



Economia e Finanças Públicas

Paulo Trigo Pereira, António Afonso,
Manuela Arcanjo, José Carlos Gomes dos Santos

Copyright © by Escolar Editora, 2005, 2007, 2009, 2012, 2016

Rua do Vale Formoso, 37 — 1959-006 Lisboa

Telefone 211 066 500 Fax 211 066 530

E-mail editora@escolareditora.com

Internet <http://www.escolareditora.com>

Proibida a reprodução total ou parcial deste livro sem a autorização expressa do editor. Todos os direitos estão reservados por Escolar Editora.

Coordenação Editorial João Costa

Capa Tiago Oliveira

ISBN 978-972-592-492-1

Depósito Legal n.º 403 981/16

Impressão e Acabamento

Gráfica Manuel Barbosa & Filhos, Lda.

Prefácio	xxi
Apresentação da 1ª edição	xxiv
Agradecimentos	xxvi
Nota dos autores à 5ª edição	xxvi
Os autores	xxix

PARTE I – As Finanças Públicas e o Papel do Estado

1 Economia e finanças públicas em democracia	3
1.1 Economia e finanças públicas: uma abordagem político-económica.....	3
1.2 Análise Positiva e Normativa	5
1.3 Equidade, eficiência e liberdade.....	7
1.3.1 Equidade.....	7
1.3.2 Eficiência.....	7
1.3.3 Liberdade (negativa)	8
1.4 Divergências entre economistas	10
1.5 As funções do sector público: afectação, distribuição e estabilização.....	12
1.6 Governo democrático, Estado e sociedade.....	14
1.6.1 O que é um governo democrático?.....	14
1.6.2 Que atitude ter perante o governo, o Estado, a sociedade?	16
Conceitos chave	19
2 Teorias sobre o papel do Estado.....	21
2.1. Introdução	21
2.2 O Estado “mínimo”: a primazia do mercado.....	22
2.2.1 A escola clássica inglesa: o “deixar fazer” (laissez faire)	23
2.2.2 Nozick: o mercado como “processo justo”	24
2.3 O Estado de bem-estar (ou protector).....	26
2.3.1 Definição	26
2.3.2 A redistribuição de rendimento	27
2.3.3 O fornecimento de “bens primários”	28
2.4 O Estado imperfeito	31
2.4.1 O Estado Leviatã	31
2.4.2 O Estado ao serviço dos interesses.....	33
2.5 Finanças clássicas, intervencionistas e constitucionalismo financeiro.....	35
2.5.1 Finanças Clássicas.....	35
2.5.2 Finanças Intervencionistas	36

2.5.3	Constitucionalismo Financeiro.....	37
2.5.4	Finanças “Modernas”	38
	Conceitos chave	41
3	Fundamentos para a intervenção pública	43
3.1	Uma visão geral do problema.....	43
3.1.1	Os dois teoremas fundamentais da economia do bem-estar.....	43
3.1.2	Eficiência de Pareto numa economia de troca.....	44
3.1.3	O óptimo social	46
3.1.4	Eficiência e equilíbrio em mercados competitivos.....	47
3.1.5	Fracasso de mercado	49
3.2	Intervenção pública por razões de eficiência	50
3.2.1	Bens públicos versus privados: características e formas de provisão	50
3.2.2	Os bens públicos: eficiência, equilíbrio e preço.....	57
3.2.3	Externalidades	60
3.2.4	Bens privados com externalidade positiva	62
3.2.5	Concorrência imperfeita: o caso do monopólio	64
3.2.6	Informação assimétrica	66
3.2.7	Tipologia de intervenção pública por razões de eficiência	67
3.3	Intervenção pública por razões de justiça social	68
3.3.1	O bem-estar social.....	68
3.3.2	Distribuição de rendimento óptima	72
3.3.3	Bens de mérito.....	77
3.4	Conflitos potenciais entre eficiência e equidade	79
3.4.1	Os custos da redistribuição.....	80
3.4.2	A provisão pública de bens privados.....	82
	Conceitos chave	84
	Apêndice 3.A – Condições de eficiência com dois bens privados.....	85
	Apêndice 3.B – Condições de eficiência com bem privado e público	87

