



ESCOLA DE CIÊNCIAS SOCIAIS

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

# **Economia e Finanças Públicas**

**Outros Tópicos**


---

**Licenciatura em Economia**

ANTÓNIO B.R. CALEIRO

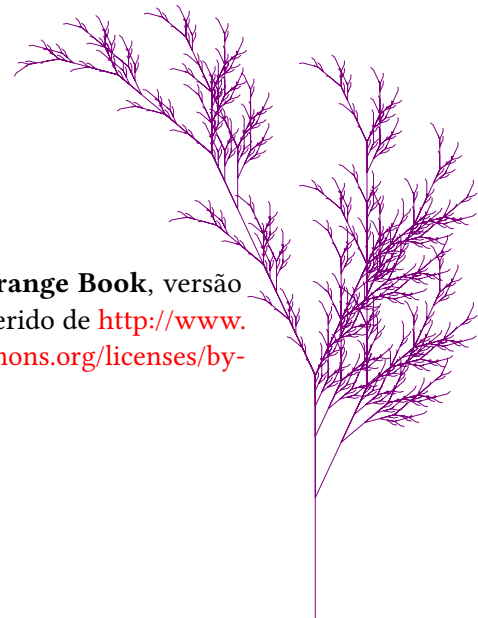
(2013/14)

Este texto consiste no desenvolvimento essencial dos sumários correspondentes ao capítulo 7: **Outros Tópicos** de Economia e Finanças Públicas (Ano Lectivo 2013|14) e, por isso, a sua leitura não dispensa a leitura dos (desejavelmente próprios) apontamentos das aulas. Em algumas partes segue-se de perto o manual de referência na unidade curricular, cuja leitura se recomenda e ao qual se deve atribuir todo o crédito.

 António Bento Caleiro

UNIVERSIDADE DE ÉVORA

Este texto foi produzido recorrendo ao modelo  $\LaTeX$ : **The Legrand Orange Book**, versão 1.3 (21/8/13), de Mathias Legrand (legrand.mathias@gmail.com), transferido de <http://www.LaTeXTemplates.com>, sob licença CC BY-NC-SA 3.0 (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>).



# Conteúdo

<b>1</b>	<b>Outros Tópicos .....</b>	<b>5</b>
<b>1.1</b>	<b>O Orçamento de Estado Português</b>	<b>5</b>
<b>1.2</b>	<b>Política Orçamental</b>	<b>6</b>



# 1 – Outros Tópicos

## 1.1 O Orçamento de Estado Português

**N** Este sub-capítulo encontra-se desenvolvido no capítulo 12: Orçamento de Estado, em Pereira et al. (2012).

O Orçamento de Estado (OE) é um documento único, apresentado sob a forma de lei, que comporta uma descrição detalhada de todas as receitas e despesas do Estado, propostas pelo Governo e autorizadas pela Assembleia da República (AR), e antecipadamente previstas para um horizonte temporal de um ano.

O OE é um elemento económico, político e jurídico. Enquanto elemento económico, corresponde à actividade financeira com impacto sobre a economia e sendo também aquela influenciada pela própria economia. Enquanto elemento jurídico, corresponde a uma autorização política concedida pelo parlamento mediante a aprovação da proposta elaborada e submetida pelo Governo. Enquanto elemento jurídico, é um instrumento, sob a forma de lei, que condiciona os poderes financeiros do Estado, no que diz respeito à realização de despesas e à obtenção de receitas.

No que diz respeito ao seu âmbito, abrange os orçamentos do Estado, dos Serviços e Fundos Autónomos e da Segurança Social.<sup>1</sup>

Sendo uma lei, deve respeitar um contexto legal que lhe é conferido pela Constituição da República Portuguesa (CRP), pela Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) e pela legislação comunitária. A nível da União Europeia, há a salientar os Tratados Europeus e o Pacto de Estabilidade e Crescimento, enquanto a nível nacional, há a salientar a CRP, a qual define os princípios relativos ao âmbito e conteúdo do OE, à sua organização e à definição da partilha de competências entre Governo e AR, assim como a LEO, a qual regula a elaboração, discussão, aprovação, execução e controle do OE, ou seja, no fundo, as fases do ciclo orçamental.

