

Análise das Propostas de Lei de Finanças Subnacionais

Relatório do Conselho das Finanças Públicas

Abril de 2013



Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council

Relatório N.º 1/2013

Conselho das Finanças Públicas

Teodora Cardoso (Presidente)

Jürgen von Hagen (Vice-Presidente)

Rui Nuno Baleiras

George Kopits

Carlos Marinheiro

Publicação disponível em www.cfp.pt.

ÍNDICE

Sumário Executivo	iii
Lista de Abreviaturas	1
1. Introdução	1
2. Áreas para reformar	2
2.1 Contabilidade, reporte e acompanhamento	2
2.1.1 Finanças locais	3
2.1.2 Finanças regionais	8
2.2 Receitas subnacionais de impostos e transferências verticais.....	10
2.2.1 Impostos locais	11
2.2.2 Impostos regionais	13
2.2.3 Transferências verticais	14
2.3 Orçamentação de médio prazo	20
3. Regras orçamentais	22
3.1 Regra de ouro	23
3.2 Um conjunto alternativo de regras orçamentais	25
3.3 Regras da dívida	28
3.3.1 As metas numéricas são razoáveis? Exercícios indicativos	32
3.3.2 Mecanismo de correção para os municípios.....	34
3.3.3 Mecanismo de correção para as Regiões Autónomas	35
3.4 Um fundo de assistência subnacional	36
4. Conflitos entre os regimes financeiros local e regional	37
5. Observações conclusivas	38
Referências	39

Sumário Executivo

Encontram-se atualmente em discussão no Parlamento duas propostas de lei estruturais sobre as finanças públicas: a Proposta de Lei n.º 122/XII/2.^a, adiante designada por PPL 122, e que visa aprovar uma nova lei das finanças locais, e a Proposta de Lei n.º 121/XII, ou PPL 121, que pretende aprovar uma nova lei de finanças para as Regiões Autónomas. Neste Relatório, o Conselho das Finanças Públicas (CFP) oferece uma análise económica dos dois documentos. Incide especialmente nos incentivos comportamentais dos governos locais, regionais e central relativamente à sustentabilidade das finanças públicas. O CFP reconhece que algumas das sugestões por si feitas anteriormente foram aceites e que estas iniciativas legislativas apresentam numerosos progressos. Por uma questão de espaço, este sumário limita-se às principais sugestões de melhoria, sendo as justificações e outras recomendações apresentadas nas secções seguintes.

- i. Regras orçamentais—vários problemas substantivos suscitados pelo enquadramento orçamental plurianual e pela norma de equilíbrio do saldo corrente (também conhecida por “regra de ouro”) nas duas propostas de lei recomendam uma abordagem diferente. O CFP propõe uma regra de médio prazo e uma regra de dívida anual, sendo a primeira uma regra de equilíbrio de médio prazo no saldo global ou uma regra de médio prazo para a despesa. Em qualquer das hipóteses, a despesa é ajustada à capacidade de financiamento real da administração, o risco de projeções otimistas da receita é significativamente reduzido, os orçamentos anuais são enquadrados numa perspetiva de médio prazo visando a sustentabilidade financeira e as deficiências de medição ou aplicação da regra de ouro são evitadas. A regra de dívida proposta pelo CFP constitui uma versão melhorada da prevista nas PPL em apreciação; o CFP recomenda, basicamente, a mesma noção de dívida a nível local e regional e a introdução de vários ajustamentos importantes.
- ii. Melhorias específicas da regra da dívida—tal como acontece a nível local, também o conjunto de entidades do patamar regional sujeitas ao limite da dívida deve incluir todas as unidades fora do perímetro de consolidação do Eurostat que estão sob o controlo do governo regional e cujas responsabilidades são, em última análise, suportadas pelos contribuintes. A introdução de limites temporais nos empréstimos de longo prazo e nos períodos de carência deveria igualmente ser considerada. No caso dos dois patamares de administração, o denominador do indicador da dívida deveria incluir a totalidade da receita efetiva, não se limitando à receita corrente, e há correções a fazer ao nível da consolidação de variáveis tanto no numerador como no denominador da PPL 122. Importa ainda eliminar diversas inconsistências existentes nas propostas de lei.
- iii. Transparência—é possível, com um mínimo de custos administrativos, enviar aos contribuintes informação básica sobre as decisões fiscais e a situação orçamental de cada governo, incluindo o cumprimento das regras orçamentais, juntamente com as respetivas notificações fiscais. Isto melhoraria o conhecimento geral sobre as finanças públicas e a apropriação política da receita subnacional, contribuindo ainda para reforçar a correlação entre as preferências dos eleitores e as opções orçamentais dos governos.
- iv. Estabilidade das regras—as duas propostas de lei permitem suspensões discricionárias dos princípios estruturais das finanças públicas, face a circunstâncias excecionais de carácter transitório que justifiquem restrições orçamentais locais e regionais mais apertadas. Invocando um princípio análogo, na maioria dos últimos dez anos o governo central utilizou a lei do

orçamento do Estado para reduzir, numa base inteiramente discricionária e transversal, o montante das transferências e o teto da dívida. Esta possibilidade é agora ampliada. Em vez de produzirem o efeito pretendido, estas práticas recorrentes conduzem a restrições orçamentais subnacionais mais brandas e, em última análise, a discricionariedade diminui a responsabilização dos governos subnacionais e leva a pedidos de resgate. A exigência nas PPLs 121 e 122 de aprovação por maioria qualificada dos artigos específicos na lei orçamental que introduzam alterações nas regras do jogo poderia talvez evitar a banalização destas práticas discricionárias. Para eliminar o problema de risco moral da aplicação de reduções uniformes a todos os governos subnacionais, independentemente do seu desempenho financeiro, o CFP propõe que qualquer redução no montante das transferências ou no limite da dívida em relação às regras previstas nas leis das finanças subnacionais seja aplicada individualmente aos governos apenas na proporção do incumprimento das regras orçamentais manifestado pelos mesmos.

- v. Mecanismos de correção da dívida excessiva a nível local—a viabilidade do dispositivo de saneamento financeiro previsto na PPL 122 deveria ser analisada com atenção. Este dispositivo assenta no pressuposto da disponibilidade permanente de um agente privado para libertar os fundos necessários, mas a experiência recente levanta sérias dúvidas sobre a plausibilidade de tal hipótese. Conhecendo a fragilidade deste mecanismo, os governos locais serão levados a pensar que, numa situação de dívida excessiva, o Estado avançará os fundos necessários. O governo central ver-se-ia então confrontado com o pedido de resgate com base nas suas próprias regras. A fim de evitar tais pedidos de resgate, os legisladores poderão querer declarar explicitamente que os empréstimos de saneamento têm de ser contraídos junto de instituições privadas e que o requisito de saneamento apenas é sustentável na medida em que seja viável em condições de mercado. Em alternativa, o Fundo de Apoio Municipal poderia ser alargado, de modo a disponibilizar empréstimos de saneamento financeiro quando os mesmos não possam ser obtidos no mercado.
- vi. Mecanismos de correção da dívida excessiva a nível regional—neste caso, os critérios são muito menos específicos e orientados para o futuro do que a nível local. As possibilidades de acesso a um programa de assistência financeira concedida pelo governo central têm uma definição vaga e não é óbvio que este cumpra de forma consistente a regra de não resgate. Seriam úteis normas mais específicas sobre este mecanismo de assistência, a fim de proteger mais eficazmente o Estado das consequências de eventual laxismo financeiro por parte das Regiões Autónomas.
- vii. Inconsistências com outros diplomas legais—o Relatório alerta para diversas contradições entre a legislação atual e proposta de finanças subnacionais e outros diplomas. São elencados exemplos concretos, envolvendo o Decreto-Lei que aprova o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (“POCAL”), a Proposta de Lei de Alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (PPL 124) e as duas propostas de lei aqui analisadas (PPL 121 e 122). Deste modo, é aconselhável uma comparação cuidada entre as PPLs 121, 122 e 124 antes da votação final.
- viii. Conflitos entre os regimes de finanças local e regional—a PPL 122 estabelece formalmente um regime de finanças públicas único para o subsector local, em todo o território nacional. Contudo, a PPL 121 permite que os governos regionais introduzam um instrumento de transferência adicional, ao qual apenas os municípios e as freguesias das ilhas têm acesso. Mais, este apoio é definido de forma totalmente discricionária pelo governo pagador, ao passo que as transferências discricionárias pelo governo central são explicitamente proibidas. Subvenções não restritas lançam dúvidas sobre a transparência e a concorrência leal por recursos do governo doador e, em princípio, não deveriam ser permitidas. O Parlamento pode, portanto, ter interesse em clarificar quantos regimes das finanças locais devem existir em Portugal e qual a latitude das subvenções discricionárias.
- ix. Requisitos de informação
 - a. A PPL 122 estabelece um complexo sistema de tripla consolidação para o subsector local, embora o princípio de consolidação da contabilidade e das regras orçamentais seja extremamente louvável. Parece ser necessário trabalho técnico adicional para decidir se faz sentido isentar serviços e fundos com autonomia financeira das obrigações de reporte

