo no futuro).

Esta questão tem particular relevância no âmbito da segurança social (a relação do cidadão com a segurança social começa quando ele nasce e acaba quando ele morre). É uma relação duradoura e permanente. O sistema de pensões abarca todas as gerações (as gerações atuais que estão a contribuir para as pensões têm um encargo extraordinário).

Artigo 13.º

Princípio da coesão intergeracional

O princípio da coesão intergeracional implica um ajustado equilíbrio e equidade geracionais na assunção das responsabilidades do sistema.

Existem casos reais de pensionistas que em 2007 recebiam uma pensão, mas que deviam receber muito menos tendo em conta aquilo que contribuíram ao longo da sua vida (a carreira contributiva do indivíduo deve definir a pensão recebida). Existe uma desigualdade entre a pensão adequada e a pensão recebida (aquilo que um homem contribuiu ao longo da sua vida não chega para pagar a pensão que ele efetivamente recebe).

Não se está a dizer que as pensões são altas, está-se a dizer que as pensões em Portugal não refletem a dimensão e o peso das carreiras contributivas dos cidadãos.

Há duas formas de resolver isto: reduzindo benefícios no futuro, aumentando a riqueza nacional

Vamos olhar para a evolução da despesa ao longo do tempo (aquilo que alguns autores dizem sobre a despesa).

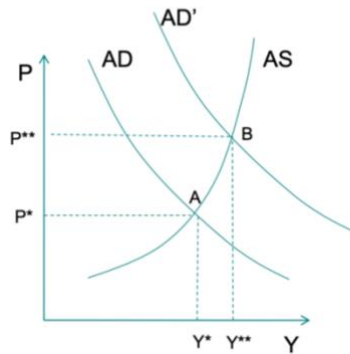
Ponto 2.1– Despesa e Receita Pública (Bloco B)

A **despesa pública** tem sido vista ao longo dos anos como um instrumento/mecanismo **contracíclico** de estímulo da economia. Em situações de abrandamento severo da atividade económica, deve haver um aumento da

despesa pública. Em situações de crescimento elevado da economia, deve haver uma diminuição da despesa pública.

Temos um equilíbrio de mercado que é dado pela oferta e pela procura. A curva da procura aumenta com o aumento dos salários. Com o aumento dos gastos públicos, o PIB desloca-se para a direita e a riqueza nacional aumenta (ideia do Roosevelt) – Slide 6

O aumento dos gastos públicos, conduz à deslocação da curva da procura agregada (AD) para a direita...



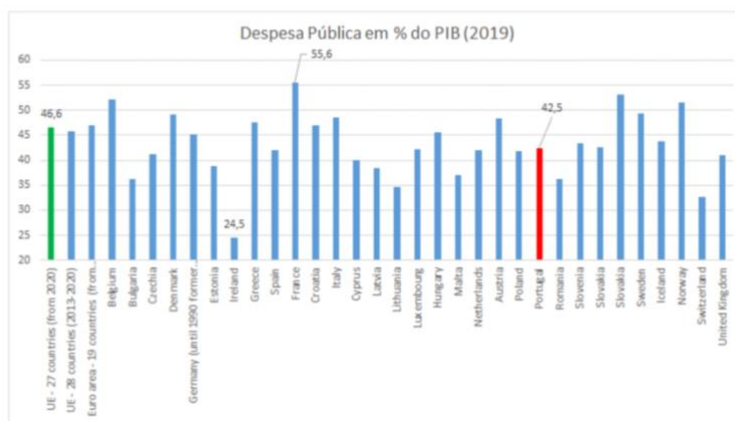
Nota:

AS – oferta;

AD – procura.

Reflete o peso da despesa pública nos diferentes PIB's dos países europeus.

Não existe uma dimensão óptica da Despesa Pública. A diferença entre países é evidente (ver por exemplo, peso da despesa pública no PIB).



<https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/cofog/>

Slides 12 , 13 e 14 – as despesas sociais têm um grande papel no crescimento económico.

Papel Contracíclico da Despesa Pública

Para entendermos isso temos que olhar para as curvas da procura e da oferta. A despesa pública tem efeito direto sobre a curva da procura. Aumentar os gastos públicos implica deslocar a curva da oferta para a direita porque os preços sobem e a produção económica também. Essa é a tese de Keynes.

Contudo, quando a economia está abaixo do seu potencial e os preços são rígidos em curto prazo, um aumento dos gastos públicos conduz ao aumento da produção sem aumento do preço. Isso é verdade para uma economia que não funciona no seu máximo. Tem um efeito positivo sobre o PIB.

Se a economia funcionar no seu máximo, os gastos públicos não interferem na produção, apenas faz aumentar os preços. Ou seja, tem um efeito nulo sobre o PIB.

Poderíamos esperar que houvesse alguma ciclicidade na despesa pública, ou seja, subidas e descidas da despesa ao longo do tempo. Porém, uma observação histórica demonstra que a despesa pública tem tido um progressivo crescimento nos últimos 100 anos, independentemente da altura do ciclo em que a economia se encontra.

A Constituição tem grande papel nisso, pois ela impõe a despesa pública em diversas áreas, como os órgãos políticos, forças armadas, administração pública, etc. Por outro lado, os direitos fundamentais também exigem indiretamente a despesa pública, sobretudo para a concretização dos direitos económicos, sociais e culturais.

É evidente que devemos também reconhecer a limitação da concretização de direitos tendo em vista o limite orçamental. Ou seja, apesar da CRP prever diversos direitos prestacionais fundamentais, a reserva do financiamento possível limita o exercício pleno desses direitos.

A nossa despesa nacional de saúde é um sistema nacional da doença, pois só trata os doentes e não procura evitar que as pessoas fiquem doentes.

Teorias que explicam a evolução da Despesa Pública

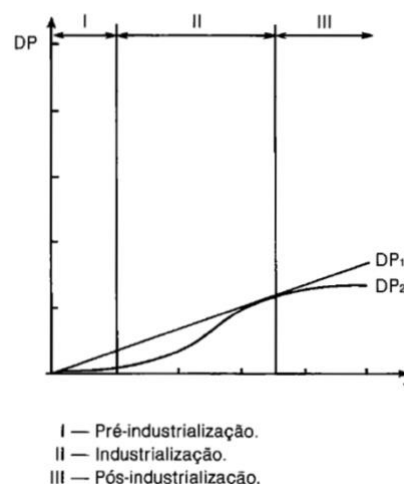
Existem **três teorias** em relação à despesa pública, dado que esta tem vindo a evoluir de forma crescente ao longo de todo o século, enquanto que seria de esperar que houve alguma ciclicidade, havendo subidas e descidas.

Lei de Wagner
Hipótese de Peacock-Wisema
Teoria da Public Choice

Lei de Wagner - Adolf Wagner (economista alemão que viveu entre 1835 e 1917) formulou a denominada “lei da extensão crescente da atividade pública ou do Estado” – Lei de Wagner.

- Defende que a proporção relativa da atividade pública na economia aumenta com o grau de industrialização.
- Segundo Wagner, esta relação, que pode ser medida pelo peso das despesas públicas no rendimento nacional, está associada à crescente complexidade da vida económica e aos problemas associados à organização social que obrigam a uma cada vez maior intervenção do Estado (regulação e regulamentação; administração, educação)
- Tal verifica-se porque numa situação ‘normal’ o surgimento de um Estado Social é a consequência da evolução do capitalismo livre e de mercado pois a população tem tendência a exigir cada vez mais e melhores serviços sociais.
- Importa no entanto sublinhar que a aplicabilidade desta lei deve ser circunscrita a uma fase concreta do desenvolvimento económico – a industrialização).

A Lei de Wagner na variante de Herber



O peso da despesa pública aumenta quanto mais industrializado for um país (quanto mais desenvolvido economicamente for um país).

Hipótese Paacock-Wiseman - O que determina a despesa pública é a capacidade do Estado em aumentar a tributação (angariar/captar mais recursos). O Estado consegue aumentar os impostos em alturas de turbulência económica, pois as pessoas aceitam que eles seja cobrados para resolver a crise económica (ex: na altura da Troika houve um aumento de impostos). O crescimento económico e o desenvolvimento de um país nada têm a ver com a despesa pública. Só quando o estado consegue arrecadar receita é que realiza despesa pública (ex: através do aumento dos impostos).

Teoria Public Choice - Quem serve o Estado são meros agentes humanos que priorizam a satisfação dos seus interesses pessoais, negligenciando o interesse público.

Está associada a duas ideias:

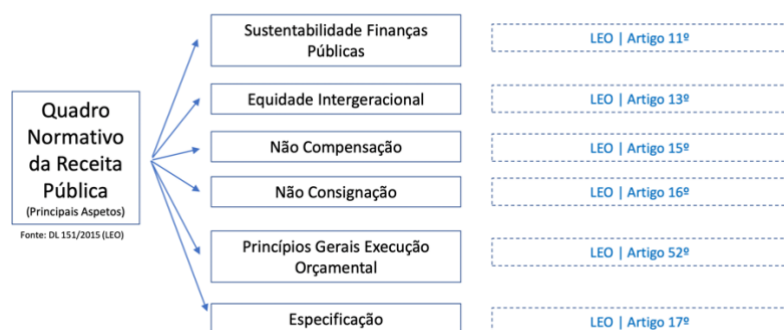
- A despesa pública é uma decisão/escolha política, sendo feita por agentes políticos egoístas que procuram satisfazer os seus interesses populares com vista a angariarem votos (ex: aumentar as pensões de reforma em véspera de eleições).

- A despesa pública está associada à burocracia estatal (geradora de despesa pública) e à manutenção da despesa corrente, associada às despesas de cada serviço/organismo do Estado.

Cada função económica ou organismo económica que elabora o seu orçamento não gosta de diminuir a sua despesa.

Ponto 2.2 - Teoria da Receita Pública

A Receita Pública corresponde a “qualquer recurso obtido durante um determinado período, mediante o qual o sujeito público pode satisfazer as despesas públicas que estão a seu cargo”.



Vamos dar o **quadro normativo da receita pública** (Principais Aspectos)

Sustentabilidade das Finanças Públicas (LEO, Artigo 11º)

Necessidade de assegurar um nível de endividamento que seja sustentável. A receita pública não pode colocar em causa o funcionamento da economia numa perspetiva inter-temporal.

Equidade Intergeracional (LEO, Artigo 13º)

Os custos e benefícios têm que ser distribuídas de forma equitativa pela população. Preocupação com a distribuição dos custos pelas várias gerações (que implicam a arrecadação de receitas).