*Grosso modo* as fases do ciclo orçamental são as seguintes:

<sup>1</sup>Não abrange, por isso, os orçamentos das Administrações Regionais e Locais.

1. Fase I – Elaboração do OE e da respectiva proposta de lei.<sup>2</sup>
2. Fase II – Discussão e votação da proposta de lei.<sup>3</sup>
3. Fase III – Execução e fiscalização do OE.<sup>4</sup>
4. Fase IV – Elaboração, discussão, votação e fiscalização da Conta do Estado.<sup>5</sup>

Existem algumas regras de organização do orçamento, a saber:

1. Anualidade – Dada a aprovação em cada ano e execução no ano subsequente;
2. Unidade e Universalidade – Dado estarem, num único documento, orçamentadas todas as receitas e todas as despesas dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e do sistema de segurança social (excluindo-se a administração Local e Regional);
3. Não Compensação – As receitas, em termos brutos, devem estar explicitamente orçamentadas e não o seu valor líquido (por exemplo, deduzidas de eventuais despesas);
4. Não Consignação – Salvo algumas (poucas) excepções, não deverá existir afectação de determinadas receitas a determinadas despesas, i.e. a totalidade de receitas deverá servir para financiar a totalidade das despesas;
5. Especificação – O OE deverá individualizar, de acordo com critérios bem definidos, mas não de forma exaustiva, todas as receitas e despesas;
6. Equilíbrio – Pelo menos em termos formais ou contabilístico, deverá existir uma igualdade entre as receitas e as despesas do Estado.

## 1.2 Política Orçamental

**N** Este sub-capítulo encontra-se desenvolvido no capítulo 13: Política Orçamental, em Pereira et al. (2012).

A política orçamental é a política económica realizada pelas autoridades públicas, em particular o Governo. Sendo uma espécie de política económica, é habitual ou importante, em primeiro lugar, identificar os seus objectivos e instrumentos.

Quanto aos objectivos, é tradicional afirmar-se que “o principal objectivo da política orçamental reside na tentativa de influenciar o nível de actividade económica e a forma de distribuição da riqueza pelos agentes económicos, em particular os consumidores” (Pereira et al., 2012: 467).

A este propósito, recordemos que são três as funções económicas das autoridades públicas:

- Função Afectação
- Função (Re)Distribuição
- Função Estabilização

Assim, parece ser evidente que naquela afirmação estão presentes a função re(distribuição) e, em particular, a função estabilização. De facto, continua a ser tradicionalmente atribuído ao Estado

<sup>2</sup>O Governo deve apresentar à AR até 15 de Outubro de cada ano, a proposta de lei do OE para o ano económico seguinte.

<sup>3</sup>Cabe à AR aprovar o OE, devendo a votação ter lugar até 45 dias após a apresentação da proposta, seguindo-se a (eventual) promulgação por parte do Presidente da República, até ao final do ano.

<sup>4</sup>O OE entra em vigor no dia 1 de Janeiro, cabendo ao Governo a sua execução. Nesta, o princípio que rege as receitas afirma serem estas passíveis de serem ultrapassadas (em relação ao previsto), não podendo tal acontecer com as despesas.

<sup>5</sup>O OE termina no dia 31 de Dezembro, dando origem à Conta do Estado, a qual deverá estar concluída no dia 31 de Dezembro subsequente.

o papel de tentar atingir objectivos de estabilização da evolução da actividade macroeconómica (produção, emprego, crescimento, etc.), por via de efeitos transmitidos através da procura agregada.

- N** Note-se que a estabilidade no crescimento (do produto) é, regra geral, diferente de estabilidade no nível (do produto).

Assim, a política orçamental deverá ter efeitos contra-cíclicos, ou seja, em condições normais, deverá atenuar as variações conjunturais da actividade económica, verificando-se, por exemplo, uma aumento do saldo orçamental em situação de elevado crescimento e uma redução do mesmo em situação de baixo crescimento. Existem, no entanto, duas situações em que a desestabilização pode ter lugar:

- Desestabilização involuntária – Devido aos desfasamentos temporais da política orçamental, os efeitos (de sinal errado) ocorrem em momentos posteriores (errados).
- Desestabilização voluntária – Quando o Governo manipula a política orçamental com fins eleitorais.