- contabilístico e submeter as empresas subnacionais à regra do saldo corrente, além das obrigações específicas previstas na legislação do sector empresarial subnacional.
- b. A consolidação a nível regional deve ser mais ambiciosa. A PPL 121 limita a sua aplicação às entidades incluídas no sector subnacional definido pela legislação europeia para efeitos de reporte em contabilidade nacional. Todas as entidades fora deste conjunto estão isentas de regras orçamentais e não consolidam as suas contas com as restantes. Este sistema não é suficiente para evitar surpresas quanto ao desempenho financeiro das entidades não incluídas no perímetro do Eurostat. A proposta de lei deveria, assim, impor uma consolidação contabilística mais alargada e, pelo menos, a divulgação pública regular de um nível de dívida amplamente consolidado, de modo a permitir a difusão oportuna de informação acerca do subsector público regional na sua totalidade.
 - c. A credibilidade da contabilidade patrimonial é posta em risco com a obrigação vaga de adoção do plano oficial de contabilidade pública. A atual lei das finanças regionais, publicada há sete anos, previa uma obrigação similar com um prazo de dois anos, o que é agora repetido e sem definição de prazo.
 - d. Deveria ser estabelecido um mínimo de obrigações de acompanhamento e divulgação pública para os departamentos da administração central. Por exemplo, a Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) poderia publicar contas individuais e consolidadas discriminadas pelos quatro níveis de grupos locais definidos na PPL 122. A Direção-Geral do Orçamento (DGO) poderia divulgar, ao longo do ano, a posição de cada governo regional em relação aos indicadores das regras orçamentais definidas na PPL 121.
 - e. Mesmo com as obrigações inicialmente definidas nas duas propostas de lei, a DGAL, a DGO e eventualmente alguns serviços de fiscalização do governo central registarão um acréscimo substancial da sua atividade. Sem um acompanhamento tempestivo e profissional, as regras orçamentais perdem a sua eficácia. Face à deterioração persistente da capacidade técnica destes departamentos, a credibilidade do enquadramento orçamental português em cada patamar da administração pode ser posta em causa se a recapitalização da sua capacidade não for empreendida no futuro próximo.
 - f. As sugestões anteriores do CFP sobre a criação de um sistema de conta única de tesouraria e de um banco de dados das finanças públicas (IOS — Informação Orçamental Simplificada) continuam pertinentes e não foram consideradas.
- x. Tributação— a apropriação política das receitas próprias deve ser reforçada. Como explicado no Relatório de Setembro de 2012, o CFP defende uma maior responsabilidade a nível local e regional na definição dos parâmetros fiscais. Isto não implica um aumento da carga fiscal; mais responsabilidade na obtenção dos recursos financeiros induz mais responsabilidade nas decisões de despesa.
- a. Existe margem na PLL 122 para: aumentar a taxa máxima de participação no IRS, tendo em conta a acentuada redução da despesa do governo central com transferências; atribuir às assembleias municipais responsabilidade pela fixação das taxas do imposto sobre os prédios rústicos, dentro de uma banda a definir pela Assembleia da República; dar prioridade a uma reavaliação geral dos prédios rústicos. As assimetrias crescentes na capacidade fiscal entre os municípios urbanos e rurais deverão ser objeto de especial atenção, uma vez que a diminuição das transferências do governo central, em termos relativos, irá penalizar os municípios localizados em territórios de baixa densidade demográfica muito mais do que os metropolitanos.
 - b. A PPL 121 insiste na fixação de uma margem de ajustamento assimétrica relativamente às taxas dos três principais impostos (IRS, IRC e IVA), permitindo às assembleias legislativas regionais escolherem taxas até 20% inferiores às vigentes no continente. O CFP propõe uma banda simétrica “-20%; +20%” em torno das taxas continentais. Também esta medida não implica um aumento da carga fiscal, mas reforça a margem de manobra dos constituintes regionais e dos seus governos para fazerem face às suas necessidades financeiras em “tempos difíceis” ou para darem resposta a preferências regionais por sectores públicos maiores. A

- função de taxas de tributação mais baixas como compensação para a desvantagem económica significativa das regiões ultraperiféricas não deve ser exagerada, uma vez que a PPL 121 prevê uma série de outros instrumentos para acomodar este problema.
- c. No âmbito dos requisitos de transparência acima referidos, as notas de liquidação dos impostos subnacionais mais visíveis (porventura o IMI ao nível municipal e o IRS ao nível regional) poderiam conter o logótipo da administração recebedora e a taxa de imposto aplicável decidida pelo governo subnacional, bem como informação sobre o cumprimento das regras orçamentais.
- xi. Transferências do governo central para os locais—neste contexto, merecem ser considerados vários problemas.
- a. A PPL 122 prevê que os municípios cuja capitação fiscal média seja inferior a 75% da média nacional sejam elevados para 125% dessa média. Isto penaliza os municípios com uma capitação entre 75% e 125% da média nacional e cria um incentivo muito estranho e adverso para os municípios com uma capitação ligeiramente superior a 75%: se destruírem a sua própria capacidade fiscal, serão compensados por um subsídio pago pelos contribuintes das restantes jurisdições. Os legisladores poderão ter interesse em corrigir este erro.
 - b. O índice de capacidade fiscal utilizado na distribuição do Fundo de Coesão Municipal deveria refletir todos os impostos locais, incluindo a participação no IRS. A proposta de lei limita este índice ao IMI.
 - c. São feitas duas observações relativamente ao Fundo Social Municipal. Primeira, o artigo sobre o montante da verba atribuída a cada município tornar-se-á obsoleto logo que o governo central altere a repartição de responsabilidades entre si e as administrações locais. A proposta de lei deveria, portanto, conter uma disposição prevendo a obrigatoriedade, por parte do governo central, de aumentar o Fundo de Equilíbrio Financeiro ou criar novas transferências específicas com os meios suficientes para absorverem as novas competências. Segunda, a verba é determinada por coeficientes técnicos predefinidos e transversais; isto reduz a sua focalização na eficácia (resultados). Em alternativa, as transferências para os municípios individuais poderiam ser negociadas em conjunto com padrões de desempenho e indicadores de resultados.
- xii. Transferências do governo central para os regionais—duas observações sobre o Fundo de Coesão para as Regiões Ultraperiféricas. Primeira, a proposta de lei define-o como financiamento consignado a programas e projetos de investimento específicos identificados previamente pelo governo regional. Contudo, se um deles não for executado, não é obrigatório devolver o dinheiro. Isto retira credibilidade ao Fundo de Coesão. O Parlamento poderá querer clarificar se esta transferência se destina efetivamente a um fim específico ou não e, no primeiro caso, subordiná-la a um elemento de condicionalidade. Se o Parlamento optar pela interpretação alternativa, o Fundo de Coesão torna-se uma subvenção global incondicional, qualitativamente igual às “transferências orçamentais” definidas no Art.º 48.º; neste caso, deveria desaparecer e o seu pacote financeiro ser incluído na dotação dessas “transferências orçamentais”. A segunda observação respeita à fórmula de repartição entre regiões. O INE está atualmente a publicar estatísticas sobre o PIB regional com um desfasamento de dois anos (*ex.*, os dados finais de 2010 foram publicados a 19 de dezembro de 2012). Se o INE tiver a possibilidade de antecipar em três meses essa publicação, o legislador pode ganhar um ano e utilizar dados mais recentes na fórmula de cálculo das percentagens do Fundo de Coesão sobre o montante das “transferências orçamentais gerais”, o que é desejável em termos equitativos.