PARTE II - Despesas Públicas: Teoria e Prática

4	Escolhas colectivas e decisão política	91
4.1	Enquadramento geral.....	91
4.1.1	Os problemas das escolhas colectivas	91
4.1.2	Tipos de regras: da maioria relativa à unanimidade	93
4.1.3	O paradoxo de Condorcet.....	97
4.1.4	O teorema de Arrow	99
4.2	Votações simples com a regra da maioria.....	101
4.2.1	O teorema do votante mediano.....	101
4.2.2	Implicações do teorema.....	104

4.3	Votações em bens públicos financiados diferenciadamente	105
4.3.1	Bem público financiado com tributação uniforme: imposto per capita.....	106
4.3.2	Bem público financiado com tributação proporcional e progressiva	108
4.3.3	Bem público financiado com tributação diferenciada: unanimidade (Lindahl).....	110
4.4	Votações complexas, ausência de equilíbrio e estrutura	112
4.4.1	A multidimensionalidade da escolha colectiva	112
4.4.2	Equilíbrio induzido pela estrutura	116
4.4.3	Troca de votos, equilíbrio e bem-estar social.....	118
4.5	Escolhas colectivas, democracia e interesse público.....	121
4.5.1	Grupos de interesse e grupos de pressão	121
4.5.2	Democracia, competição e interesse público.....	123
4.5.3	Democracia, deliberação e interesse público.....	123
5	Teoria e políticas públicas num contexto de incerteza	127
5.1	Informação assimétrica, seguros privados, segurança social e saúde.....	128
5.1.1	Agência, incentivos, risco e confiança	128
5.1.2	Informação simétrica: risco e seguros	129
5.1.3	Informação assimétrica (risco moral).....	134
5.1.4	Informação Assimétrica (selecção adversa).....	137
5.1.5	Informação assimétrica, equidade e racionalidades da intervenção governamental exterior à relação de agência	141
5.1.6	Informação assimétrica, equidade e racionalidades da intervenção governamental quando o governo é o “principal”	143
5.2	Externalidades: políticas públicas e os seus efeitos	146
5.2.1	O Zonamento.....	147
5.2.2	A tragédia dos recursos comuns.....	147
5.2.3	Direitos de propriedade e negociação: o teorema de Coase	151
5.2.4	Regulamentação, impostos pigouvianos e negociação (informação simétrica)	153
5.2.5	Regulamentação, impostos pigouvianos e mercado de direitos (informação assimétrica).....	155
5.3	Desigualdade, pobreza e bem-estar social.....	160
5.3.1	Pobreza versus desigualdade.....	160
5.3.2	Índice de Gini e Curvas de Lorenz.....	164
5.3.3	Aversão à desigualdade e o índice de Atkinson	166
5.3.4	Evidência empírica para Portugal.....	167
5.4	Conclusões	169

Conceitos chave	170
Apêndice 5.A - Externalidades: eficiência, equilíbrio e mercado de direitos	171
6 Despesa pública: avaliação e tendências.....	175
6.1 Enquadramento geral.....	175
6.1.1 A importância da despesa pública	175
6.1.2 O crescimento da despesa pública.....	175
6.2 Tendências da despesa pública na União Europeia.....	178
6.2.1 A despesa pública total.....	178
6.2.2 Estrutura da despesa pública: classificação económica.....	181
6.2.3 Despesa pública por classificação funcional.....	187
6.3 Desempenho e eficiência da despesa pública.....	194
6.3.1 Desempenho das administrações públicas	195
6.3.2 Eficiência da despesa pública.....	197
6.3.3 Eficiência da despesa pública na educação e na saúde.....	199
6.4 Análise custo-benefício	202
6.4.1 O Valor Actual Líquido.....	203
6.4.2 A Taxa Interna de Rentabilidade.....	204
6.4.3 Custos e benefícios.....	206
Conceitos chave	209
Apêndice 6.A – Classificação das despesas usada na AMECO.....	210