Não compensação (LEO, Artigo 15º)

Necessidade da previsão das receitas pela importância integral em que foram avaliadas

Não Consignação (LEO, Artigo 16º)

Não se pode afetar/allocar o produto de quaisquer receitas à cobertura de determinadas despesas. Claro que existem algumas exceções a este princípio geral (ex: receitas de reprivatizações, receitas provenientes do financiamento da segurança social)

Ex: toda a receita do imposto sobre imóveis será consignada à reparação dos buracos nas autoestradas. Isto quer dizer que toda esta receita irá ser alocada ou gasta numa determinada despesa. A consignação consiste em associar uma receita ou uma despesa em concreto.

Princípios Gerais de Execução Orçamental (LEO, Artigo 52º)

A liquidação/cobrança da receita tem que cumprir um conjunto de requisitos

Especificação (LEO, artigo 17º)

De acordo com este princípio, existem dois tipos de receitas: **Receitas de Economia Privada** (Voluntárias) e **Receitas de Economia Pública** (Coercivas). Aquelas que são mais importantes para o Estado são as receitas **patrimoniais, creditícias e tributárias**.

Receitas Patrimoniais - “Provenientes da gestão dos bens de que o Estado é titular ou que tem à sua disposição para satisfação das suas necessidades”. (Maria d’Oliveira Martins). Podem ter duas naturezas: resultante da gestão normal (ex: o Estado tem um apartamento arrendando a terceiros. A receita desse arrendamento é uma receita patrimonial resultante da gestão normal do património) ou resultante da gestão pontual do património (ex: quando o Estado vende pontualmente um terreno que lhe pertence). Estamos a falar de bens imóveis ou de valores imobiliários. São as receitas públicas menos importantes.

O Património do Estado é constituído por ativos (bens ou direitos) e passivos (responsabilidades que oneram). Todas as entidades públicas com autonomia jurídica podem possuir património e administrar esse património, pertencendo este ao Estado.

Entende-se por património do Estado o conjunto de bens do seu domínio público e privado, e dos direitos e obrigações com conteúdo económico de que o Estado é titular, como pessoa coletiva de direito público – artigo 2º e 5º do Decreto-Lei 477/80, de 15/10

Domínio público exemplo: rio tejo, serra do gerês

Domínio privado – ministérios da praça do comércio, apartamentos do Estado

Receitas Creditícias

As receitas creditícias resultam do endividamento que o estado assume para fazer face a eventuais desfasamentos entre as restantes receitas (patrimoniais e tributárias) e as despesas. O Estado recorre aos empréstimos e recebe

dinheiro (isto chamam-se receitas creditícias). Quando o estado se encontra numa situação passiva, encontra-se numa situação de endividamento.

Ao conjunto de todas as situações passivas de que o Estado é titular dá-se o nome de dívida pública (através do endividamento o Estado obtém receitas creditícias). O Estado tem que se endividar porquê? Para financiar o défice global do Orçamento de Estado.

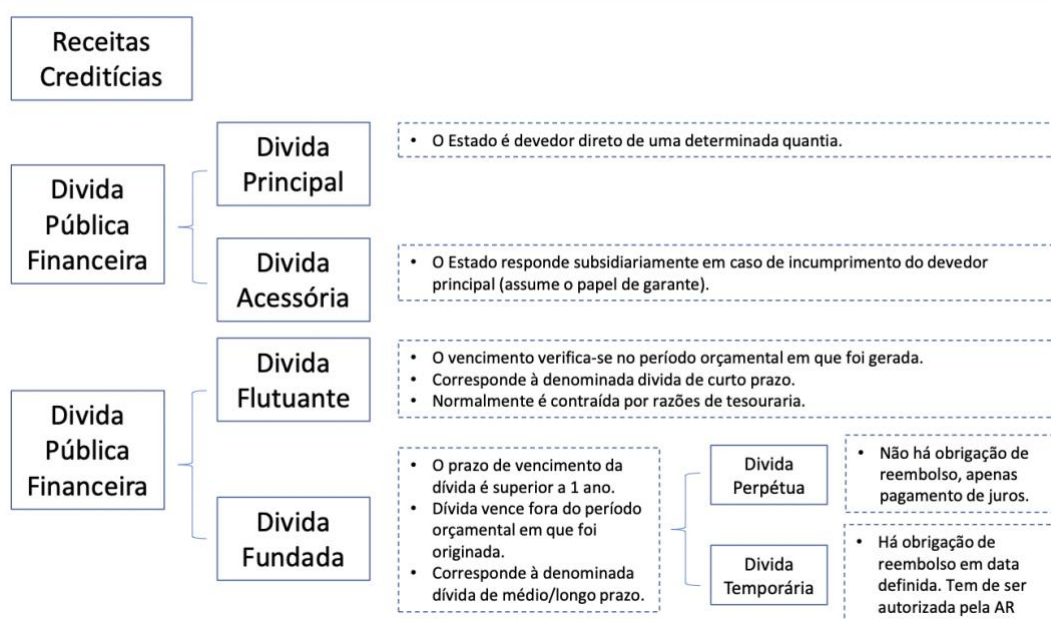
Para se pagar o défice, o Estado precisa de contrair uma dívida. Ao contrair uma dívida, recebem-se receitas creditícias.

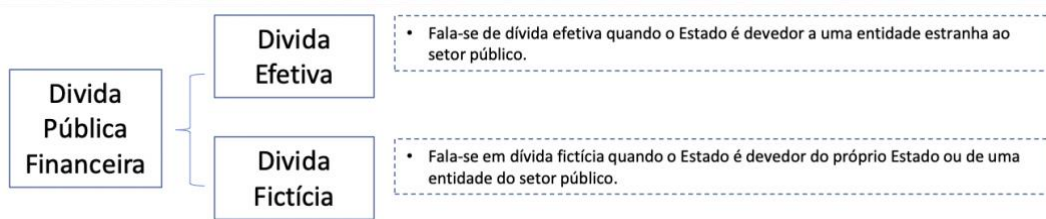
Às vezes o Estado contrai dívidas para reduzir a liquidez financeira. Quando o estado emite uma dívida de 100 euros, recebe um título de crédito de 100 euros (isto é uma forma de secar a liquidez na economia). Quando se entrega um título de dívida, quem comprou a dívida entrega 100 euros ao Estado. Ao ficar com o papel e sem os 100 euros, a liquidez na economia diminui. O endividamento estatal pode ser utilizado como um instrumento de estabilização do processo inflacionista.

Dívida em sentido amplo – não é só o recurso a empréstimos mas também outras operações de crédito. Deve-se considerar a dívida administrativa (quando o estado tem em atraso o pagamento a fornecedores), a dívida vitalícia, empresarial e aquisitiva (ex: quando o estado passa a utilizar um conjunto de viaturas pagando uma renda mensal).

Dívida em sentido estrito – É quando existe um empréstimo, criando-se uma dívida. É a situação específica na qual o Estado (ou outra entidade pública) é devedor em virtude de uma operação financeira, pela qual foram prestados ativos financeiros, devendo reembolsá-los e/ou pagar juros ou rendas.

Teoria Geral da Receita Pública





Dentro da dívida pública financeira também temos a dívida principal (corresponde a uma dívida direta do estado a terceiros) acessória (quando o estado assume subsidiariamente uma dívida) flutuante (de curto prazo. Tem um vencimento curto) e fundada (de médio a longo prazo. O prazo da dívida é superior a 1 ano). Dentro da dívida fundada podemos ter uma dívida perpétua ou temporária.

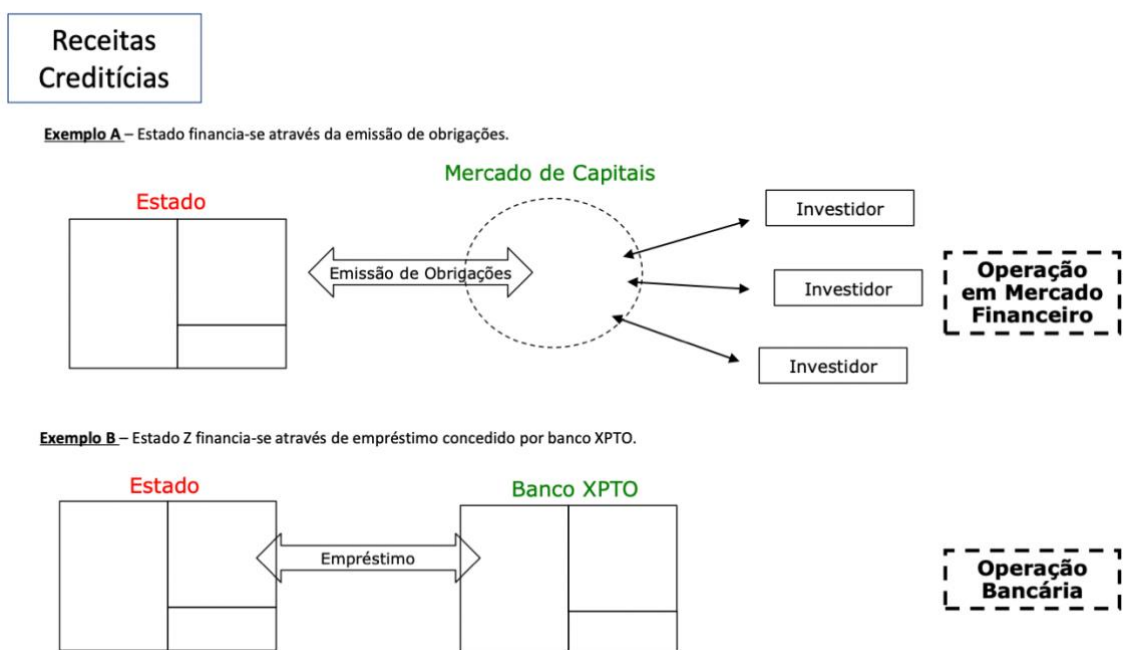
Também temos dívida interna (contraída dentro do país) e dívida externa (contraída nos mercados internacionais). Temos a dívida em moeda nacional (euros) e dívida em moeda estrangeira (libras, dólares). Temos também a dívida efetiva (quando o estado é devedor a uma entidade fora do setor público e a dívida fictícia (quando o Estado é devedor a uma entidade pertencente ao setor público).

Como é que o Estado pode obter financiamento? O estado pode obter receitas creditícias por diferentes vias:



- ⇒ O Estado pode chegar a um banco e **solicitar um empréstimo** (ex: pede 1 milhão de euros ao banco);
- ⇒ O estado pede dinheiro emprestado aos particulares (ex: certificados de aforro – instrumentos que o Estado tem à sua disposição para se financiar junto de particulares) ;
- ⇒ O Estado **pode pedir diretamente dinheiro emprestado a institucionais** (ex fundos de pensões, seguradoras, outros estados, troika, banco europeu).