O CFP espera que a análise contida neste Relatório seja útil para os cidadãos em geral e os agentes políticos, nomeadamente os Senhores Deputados, permitindo-lhes ponderar que melhorias viáveis e desejáveis é ainda possível introduzir nas propostas de lei de finanças públicas locais e regionais, PPL 121 e 122.

Lista de Abreviaturas

Sigla	Significado
CDO	Compensação da Desigualdade de Oportunidades
CF	Compensação Fiscal
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CMMi	Capitação Média do Município <i>i</i>
CMN	Capitação Média Nacional
DGAL	Direcção-Geral das Autarquias Locais
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
FAM	Fundo de Apoio Municipal
FCM	Fundo de Coesão Municipal
FEF	Fundo de Equilíbrio Financeiro
FFF	Fundo de Financiamento das Freguesias
FGM	Fundo Geral Municipal
FSM	Fundo Social Municipal
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
IMT	Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
INE	Instituto Nacional de Estatística
IOS	Informação Orçamental Simplificada
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IUC	Impostos Único de Circulação
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
PPL	Proposta de Lei
SEC	Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais
UE	União Europeia

1. Introdução

O Conselho das Finanças Públicas (CFP) é responsável por uma “avaliação independente da consistência, cumprimento e sustentabilidade das finanças públicas, promovendo ao mesmo tempo a sua transparência, de modo a contribuir para a qualidade da democracia e das decisões de política económica” — artigo 4.º da Lei n.º 54/2011, de 19 de Outubro. A avaliação da situação financeira dos governos locais e regionais constitui uma das suas atribuições — artigo 6.º. Na sequência do compromisso anunciado o ano passado pelo Governo de submeter à Assembleia da República propostas de lei sobre as finanças públicas subnacionais, o CFP publicou, em Setembro de 2012, um relatório — CFP (2012) — estabelecendo princípios para a revisão das finanças públicas locais e

regionais. O Governo criou um Grupo de Trabalho ([Resolução n.º 8/2012, de 13 de Fevereiro](#)) para propor os novos instrumentos legais. O CFP integrou a Comissão de Acompanhamento deste grupo, tendo contribuído para a implementação do processo.

Mais recentemente, o Governo apresentou as suas propostas de revisão da Lei das Finanças Locais ([Proposta de Lei n.º 122/XII/2.ª](#), adiante designada por PPL 122) e da Lei de Finanças das Regiões Autónomas ([Proposta de Lei N.º 121/XII](#), adiante designada por PPL 121), ambas de 27 de Dezembro de 2012. É com grande satisfação que o CFP constata que muitas das questões e sugestões no seu relatório anterior foram contempladas nestas propostas, as quais se encontram atualmente em processo de apreciação pelo Parlamento.

O presente Relatório recapitula sumariamente os principais pontos apresentados no Relatório anterior (Secção 2). A racionalidade económica subjacente a este trabalho é comum às finanças locais e regionais. Assim, por uma questão de brevidade, é abordada em conjunto uma série de questões constantes das duas proposta de lei que, em nosso entender, justificam maior atenção. Para comodidade do leitor, os problemas ou soluções sugeridos estão assinalados a negrito. A estrutura deste documento acompanha a do CFP (2012). A Secção 2 analisa os instrumentos legais de acordo com o tipo de questões propostas no referido Relatório: contabilidade, reporte e acompanhamento, apropriação política das receitas subnacionais e enquadramento orçamental de médio-prazo. As regras orçamentais são objeto de análise aprofundada na Secção 3, que inclui a proposta do CFP de um conjunto diferente de regras de equilíbrio orçamental e despesa. A Secção 4 identifica algumas contradições entre a PPL 121 e a PPL 122 e a Secção 5 oferece as conclusões.

2. Áreas para reformar

O relatório anterior do CFP estabeleceu algumas orientações normativas que pudessem ser tidas em conta na definição do enquadramento legal das finanças públicas locais e regionais e passou em revista o contexto institucional e económico das finanças subnacionais em Portugal. Com essa fundamentação, o CFP apresentou algumas áreas críticas de reforma, agrupadas em três categorias: (1), contabilidade, reporte e acompanhamento, (2), apropriação política das receitas e (3), orçamentação de médio prazo. Esta secção retoma essas áreas e indica resumidamente a abordagem assumida pelas propostas legislativas do Governo.

2.1 Contabilidade, reporte e acompanhamento

É importante para a sustentabilidade que cada unidade de governo use sistemas contabilísticos em bases patrimonial e de fluxos de caixa eficazes. Apesar de os municípios terem sido o primeiro nível de governação a implementar um sistema de contas públicas de base patrimonial em Portugal e a sua experiência poder ser útil para os esforços atualmente em curso a nível da administração central, algumas imperfeições necessitam ainda de ser superadas. A informação sobre finanças públicas tem de ser consistente, comparável ao longo do tempo e entre

unidades de governo, abrangente e transparente, a fim de facultar informação adequada para decisões de gestão sólidas e orientadas para o futuro e para monitorizar o cumprimento das regras orçamentais vigentes. Os domínios a intervir incluem:

- harmonização de critérios — os planos de contas, incluindo regras contabilísticas e manuais de procedimentos, necessitam de ajustamentos para minimizar a margem de interpretação arbitrária;
- consolidação de contas entre entidades de um mesmo governo (incluindo a administração central) — a fragmentação administrativa exige uma visão integrada da totalidade das entidades participadas por uma unidade governativa (um município ou um governo regional): serviços municipalizados, serviços e fundos autónomos, empresas públicas locais e regionais, etc.
- partilha de informação — um banco unificado de dados de finanças públicas minimizaria os custos de cumprimento das obrigações de reporte, aumentaria a transparência, reduziria as discrepâncias dos dados e facilitaria o trabalho analítico das entidades monitorizadoras, melhorando assim o conhecimento geral sobre as finanças públicas subnacionais;
- unificação da gestão de tesouraria — todas as entidades pertencentes a um grupo municipal ou regional deveriam adotar a mesma estrutura integrada de contas bancárias, a fim de melhorar a consolidação de tesouraria e facilitar o controlo dos fluxos de caixa.

2.1.1 Finanças locais

Aqueles temas foram contemplados na Proposta de Lei das Finanças Locais, pelas seguintes vias. Reforça-se a ênfase num sistema de contabilidade patrimonial (Título IV e âmbito dos limites da dívida) e na auditoria externa (Art.º 86.º) e a proposta de lei alarga consideravelmente o perímetro de consolidação de contas. O Art.º 85.º estipula um regime contabilístico uniforme, normalizado e simplificado para as autarquias locais (municípios e freguesias), as entidades intermunicipais e suas entidades associativas, com vista à respetiva gestão económico-financeira. O Art.º 86.º determina que todos os municípios, entidades intermunicipais e as suas entidades associativas apresentem contas consolidadas com as respetivas entidades detidas ou participadas. O Art.º 89.º exige que as autarquias locais, as entidades intermunicipais, as entidades associativas municipais e as entidades públicas reclassificadas remetam oportunamente à administração central (Direção-Geral das Autarquias Locais, DGAL) elementos sobre as suas contas. Além disso, nos termos do Art.º 90.º, as mesmas entidades são obrigadas a publicitar *online* informação detalhada sobre receitas e despesas, bem como as suas propostas de orçamento anual, planos de atividades e relatórios de atividades anteriores, os seus planos plurianuais de investimento e os orçamentos e dados relativos à execução anual dos planos plurianuais. As receitas e despesas devem ser apresentadas segundo as classificações económicas. O Art.º 16.º, no seu n.º 2, reconhece as consequências orçamentais das isenções tributárias como despesas fiscais, ou seja, como orçamentalmente equivalentes a transferências pagas pelo orçamento municipal mas não exige a sua orçamentação explícita.