Quanto aos instrumentos, alguns deles estão, no fundo, presentes na equação do Saldo Orçamental (Global/Primário),  $SO = T - G - R$ , sendo certo que os impostos,  $T$ , são habitualmente considerados endógenos,<sup>6</sup> enquanto  $G$  e  $R$  são considerados exógenos.<sup>7</sup>

Considere-se que o mercado de bens e serviços numa economia aberta funciona de acordo com o seguinte modelo Keynesiano:

$$\left\{ \begin{array}{l} Y = C + I + G + X - M \\ C = \bar{C} + bY_d \\ Y_d = Y - T + R \\ T = \bar{T} + vY \\ R = \bar{R} \\ I = \bar{I} - gr \\ G = \bar{G} \\ X = \bar{X} \\ M = \bar{M} + mY \end{array} \right.$$

Este mercado estará em equilíbrio quando:

$$Y = \frac{1}{1 - b + bv + m} (\bar{C} - b\bar{T} + b\bar{R} + \bar{I} - gr + \bar{G} + \bar{X} - \bar{M})$$

Esta expressão permite identificar os multiplicadores dos diversos instrumentos de política orçamental.<sup>8</sup>

<sup>6</sup>Note-se que, num modelo Keynesiano simples, a consideração de uma função impostos do tipo (habitual)  $T = u + vY$ , *ceteris paribus* faz baixar o multiplicador (genérico), o que poderá representar uma evolução do produto com menores oscilações.

<sup>7</sup>Na verdade, o carácter de estabilizador automático está, assim, garantido em relação aos impostos, sendo certo que também o deveria estar em relação às transferências (sociais). Na verdade, ainda em relação aos impostos, mas também em relação às transferências, estes servem também para tentar alcançar o o objectivo de "influenciar a forma de distribuição de riqueza pelos agentes económicos".

<sup>8</sup>Note-se que se irá admitir que a taxa de juros,  $r$ , é exógena.

Começando pelos gastos públicos,  $G$ , temos:

$$k_{\bar{G}} = \frac{1}{1 - b + bv + m},$$

o qual, obviamente, aumenta se a propensão marginal ao consumo,  $b$ , aumentar e diminuirá se a taxa marginal de imposto,  $v$ , e/ou a propensão marginal a importar,  $m$ , aumentar.<sup>9</sup>

Quanto ao multiplicador dos impostos autónomos,  $\bar{T}$ , será:

$$k_{\bar{T}} = \frac{-b}{1 - b + bv + m},$$

ou seja o simétrico do multiplicador das transferências sociais,  $\bar{R}$ ,

$$k_{\bar{R}} = \frac{b}{1 - b + bv + m}.$$

Quanto a este, tal como o multiplicador dos gastos públicos, obviamente aumenta se a propensão marginal ao consumo,  $b$ , aumentar e diminuirá se a taxa marginal de imposto,  $v$ , e/ou a propensão marginal a importar,  $m$ , aumentar. Em todos estes casos, o multiplicador dos impostos autónomos diminuirá.<sup>10</sup>

Tendo em conta as diferenças entre os multiplicadores dos gastos públicos e dos impostos autónomos é fácil de verificar que o nível de produto aumentará desde que:

$$\Delta \bar{G} > b \Delta \bar{T}.$$

Para determinar a curva IS é importante começar por notar que:

$$\frac{\partial Y}{\partial r} = -\frac{g}{1 - b + bv + m},$$

o que resulta do facto de uma variação positiva/negativa na taxa de juros dar origem a uma variação negativa/positiva no Investimento,  $I$ , sendo esta variação repercutida no produto,  $Y$ . Pode, assim, representar-se a curva IS no plano  $(r, Y)$  como tendo inclinação negativa.