O mercado de capitais é muito importante no âmbito do financiamento ao estado português. O Estado **pode financiar-se através do mercado de capitais**, endividando-se consequentemente.



Exemplos sobre operações em mercados financeiros e operações bancárias:

1º - alguém compra títulos de crédito ao estado português, sendo transionável no mercado

2º - o banco fica como credor e o estado fica como devedor, sendo que este contrato de empréstimo não pode ser transferível para terceiros (o direito de crédito pertence sempre ao banco e a mais ninguém).

Obrigações do tesouro

Ou **bilhetes do tesouro** são colocados no mercado de capitais, podendo ser transacionados. As Obrigações do Tesouro (OT) constituem o principal instrumento utilizado pelo Estado português para satisfazer as suas necessidades de financiamento. As OT são valores mobiliários de médio e longo prazo, cuja emissão se efetua através de operações sindicadas, leilões ou por operações de subscrição limitada (tapping) e que podem ser emitidas com:

- ⇒ prazos entre 1 e 50 anos;
- ⇒ com ou sem cupão (cupão zero);
- ⇒ taxa de juro fixa;
- ⇒ amortizáveis no vencimento pelo seu valor nominal.
- ⇒ possibilidade de destaque de direitos (stripping).

Uma obrigação do tesouro é considerada um valor imobiliário (é um documento representativo de situações jurídicas homogéneas, padronizadas, fungíveis

entre si e suscetíveis de transmissão em mercado (ex: se eu tiver uma obrigação do tesouro, posso ter um direito de crédito sobre o estado).

Falámos do facto do Orçamento de Estado ter sido chumbado. Na prática, o Estado fica limitado a realizar uma despesa anual, dividindo-se esta por cada mês (isto chama-se duodécimo). Se o orçamento de estado prevê 100 mil milhões de euros de despesa ao ano, cada mês vai ter 8,3 mil milhões de euros de despesa. As regras relativas à receita (que têm a ver com os impostos) mantêm-se inalteradas. O problema do chumbo orçamental esteve na forma como o Governo pretendia gastar dinheiros públicos (o problema estava na despesa e não na receita).

Tudo o que estava previsto quanto ao descongelamento de carreiras (alterações salariais quanto à administração pública) tem que respeitar um teto máximo de despesa, tendo em conta as receitas.

Prestações Sociais (ex: aumento das pensões) – Não há tetos de despesa para as prestações sociais.

Se não houvesse orçamento de estado para 2022, mantinha-se o limite máximo da despesa do orçamento de 2021. A inexistência de um orçamento pode ter consequências negativas no PNR (Plano Nacional de Resiliência – recebe fundos comunitários da UE). Ainda vamos voltar à questões orçamentais.

Voltando às obrigação de tesouro. Como já foi referido trata-se de um título de dívida que era emitida, tendo um prazo de reembolso. A EURIBOR é uma taxa de juro de mercado de referência entre as operações bancárias entre os diferentes bancos europeus. Esta taxa é utilizada nas operações entre os bancos e o seus clientes (ex: quando se vai pedir um empréstimo para comprar uma casa, o pagamento dos juros desse empréstimo pode estar indexado à EURIBOR).

Receitas Creditícias

Valores mobiliários: Documentos representativos de situações jurídicas homogéneas, padronizados, fungíveis entre si e suscetíveis de transmissão em mercado (CMVM, 2017).

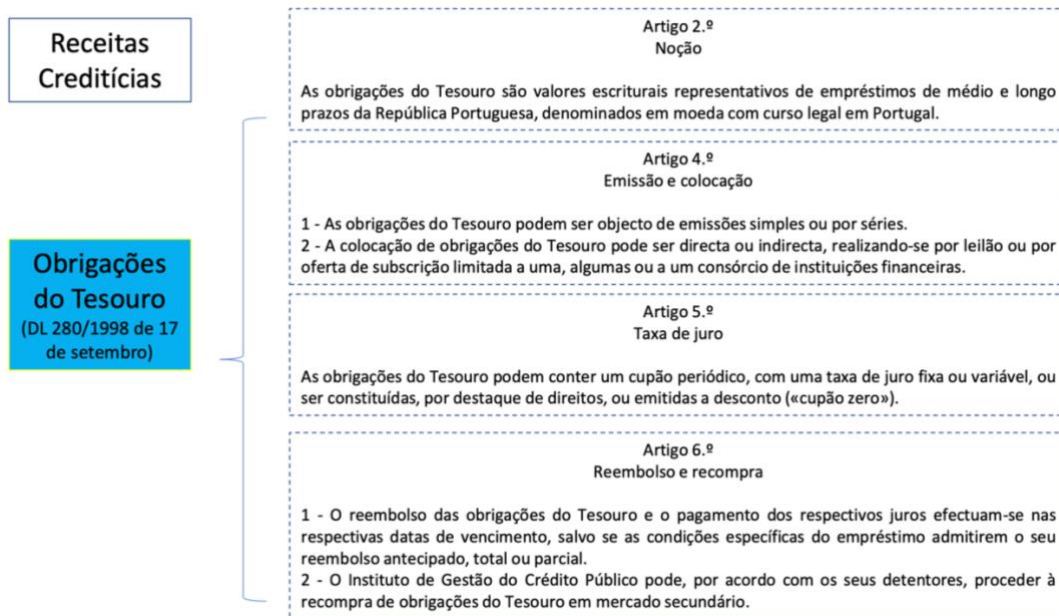
	Valor Mobiliário
Contrato	Não
Vocação Transmissiva	Sim
Direitos Sobre Emitente	Sim

Obrigações do Tesouro
(DL 280/1998 de 17 de setembro)

- A política de gestão da dívida pública, seguida pelo IGCP, E.P.E., tem privilegiado duas formas de colocação das OT em mercado primário: através de sindicatos bancários e pela realização de leilões.
 - A primeira modalidade tem sido utilizada na emissão inicial das novas séries, já que permite assegurar o duplo objetivo de colocação de um maior volume de títulos de uma só vez, ao preço de mercado e uma elevada diversificação da base de investidores, quer a nível geográfico, quer por tipo de investidor.
 - O incremento do saldo das OT em curso de emissão (on-the-run) tem sido assegurado por via de leilões. O calendário dos leilões de OT é anunciado ao mercado no início de cada trimestre. Por norma, os leilões têm lugar na 2.ª quarta feira do mês.
- As séries de OT são admitidas à negociação em plataformas eletrónicas, caso da MTS, BrokerTec e eSpeed.
- A colocação das OT em mercado primário é assegurada por um conjunto de instituições financeiras a quem está atribuído o estatuto de Operador Especializado em Valores do Tesouro (OEVT) ou de Operador de Mercado Primário (OMP). De acordo com este estatuto, cabe aos OEVT especiais obrigações em matéria de assegurar a liquidez das OT em mercado secundário.

As obrigações de tesouro estão associadas a um valor nominal, a uma data de emissão, a uma data de maturidade, a um cupão e a uma taxa de cupão.

Chama-se cupão porque historicamente esta dívida era emitida em papel. O cupão é aquilo que o estado vai pagar pelo empréstimo.



A taxa de cupão corresponde a uma taxa de juro a pagar sobre o valor nominal. A taxa de cupão acaba por ser o rendimento com o investimento.

Obrigação Valor Nominal: 100.000€ Emissão: 20.10.2021 Maturidade: 20.10.2024 Cupão: Anual Taxa Cupão: 5%

O preço da obrigação pode ser igual, maior ou menor ao valor nominal. O preço é formado no mercado em função da oferta e da procura em função deste tipo de obrigações de dívida. O preço pode variar ao longo do tempo, não sendo constante (depende da credibilidade do estado que emete dívida). Por exemplo,



se houvesse uma guerra civil em Portugal, ninguém estaria disposto a pagar muito pela obrigação do tesouro de Portugal, pois ninguém aceditaria que Portugal teria condições para devolver o dinheiro emprestado mais juros.

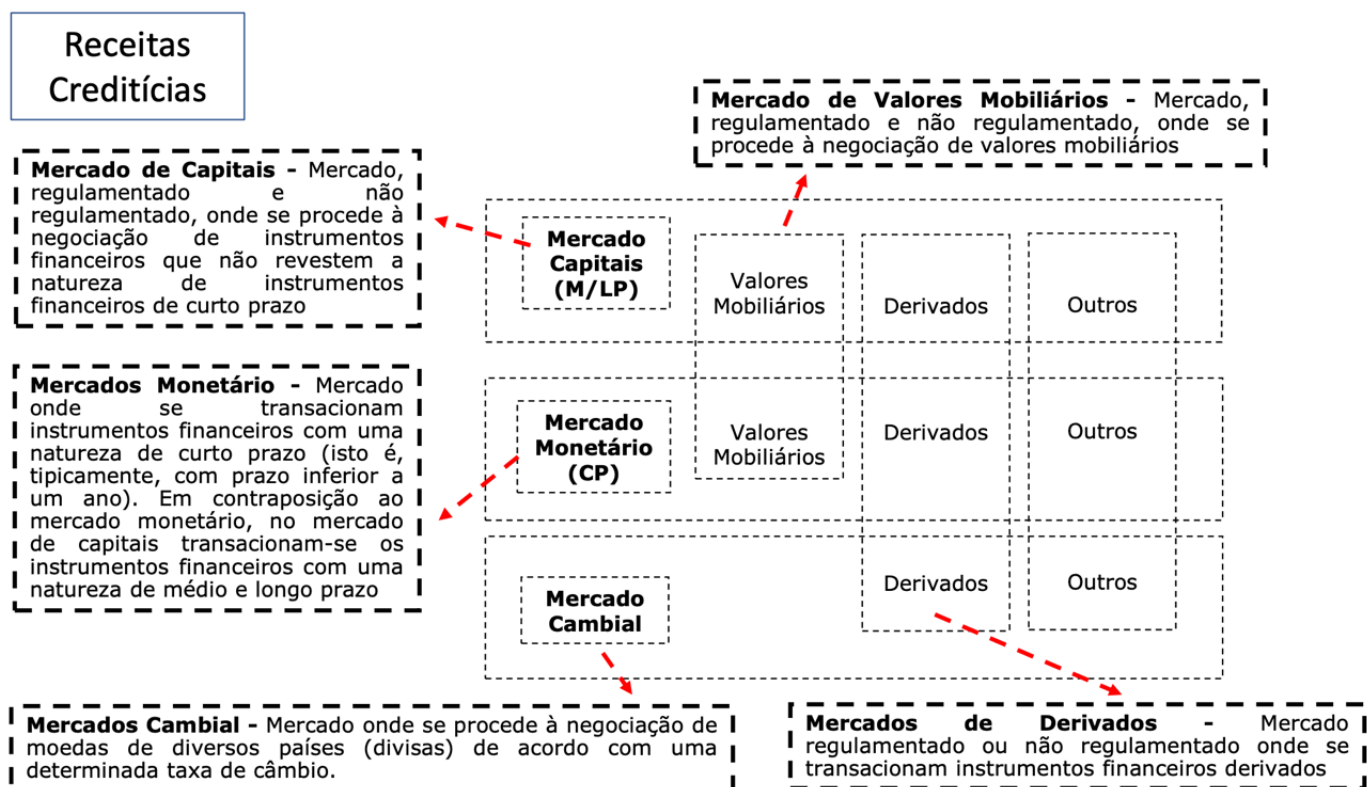
O preço da obrigação de tesouro pode ser igual, acima ou abaixo do valor nominal (depende da credibilidade económica que o Estado tiver).