2.1.1.1 Consolidação de contas nas finanças públicas

No seu relatório anterior, o CFP alertou para os riscos da fragmentação orçamental, pelo que agora saúda o alargamento do perímetro de consolidação de contas nas finanças locais constante da PPL 122. No entanto, o facto de a legislação proposta criar três níveis de consolidação diferentes no subsector público local pode constituir uma **fonte desnecessária de confusão**. O Quadro 1 sintetiza a lista de entidades locais que a PPL 122 reconhece como integrando o subsector. Para efeitos de elaboração e reporte contabilístico, a proposta de lei evolui claramente dos limites estritos de município para a noção de grupo municipal. Em cada concelho, o município [unidade ii)] constitui a unidade consolidante (*holding*) e apresenta contas consolidadas com todas as unidades controladas — unidades v) a ix). A lei acompanha a evolução do mundo real e define dois outros tipos de grupos locais: entidades intermunicipais [unidades iii)] e entidades associativas municipais [unidades iv)]. Estas *holdings* são também obrigadas a apresentar contas consolidadas com todas as entidades controladas — unidades v) a ix). Entende-se por entidade controlada, independentemente do seu estatuto legal, uma unidade cujas políticas financeiras e operacionais sejam geridas por um município, uma entidade intermunicipal ou uma entidade associativa municipal de modo a poder beneficiar das atividades daquela.

Quadro 1 — Unidades do sector local

	Designação / Name		Definição na PL / Bill definition¹
	Unidades individuais / Individual units		
i)	Freguesia / Parish		
ii)	Município / Municipality		
iii)	Entidade intermunicipal / Intermunicipal entity		Art. 2, b)
iv)	Entidade associativa municipal / Municipal associative entity		Art. 2, d) ²
v)	Empresa local não reclassificada / Unreclassified locally-owned company		Art. 2, e)
vi)	Serviço ou fundo autónomo do sector local / Local sector autonomous service or fund		Art. 2, f)
vii)	Entidade pública reclassificada / Reclassified public entity		Art. 2, g)
viii)	Cooperativa ou fundação participada por município / Cooperative or foundation with a municipal stake		Art. 54, 1b)
ix)	Associações participadas não exclusivamente por municípios / Subsidiary associations which are not solely held by municipalities		Art. 54, 2
	Agregações / Aggregations	Unidades incluídas / Included units	Definição na PL / Bill definition¹
x)	Autarquias locais / Local authorities	i)+ii)	Art. 2, a)
xi)	Definição restrita de sector local / Narrow definition of local sector	Segundo SEC / According to ESA ³	Art. 2, c)
xii)	Definição abrangente de sector local / Comprehensive definition of local sector	i)+...+ix)	

Notes

1. Referência na PPL 122 / Reference in PPL 122.
2. Não é claro na referência legal se a definição inclui a unidade viii) / Inclusion of unit viii) in the definition is not clear from the legal reference.
3. Âmbito variável; o agregado corresponde, em cada momento, ao conjunto de entidades incluídas no subsector da administração local no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC), nas últimas contas publicadas pela autoridade estatística nacional / Variable extension; this aggregate corresponds to the set of entities included in the local administration subsector according to the European System of National and Regional Accounts (ESA), in the latest accounts published by the national statistical authority.

Os âmbitos são diferentes no que respeita às regras de equilíbrio orçamental e aos limites da dívida e carecem de clarificação antes da aprovação da PPL. O Quadro 2 ajuda a enquadrar os comentários que se seguem.

Em relação às regras de equilíbrio orçamental previstas no Art.º 40.º, todas as entidades do sector local¹ devem cumpri-las numa base não consolidada. Desconhecemos se era este o objetivo realmente pretendido pelo Governo mas a redação do n.º 1 do mesmo artigo (“entidades do sector local”) aliada à definição de sector local do Art.º 2.º [(i.e., agregado xi) no Quadro 1] obriga milhares de unidades envolvidas a esse cumprimento. No entanto, nos termos do n.º 1 do Art.º 89.º, os serviços e fundos com autonomia administrativa e financeira [unidades vi)] estão isentos de remeter as suas contas à DGAL. O Governo poderá querer explicar se **esta opção é deliberada e porquê**. Com efeito, uma regra cujo cumprimento não pode ser verificado não faz sentido. Atualmente, apenas as autarquias locais reportam as suas contas ao governo central:² 308 municípios e 4.259 freguesias. Contudo, o governo central não revela o modo como as contas das freguesias são controladas ou analisadas. Efetivamente, a legislação das finanças locais, tanto vigente como proposta, não prevê qualquer obrigação de acompanhamento ou controlo. Como referido em CFP (2012), as estatísticas do subsector local disponibilizadas na Internet, incluindo a síntese mensal da Direção-Geral do Orçamento, ignoram o nível das freguesias. Assim, por uma questão de transparência, abrangência e sustentabilidade das finanças públicas, poderia ser adequado **inserir na PPL 122 uma cláusula de obrigatoriedade de monitorização pública relativamente a todas as entidades abrangidas pela obrigação de reporte**. Porém, a obrigatoriedade da monitorização não garante necessariamente a sua qualidade. A atual lacuna nesta área **suscita dúvidas sobre a capacidade por parte da DGAL de acompanhar, tratar e publicar informação de modo oportuno e eficaz**, o que recomenda dotar as entidades monitorizadoras dos recursos suficientes para desempenharem eficazmente as suas funções — são apresentados mais detalhes ao longo deste ponto. Note-se ainda que, para reforçar a qualidade da monitorização, os seus resultados deveriam ser regularmente publicitados. Passando a outra dimensão, o CFP não está convencido de que os indicadores orçamentais subjacentes às regras (nomeadamente o saldo corrente corrigido, n.º 2 do Art.º 40.º) sejam simultaneamente adequados para as empresas públicas e para a administração pública tradicional.³ As unidades i), ii) e iii) possuem órgãos políticos e são politicamente responsáveis, o mesmo não sucedendo com as unidades iv) e vii), que dependem, em última análise, da governação dos municípios. **Assim, as unidades iv) e vii) não deveriam estar sujeitas às regras de equilíbrio orçamental (apenas às regras de dívida previstas na PPL)⁴ ou estas regras deveriam ser aplicáveis aos saldos consolidados de grupos locais.**

¹ Conjunto de entidades incluídas no subsector da administração local nas últimas contas sectoriais publicadas pela autoridade estatística nacional — Art.º 2.º, alínea c) — constituindo o agregado xi) do Quadro 1.

² Art.º 50.º da Lei n.º 2/2007.

³ O desempenho financeiro de uma empresa nunca é avaliado pelo seu saldo corrente e não faz sentido impor uma classificação uniforme de transferências (separação entre receitas correntes e de capital) a todos os tipos de organização.

⁴ A legislação específica sobre as empresas públicas locais prevê responsabilização económico-financeira acrescida dos gestores.

Quadro 2 — Níveis de consolidação de informação sobre finanças públicas

Propósito / Purpose		Entidade consolidante / Holding entity	Universo / Universe	Ref. legal / Legal ref. ¹
Contabilidade / Accounting	Grupo freguesia / Parochial group	i)	i)	Art. 89, No. 4
	Grupo municipal / Municipal group	ii)	ii) + v) + (...) + ix)	Arts. 86 e / and 89, Nos. 1, 11
	Grupo intermunicipal / Intermunicipal group	iii)	iii) + v) + (...) + ix)	
	Grupo associativo municipal / Municipal associative group	iv)	iv) + v) + (...) + ix)	
Regras orçamentais / Budget rules	Para efeitos de cumprimento / for compliance purposes	Orçamentos e contas de entidades individuais, não consolidados / Budgets and accounts of individual units, unconsolidated ²	Todas as entidades do agregado xi) / All units of aggregate xi)	Arts. 40 e / and 42
	Para efeitos de reporte e acompanhamento / for reporting and monitoring purposes		i), ii), iii), iv) e / and vii)	Art. 89, Nos. 1, 4
Regra da dívida / Debt rule	Grupo municipal + participações indirectas através de entes iii) e iv) / Municipal group + indirect subsidiaries through units iii) and iv)	ii)	Agregado xii) sem entes i) / Aggregate xii) but units i)	Arts. 54 e / and 89, No. 3

Notes

1. Clausulado da PPL 122 / Clauses in PPL 122.
2. Excepto para os serviços e fundos sem autonomia financeira, cujos orçamentos são incluídos na entidade i), ii) ou iii) à qual pertencem / Except for services and funds without financial autonomy, whose budgets are included in unit i), ii) or iii) to which they belong.

Todas as entidades locais, com exceção das freguesias, estão sujeitas à regra do limite da dívida prevista no Art.º 52.º. A entidade consolidante é o município e, para este efeito, as entidades intermunicipais e as entidades associativas municipais, bem como todas as empresas, cooperativas, fundações e outras unidades por elas controladas, são consideradas entidades participadas pelos municípios.

