



澳門大學
UNIVERSIDADE DE MACAU
UNIVERSITY OF MACAU

Faculdade de Direito

Programa de

ECONOMIA PÚBLICA

Ano lectivo de **2019/2020**

Disciplina semestral do 2º ano jurídico

Carga horária: 4 horas semanais (4 aulas teóricas)

Regente da disciplina: Hugo M. R. Duarte Fonseca

PROGRAMA

Bibliografia geral / fundamental / livro-base: J. J. Teixeira Ribeiro, *Lições de Finanças Públicas*, 5.^a edição (refundida e actualizada), Coimbra, Coimbra Editora, 1994 [reimpressão de 2010].

Parte I – Noções fundamentais de Economia Pública:

1. A actividade financeira do Estado: as finanças públicas e a actuação do Estado como agente económico enquanto objecto fundamental da Economia Pública.
2. A função financeira do Estado e sua indispensabilidade:
 - 2.1. Da compreensão minimalista do Estado de Direito Liberal à sua evolução histórica, com particular enfoque no “regresso à macroeconomia com Keynes”: o Estado como operador económico fundamental;
 - 2.2. A *agenda* do Estado de Direito Social na categorização modelar de Richard Musgrave (em “*Theory of Public Finance*”, de 1959):
 - (i) A função de afectação de recursos;
 - (ii) A função de redistribuição;
 - (iii) A função de estabilização económica;
 - 2.3. A intervenção do Estado na protecção ambiental.
3. O Estado e seu papel crucial na “afectação de recursos”:
 - 3.1. Noções fundamentais: os conceitos de “falha de mercado”, “bens públicos”, “bens semi-públicos”, “necessidades colectivas” (na expressão de Teixeira Ribeiro) e “provisão pública de bens públicos e semi-públicos” (distinção entre *produção pública* e *provisão pública* de bens);
 - 3.2. Bens públicos e “bens públicos puros”:
 - (i) Rivalidade no uso e exclusão pelo preço;
 - (ii) Irrivalidade e inexcluibilidade;
 - (iii) A não revelação de preferências e o conceito de “*free rider*”;
 - 3.3. Bens semi-públicos (ou bens privados de provisão pública): bens susceptíveis de utilização individualizada, mas cuja utilização/consumo revela “falhas de mercado”:
 - (i) Bens técnica e/ou financeiramente semi-públicos;
 - (ii) Externalidades (positivas e negativas);
 - (iii) Os “monopólios naturais”;
 - (iv) A “miopia” dos agentes económicos e o “paternalismo” estadual;
 - (v) A provisão estadual de bens semi-públicos como resposta à excluibilidade (pelo preço) e sua relação com a “função de redistribuição” do rendimento.

Bibliografia complementar: Aníbal Almeida, “*Sobre a racionalidade do ‘Estado’ ou ‘Governo’ como operador económico*”, separata do Boletim de Ciências Económicas, XLIII, Coimbra, 1999; Richard Musgrave e Peggy Musgrave, “*Public Finance in theory and practice*”, 5.^a ed., McGraw-Hill International, 1989, capítulos 1 (p. 3-14) e 4 (p. 41-58).

4. Os meios de financiamento do Estado:
 - (i) Receitas voluntárias: as receitas patrimoniais e os empréstimos;

- (ii) Receitas coactivas (tributárias): impostos e taxas (bens técnica e financeiramente semi-públicos);
 - (iii) A cobrança de receitas estaduais com fins diferentes da mera arrecadação de receitas pelo Estado e o conceito de “finanças funcionais”.
5. Finanças Públicas e Direito Financeiro:
- (i) Direito Financeiro: noção e índole publicística;
 - (ii) Princípios da legalidade, publicidade e sindicabilidade na actuação financeira do Estado;
 - (iii) Direito Financeiro, Direito Tributário e Direito Fiscal.

Parte II – Orçamento:

1. Significado jurídico-político da instituição orçamental e respectivo enquadramento histórico: o princípio “*no taxation without representation*” (EUA); a conceptualização do liberalismo português (ilustrada no prefácio de *Syntelologia*, de 1831, de Ferreira Borges: “no governo da lei, são os povos que a si mesmo se tributam”), o tributo como “contribuição comum” (DUDH) e a tributação como auto-tributação, justificando a necessidade de aprovação da assembleia de representantes do povo.
2. Vinculação legal do orçamento na RAEM: a Lei Básica e a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO).
3. Orçamento de exercício e orçamento de gerência.
4. A anualidade do orçamento e a coincidência (ou não) com o ano civil.
5. Funções essenciais do orçamento:
 - (i) Fixação das despesas: a diferença crucial entre a determinação do montante das receitas (*previsão*) e das despesas (*limite*);
 - (ii) Exposição do plano financeiro;
 - (iii) Relação das receitas com as despesas.
6. As regras “clássicas” de organização e elaboração do orçamento e respectiva consagração legal (e excepções):
 - (i) Unidade;
 - (ii) Especificação;
 - (iii) Universalidade (“orçamento bruto” ou “não compensação”);
 - (iv) Não consignação (conceitos de consignação de receitas e de duplo cabimento; as excepções à regra da não consignação).
7. Equilíbrio orçamental:
 - (i) Equilíbrio formal (igualdade de despesas e receitas totais) e equilíbrio material do orçamento (igualdade entre certas receitas e certas despesas);
 - (ii) As concepções de equilíbrio material e o problema fundamental que lhes está subjacente (a determinação de quais despesas têm de ter montante igual ao montante de endividamento público):
 - equilíbrio efectivo do orçamento (e respectivo significado no âmbito do liberalismo clássico: a compreensão do Estado como mero consumidor e o objectivo de neutralidade das finanças públicas);
 - equilíbrio ordinário do orçamento (apreciação: problemas de arbitrariedade e incerteza do critério de qualificação das despesas);
 - equilíbrio corrente do orçamento (tipificação de despesas e receitas correntes e de capital; fundamento do critério de equilíbrio em causa: permitir que as despesas públicas de investimento sejam financiadas com recurso a endividamento público);

- equilíbrio do saldo primário (noção e significado: equilíbrio entre receitas e despesas efectivas, excluindo aquelas despesas efectivas que resultam de défices orçamentais anteriores, *i.e.*, juros da dívida; ocorrência de aumento da dívida pública, *i.e.*, existência de endividamento líquido, se houver mero equilíbrio do saldo primário);
- (iii) O equilíbrio orçamental em face da legislação vigente na R.A.E.M.;
 - (iv) O equilíbrio orçamental em face do Direito da União Europeia;
 - (v) Equilíbrio *ex ante* (entre receitas e despesas orçamentadas) e equilíbrio *ex post* (equilíbrio da conta ou da execução orçamental, *i.e.*, das despesas e receitas realmente efectuadas e recebidas).

Bibliografia complementar: Hugo Duarte Fonseca, “O equilíbrio do orçamento na Lei Básica da R.A.E.M. e à luz da actual lei de enquadramento orçamental de Macau”, *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Macau*; José Manuel Quelhas, Matilde Lavouras e Hugo Duarte Fonseca, *Legislação de Finanças Públicas de Portugal e da União Europeia*, Almedina, 2006.

Parte III – Despesa pública:

1. Volume global da despesa pública e evolução histórica.
2. A “Lei de Wagner”.
3. Análise da evolução quantitativa e qualitativa (*i.e.*, tendo em apreço a evolução do volume de *despesas-compra* e *despesas-transferência*) da despesa pública nos países industrializados desde 1870, à luz da *evolução do pensamento acerca do papel económico do Estado*.

Bibliografia complementar: Vito Tanzi e Ludger Schucknecht, “*Public Spending in the 20th Century – A global perspective*”, Cambridge University Press, p. 3-49.

Parte IV – Receitas orçamentais:

A) Empréstimos públicos:

1. Motivos do recurso ao crédito pelo Estado:
 - (i) Cobertura de *défices orçamentais* (com contracção de empréstimos que serão amortizados num ano orçamental subsequente àquele em que foram contraídos, dando origem a *dívida fundada*);
 - (ii) Cobertura de *défices de tesouraria* (malgrado haja receitas orçamentadas, estas não foram ainda arrecadadas no momento em que é necessário fazer a despesa, pelo que faltam as disponibilidades financeiras, recorrendo-se, por isso, a empréstimos que serão pagos aos credores no mesmo ano orçamental em que foram contraídos, dando origem a *dívida flutuante*);
 - (iii) Esterilização do poder de compra e combate à inflação.
2. Dívida pública interna e externa.
3. Titularização da dívida; cotação e valor nominal dos títulos (com forma escritural) de dívida pública; amortização directa e indirecta.
4. Inexistência de dívida pública na R.A.E.M.

B) Receitas patrimoniais, taxas e impostos:

1. Receitas patrimoniais: noção.
2. As taxas enquanto “quantia coactivamente paga pela utilização individualizada de bens semi-públicos” e respectiva caracterização como preços (*taxas compensadoras* e *taxas moderadoras*).
3. Distinção entre taxas e receitas patrimoniais.

4. Noção de imposto.
5. Taxas e impostos: critérios de distinção.
6. Finalidades fiscais e extra-fiscais dos impostos.
7. Generalidade e uniformidade dos impostos.
8. O princípio do *benefício* e o princípio da *capacidade contributiva* como critérios de justiça fiscal.
9. Igualdade fiscal: *igualdade horizontal* e *igualdade vertical*.