PARTE III - Receitas Públicas: Teoria e Prática

7 Receitas Públicas e Sistema Fiscal: uma introdução	213
7.1 Fontes de financiamento do Estado e principais modalidades de receita pública	213
7.1.1 Conceito e modalidades de receita pública	213
7.2 Características desejáveis de um sistema fiscal	216
7.2.1 Um sistema fiscal óptimo	216
7.3 Eficiência e tributação.....	221
7.3.1 As condições de eficiência	221
7.3.2 Imposto distorcedores e não-distorcedores	222
7.4 Equidade de um sistema fiscal	226
7.4.1 Critérios de equidade e princípios de tributação	226
7.4.2 Indicadores da capacidade de pagar e equidade horizontal.....	228
7.4.3 Equidade vertical e progressividade.....	230
7.4.4 Incidência legal e económica dos impostos	232
7.4.5 Incidência económica com distintas incidências legais.....	236
Conceitos-chave	237

8. Tributação, eficiência e equidade: desenvolvimentos.....	239
8.1 Tributação de bens e estruturas de mercado.....	239
8.1.1 Imposto “ad valorem” vs. “imposto unitário” em concorrência perfeita.....	239
8.1.2 Imposto sobre bens em mercado monopolista.....	241
8.2 Tributação e escolhas individuais	245
8.2.1 Tributação e eficiência económica no consumo.....	246
8.2.2 Tributação e seus efeitos sobre a decisão de poupar	249
8.3 Tributação de rendimentos do trabalho e do capital.....	252
8.3.1 Oferta de trabalho: efeitos substituição e rendimento	252
8.3.2 Tributação e eficiência económica no mercado de trabalho	254
8.3.3 Tributação de rendimentos de capital e a sua mobilidade.....	257
8.4 Tributação óptima de bens e de rendimento.....	259
8.4.1 Tributação óptima e eficiência paretiana.....	259
8.4.2 Impostos de Ramsey e eficiência no consumo.....	260
8.4.3 Imposto sobre o rendimento, progressividade e carga excedentária	261
8.4.4 Conflitos “reais” e “aparentes” entre eficiência e equidade	265
8.4.5 Limites à tributação, curva de Dupuit-Laffer e reformas fiscais	268
Conceitos-chave	273
9 O Sistema Fiscal Português	275
9.1 Principais classificações de impostos.....	275
9.2 As reformas fiscais portuguesas e alterações recentes	277
9.2.1 As reformas fiscais dos finais da década de 80-princípios dos anos 90	277
9.2.2 Principais modificações ocorridas nos finais dos anos 90 - 1. ^a década de 2000	278
9.2.3 Reformas fiscais recentes (anos 2013-2015).....	283
9.3 Composição do Sistema Fiscal Português actual	285
9.4 Principais impostos, contribuições sociais e benefícios fiscais....	286
9.4.1 IRS - Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares....	287
9.4.2 IRC - Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas	293
9.4.3 IVA - Imposto sobre o Valor Acrescentado	294
9.4.4 Contribuições obrigatórias para a Segurança Social	297
9.4.5 Benefícios e Despesa fiscal	298
9.5 Evolução recente do SFP: alguns indicadores quantitativos	301
9.5.1 Nível de fiscalidade.....	302
9.5.2 Estrutura fiscal.....	303
9.5.3 Comparações internacionais.....	303
9.6 Breve caracterização económica do SFP.....	306

9.6.1	Nível global e estrutura da tributação.....	306
9.6.2	Avaliação quantitativa do SFP: principais impostos.....	307
	Conceitos-chave	316