O rendimento efetivo corresponde àquilo que eu vou obter se comprar a obrigação de tesouro ao preço de mercado. Vou investir 1500 para receber 1000 mais juros, Nestes casos, a taxa de rendimento é próxima de zero. A entidade de empresta dinheiro ao Estado não ganha nada com isso.

Se eu gastei 9900 e comprei 100. Tenho que dividir os 100 pelos 9900 euros – 0,0101 – é a taxa de rendimento. Para calcular a taxa de rendimento é preciso fazer a variação que ocorreu a dividir pelo preço original.

Nas obrigações do tesouro há um rendimento que é pago constantemente.

Nota: Calcular a diferença (dividir a diferença pelo preço original dá a taxa de



rendimento). Eu comprei a 100 por 50. De 50 para 100 vão 50.

Temos o **mercado de capitais**, o **mercado monetário**, o **mercado de valores imobiliários**, o **mercado cambial** e o **mercado de derivados**. As obrigações de tesouro são encaixadas nos mercados de capitais e nos mercados de valores imobiliários.

Divisão entre **mercado primário** e **mercado secundário**. Uma coisa é comprar algo novo ou em segunda mão (que já foi previamente usado). Podemos ter um mercado dos carros novos e um mercado dos carros em segunda mão.

Mercado Primário

Quando o estado decide emitir dívida pública, ele normalmente contacta um conjunto de bancos internacionais para fazerem uma apresentação junto dos investidores ou faz-se um leilão (ex: quem dá mais dinheiro para comprar dívida portuguesa). A emissão de dívida segue três fases em mercado primário: organização e montagem, registo da emissão junto da CMVM (serve para validar a emissão) e a Colocação da Emissão (pode ser feita diretamente pelo emitente ou por intermediários financeiros. Ex: o benfica e a sic têm obrigações). É a colocação pela primeira vez de determinados títulos no mercado.

Mercado Primário - Mercado onde são oferecidos à subscrição os instrumentos financeiros em processo de emissão. Corresponde à colocação inicial de um título, é aqui que o emissor toma e obtém os recursos. Por exemplo, as Ofertas Públicas de Venda (OPV), correspondem ao lançamento de ações novas no mercado, de forma ampla e não restrita à subscrição pelos atuais acionistas

Emissão em Mercado Primário segue três fases:

- Organização e Montagem da operação;
- Registo da Emissão
- Colocação da Emissão

Ofertas podem ser:

- Públicas
- Privada

Colocação pode ser feita de forma:

- Direta – pelo emitente
- Indireta – através de intermediários financeiros

Mercado Secundário

Quando há um mercado secundário forte, pode-se vender lá de tudo (ex: a mercedes e a bmw têm mercados secundários fortes. Os preços destes carros em segunda mão acabam por ser tão altos como os outros. Os mercados secundários têm várias vantagens e desvantagens: Liquidez aos títulos, Viabiliza e estimula o mercado primário, Proporciona transparência e organização nos preços, Gera oportunidades de investimento aproveitando volatilidade dos preços no mercado. Contudo, os custos de negociação podem ser elevados.

É onde o títulos de dívida emitidos em mercado primário são depois transacionados uma segunda vez (ex: eu comprei dívida portuguesa. Depois

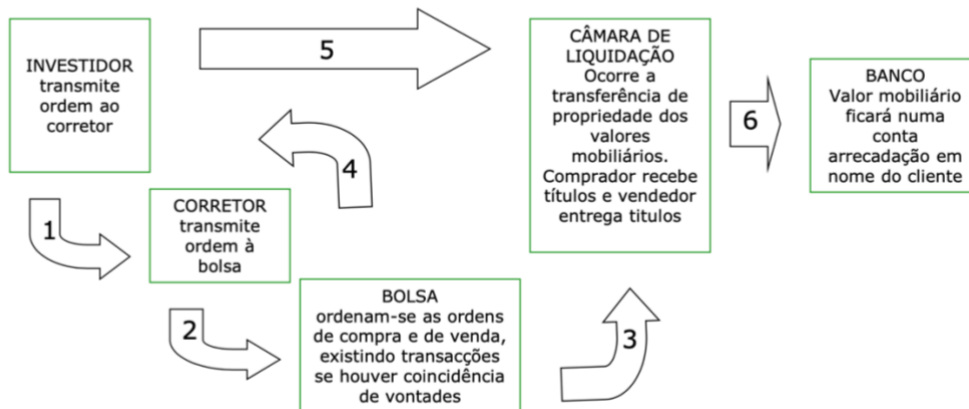
Mercado Secundário - Mercado onde são transacionados os valores mobiliários previamente emitidos. Onde ocorre a negociação contínua dos papéis emitidos no passado (bolsa de valores). Para operar no mercado secundário, é necessário que o investidor se dirija a uma Sociedade corretora membro de uma bolsa de valores. As principais funções do mercado secundário são: Proporcionar liquidez; e Determinar preço de transação.

Vantagens/Desvantagens do mercado secundário

- Liquidez aos títulos
- Viabiliza e estimula o mercado primário
- Proporciona transparência e organização nos preços
- Gera oportunidades de investimento aproveitando volatilidade dos preços no mercado...
- Custos de negociação podem ser elevados

posso vendê-la uma segunda à Alemanha). Este mercado secundário permite

Processo de transmissão de ordens de compra/venda de valores mobiliários para execução em bolsa



aos investidores comprar e vender títulos quando quiserem. Com o mercado secundário estimula-se também o mercado primário. O mercado secundário está associado a alguns custos (ex: se o investidor quiser comprar 1000 euros em obrigações de tesouro, talvez este investimento possa ser superior ao rendimento que o investidor possa ganhar). Pode-se investir diretamente na dívida portuguesa pela primeira vez (mercado primário) ou adquirir dívida pública portuguesa de forma indireta e de forma posterior.

Explica o processo de transmissão de ordens de compra/venda de valores mobiliários para execução em bolsa. É compra e venda de ações na bolsa.

Na bolsa aparecem duas coisas: Bid (comprar) e Ask (vender).

O computador da bolsa vai organizar os compradores que estão dispostos a pagar mais. Vai organizar os vendedores em função daqueles que estão dispostos a vender por um preço menor (a hierarquia baseia-se no preço que os compradores estão dispostos a comprar e no preço que os vendedores estão dispostos a vender).

Exemplo:

Comprar a 95% 100 unidades de valores mobiliários

Vender a 98 120 unidades de valores mobiliários

Um quer comprar a 70 e outro só quer vender 60 (há uma transação e o quadro da bolsa é reajustado outra vez).

O mercado pode ser segmentado de 3 formas.

Segmentação de mercado em função da data de liquidação da operação...

- A. **Mercado Spot, à Vista ou a Contado** - O termo "spot" foi originalmente usado nas bolsas de mercadorias para designar negócios realizados com pagamento à vista e pronta entrega da mercadoria, em oposição aos mercados de futuro e a termo. Atualmente as expressões mercado spot, à vista ou a contado designam os mercados em que as transações são realizadas no pressuposto da sua imediata ou quase imediata liquidação, isto é, que não têm a natureza de transação a prazo.
- B. **Mercado a Prazo** - Mercado em que as transações são realizadas no pressuposto da sua liquidação (isto é, a entrega do ativo pelo vendedor e o pagamento do preço pelo comprador) numa data futura. Os contratos de futuros, forwards e de opções são exemplos de contratos a prazo.

Segmentação de mercado em função da data de liquidação da operação

- A. **Mercado de Bolsa** - Mercado (i.e., espaço físico ou lógico) onde são realizadas transações que ocorrem de forma anónima e multilateral (i.e., num contexto em que todas as ordens de todos os compradores e de todos os potenciais vendedores concorrem entre si de forma anónima).
- B. **Mercado de Balcão (ou OTC - Over-the-Counter Market)** - Mercado (i.e., espaço físico ou lógico) onde são realizadas transações fora de bolsa. As transações OTC são celebradas bilateralmente (isto é, acordadas entre um comprador e um vendedor que se conhecem).

Segmentação de mercado em função do nível de Regulamentação

- A. **Mercado Regulamentado** - Sistema multilateral, operado e/ou gerido por um operador de mercado, que permite o encontro ou facilita o encontro de múltiplos interesses de compra e venda de instrumentos financeiros manifestados por terceiros – dentro desse sistema e de acordo com as suas regras não discricionárias – por forma a que tal resulte num contrato relativo a instrumentos financeiros admitidos à negociação de acordo com as suas regras e/ou sistemas e que esteja autorizado e funcione de forma regular e em conformidade com o disposto nas diretivas europeias.
- B. **Mercado Não Regulamentado** - São aqueles que cumprem menos requisitos do que os exigidos para os Mercados Regulamentados em matéria de prestação de informação e outros (Exemplo, EasyNext Lisbon; O Mercado Sem Cotações; PEX).

Resumo:

O estado tem duas formas de se endividir: obrigações e bilhetes do tesouro. Estes títulos ou bilhetes são valores mobiliários que podem ser transacionados no mercado.

Nota: Os bilhetes do tesouro têm natureza curto prazo (emitidos no prazo de 1 ano), podendo ser negociados em bolsa. As suas emissões (contrário das

obrigações do tesouro) de juros não são periódicas. O juro é materializado no final do prazo

Vamos falar das várias modalidades de investimento do Estado Português:

Slide 41 - Vamos falar de um dos instrumentos mais conhecidos de captação de poupança por parte do Estado. Vamos falar dos **Certificados de Aforro** – são instrumentos de poupança extraordinários, tendo taxas de rendimento superior às taxas de rendimento dos depósitos a prazo. Rege-se pelos princípios jurídicos portugueses (são o último tipo)

São destinados portugueses de classe média e de classe média-baixa. É um tipo de dívida que tem níveis de segurança elevados. Caracterizam-se por ter um prazo de 10 anos (é reembolsado na conta a prazo). Os certificados de aforro só podem ser subscritos por pessoas singulares e não por pessoas coletivas. Só podem ser transmitidos para os herdeiros por parte do titular do certificado de aforro.