Estes níveis distintos de consolidação são justificáveis a vários títulos, como por exemplo, o facto de os saldos orçamentais refletirem diferentes níveis de decisão política, enquanto que os valores da dívida deverem refletir as responsabilidades financeiras diretas e indiretas efetivas de um município. Contudo, as normas de consolidação propostas acarretarão a incomparabilidade entre estes três conjuntos de dados: contas, saldos orçamentais e dívidas. **Esta tripla consolidação não ajuda a garantir a transparência e a facilitar uma apreciação abrangente da sua situação financeira.** Os legisladores poderão querer rever esta situação ou, pelo menos, defini-la como um regime transitório até se dispor de noções mais amadurecidas acerca de metas numéricas para agregados orçamentais. Uma sugestão adicional em matéria de consolidação de dados prende-se com a transparência. A **DGAL deveria publicar as contas individuais e consolidadas ventilando-as pelos (quatro) níveis de grupos locais** indicados no Quadro 2 — i) a iv). Atualmente, ninguém sabe ao certo

quais os montantes de receita e despesa existentes a nível local — a DGAL apenas publica no seu portal Internet dados referentes aos municípios propriamente ditos e com considerável atraso (sendo 2009 o último ano disponível à data de conclusão deste Relatório). Convém não esquecer que existem transferências entre e intra-grupos locais. A consolidação dos dados exige trabalho profissional que excede largamente a contabilização das contas e dos orçamentos recebidos das unidades individuais.

2.1.1.2 Outras questões

A proposta de lei das finanças locais exige um esforço considerável por parte das entidades locais com vista ao cumprimento das novas regras de contabilidade e reporte. Nos próximos anos, irão surgir dúvidas importantes na aplicação da lei, nomeadamente em termos da compatibilidade entre sistemas de informação e contabilidade que permita os exercícios de consolidação dos diferentes elementos. **A administração central tem de se preparar para ajudar as administrações locais no seu esforço de ajustamento**, por exemplo, disponibilizando manuais com a antecedência necessária para garantir uma comparabilidade rigorosa dos dados entre jurisdições e minimizar interpretações arbitrárias de regras contabilísticas eventualmente confusas. Por outro lado, um volume tão elevado de informação adicional implica uma **responsabilidade acrescida para a administração central, relativamente ao processamento dos dados e à sua publicação na Internet**. Estas novas regras comportam, obviamente, implicações em termos de recursos, para as administrações central e local, que não podem ser ignoradas pelos legisladores e pelo Governo.

Estes requisitos informativos tornam ainda mais pertinente a anterior recomendação do CFP sobre a criação de um banco de dados de finanças públicas—a ferramenta **Informação Orçamental Simplificada (IOS)**. Esta iniciativa contribuiria para minimizar os custos de cumprimento decorrentes do aumento substancial das obrigações de reporte e acompanhamento. Uma referência específica na PPL à partilha de informação seria extremamente útil.

Por último, embora as entidades sujeitas a reporte estejam obrigadas a publicar a maioria da sua informação financeira nos respetivos portais, o CFP entende que os mesmos não são os melhores veículos para fortalecer a responsabilidade orçamental perante os cidadãos. O Conselho reitera assim a sua recomendação de **inclusão de indicadores sintéticos nas notas de liquidação fiscal locais**: posição mais recente do município sobre metas de regras orçamentais, nível das taxas de impostos locais e logótipo da autoridade beneficiária desses impostos.

2.1.2 Finanças regionais

Em termos comparativos, a Proposta de Lei das Finanças das Regiões Autónomas é mais simples e menos ambiciosa, merecendo-nos três observações.

Primeira, a consolidação da informação. Existe apenas um perímetro de consolidação (Art.º 2.º, n.º 2): o conjunto de entidades públicas administrativas da região, incluindo todas as unidades

que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas no subsector regional definido no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC) nas últimas contas sectoriais publicadas pela autoridade estatística nacional. Trata-se, por outras palavras, de uma definição restrita do verdadeiro sector público regional. Deixa de fora do radar de monitorização entidades como empresas públicas, cooperativas, fundações e outras entidades participadas pelos governos regionais ou por estes controladas.⁵ Em termos de comparação com a proposta de lei das finanças locais, corresponde ao agregado xi) do **Erro! A origem da referência não foi encontrada..** Embora a adoção de um nível de consolidação único facilite a análise económico-financeira do agregado, o CFP entende que esta medida acarreta um risco financeiro apreciável para os contribuintes regionais e nacionais. O reporte e o acompanhamento contabilísticos, bem como o cumprimento de regras orçamentais, definidos em relação a uma fração do verdadeiro sector público regional deixam demasiada informação fora do alcance dos decisores e do público em geral. Contrariamente ao esforço, patente na proposta de lei das finanças locais, de contabilizar, tanto quanto possível, todas as responsabilidades pendentes, a solução adotada a nível regional incentiva práticas extra-orçamentais, cujos inconvenientes irão provavelmente manifestar-se no futuro com um preço de ajustamento a pagar. As recentes experiências com práticas deste tipo nas três camadas de governação **recomendam vivamente um âmbito mais alargado de consolidação.**

Segunda, as exigências de **contabilidade patrimonial** são também menores a nível regional. O Art.º 72.º obriga as autoridades regionais a adotarem um plano oficial de contas relevante “após a data de entrada em vigor da presente lei”. A lei de 2007, ainda vigente, concedia dois anos às Regiões Autónomas para adotarem os mesmos planos. O facto de a mesma norma reaparecer sete anos mais tarde significa que o sistema contabilístico de base patrimonial falhou a nível regional. É importante compreender as razões deste insucesso antes de aprovar uma nova regra, sob pena de a **credibilidade da legislação ficar comprometida.** O problema de credibilidade é agravado pelo facto de o novo artigo não incluir um prazo para a implementação integral da contabilidade patrimonial. Com a redacção proposta, é possível cumprir o disposto no Art.º 72.º, quer a adoção ocorra um dia ou dez anos após a entrada em vigor da PPL.

Por último, a **exigência de transparência** necessita ser reforçada. Os Arts. 21.º e 22.º estabelecem as obrigações de reporte dos governos regionais. O primeiro define os requisitos no âmbito do procedimento dos défices excessivos, enquanto o segundo estipula as obrigações relativamente às estimativas de execução orçamental. Não deixa de surpreender o facto de todos os reportes ocorrerem no circuito administrativo, não sendo por lei divulgados ao público em geral. A lei não prevê qualquer obrigação de reporte das contas patrimoniais nem de publicação pelo governo central de resultados de monitorização comparáveis. O CFP recomenda, portanto, **uma publicidade apropriada na Internet e nas notas de liquidação fiscal regionais,** com uma síntese da informação

⁵ Desde que não tenham sido reclassificadas como unidades administrativas públicas pela autoridade estatística nacional.

orçamental, tal como preconizado para os governos locais e em conformidade com o seu Relatório n.º 2/2012.

As duas PPLs ignoraram a sugestão do CFP de criação de um sistema de conta única de tesouraria (“treasury single account system”), segundo o qual cada entidade teria a sua própria conta bancária, mas esta consolidaria com as contas de todas as restantes unidades pertencentes ao mesmo grupo. Uma gestão centralizada pela unidade *holding* desta conta consolidada melhoraria o acompanhamento dos fluxos de caixa pela autoridade política máxima no seio do grupo e ainda daria a este maior poder negocial para conduzir operações com o banco sobre excedentes ou escassez de tesouraria. **O requisito legal de um sistema de conta única de tesouraria deveria estar previsto nas duas PPLs ou na [Lei de Enquadramento Orçamental](#) (LEO).**

Terminamos a Subsecção 2.1 com dois alertas sobre legislação sobreposta ou conflituosa. Em primeiro lugar, **chamamos a atenção para a existência de outra legislação, distinta, relativamente às regras contabilísticas dos governos locais e regionais.** Por exemplo, o plano oficial de contabilidade das autarquias locais está definido no Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro. Este diploma contém uma regra orçamental que não está prevista na lei das finanças locais em vigor (Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro): o equilíbrio do saldo corrente. Mais, este é apenas um de oito princípios orçamentais que também existem, por vezes com redações e conteúdos diferentes, na lei das finanças locais. Esta técnica legislativa é perigosa: o mesmo assunto não devia figurar em diplomas separados e, em particular, todas as normas de disciplina orçamental deveriam constar de leis-quadro e não de diplomas subordinados. Assim, **o CFP considera que a aprovação das novas leis de finanças locais e regionais é uma excelente ocasião para analisar aquela legislação e expurgá-la de todas as normas que contendam com as primeiras, por forma a garantir a consistência de todas as regras relevantes.** O resultado seria uma lei abrangente para cada sector subnacional, com o benefício de transparência e segurança legal reforçadas.

