



澳門大學
UNIVERSIDADE DE MACAU
UNIVERSITY OF MACAU

Faculdade de Direito

Programa de

ECONOMIA PÚBLICA

Ano lectivo de **2020/2021**

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: 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 3ª feira, das 18h às 19h.

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.

各位老師：

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學生提供相應的支援，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。

若您遇到學生有肢體、視力、聽力、語言、學習或心理方面的障礙，導致他在學習或日常活動中受到嚴重的限制，您或學生可以與我們專責的同事聯繫。我們會評估學生的需要，並與您商議如何為學生提供最適切的支援。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

另外，我們的[網頁](#)亦載有一些協助身心障礙學生的小貼士，節錄如下：

1. 如何協助肢體障礙學生

- 了解肢體障礙學生在行動、語言溝通、自我照顧以及身體姿勢等方面的特殊需要，切忌在未經溝通的情況下主觀認定他們在各方面的限制；
- 把課程資料、教材、成績、評語及其他有助學習及完成作業的資料放於互聯網上或電郵給學生，使肢體障礙學生無須到學院辦公室、圖書館或其他地方索取有關資訊；
- 如作業需要較多的活動量才能完成，可安排學生以小組形式進行，讓肢體障礙學生能與其他同學分工合作，完成作業；
- 允許肢體障礙學生用抄寫以外的方法記筆記（如使用錄音筆、具語音輸入法的電腦等）；
- 配合肢體障礙學生的需求，考慮延長考試時間或繳交作業期限，或提供書寫以外的考評方式；
- 安排教學、實驗、探訪、考察或實習地點時，事先考慮肢體障礙學生可能遇到的困難，並注意交通上之需要。

2. 如何協助視覺障礙學生

- 了解視覺障礙學生在溝通、自我照顧、讀寫等方面的特殊需要，切忌在未經了解的情況下主觀認定他們在各方面的限制；
- 允許視覺障礙學生使用抄寫以外的方法記筆記（如使用錄音筆、具語音輸入法的電腦等）；

- 在視覺障礙學生的要求下，可安排他們坐在最能清楚地看見黑板、白板或投映幕的位置；
- 配合視覺障礙學生的需求，考慮延長考試時間或繳交作業期限，或提供書寫以外的考評方式；
- 把課程資料、教材、成績、評語及其他有助學習及完成作業的資料放於互聯網上或電郵給學生，使視覺障礙學生可以透過電腦將資訊放大或使用其他輔助工具來閱讀；
- 減少使用文字、圖像、影片等作教材，特別是色彩斑斕的影像素材，如有需要，可額外提供輔助教材（如聲帶、口述的大綱或摘要等）；
- 使用ALT attribute功能，透過視障輔助軟件把圖形格式檔案轉換成文字讀出。[請按這裏](#) 瀏覽在HTML網頁使用 ALT attribute 功能時執行的程序，[請按這裏](#) 瀏覽在UMMoodle使用 ALT attribute 功能時執行的程序；
- 於製作網頁或編輯其它電子訊息資料時，請使用無障礙功能，[請按這裏](#)(第32-35頁)瀏覽無障礙網頁功能指引；
- 預先分發教材及課本，讓視覺障礙學生能有足夠的時間將教材內容錄音或轉化成其他較方便他們閱讀的檔案類型；
- 如必須使用列印／投映的教材，請與視覺障礙學生討論最適合他的大小；
- 減少教室內的噪音，如必須進行小組討論，請儘量指導同學逐一發言。

3. 如何協助聽覺障礙學生

- 與聽覺障礙學生商討最適合他的說話聲量、速度及座位安排等；
- 將主要課堂內容納入文字教材，並儘量使用書面資料；
- 儘量避免小組討論，如必須進行小組討論，指導同學面對有聽覺障礙的組員逐一清晰發言；
- 授課時面對學生，避免邊說邊寫或說話時走來走去，更不要走出聽覺障礙學生的視線範圍！
- 說話時別讓書本或其他東西遮住嘴唇，並避免站在強光前授課，以免影響讀唇效果；

- 說話時可根據內容加強面部表情、手部動作等身體語言；
- 面向全體學生重覆個別學生的提問或意見，好讓聽覺障礙學生也能分享該訊息；
- 若在課堂內播放影片，請選擇配有字幕的影片；
- 保持教室在極低噪音的狀態。地板、牆壁或電風扇所發出的聲響及回音都會影響助聽器的接收；
- 配合聽覺障礙學生的需求，考慮延長考試時間或繳交作業期限。

4. 如何協助語言障礙學生

- 了解語言障礙學生在溝通、讀寫等方面的特殊需要；
- 配合語言障礙學生的需求，考慮延長考試時間或繳交作業期限；
- 如果語言障礙學生能夠說話，請給予他們發言的機會，但切勿強迫他們發言，令他們在發言時成為班上的焦點往往會帶來反效果；
- 公開演說會讓語言障礙學生感到壓力，請盡量減少口頭報告及演講等考評方式。

5. 如何協助學習障礙學生

- 了解學習障礙學生的特殊需要，如安排坐在較前的座位、減低拼字的評分比重、考試時允許使用字典或計算機等；
- 將課程大綱、時間表及其他教材預先分發給學生，讓學習障礙學生能有足夠的時間作準備；
- 在筆記、講義上把重點標示出來；
- 考試時必須確保教室的安靜，減低外界的騷擾；
- 以各種不同的形式來進行教學，引起學生的興趣，藉此加強學習障礙學生的學習能力；
- 嘗試將教學融入生活，讓學生能學以致用，增加練習的機會；
- 提供多感官學習途徑，以不同的方式將知識重覆傳遞給學習障礙學生，例如將寫在黑板、白板或投映幕上的補充資料讀出來、將口述的重點寫出來或用身體動作表達出來等；

- 允許學習障礙學生用抄寫以外的方法記筆記（如使用錄音筆）；
- 配合學習障礙學生的需求，考慮延長考試時間或繳交作業期限，或提供書寫以外的考評方式（如口試）。

6. 如何協助心理障礙學生

- 私下與心理障礙學生討論並了解他們的情況（包括用藥及治療的情況、容易使他們感到壓力的因素及其他特殊需要）；
- 盡量在課堂中安排更多休息時間，或容許心理障礙學生坐在靠出口的位置，好讓他在必要時離開教室休息；
- 將課程大綱、時間表及其他教材預先分發給學生，讓心理障礙學生能有足夠的時間作準備；
- 允許心理障礙學生用抄寫以外的方法記筆記（如使用錄音筆）；
- 配合心理障礙學生的需求，考慮延長考試時間或繳交作業期限，或提供其他考評方式，以減低學生所要承受的壓力；
- 如須與心理障礙學生談論其學業表現，請在私密的情況及環境下進行。