Riscos associados: Os riscos são praticamente nulos, porque há sempre o reembolso de capital e de juros. O único risco é a falência do Estado (os certificados de aforro são pagos pelo Estado Português. São os instrumentos de dívida mais seguros para pequenos investidores em Portugal.

Certificados do tesouro – também se destinam fundamentalmente a clientes particulares. São uma espécie de certificados de aforro mas com outras características, na medida em que a taxa variável tem prazos diferentes, a taxa de juro a partir do terceiro ano pode ser acrescentado um prémio resultante do crescimento do PIB

Obrigações do tesouro de rendimento variável – Invés de terem uma taxa fixa têm uma taxa variável (é apenas mais um instrumento de poupança que existe direcionada aos investidores particulares)

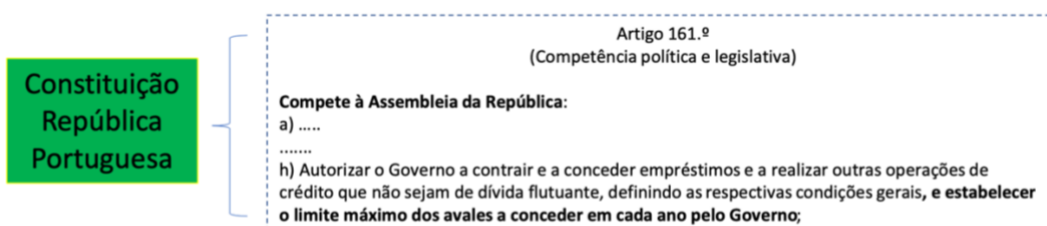
Certificados especiais de dívida pública – Por vezes os setores da AP têm excedentes financeiros. Logo pegam no dinheiro e metem-no nos bancos do sistema. A partir de 2009 e 2011 foram criados dois instrumentos de dívida que representam investimentos que o Estado faz ao próprio Estado. A partir desta mudança, o Estado emite certificados de dívida que vão ser adquiridos por certos setores do Estado que têm excedentes financeiros.

Exemplo: A minha família tem falta de dinheiro mas eu tenho excedentes financeiros. Assim, invés de eu meter dinheiro no banco, vou emprestar o meu dinheiro à minha família através destes certificados especiais de dívida pública.

Promissórias (outro tipo de dívida) - são coisas antigas que não são muito importantes, disse o professor

Receitas
Creditícias

- A emissão de dívida não é um poder discricionário e está sujeito a limites e a condições muito rigorosas.



O Estado pode emitir dívida quando lhe apetece? A fazer isto, está a comprometer as gerações futuras

A emissão de dívida não é um poder discricionário e está sujeito a limites e a condições muito rigorosas. É a AR que pode autorizar o Governo a emitir dívida (artigo 161º da CRP).

Regime geral de emissão e gestão da dívida pública (Lei 7/98 de 3 de fevereiro) – Regula a emissão de dívida direta do Estado. A gestão de dívida pública deve regular-se de acordo com princípios de rigor e eficiência. Procura ainda garantir uma distribuição equilibradas das emissões e dos reembolsos de dívida. As emissões devem contribuir para um certo equilíbrio nos mercados financeiros (não devem distorcer os mercados financeiros). É o Instituto de Gestão do Crédito Público que fará em nome do Estado, a emissão de dívida pública.

Quando é emitida dívida temos que identificar a finalidade do empréstimo e um conjunto extenso de fatores (ex: moeda, tipo de taxa de juro, montante máximo do empréstimo, entre outros).

O artigo 11º refere as formas que a dívida pública portuguesa pode assumir

Quem gere a dívida pública é a chamada **Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública** – IGCP. É a entidade pública a quem compete, nos termos do Decreto-Lei n.º 200/2012 de 27 de agosto, gerir, de forma integrada, a tesouraria, o financiamento e a dívida pública direta do Estado, a dívida das entidades do setor público empresarial cujo financiamento seja assegurado através do

Orçamento do Estado e ainda coordenar o financiamento dos fundos e serviços dotados de autonomia administrativa e financeira.

Lei-Quadro das Privatizações (lei nº11/90) – refere onde é que as receitas das reprivatizações podem ser utilizadas

Slide 60 - Para além da **dívida principal** do Estado, também temos uma **dívida acessória**. Existem duas formas de endividamento estatal: O Estado pode emitir dívida diretamente ou pode endividar-se ao ser fiador de outra entidade (fica como garante de uma dívida de outra entidade). Dá garantias relativamente ao pagamento de uma determinada dívida que originalmente não era sua (ex: O Estado pode-se assumir como garante da dívida de determinados bancos).

Slide 64 - As dívidas das regiões e dos municípios estão dependentes da aprovação das assembleias regionais e municipais. As RA e os municípios têm alguma autonomia face ao seu endividamento.

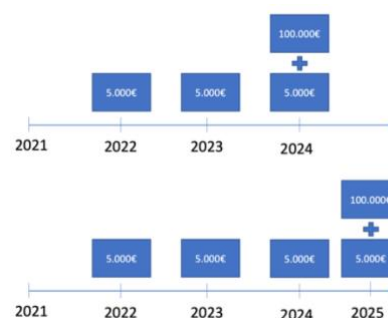
Slide 65 - Classificações de Rating - Há 4 grandes agências de rating no mundo – fazem uma avaliação da qualidade de crédito dos emitentes. Esta opinião traduz-se na capacidade futura que um País tem para fazer o pagamento em tempo oportuno e integral do capital e dos juros aos investidores. É uma opinião sobre a capacidade financeira dos mutuários. Uma boa opinião/classificação de rating dá credibilidade e confiança financeira aos mutuários (normalmente são Estados) – assim há mais investidores internacionais a investir em dívida portuguesa, pois têm a certeza de que vão ter um retorno financeiro. Quem está no topo da classificação (ex: Alemanha) paga menos juros, pois há mais investidores dispostos a investir na sua dívida, havendo concorrência pela taxa de juro mais baixa.

Nos últimos anos houve uma melhoria do rating em Portugal, permitindo ao Estado Português endividar-se com mais facilidade nos mercados financeiros internacionais.

Slide 68 – As péssimas classificações de rating e a pressão da banca levaram Portugal a endividar-se junto da Troika (é o governo de José Sócrates que celebra este acordo).

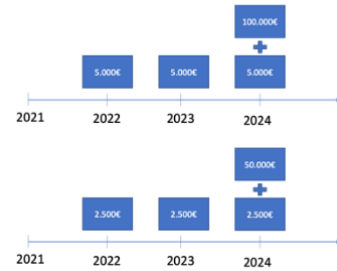
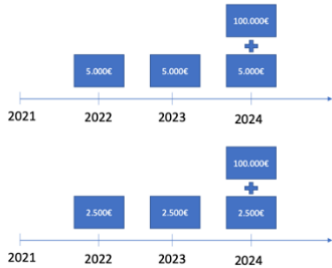
Reestruturação de Dívida

Reestruturação do Alargamento do Prazo - Invés de pagar a dívida em 2024 vou pagá-la em 2025 (é uma alteração ao plano de pagamento original. Se isto acontecer, está-se a alargar o prazo mas isto na prática corresponde a um incumprimento do contrato celebrado com os investidores. Isto tem um efeito negativo, pois vai diminuir a credibilidade do estado junto dos investidores. Isto é mau, mas pelo menos



o Estado vai pagar, apesar de ser mais tarde. Isto tem um efeito negativo sobre o rating). Quando um empréstimo incumprir, o Estado fica sinalizado na banca, perdendo a sua credibilidade perante os investidores.

Reestruturação Haircut Parcial/Total - É quando o Estado não consegue pagar uma parte da dívida ou toda a dívida.



Reestruturação de Redução de Juros – O Estado diz que não tem capacidade financeira para pagar todos os juros que deve.

Todas estas reestruturação são péssimas para o rating e para a credibilidade financeira do Estado junto dos investidores. Apesar da memória dos investidores ser bastante curta (basta o rating mudar e esquecem qualquer incumprimento anterior)

A **bazuca** europeia é financiada por um dívida que a própria União Europeia emitiu (é uma dívida emitida em conjunto pela EU – é a chamada mutualização da dívida).

O artigo 21º da LEO refere que, quando existirem excedentes orçamentais, estes devem ser utilizados para reduzir o valor da dívida pública. Amortizar significa extinguir ou pagar pouco a pouco.

Receitas Creditícias

LEO

Artigo 21.º
Excedentes orçamentais

1 — Os excedentes da execução orçamental são usados preferencialmente na:

a) Amortização da dívida pública, enquanto se verificar o incumprimento do limite da dívida pública prevista no n.º 1 do artigo 25.º;

b) Constituição de uma reserva de estabilização, destinada a desempenhar uma função autêntica em contextos de recessão económica, quando se verificar o cumprimento do limite referido na alínea anterior.

2 — Os excedentes anuais do sistema previdencial revertem a favor do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, nos termos da Lei de Bases do Sistema de Segurança Social.

Fonte: LEO

Artigo 25.º
Limite da dívida pública

1 — Quando a relação entre a dívida pública e o PIB exceder o valor de referência de 60 %, o Governo está obrigado a reduzir o montante da dívida pública, na parte em excesso, como padrão de referência, tal como previsto no artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 1467/97, do Conselho, de 7 de julho de 1997, com a redação que lhe foi dada pelo Regulamento (UE) n.º 1177/2011, do Conselho, de 8 de novembro de 2011.

2 — Para efeitos de verificação do disposto no número anterior, considera-se a dívida pública conforme definida no n.º 5 do artigo 1.º do Regulamento (CE) n.º 479/2009, do Conselho, de 25 de maio de 2009.

3 — Para efeitos de determinação do valor da redução na dívida e considerada a influência do ciclo económico, nos termos do Regulamento (UE) n.º 1177/2011, do Conselho, de 8 de novembro de 2011.

4 — A variação anual da dívida pública é corrigida dos efeitos decorrentes da alteração do perímetro das administrações públicas efetuada pelas autoridades estatísticas, nos termos do n.º 4 do artigo 2.º

Fonte: LEO

Lei Garantias Estado - Lei 112/97

Estabelece o regime da concessão das garantias pessoais pelo Estado ou por outras entidades públicas.