PARTE IV - Finanças Públicas a Diferentes Níveis de Governo

10	Federalismo orçamental e descentralização	319
10.1	Estrutura do governo e federalismo orçamental.....	319
10.1.1	Diversidade na descentralização financeira.....	319
10.1.2	Os problemas.....	321
10.1.3	Desconcentração, descentralização, autonomia e secessão ..	322
10.2	Eficiência, descentralização e zonamento.....	325
10.2.1	Bens públicos locais e bens de clube.....	325
10.2.2	A população óptima de um município com equipamentos fixos.....	327
10.2.3	A quantidade óptima de serviços fornecidos.....	330
10.2.4	(Des)economias de escala e dimensão óptima do município	331
10.2.5	Competição inter-municipal e o modelo de Tiebout	333
10.2.6	Eficiência e descentralização.....	335
10.3	Equidade pessoal, “territorial” e redistribuição.....	340
10.3.1	Redistribuição, equidade, pessoas e território	340
10.3.2	Descentralização vs. Desconcentração: o caso do ensino básico.....	342
10.3.3	Redistribuição de rendimento entre indivíduos.....	344
10.3.4	Redistribuição entre territórios e a medição das desigualdades.....	346
10.4	Transferências intergovernamentais.....	348
10.4.1	Transferências versus partilha de receitas	348
10.4.2	Transferências gerais e equilíbrio financeiro vertical	350
10.4.3	Transferências gerais e equilíbrio financeiro horizontal	350
10.4.4	Transferências específicas e participadas.....	352
10.5	Federalismo e desenho institucional.....	355
	Conceitos chave	357
	Apêndice 10.A – Modelo básico de bens de clube.....	358
	Apêndice 10.B – Um modelo de equilíbrio financeiro aplicado aos municípios portugueses	361
11	O sector público em Portugal: âmbito, estrutura e contas.....	365
11.1	O âmbito e estrutura do sector público.....	365
11.1.1	O âmbito do sector público	365

11.1.2	Estrutura do sector público, descentralização política e administrativa.....	369
11.1.3	Dois significados da palavra “Estado”	372
11.2	O Estado: administração central e segurança social.....	373
11.2.1	Administração Central: a administração direta e a desconcentração administrativa.....	373
11.2.2	Administração central: a administração indireta e a descentralização administrativa.....	374
11.2.3	A Segurança Social	376
11.2.4	A administração regional e local	377
11.3	As contas e os saldos das administrações públicas	379
11.3.1	Óptica da contabilidade nacional	379
11.3.2	Óptica da contabilidade pública	383
11.3.3	Valores consolidados e não consolidados	385
11.3.4	Os saldos dos subsectores e o saldo global	387
11.4	As contas da administração regional e local (municípios)	389
11.4.1	As Contas das Administrações Regionais	389
11.4.2	A Administração Local	393
11.5	As contas da Segurança Social.....	405
11.5.1	Enquadramento geral.....	405
11.5.2	As contas do subsector da segurança social (contabilidade pública).....	406
11.5.3	As Contas da Caixa Geral de Aposentações (CGA)	409
11.6	As administrações públicas e o sector público empresarial	410
11.6.1	A sustentabilidade das finanças públicas: uma perspectiva institucional	414
	Conceitos chave	416
12	Orçamento do Estado.....	417
12.1	Noção e âmbito do orçamento. O ciclo orçamental	417
12.1.1	Noção e âmbito do orçamento.....	417
12.1.2	O contexto legal do orçamento.....	418
12.1.3	O ciclo orçamental: fases e competências.....	419
12.2	As regras de organização do orçamento.....	422
12.2.1	Anualidade	422
12.2.2	Unidade e universalidade	423
12.2.3	Não compensação.....	425
12.2.4	Não-consignação	425
12.2.5	Especificação.....	426
12.2.6	Equilíbrio.....	427
12.3	A apresentação das despesas e das receitas no orçamento	429