Em segundo lugar, existem matérias comuns tratadas na proposta de 7.ª alteração à Lei de Enquadramento Orçamental (Proposta de Lei n.º 124/XII, adiante designada por PPL 124) e nas propostas de legislação subnacional. A nota de rodapé 22 apresenta um exemplo no domínio das obrigações contabilísticas. Parece não ter havido coordenação na redação das três PPLs. **O CFP recomenda, portanto, uma cuidadosa análise cruzada no seio do Parlamento, antes da aprovação de qualquer uma delas.** Um princípio que poderia ser adotado consiste em fundir no mesmo documento as questões análogas, o que facilitaria em larga medida o cumprimento legal.

2.2 Receitas subnacionais de impostos e transferências verticais

Um pré-requisito importante para manter finanças públicas sólidas consiste em assegurar a perceção pelos eleitores da sua contribuição para cada euro da despesa pública de que beneficiam. Isto ajuda a alinhar as preferências públicas com as privadas, induz maior responsabilização dos governantes perante os constituintes e reduz a margem para queixas das autoridades subnacionais

face ao governo central por eventuais dificuldades de financiamento; em consequência, as restrições orçamentais públicas tornam-se mais claras para todos. Os governos subnacionais portugueses dependem largamente de transferências de níveis superiores. Por um lado, estas são importantes para reduzir as desigualdades económicas resultantes de um grau elevado de heterogeneidade económica. Mas, por outro, o acentuado nível de desequilíbrio vertical daí decorrente pode induzir em erro os decisores políticos subnacionais e os seus constituintes acerca do verdadeiro custo relativo dos serviços públicos. Para melhorar a apropriação política dos recursos, o CFP sugeriu as seguintes matérias de reforma:

- para os municípios
 - aumentar substancialmente o teto da Participação Variável no imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)⁶ (em troca de um menor volume de transferências do governo central), pelo menos para os municípios com capacidade orçamental acima de um dado limiar a determinar politicamente;
 - em alternativa à atual participação variável no IRS, introduzir uma derrama visível sobre a coleta líquida de IRS (mais uma vez, em troca de um menor volume de transferências da administração central);
 - aumentar a perceção dos contribuintes acerca da restrição orçamental intertemporal consolidada local através da alteração no formato das notas de liquidação fiscal, por forma a nele incluir o logótipo da edilidade e informação quantitativa básica sobre o estado das finanças públicas do município;
 - atribuir às assembleias municipais alguma autonomia para fixar parâmetros nos impostos economicamente equivalentes a transferências (tributos sobre a propriedade automóvel, pelo menos);
 - considerar um calendário credível para reavaliar a base rústica do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI);
- para os governos regionais
 - alargar a margem de escolha regional sobre parâmetros fiscais;
 - substituir parcialmente transferências do governo central por impostos próprios;
 - aumentar a visibilidade das receitas próprias ante os constituintes regionais;
 - considerar as ilações da aplicação do programa de ajustamento económico e financeiro da Madeira.

2.2.1 Impostos locais

O Art.º 14.º elenca os impostos próprios dos municípios. O Governo propõe a eliminação do Imposto Municipal sobre as Transações Onerosas de Imóveis (IMT, Art.º 92.º, n.º 1), como CFP (2012) defendera, continuando estas autoridades a poder reter como receita própria até 5% da liquidação

⁶ O limite atual é de 5% das receitas do IRS arrecadadas pela autoridade tributária na jurisdição (após deduções). Para uma taxa efetiva média de tributação bruta de 10%, número oficial em 2008 a 2010, segundo Autoridade Tributária e Aduaneira (2012), esse limiar corresponde sensivelmente apenas a 0,5% do rendimento bruto do contribuinte médio.

de IRS efetuada aos sujeitos passivos residentes no seu território.⁷ Futuramente, as notas de liquidação do IRS passarão a indicar a taxa e o montante da retenção, o que é um passo tendente a aumentar a apropriação política dos impostos locais, embora bastante modesto.

O CFP constata que **a atual proposta não aproveita o ensejo para proporcionar aos municípios maior autonomia para definirem as taxas dos seus impostos.** Tal como explicado no relatório anterior do Conselho, uma medida deste tipo permitiria reforçar a apropriação das políticas públicas locais e a responsabilização dos governos municipais. Nesse documento, o CFP sugeria **aumentar significativamente a taxa máxima da derrama sobre o IRS** (ou o teto máximo da participação no IRS) a fim de dar maior liberdade às autarquias na escolha das suas políticas. A proposta legislativa não aponta nesse sentido. **O imposto sobre a propriedade de prédios rústicos** (cujá receita passa a reverter integralmente para as freguesias) **continua a ser uma verdadeira transferência, uma vez que não há qualquer descentralização do poder decisório. Deixando de beneficiar os cofres municipais, teme-se que desapareça o incentivo das assembleias municipais em deliberar sobre taxas ou isenções, o que será um retrocesso.** Tampouco se observa qualquer descentralização relativamente a outras competências fiscais (**fração municipal do Imposto Único de Circulação, IUC**). A reavaliação dos prédios urbanos, que estará concluída em 2013, irá agravar ainda mais as **assimetrias na capacidade tributável entre grandes e pequenos municípios. É lamentável que a reavaliação dos prédios rústicos em sede de IMI não constitua uma prioridade política.** Poderia ser sensato **estabelecer um calendário faseado de eliminação do IMT, a fim de suavizar o seu efeito nas transações dos contribuintes e nas receitas locais** — por exemplo, a redução em um terço da taxa legal em 2014 e noutro terço em 2015. Ao invés, a expectativa de uma poupança fiscal que acontecerá apenas a partir de 2016 poderá contribuir para adiar transações imobiliárias para esse momento.

O n.º 1 do Art.º 16.º isenta os governos central, regional e local de todos os impostos municipais (com exceção do IMI incidente sobre edifícios não afetos a atividades de interesse público). **Este privilégio em relação aos agentes económicos privados é bastante questionável, tanto em termos de equidade como de eficiência.** Face a um determinado objetivo de receitas, esta redução da matéria coletável força as empresas e as famílias a pagar tributos mais elevados e distorce o preço relativo dos bens ou ativos tributados entre agentes públicos e privados. Por exemplo, no caso da tributação sobre a propriedade, ao suportar um preço relativo menor, o sector público é induzido a sobre-consumir serviços de imóveis.

⁷ A proposta de lei insiste em classificar a “participação variável no IRS” como uma transferência vertical. Porém, de um ponto de vista económico, trata-se de um imposto local porque a assembleia municipal suporta o ónus político de fixar a taxa de retenção.

2.2.2 Impostos regionais

Os governos regionais têm direito às receitas geradas nos seus territórios pela quase totalidade dos impostos nacionais. Podem ainda lançar impostos específicos não existentes a nível central, embora tanto quanto sabemos, tal prerrogativa nunca tenha sido utilizada até à data. As assembleias legislativas (regionais) dispõem de amplas possibilidades de alteração dos parâmetros (taxas, níveis de isenção, benefícios fiscais). A apropriação do IVA volta a ser determinada de acordo com o regime de capitação, ajustado pelo diferencial entre as taxas regionais e nacionais, sendo eliminadas as compensações adicionais para as regiões previstas na legislação actual.⁸ O limite inferior para as taxas regionais dos três principais impostos nacionais (IRS, IRC e IVA) é acrescido, passando de um desconto máximo de 30% para 20% em relação às taxas nacionais.⁹ A proposta de lei suprime ainda outras prerrogativas que permitiam reduzir a carga fiscal nas Regiões Autónomas através da alteração de normas aplicáveis no continente: majorações maiores nas percentagens e nos montantes máximos dos encargos das famílias dedutíveis na coleta do IRS e limites mais amplos nos benefícios fiscais relativos à criação de emprego (n.ºs 5, 6 e 8 do Art.º 56.º da Lei Orgânica n.º 1/2007).