Artigo 12º: Prazos de utilização e de reembolso

Artigo 6º: Operações a garantir

Artigo 1º: Âmbito de aplicação e princípios gerais

Artigo 7º: Modalidades de garantias pessoais

Artigo 9º: Condições para a autorização

Exceptua-se a emissão de dívida em moeda sem curso legal em Portugal, a qual carece de prévia autorização da AR.

O legislador justifica invocando “a necessidade de evitar distorções na dívida pública externa nacional e não provocar reflexos negativos na avaliação da dívida da República”.

A dívida pública tem uma relação directa com o défice.

Despesa = Receitas Patrimoniais + Receitas tributárias + Receitas Creditícias

Receitas Creditícias = Despesa - Receitas Patrimoniais + Receitas Tributárias

$$\Delta D_t = G_t - T_t + iD_t$$

Receitas Tributárias

“São aquelas que o Estado obtém no exercício do seu poder de autoridade, impondo aos particulares um sacrifício patrimonial que não tem por finalidade puni-los, nem resulta de qualquer contrato com eles estabelecido”. (Maria d’Oliveira Martins)

A receita tributária pode ser feita por via directa ou indirecta (não notamos)

Existência de dois agentes com posições completamente antagónicas (temos o Estado que pretende cobrar impostos (as receitas tributárias são a base do orçamento de estado) e o contribuinte que não gosta de pagar impostos). O Estado tem que arranjar formas de cobrar impostos ao contribuinte sem que este sinta muito na pele de forma dolorosa. O Estado recorre assim a impostos directos (os contribuintes sabem que estão a pagar impostos, doendo mais) e a impostos indirectos (ex: 60% do valor pago de gasolina para o Estado. É uma maneira subtil de anestesiar o contribuinte para ele não se aperceber que está a pagar impostos).

Para isso é necessário que haja cidadania fiscal. O contribuinte tem de ter consciência do seu dever de pagar, não apenas porque é uma obrigação legal, mas também porque, para obter a sociedade organizada é necessário receitas tributárias. Todos temos uma capacidade contributiva e devemos contribuir nessa medida. A fraude e evasão fiscal corroem as bases da sociedade.

Contudo, o Estado também tem a responsabilidade de dizer onde gasta o dinheiro. Tem que dizer qual é o benefício para a sociedade da cobrança de impostos.

Para chegar a uma cidadania fiscal é necessário uma educação fiscal.

Educação fiscal → nível de cumprimento fiscal elevado → maior equidade fiscal → menor carga fiscal

O Regime Jurídico da Arbitragem tem o objetivo de mediar a litigância que possa existir entre o estado e o contribuinte.

Nas receitas tributárias temos que distinguir 3 grandes componentes: Impostos, Taxas e Contribuições Financeiras.

Nas taxas há uma contrapartida de serviço que está associada ao pagamento. Paga-se uma taxa para se obter um serviço (a taxa é uma contrapartida para a obtenção de um serviço).

As contribuições financeiras têm uma contrapartida (quando eu contribuo para a segurança social, eu vou obter no futuro o direito a ter uma prestação social). Se eu pagar contribuições financeiras, isto faz aumentar a minha pensão no futuro, por exemplo. Se o contribuinte pagar prestações sociais no presente vai receber prestações sociais no futuro.

Será que toda a gente tem que pagar impostos?

Nem toda a gente tem que pagar. O pagamento de impostos depende da capacidade contributiva de cada pessoa.

A capacidade contributiva de cada pessoa é analisada de acordo com 3 perspetivas: Rendimento, consumo e património. Note-se que o estado pode reconhecer que em certas circunstâncias individuais, ainda que sujeitos a tributação, estão isentos. Pode haver ainda a isenção do pagamento de impostos para incentivar comportamentos.

A capacidade contributiva pode ser distorcida pela fuga ao fisco:

Há receitas que não são declaradas (ex: eu vou a cabeleireiro e quando pago não peço registo da despesa que fiz. Assim é como se a cabeleireira não tivesse tido nenhuma receita). A única forma de evitar a não declaração das receitas é pedir fatura, ficando a receita registada no sistema.

A não declaração de receitas é benéfica para os comerciantes (ao reduzir a declaração das vendas, paga-se menos IVA). Por outro lado, a declarar receitas excessivas, os comerciantes podem exigir a devolução do IVA).

Em Portugal, a maioria dos negócios só é fiável se fugirem ao fisco (não declarando as faturas, isto é, as receitas).

Lei Geral Tributária – Artigos 4.º e 18.º

Refere que é está isento ou não do pagamento de impostos.

Que tipos de Impostos é que existem?

Impostos Diretos (incidem sobre o rendimento e património) e **Indiretos** (incidem sobre o consumo) ; **Impostos Pessoais** (têm em consideração as circunstâncias pessoais ou familiares do contribuinte) e **Reais** (não atendem às circunstâncias pessoais e familiares. Ex: comprar uma garra de coca-cola, pagar IVA, pagar o imposto sobre os combustíveis ; **Impostos Lump-Sum** (na prática é de montante fixo) e **Ad Valorem** (é baseado num percentual sobre o valor de um bem móvel ou imóvel).

Existem também Impostos: **Fiscais** e **Extrafiscais**. Um Imposto pode incidir sobre o Rendimento, o Consumo (incide sobre os bens de consumo) e o Património (ex: IMI).

Nota: Do ponto de vista ambiental qual foi a maior mudança que ocorreu nos últimos anos? A taxa aplicada aos sacos de plástico nos supermercados (esta taxa foi introduzida em 2014). Isto é um imposto sobre o consumo.

Temos também impostos progressivos, regressivos e proporcionais – Estes três impostos estão relacionados com uma taxa marginal (só se aplica ao adicional, ou seja, àquilo que for adicionado). Estão relacionados com os impostos sobre o rendimento (ex: se ganhar 10 euros pago x de imposto ; se eu ganhar 500 euros pago x de imposto) – A taxa de imposto aumenta tendo em conta um aumento do rendimento (este aumento do rendimento é um aumento marginal).

Nota: nos escalões profissionais, existem taxas marginais associadas.

Para um rendimento de 1000 euros podemos ter uma taxa marginal de 10% ; para um rendimento de 1000 euros podemos ter uma taxa marginal de 15%. Esta taxa marginal sobre o rendimento define o pagamento do imposto (ex: 15% do rendimento de 1000 euros vai para o Estado).

Nota: O problema dos impostos progressivos tem a ver com o aumento dos escalões (aplicar a taxa máxima a rendimentos que são relativamente baixos). A taxa marginal máxima em Portugal nos impostos progressivos é de 48%. O professor é defensor de um sistema progressivo que não taxe tão severamente rendimentos que não sejam milionários (taxar um rendimento de 1800 euros da mesma forma que se taxa um rendimento 80 000 euros é errado).

Calcular o imposto aplicado aos escalões, recorrendo taxas marginais.

Podemos ter um escalão que varia entre 100 000 – 30 000 – cabem aqui 20 000 euros (isto chama-se parcela de rendimento). Depois vamos ter que multiplicar

a parcela de rendimento pela taxa marginal. Se a taxa marginal for de 10%, fazemos: $20\ 000 \times 10\% = 2000$ (parcela do IRS ou imposto a pagar)

Pode-se calibrar o valor a pagar pelo impostos com base noutros fatores, permitindo ajustar o valor do pagamento final a pagar.

Impostos regressivos - Impostos em que a taxa marginal diminui para níveis mais elevados de rendimento.

Impostos proporcionais - Impostos em que a taxa marginal é igual, independentemente do nível de rendimento.

Esquema do processo de cálculo dos impostos:



O Código de IRS (Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de novembro – artigo 1º e 22º). Estes artigos referem os tipos de rendimentos onde o IRS incide (o IRS pode incidir sobre rendimentos provenientes de atos ilícitos). É o imposto sobre

1 - As taxas do imposto são as constantes da tabela seguinte:

(euros)	(percentagem)	
	Normal (A)	Média (B)
Até 7112	14,5	14,5
De mais de 7112 até 10732	23	17,367
De mais de 10732 até 20322	28,5	22,621
De mais de 20322 até 25075	35	24,967
De mais de 25075 até 36967	37	28,838
De mais de 36967 até 80882	45	37,613
Superior a 80882	48	-

o rendimento de pessoas singulares (IRS).

Quais é que são as taxas de impostos que se aplicam tendo em conta o valor do rendimento obtido? – Ex: Uma família que ganhe por ano acima de

25 000 euros, vai ser tributada com uma taxa de 35% - 35% de 25 000 euros vai para o Estado.

Princípios que devem suportar a cobrança de impostos:

- ⇒ **Princípio da Legalidade** – artigo 13.º CRP (os impostos têm que ser criados por uma lei da AR) ;
- ⇒ **Princípio da Capacidade Contributiva** – artigo 4.º Lei Geral Tributária - (a cobrança de impostos deve ser efetuada tendo em conta a capacidade tributiva do contribuinte) ;
- ⇒ **Princípio da não retroatividade fiscal** – artigo 103.º CRP - (eu não posso cobrar impostos relativamente a períodos temporais em que não existia imposto – ex: vou cobrar um imposto novo sobre o rendimento que vocês ganharam à 10 anos) ;
- ⇒ **Princípio da territorialidade fiscal** (há uma conexão entre a aplicação do imposto e o território onde a pessoa vive. Isto visa evitar situações de dupla tributação).

Quais são as funções dos impostos?

- ⇒ Têm a função de **arrecadar receita**. Só podemos justificar a cobrança de impostos com base na existência de uma despesa.
- ⇒ Os impostos têm uma **função económico-social**, podendo ser instrumentos para condicionar comportamentos sociais (ex: criação dos impostos sobre produtos petrolíferos), para promover medidas ambientais, beneficiar famílias numerosas, promover medidas de incentivo à natalidade, entre outras coisas.
- ⇒ **Redistribuição**: podem servir para reforçar a equidade na distribuição do rendimento. 2º teorema.

Taxa

a taxa tem uma **natureza bilateral** (pressupõe uma contraprestação específica por parte do serviço público que a cobra). Devem assentar no princípio da proporcionalidade (só se cobram taxas tendo em conta o valor do serviços público prestado – quanto mais caro for o serviço público, mais elevada será a taxa).