10. Impostos proporcionais, progressivos e regressivos: noções.
11. O imposto progressivo como mecanismo de maximização da receita fiscal e como instrumento de diminuição das desigualdades.
12. Modalidades do imposto progressivo:
 - (i) Progressão contínua;
 - (ii) Progressão por dedução;
 - (iii) Progressão por classes;
 - (iv) Progressão por escalões.

13. Impostos *personais* e impostos *reais*.
14. Momentos da técnica tributária: (i) definição e (ii) determinação da matéria colectável [património, rendimento ou despesa]; (iii) fixação da colecta; (iv) cobrança.
15. Impostos *directos* e *indirectos*: critério financeiro de distinção e razões para a existência de ambos os tipos de impostos.
16. Impostos sobre o rendimento das pessoas físicas e impostos sobre o rendimento das pessoas colectivas.
17. Impostos sobre o consumo: imposto geral e impostos especiais.

18. Impostos e eficiência – custos dos impostos:
 - (i) Custos de cobrança;
 - (ii) Custos de cumprimento;
 - (iii) Encargo excedente (noções de *efeito-substituição* e *efeito-rendimento*).

19. O problema da incidência económica do imposto:
 - (i) Contribuinte e devedor de imposto;
 - (ii) Incidência económica ou de facto do imposto resultante da alteração, por via fiscal, dos preços dos bens e factores;
 - (iii) Repercussão progressiva (ou “para a frente”) e regressiva (“para trás”);
 - (iv) Factores de que depende a repercussão: elasticidade da procura e da oferta.

HORÁRIO DE ATENDIMENTO:

2ª feira e 4ª feira, das 19h às 20h.

BIBLIOGRAFIA

- J. J. Teixeira Ribeiro, *Lições de Finanças Públicas*, 5.^a edição (refundida e actualizada), Coimbra, Coimbra Editora, 1994 [reimpressão de 2010];
- Aníbal Almeida, “*Sobre a racionalidade do ‘Estado’ ou ‘Governo’ como operador económico*”, separata do Boletim de Ciências Económicas, XLIII, Coimbra, 1999;
- Richard Musgrave e Peggy Musgrave, “*Public Finance in theory and practice*”, 5.^a ed., McGraw-Hill International, 1989, capítulos 1 (p. 3-14) e 4 (p. 41-58).
- Vito Tanzi e Ludger Schucknecht, “*Public Spending in the 20th Century – A global perspective*”, Cambridge University Press, p. 3-49.

身心障礙支援服務

學生事務部設有身心障礙支援服務，旨在為有永久性或暫時性身心障礙的同學提供相應的支援，以便他們在大學裏享有平等的教育機會、大學生活以及其他服務。

若同學有肢體、視力、聽力、語言、學習或心理方面的障礙，導致在學習或日常活動中受到嚴重的限制，同學可以與學生事務部直接聯繫，也可透過老師與學生事務部聯繫。我們將評估同學的需要，並與老師商議，為同學提供適切的支援。若想了解更多服務的詳情，歡迎聯絡我們：

電郵：sao.disability@edu.um.mo

電話：88224901

網頁：https://www.um.edu.mo/sao/scs/sds/aboutus/cn/scs_mission.php

DISABILITY SUPPORT SERVICES

Student Affairs Office (SAO) provides disability support services for students with permanent or temporary physical and mental disabilities so that they can have equal opportunity in education, university life and other services in the university.

If you have physical, visual, hearing, speech, learning or psychological impairment(s) which substantially limit your learning or activities of daily living, please contact Student Affairs Office (SAO) directly or through your instructor. We will assess your special educational needs and communicate with your instructor so as to provide you with the most appropriate support. To learn more about our services, please contact us:

E-mail: sao.disability@edu.um.mo

Tel: 8822 4901

Website: https://www.um.edu.mo/sao/scs/sds/aboutus/cn/scs_mission.php

Serviços de Apoio aos Estudantes com Deficiência

O Gabinete de Assuntos dos Estudantes oferece serviços de apoio aos estudantes portadores de deficiência permanente ou temporária, física ou mental, a fim de lhes garantir oportunidades iguais nos estudos, na vida universitária e no acesso aos serviços fornecidos pela Universidade.

Caso tenha deficiência física, visual, auditiva, da fala, de aprendizagem ou psicológica, que condiciona, substancialmente, os seus estudos ou actividades da vida quotidiana, por favor contacte, directamente ou através do seu professor, o Gabinete de Assuntos dos Estudantes. Assim, avaliaremos as suas necessidades e comunicaremos com o seu professor, com o objectivo de lhe fornecer um apoio adequado.

Para mais informações sobre estes serviços, é favor contactar-nos através de:

E-mail: sao.disability@edu.um.mo

Tel: 8822 4901

Página electrónica: https://www.um.edu.mo/sao/scs/sds/aboutus/cn/scs_mission.php