Considerando agora o mercado monetário,

$$\begin{cases} \frac{M_s}{P} = \frac{M_d}{P} \\ \frac{M_d}{P} = hY - jr \end{cases}$$

o que dá origem a um equilíbrio definido como sendo

$$Y = \frac{M_s}{hP} + \frac{j}{h}r.$$

<sup>9</sup>Note-se que tal significa que um aumento da taxa marginal de imposto,  $v$ , fará, *ceteris paribus*, diminuir o nível de produto.

<sup>10</sup>Note-se que

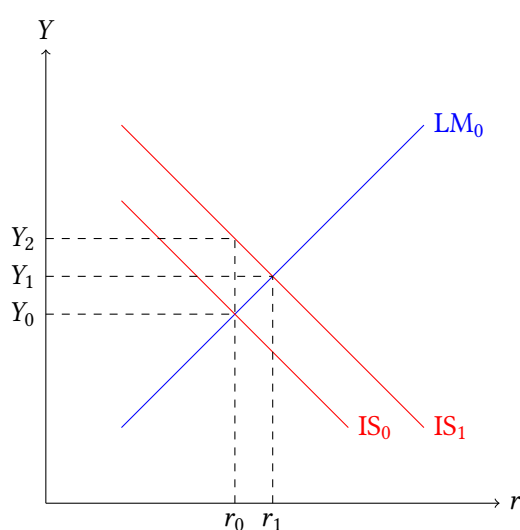
$$\frac{\partial k_{\bar{T}}}{\partial b} = -\frac{1 + m}{(1 - b + bv + m)^2} < 0.$$



o que corresponde à equação da curva LM no plano  $(r, Y)$  como tendo inclinação positiva, já que

$$\frac{\partial Y}{\partial r} = \frac{j}{h} > 0.$$

As duas curvas definem então o equilíbrio no instrumental IS-LM, o qual permite analisar o efeito de políticas orçamentais, tendo devidamente em conta os efeitos que se associam também ao equilíbrio no mercado monetário. Por exemplo, considere-se uma política orçamental que resulte num aumento dos gastos públicos de  $G_0$  para  $G_1$ , de tal forma que a curva  $IS_0$  se deslocou para  $IS_1$ , a tal correspondendo um aumento no rendimento/produto, em relação ao valor inicial  $Y_0$ , conforme se ilustra na figura seguinte.



$Y_2$  seria o valor que se verificaria se a taxa de juro não se alterasse, o que faria com que o nível de investimento,  $I$ , não se alterasse. No entanto, de facto, a taxa de juro irá aumentar para  $r_1$  porque o aumento no produto/rendimento,  $Y$ , irá fazer aumentar a procura de moeda para transacções. Mantendo-se a curva LM, tal significa que a oferta de moeda se manterá e, assim sendo, o mercado monetário estará em equilíbrio se a procura de moeda para especulação baixar, o que significa, então, um aumento da taxa de juro (para  $r_1$ ). Por sua vez, este aumento na taxa de juro irá fazer baixar o nível de investimento, de tal forma que o novo rendimento/produto de equilíbrio será, efectivamente,  $Y_1$  (ou seja um valor menor do que se verificaria sem aquele efeito, i.e.  $Y_2$ ).

Em suma, a política orçamental expansionista resulta, então, em deslocações na curva IS para cima/direita, o que corresponderá a um aumento da taxa de juros – note-se que esta já não é de natureza exógena – dando origem a uma diminuição no investimento (o chamado efeito *crowding-out*). Por isso se afirma que “quando se considera o mercado monetário, o efeito da política orçamental sobre o rendimento tem uma diminuição mais reduzida.”<sup>11</sup> (Pereira et al., 2012).

<sup>11</sup>Note-se que neste caso o multiplicador dos gastos será

$$\frac{\partial Y}{\partial G} = \frac{1}{1 - b + bv + m + g\frac{h}{j}}.$$

Tendo em conta as expressões anteriores também se poderá estudar esta questão do ponto de vista da procura e da oferta agregadas.

## Bibliografia

Pereira, Paulo Trigo; Afonso, António; Arcanjo, Manuela; Santos, José Carlos Gomes (2012). **Economia e Finanças Públicas**, 4.a edição, Escolar Editora, Lisboa.