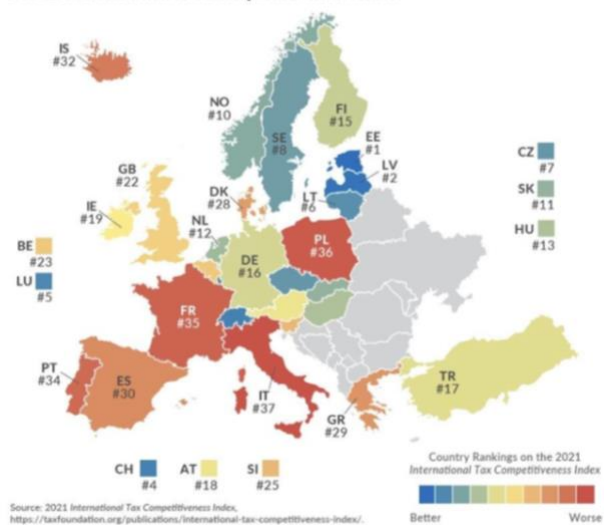
Exemplo de taxas – taxas municipais, taxas moderadoras de acesso ao serviço nacional de saúde.

Slide 26 – Contribuições Financeiras – são de natureza obrigatória mas diferenciam-se dos impostos porque têm como contrapartida uma prestação social futura em favor do respetivo contribuinte (ex: contribuição para a segurança social). A CRP fala das contribuições financeiras no artigo 165º, nº1 , alínea e) – as contribuições financeiras são da reserva da Assembleia da República.

As contribuições sociais têm vindo a crescer ao longo dos anos. É de notar que as contribuições no âmbito das ordens profissionais são consideradas contribuições financeiras.

As colunas cinzentas representam o peso da carga fiscal no PIB. Em 2020, cerca de 35% da riqueza criada é para financiar o Estado.

European OECD Country Rankings on the 2021 International Tax Competitiveness Index



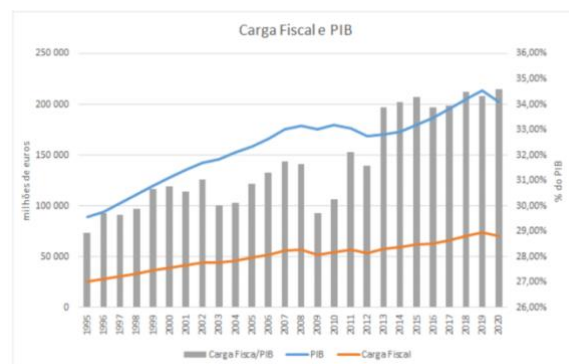
Este índice é sobre a competitividade fiscal de cada país na Europa (quem cobra mais impostos). A competitividade fiscal tem a ver com a atratividade de cada país para atrair empresas (é o potencial que determinado país tem para atrair investimento tendo em conta a sua cobrança de impostos) Uma país com uma baixa competitividade fiscal, é menos atrativo aos olhos das empresas, havendo menos probabilidade de se irem lá fixar. Portugal está no 34º lugar em 37 países (Portugal não é um país atrativo do ponto de vista fiscal para a fixação de empresas). O contexto fiscal é importante (se forem cobrados muitos impostos e de forma bastante burocrática num determinado país, as empresas não se querem fixar lá).

Nota: É preciso saber utilizar a receita de forma eficiente para assegurar os vários objetivos do Estado, satisfazendo as necessidades coletivas. A receita do Estado é essencial para alimentar uma despesa que por sua vez é promotora da atividade económica (é preciso conduzir bem o automóvel).

Ponto 2.3 – Segurança Social

A proteção social em Portugal divide-se em 3 componentes:

Nós temos um sistema de proteção social e esse sistema tem uma caixinha que se chama caixa geral de aposentações (na prática está encerrada a partir de 2006, ou seja, já não há mais pessoas a entrar no sistema e as que estão no sistema estão ativas e outras estão na reforma) – Os reformados recebem as pensões



da caixa geral de aposentações. Os trabalhadores que ingressaram na Administração Pública já não entraram para a caixa geral de aposentação. Os que já lá estavam continuaram a contribuir ou a beneficiar (pensionistas).

Esquemas privados de proteção com origens “corporativas” e que não tendo ainda sido transferidos para a esfera do Estado, mantêm uma natureza autónoma, sendo exemplos paradigmáticos a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (CPAS) e os fundos de pensões da banca (ainda não transferidos para a esfera do Estado).

Exemplo: Caixa de previdência dos advogados e solicitadores (realiza uma proteção no âmbito dos benefícios de velhice mas também outro tipo de benefícios, como maternidade e saúde. Os advogados e solicitadores ao descontar para aqui ficam com um conjunto de benefícios – subsídios, abono de família).

O sistema de segurança social é um sistema universal que procura cobrir a população dos riscos sociais (associados à velhice, à morte, invalidez, doença, desemprego, carência). A SS visa garantir a coesão social, assegurando níveis mínimos de vida à população.

O sistema de segurança social divide-se em 3 componentes: Sistema de proteção social de cidadania, Sistema previdencial e o Sistema complementar. Estes 3 sistemas coexistem entre si:

Sistema de Proteção social de cidadania - Tem por objetivos garantir direitos básicos dos cidadãos e a igualdade de oportunidades, bem como promover o bem-estar e a coesão sociais. Para concretização dos seus objetivos, compete ao sistema de proteção social de cidadania a efetivação do direito a mínimos vitais dos cidadãos em situação de carência económica; a prevenção e a erradicação de situações de pobreza e de exclusão; a compensação por encargos familiares; e a compensação por encargos nos domínios da deficiência e da dependência.

Sistema previdencial – são os trabalhadores que têm que ser solidários entre si através do sistema previdencial. É um sistema em que se paga a despesa do sistema (paga-se a pensão de um senhor que descontou a vida toda ; paga-se a salário mínimo de um determinado senhor). Só se recebem benefícios da Segurança Social se ao longo da vida se contribuiu para a segurança social. Os benefícios recebidos são em função das contribuições efetuadas ao longo da vida. O sistema previdencial não é sustentável num longo prazo.

Como é que se financia este sistema? O Orçamento de Estado tem uma verba que prevê os gastos na Segurança Social (é a chamada Lei de Bases da Segurança Social – é aprovada ao nível do orçamento de estado).

Por exemplo, é preciso avaliar se a pessoa em questão pode beneficiar da ação social (ex: o fundador do Facebook não poderia beneficiar do sistema de ação social).

O professor falou da ótica do porquinho mealheiro. O sistema previdencial pode ser visto de duas formas:

Método de gestão - o sistema decompõe-se de dois modos:

1. Sistema Previdencial de **Repartição** - quando a componente financeira é gerida em repartição;
2. Sistema Previdencial de **Capitalização** - quando a componente financeira é gerida em capitalização.

Obrigatoriedade de contribuição - o ramo da repartição divide-se em:

1. **regime obrigatório**, que abrange os trabalhadores por conta de outrem, trabalhadores independentes e membros de órgãos estatutários;
2. **regime voluntário**, que abrange o seguro social voluntário e o pagamento voluntário de contribuições.

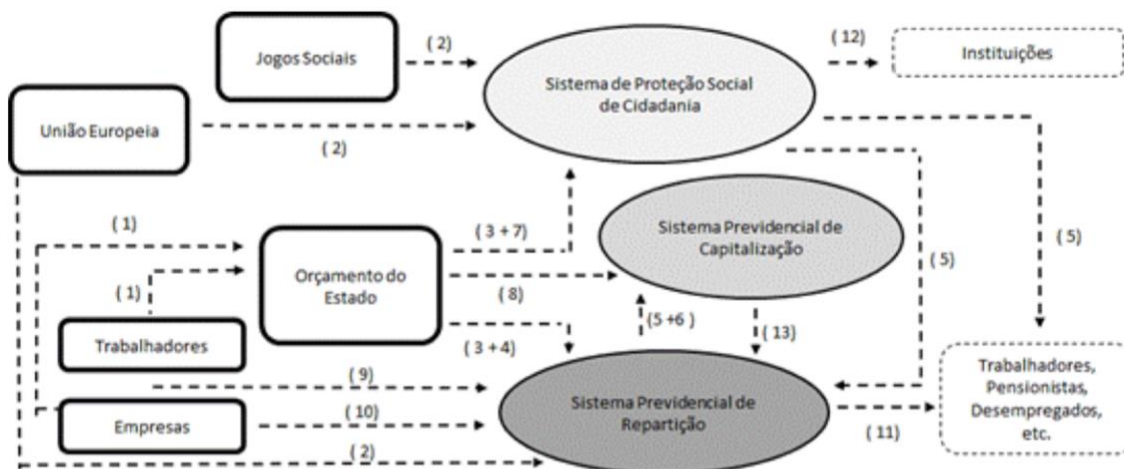
Sistema complementar – é um sistema voluntário. O Estado protege os indivíduos em situações de risco, através dos sistemas privados e sociais ou através do próprio sistema público.

O SPSC desdobra-se em 3 subsistemas: sistema de ação social, sistema de solidariedade e sistema de proteção familiar.

Subsistema de ação social (quem realiza este apoio são principalmente instituições privadas de ação social, recebendo estas transferências monetárias do Estado). Por exemplo, a santa casa da misericórdia é detida pelo Estado. Mas a maioria das misericórdias são privadas.

Subsistema de Solidariedade: Destina-se a assegurar, com base na solidariedade de toda a comunidade, direitos essenciais de forma a prevenir e a erradicar situações de pobreza e de exclusão, bem como a garantir prestações em situações de comprovada necessidade pessoal ou familiar, não incluídas no sistema previdencial. (*i.e.*, prestações pecuniárias tais como o RSI, CSI, Pensões Sociais ou Complemento Social).

Subsistema de Proteção Familiar: Visa assegurar a compensação de encargos familiares acrescidos quando ocorram as eventualidades legalmente previstas (*i.e.*, prestações pecuniárias de apoio à família, deficiência e dependência).

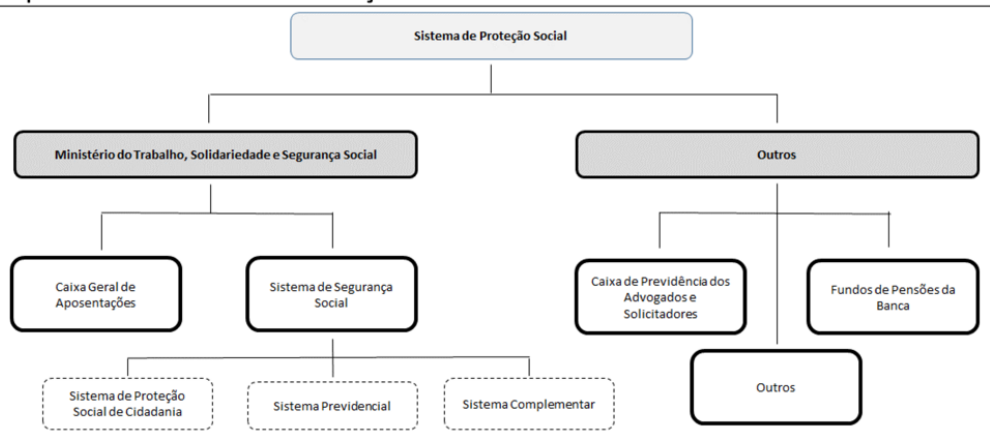


Fonte: Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro e Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de novembro.