Refira-se que a recomendação anterior do CFP no sentido de aumentar substancialmente a visibilidade das opções fiscais ante os constituintes não foi seguida. Por exemplo, **nenhuma das PPL prevê a obrigação de entregar aos contribuintes regionais e locais uma nota de liquidação com o logótipo da entidade beneficiária e informação sobre o cumprimento das regras orçamentais.** Uma vez que praticamente todas as decisões sobre receitas fiscais já pertenciam às Regiões Autónomas, a futura lei pouco poderá fazer para reforçar o ónus fiscal dos governos regionais. No entanto, a responsabilidade política a nível regional pode ainda beneficiar com a adoção de uma abordagem simétrica à diferenciação entre as taxas regionais e nacionais de IRS, IRC e IVA. **Em vez de permitir apenas uma redução até 20%, a lei deveria também autorizar a mesma margem de autonomia regional relativamente a taxas acima dos níveis cobrados no continente.** Uma banda percentual “-20; +20” por cento de diferenciação máxima não implicaria qualquer aumento efetivo da carga fiscal nos Açores e na Madeira mas daria às comunidades regionais margem de manobra adicional para ultrapassarem pelos seus próprios meios futuras crises orçamentais, antes de aceitarem as restrições inerentes a um programa de assistência do governo central. Adicionalmente, esta banda simétrica permitiria às regiões, caso fosse essa a vontade das suas comunidades, sustentarem um sector público relativamente maior do que no Continente. Estas opções podem ainda ser consideradas pelos legisladores, a fim de melhorarem a apropriação política das receitas.

⁸ Compensações definidas nos n.ºs 3 a 5 do Art.º 22.º da Lei Orgânica n.º 1/2007.

⁹ Os memorandos de entendimento assinados em 2012 entre os governos central e regionais já tinham reduzido esta margem de autonomia, embora por um período limitado.

2.2.3 Transferências verticais

2.2.3.1 *Fundo de Equilíbrio Financeiro*

A dependência municipal das transferências verticais do Estado irá sofrer um corte generalizado de 25,3% para 18,5% da média aritmética das receitas de IRS, IRC e IVA arrecadadas pelo Estado nos seus territórios, a título de “subvenção geral” através do *Fundo de Equilíbrio Financeiro* (FEF).¹⁰ Esta é a dimensão da redução na dotação disponível do FEF para ser distribuída pelos 308 municípios. O eventual aumento **da apropriação política das receitas** resultante desta redução irá depender em larga medida da grandeza das alterações na receita fiscal. Uma redução de sete pontos percentuais representa um corte muito significativo no agregado, sendo as consequências financeiras fortemente diferenciadas entre municípios, em função da matéria coletável própria de cada um. **Para evitar a ocorrência de situações financeiras inviáveis em alguns municípios que, em determinados casos, poderão resultar na insustentabilidade da dívida local, o CFP sugere que este corte seja apreciado em conjunto com as alterações dos impostos locais, em exercícios de simulação numérica.** Uma redução não uniforme talvez possa minimizar o problema mas, em qualquer caso, sem dados apropriados é impossível justificar a ausência de impacto a nível do desequilíbrio horizontal.

Na perspetiva do governo central, a despesa com subvenções gerais para o subsector local será menor no futuro. Com a legislação atual, 25,3% da receita líquida média dos três principais impostos reverte para os municípios (a título do FEF) e 2,5% para as freguesias (*Fundo de Financiamento das Freguesias*, FFF). Com a nova PPL, 18,5% é paga aos municípios (que têm de transferir uma fração para o FAM e as entidades intermunicipais), 2% às freguesias (a título do FFF) e uma pequena fração às entidades intermunicipais (1% da dotação do FEF para as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e 0,5% para os municípios incluídos nas comunidades intermunicipais). Mesmo sem acesso a simulações numéricas para calcular a divisão entre entidades intermunicipais, é evidente que as transferências do governo central para o subsector local irão diminuir.

A base para o cálculo da subvenção geral é a receita líquida arrecadada no penúltimo exercício económico. Este desfasamento no cálculo introduz um elemento anti-cíclico nas receitas do governo local, uma vez que a proporcionalidade entre as receitas e o rendimento corrente (*i.e.*, a coleta líquida dos principais impostos) será menor num cenário de recuperação económica e maior num cenário de desaceleração. Este elemento minimiza a natureza pró-cíclica das receitas próprias, o que é positivo.

¹⁰ 4,3% da dotação nacional do FEF (ou 0,8% da média da receita dos principais impostos centrais) está consignada a outras unidades locais: 4% para o novo Fundo de Apoio Municipal (FAM) e 0,3% para as entidades intermunicipais — alínea a) do nº 1 do Art.º 25.º.

Metade das subvenções do FEF é paga através do Fundo Geral Municipal (FGM). Esta parcela está dividida num pagamento igual para todos os municípios (5%), num pagamento na razão direta da população (ponderada) do município (65%) e num pagamento na razão direta da área (ponderada) do território concelhio (30%). A fórmula de cálculo da subvenção beneficia os municípios muito pequenos (os primeiros 5.000 residentes são contados a triplicar no critério da população, face a concelhos com população entre 5.000 e 10.000 residentes) e discrimina negativamente os municípios de dimensão média (população entre 10.000 e 80.000 indivíduos recebe uma ponderação inferior à unidade). Assim, a título de exemplo, a população ponderada de cinco municípios pequenos com 5.000 residentes cada um conta por 75.000 habitantes, ao passo que a população ponderada de um único município com 25.000 residentes conta como apenas 25.000 habitantes. Isto cria incentivos contra reformas de consolidação de pequenos municípios e um enviesamento favorável à cooperação entre pequenos municípios através de entidades intermunicipais.

A outra metade é paga através do Fundo de Coesão Municipal (FCM) e considera a capacidade fiscal dos municípios individuais. O FCM tem duas componentes, uma compensação fiscal, CF, e uma compensação da desigualdade de oportunidades, CDO, baseada no índice de desigualdade de oportunidades, que visa compensar os municípios por fragilidades estruturais, de longo prazo, no seu desenvolvimento. As subvenções no âmbito da CF introduzem um elemento de equalização horizontal. Os pagamentos baseiam-se na diferença entre a capitação da coleta de impostos próprios do município, incluindo a participação no IRS (CMMi), e a média nacional das coletas *per capita* de impostos próprios de todos os municípios (CMN). Os municípios cuja CMMi se situe entre 75% e 125% da média nacional têm uma CF nula. Os municípios cuja CMMi se situe abaixo de 75% da média nacional têm uma CF positiva: recebem um pagamento *per capita* igual à diferença entre 125% desse valor e a sua própria CMMi, *i.e.*, são elevados para 125% da média nacional. Os municípios cuja CMMi seja superior a 125% da média nacional durante pelo menos três anos consecutivos têm uma CF negativa: contribuem para o FCM com 22% da diferença entre a sua CMMi e 125% da CMN.

Chama-se a atenção do leitor para um eventual erro grave na redação deste dispositivo. O n.º 3 do Art.º 33.º da PPL 122 (p. 35) prevê que quando a CMMi de um município seja inferior a 75% da capitação média nacional, o município em causa recebe um subsídio de montante tal que o coloca numa posição financeira equivalente a 125% da captação média nacional. **O CFP pensa que se trata de um erro tipográfico, visto que essa fórmula penalizaria os municípios entre 75% e 125% da média nacional e criaria incentivos muito estranhos e adversos para os municípios com uma CMMi ligeiramente superior a 75%. Com efeito, estes seriam fortemente tentados a destruir a sua própria capacidade fiscal, a fim de beneficiar do regime de transferências.** No entanto, a atual lei (n.º 3 do Art.º 27.º da Lei n.º 2/2007) contém esta mesma fórmula, o que pode sugerir um erro intencional. Não se trata de um mero detalhe e a Assembleia da República poderá querer pronunciar-se nesta matéria.