12.3.1	A classificação das despesas	430
12.3.2	A classificação das receitas	433
12.4	A elaboração, discussão e votação do orçamento	535
12.4.1	O processo de preparação do orçamento	435
12.4.2	A discussão e votação do orçamento	449
12.4.3	As escolhas orçamentais: uma aplicação da teoria da escolha pública	451
12.5	A execução e o controlo do orçamento. A Conta do Estado	455
12.5.1	A execução orçamental	455
12.5.2	O controlo orçamental	460
12.5.3	A Conta do Estado	461
	Conceitos chave	463
	Apêndice 12.A – A evolução histórica do conceito de equilíbrio orçamental	464

PARTE V - Política Orçamental e a União Europeia

13	Política orçamental	469
13.1	Uma visão global da política orçamental	469
13.1.1	Objectivos de política orçamental	469
13.1.2	Instrumentos de política orçamental	470
13.1.3	Indicadores e conceitos	470
13.2	Componentes da política orçamental	476
13.2.1	Política orçamental discricionária	476
13.2.2	Estabilizadores automáticos	478
13.3	Política orçamental no modelo IS-LM	480
13.3.1	Modelo Keynesiano em economia aberta	480
13.3.2	O funcionamento do multiplicador Keynesiano	483
13.3.3	Variação das despesas e das receitas públicas	485
13.3.4	A curva IS	487
13.3.5	A curva LM	489
13.3.6	Política orçamental no instrumental IS-LM	491
13.4	Procura e oferta agregada	494
13.4.1	A curva AD	494
13.4.2	A curva AS	497
13.4.3	Política orçamental no instrumental AD-AS	500
	Conceitos chave	503
	Apêndice 13.A – Equação para a taxa de juro de equilíbrio no modelo IS-LM	504
	Apêndice 13.B – Metodologias para determinar o saldo estrutural	507

14	Sustentabilidade das Finanças Públicas	513
14.1	Dívida pública	513
14.1.1	Necessidades de financiamento do Estado	514
14.1.2	Conceitos e instrumentos de dívida pública	517
14.2	A Equivalência Ricardiana	519
14.2.1	A dívida pública é riqueza?	520
14.2.2	Pressupostos teóricos da Equivalência Ricardiana	523
14.3	Aritmética dos défices e da dívida pública	526
14.3.1	Restrição orçamental, défices e senhoriagem	526
14.3.2	Aritmética do rácio dívida-produto	530
14.3.3	Dívida pública e jogos de Ponzi	536
14.4	A questão da sustentabilidade	537
14.4.1	A restrição orçamental inter-temporal do governo	538
	Conceitos chave	541
	Apêndice 14.A – A base monetária e as receitas de senhoriagem	542
	Apêndice 14.B – A restrição orçamental inter-temporal	543
15	Política orçamental na UE	547
15.1	Enquadramento geral	547
15.2	O enquadramento da política orçamental na UEM	547
15.2.1	O Pacto de Estabilidade e Crescimento	548
15.2.2	Critérios orçamentais	550
15.2.3	Desempenho orçamental na UE	552
15.2.4	O Procedimento dos Défices Excessivos	555
15.2.5	A experiência do Procedimento dos Défices Excessivos	560
15.2.6	Os Programas de Estabilidade	561
15.3	Desenvolvimentos do Enquadramento orçamental da UE	563
15.3.1	O critério da dívida e o Tratado Orçamental	563
15.3.2	As revisões do Pacto de Estabilidade e Crescimento e o Semestre Europeu	568
15.4	O orçamento da União Europeia	571
	Conceitos chave	576
	Apêndice 15.A1 – Uma cronologia para a União Económica e Monetária	577
	Apêndice 15.B – As economias dos Estados Membros	579
	Bibliografia	580
	Legislação	596
	Índice Remissivo	598