Nota: (1) – Impostos; (2) – Transferências; (3) Transferências de acordo com LBSS; (4) Transferências Extraordinárias; (5) Transferências de Parcela das Quotizações e Contribuições; (6) Transferências dos Saldos Anuais Positivos; (7) IVA Consignado (8) – Adicional de IMI e 2 p.p do IRC; (9) – Contribuições; (10) – Quotizações; (11) – Prestações Sociais e Subsídios; (12) – Transferências e Subsídios; (13) Transferências Extraordinária em situação de desequilíbrio do Sistema.

⇒ Modelo Simplificado de Financiamento do Sistema de Segurança

Arquitetura do Sistema de Proteção Social



Fonte: Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro e Decreto-Lei n.º 28/2015, de 10 de fevereiro.

Social:

Slide 15 – houve mais despesa do que receita no sistema previdencial (não é sustentável num longo prazo).

MÓDULO 3 – TEORIA GERAL DO ORÇAMENTO DE ESTADO

Orçamento de Estado – A proposta de lei do OE para 2022 foi chumbada na Assembleia da República – significa que esta proposta não foi admitida à discussão na especialidade, logo não temos Orçamento de Estado. Na realidade o país não para porque o OE não é aprovado.

Quando há chumbo e não é aprovado a tempo de entrar em vigor no dia 1 de janeiro o Estado passa a funcionar num regime dos duodécimos – o Estado não deixa de poder de arrecadar receita nem de realizar despesa, estando condicionado ao orçamento de estado do ano anterior. O OE de 2021 serve de referência para a realização da receita e da despesa em 2022.

A despesa realizada em regime de duodécimos não pode ultrapassar 1/12 da despesa orçamentada no ano anterior (se eu tenho um bolo de 120 só posso gastar 10 – 1/12 de 120. Só se pode gastar 10 euros por cada mês). Algumas despesas não contam (ex: as despesas previstas na lei são mantidas, como as atualizações no âmbito da segurança social).

É uma lei da assembleia que comporta uma descrição detalhada para um horizonte temporal de 1 ano. Faz a previsão de receita, autorização de despesa e uma autorização de endividamento. A lei do OE tem um conjunto de componentes: Articulado (descreve aquilo que são as regras orçamentais para o ano seguintes), mapas orçamentais, relatório, desenvolvimentos autónomos, fundos autónomos, elementos informativos.

Nem sempre o orçamento que aprovamos é um orçamento exequível – muitas vezes a meio do ano constata-se que aquele orçamento não é exequível, tendo que haver um orçamento retificativo – isto acontece porque o contexto macroeconómico modifica-se (ex: o ano orçamento de 2019 não contou com uma pandemia em 2020, logo é necessário um orçamento retificativo).

- Andámos a ver o site do orçamento de estado

Processo orçamental – é o procedimento que permite a aprovação do orçamento

A CRP nidifica quais são as regras fundamentais da estrutura do orçamento de estado, nomeadamente o artigo 105º.

Grandes Opções do Plano - Reflete a estratégia do governo a médio e longo prazo relativamente àquilo que é a política orçamental. São sujeitas a um parecer

do conselho económico-social (estão representadas as entidades patronais e os principais sindicatos – visam a concertação social). O OE deve estar em harmonia com estas grandes opções do Plano.

O OE deve ser claro, transparente e unitário (não há sacos de dinheiro escondidos)

Depois da aprovação do OE, é preciso regular a sua execução. Depois da Proposta de Lei de OE é preciso aprovar um Decreto-Lei de Execução Orçamental

Nota: desde 2019 que não há este DL

A Lei do OE elenca os Princípios Orçamentais:

- princípio da unidade e universalidade - artigo 9º.

- princípio da estabilidade orçamental (consiste numa situação de equilíbrio ou excedente orçamental) Consiste numa situação de equilíbrio e se possível devem haver excedentes orçamentais (saldo positivo entre as despesas e as receitas) - artigo 10º.

- Princípio da sustentabilidade das Finanças Públicas – capacidade de financiar todos os compromissos assumidos ou a assumir, respeitando o saldo orçamental - artigo 11º.

- Princípio de solidariedade recíproca (todos os setores e subsectores do Estado devem contribuir na medida da sua importância no orçamento – Cada entidade deve contribuir na medida do possível para a estabilidade orçamental (não podem haver entidades que não se preocupam com isto, gastando o que lhes apetece) – artigo 12º.

Princípio da equidade intergeracional – Não se devem onerar excessivamente as gerações futuras. Os custos e dívidas que se assumem hoje não devem colocar em causa o bem-estar das gerações futuras. As despesas e receitas públicas devem ter um impacto futuro positivo e não negativo nas gerações futuras - artigo 13º.

Princípio da anualidade e plurianualidade - artigo 14º.

Princípio da não compensação - artigo 15º.

Princípio da Não consignação – O produto das receitas não pode ser consignado à cobertura/pagamento de certas receitas, tirando as consignações que estão legalmente previstas.

Princípio da Especificação (artigo 16º)

Princípio da Economia, Eficiência e Eficácia (artigo 17º)

Princípio da transparência (artigo 19º) – significa que a informação disponibilizada deve ser completa, compreensível, atualizada e comparável

internacionalmente. Dever de informação financeira entre os diferentes setores do Estado no âmbito do orçamento de Estado.

Nota: por vezes há muita dificuldade em entender o orçamento de estado para um cidadão comum.

Regra do Saldo Orçamental:

Quando se fala em saldo estrutural, está-se a falar num saldo que tem em consideração duas componentes: ciclicidade (oscilidades) do PIB e as medidas extraordinárias e temporárias, que têm que ser retiradas do cálculo. Quando se calcula o saldo estrutural

Quando as despesas e as receitas não são recorrentes, o saldo estrutural permite retirar as despesas e receitas extraordinárias e anormais do cálculo do saldo.

Nota: A dívida pública não deve ultrapassar os 60% do PIB

Nota: Portugal não tem autonomia cambial, monetária e comercial – É tudo regido pela União Europeia.

Ciclo Orçamental

O ciclo orçamental tem 6 grandes fases

- Elaboração da Proposta de Lei do Orçamento de Estado
- Debate e Aprovação da Proposta de Lei (dentro da AR)
- Execução do Orçamento de Estado
- Prestação de Contas
- Fiscalização de Contas

A elaboração da Proposta de Lei do Orçamento de Estado carece de duas coisas: da elaboração do programa de estabilidade (PE) – artigo 32.^o - e da lei das grandes opções do plano (GOP) – artigo 34.^o. Estas duas coisas antecedem a elaboração do OE.

1º Fase - A Proposta de Lei do Orçamento de Estado é feita pelo Governo (executivo). Cada uma das áreas (ministérios) elabora o seu próprio orçamento, sendo estes depois todos agregados num orçamento geral/final. É um orçamento com base numa ideia histórica.

Um orçamento de base zero assenta na identificação efetiva das necessidades concretas de cada um dos serviços. Olha-se para aquilo que é preciso gastar em função dos objetivos do Estado.

2º Fase – Debate e aprovação da proposta de lei. Governo (Ministro das Finanças) apresenta proposta de Lei do OE, juntamente com as Grandes Opções do Plano (GOP), à Assembleia da República (Presidente na AR).

Em primeiro lugar faz-se o debate do OE na generalidade. Se o OE não for aprovado na generalidade, não haverá debate na especialidade. Se for aprovado na generalidade, segue-se uma discussão na especialidade que pode durar duas semanas (nesta parte, os grupos parlamentares e os deputados podem introduzir alterações e modificações à proposta de lei do OE. Esta fica sujeita a uma análise crítica e minuciosa. É uma votação artigo a artigo e alínea a alínea).

Após votação na especialidade, a proposta é submetida a votação global em Plenário para aprovação do diploma com todas as alterações introduzidas durante o processo de discussão.

É a comissão do Orçamento que vai redigir o diploma final, sendo este apreciado pelo Presidente da República (depois de promulgado, a lei do OE será publicado no Diário da República para entrar em vigor no dia 1 de janeiro do ano seguinte).

3ª Fase - A execução é feita com base em todos os princípios que nós já vimos acerca da Despesa e da Receita.

As operações de execução orçamental devem ser aprovadas por DL. O orçamento da Segurança Social tem uma natureza própria, pelo que a sua execução é controlada pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.

Regime do Duodécimo: ano passado gastei no ministério da defesa 120 milhões. Neste ano posso gastar o que por mês? Os 120 milhões divididos por 12, ou seja, posso gastar um máximo de 10 milhões por mês. Isto é, só poderei gastar neste ano 1/12 da despesa inscrita no orçamento do ano anterior. Naturalmente, esse regime não se aplica a pensões e subsídios. Esse regime é um **regime transitório** que opera quando a entrada em vigor da LEO é prorrogada para além de 1 de janeiro.

É comum, ao meio do ano, ocorrer um processo de **revisão orçamental**. Essas revisões resultam da autorização do aumento da despesa ou aumento de um endividamento.

As **cativações** são previstas no **DL de Execução Orçamental**.

5ª e 6ª Fase - a conta geral do Estado é submetida a parecer do Tribunal de Contas e da AR.

Há 3 tipos de controlo orçamental (**art. 68º a LEO**):

- **Administrativo (art. 68º/2)** – compreende os níveis operacional, setorial e estratégico. O Ministério das Finanças tem um papel muito importante. Esse controlo está detalhado no DL 166/98, que fala do controlo interno da administração financeira do Estado (SCI). O SCI te 3 níveis: 1) *controlo operacional* (a forma como cada um dos serviços executa o orçamento); 2) *controlo setorial*; 2) *controlo estratégico*.

- **Jurisdicional (art. 68º/4)** – compete ao tribunal de contas, sem prejuízo dos atos que cabem aos outros tribunais. Especificado na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei 98/97). O Tribunal de Contas pode atuar no: 1) *controlo prévio* (dar pareceres sobre as contas do Estado); *controlo concomitante* (através de auditorias); *controlo sucessivo* (verifica as contas e avalia os sistemas de controlo interno).

- **Político (art. 68º/5)** – cabe à AR, naturalmente. Está detalhado também no DL 166/98, art. 71º.

O **art. 69º da LEO** prevê o sistema de controlo da administração financeira do Estado.