Os mecanismos de equalização horizontal criam problemas de incentivos para as políticas locais que visam fortalecer o desenvolvimento económico local e a capacidade fiscal das autarquias. Quanto mais redistributivo for um mecanismo, menor será o estímulo às autarquias para adotarem políticas de reforço da sua capacidade fiscal. O mecanismo proposto deixa aos municípios com uma capacidade fiscal relativamente forte 78 cêntimos de cada euro de receita fiscal adicional por eles arrecadada. Isto reduz, em certa medida, o incentivo para aumentar a capacidade fiscal, embora não muito. O mecanismo parece ser muito mais problemático em relação às autarquias com capacidades fiscais relativamente fracas. Neste caso, o mecanismo implica que qualquer acréscimo da coleta fiscal local é neutralizado por uma redução equivalente nas transferências a título da CF. Nesta ótica, **não é minimamente compensatório para os governos locais investirem no aumento da capacidade fiscal própria.**

Os legisladores poderão igualmente querer corrigir outros erros aparentes no Art.º 33.º, além do já mencionado. Em primeiro lugar, o n.º 1 estipula que a capacidade fiscal é calculada com base na coleta dos impostos municipais (sublinhamos o plural) referidos na alínea a) do Art.º 14.º. Contudo, esta alínea contém apenas um imposto, o IMI. A Lei n.º 2/2007, do qual foi copiado aquele articulado, contém o IMI, o IMT e a fração municipal do IUC — alínea a) do Art.º 10.º. **Porquê limitar a apreciação da capacidade fiscal ao IMI?** Todos os restantes impostos mencionados no Art.º 14.º, juntamente com a participação no IRS, deveriam integrar este cômputo. Em segundo lugar, o n.º 10 refere um índice (“ICF”) que não é utilizado em qualquer fórmula. Deveria antes ler-se “CF”? Se assim for, deixa de ser aplicável a crítica supramencionada sobre o incentivo fiscal perverso das autarquias com capacidade reduzida. De qualquer forma, **a utilidade de parâmetros comuns para avaliação da capacidade fiscal das jurisdições individuais não se esgota com o IMI, como indicado no n.º 10; o mesmo princípio deveria ser aplicado a todas as receitas próprias que integram a compensação fiscal, incluindo a participação no IRS.** Por último, o Art.º 33.º implica interações complexas entre variáveis e a sua redação é manifestamente confusa. **Um pequeno apêndice com a descrição algébrica completa das compensações fiscal e por desigualdade de oportunidades seria muito útil para apreender o que está em causa e evitar erros.** Igual sugestão se aplica à finalidade das variações anuais máximas e mínimas na soma das participações de cada município no FEF e no FSM previstas no Art.º 35.º. O n.º 5 do Art.º 33.º prevê que o saldo anual do FCM, *i.e.*, a sua dotação nacional original acrescida do montante líquido das contribuições e benefícios totais dos municípios, seja destinado à CDO.

O Art.º 35.º especifica que as transferências do FEF e do FSM, bem como as contribuições para os mesmos, não podem, face ao ano anterior, aumentar mais de 5%, nem diminuir mais de 5% (2,5%) para os municípios acima (abaixo) de 125% da capitação fiscal local média. Se a aplicação destes limites resultar numa escassez de fundos, o défice é colmatado pela redução dos pagamentos aos municípios que recebem mais do que o montante mínimo a que teriam direito—*i.e.*, mais de 95% (97,5%) da transferência do ano anterior. Se resultar num excedente de fundos, esse excedente é distribuído de forma proporcional pelos municípios que não mantenham, em três anos consecutivos,

uma capitação média de impostos próprios (CMMi) acima da capitação média nacional (CMN). Caso estas variações resultem de choques cíclicos assimétricos, cria-se um modelo de partilha de riscos bastante estranho, em que os factores de risco descendentes incidem nos municípios acima da CMN e os ascendentes nos municípios abaixo da CMN. Mais, limitar qualquer aumento de transferências a 5% significa que os municípios suportam o risco de inflação, uma vez que os limites são aplicáveis a montantes nominais. Seria preferível definir estes limites em valores reais. **Talvez o Governo queira explicar a racionalidade desta medida assaz complexa.**

2.2.3.2 Fundo Social Municipal

Além dos subsídios contemplados no FEF, as autarquias locais recebem subvenções específicas do *Fundo Social Municipal*, FSM (Art.ºs 30.º e 34.º). Visam políticas locais nas áreas da educação, da saúde e da ação social. São pagas em função do número de alunos matriculados em programas de ensino pré-escolar e básico e do número de beneficiários de programas locais de saúde pública e assistência social. Com efeito, tratando-se de recursos consignados e sujeitos a co-financiamento local, estas transferências reduzem o preço relativo de tais políticas para os governos locais, aumentando-lhes assim o incentivo para a sua execução.

Um problema da proposta de lei prende-se com o facto de os montantes globais a distribuir anualmente ao abrigo do FSM serem definidos na lei do orçamento do Estado. Tal facto expõe as políticas locais nestas áreas ao risco de variações discricionárias e imprevisíveis nas transferências. Este risco reduz a capacidade de planeamento a prazo dos governos locais e cria neles, eventualmente, a preferência por políticas de curto prazo, passíveis de expansão ou contração numa base anual, em detrimento de políticas estáveis no tempo. **Ao invés, o Governo poderia considerar vincular os montantes a uma média móvel de três anos ou introduzir limites superiores e inferiores à variação anual destas transferências, tal como propõe para o FEF.**

Note-se que as transferências contempladas no FSM estão associadas ao número de indivíduos inscritos nos programas de política social relevantes. Por um lado, isto dá aos municípios liberdade para escolherem as políticas educativas, de saúde e de assistência social mais adequadas à sua realidade específica. Por outro lado, o Governo renuncia à possibilidade de influenciar o desempenho dos municípios nestas áreas com vista à obtenção de resultados melhores e mais desejáveis. Em alternativa, as **transferências poderiam ser negociadas com cada município em função de padrões de desempenho e indicadores de resultados que garantissem que as políticas financiadas através delas atingissem, pelo menos, certos patamares mínimos de impacto definidos pelo Governo.**

Ao concluir esta secção, não podemos deixar de referir que a proposta atual é estática, no sentido em que considera fixa a divisão de responsabilidades pelas políticas públicas entre o Governo e as administrações locais. No entanto, não é possível excluir a eventualidade de futuros governos pretenderem alterar esta divisão e atribuir mais responsabilidades ao sector local, seja por

entenderem ser esta uma solução mais apropriada, seja por se encontrarem eles próprios em dificuldades financeiras.¹¹ Os governos locais devem receber garantias de que não serão obrigados a assumir responsabilidades do Governo sem obterem os recursos financeiros suficientes. Na antecipação de tal possibilidade, **o CFP sugere que a nova lei deveria conter uma disposição obrigando o governo a dotar as administrações locais**, através do aumento do FEF ou da criação de novas transferências específicas, **dos meios financeiro suficientes em tais situações**.

2.2.3.3 Transferências para os governos regionais

As regiões autónomas têm direito a seis tipos de transferências: a) uma subvenção global, definida no Art.º 48.º, e intitulada simplesmente “transferências orçamentais”; b) Fundo de coesão para as regiões ultraperiféricas (Art.º 49.º); c) comparticipação nacional nos sistemas comunitários de incentivos financeiros de apoio ao sector produtivo (Art.º 50.º); d) financiamento pelo Estado de projetos de interesse comum (Art.º 51.º); e) protocolos financeiros (Art.º 52.º); e f) transferências específicas para financiar a regionalização de serviços (Art.º 53.º). Comparando com a Lei Orgânica n.º 1/2007 ainda em vigor, a única diferença reside nas transferências de tipo a) e b), cujo valor global é diminuído pela PPL 121. O montante anual das transferências de tipo a) é indexado a uma verba nominal inscrita na lei para o ano da sua entrada em vigor. O valor inicial foi de 355,8 milhões de euros (M€) em 2007, sendo ajustado para 322,5 M€ em 2014. A taxa de variação anual corresponde à variação relativa da despesa corrente observada do Estado no penúltimo ano (excluindo transferências para o subsector da segurança social e a *Caixa Geral de Aposentações*). O Fundo de Coesão regional constitui uma percentagem sobre as transferências orçamentais a). A parcela de cada região nessa dotação é consignada ao financiamento de uma lista de programas e projetos de investimento previamente definidos pelo governo regional. Atualmente, esta percentagem é 35% todos os anos e para as duas regiões. A PPL propõe transformar a percentagem fixa numa percentagem variável com um máximo de 20%, sobre o mesmo indexante. É interessante constatar que a majoração percentual da transferência de tipo a) em cada ano será, em princípio, diferente nas duas regiões, passando a depender em cada uma da diferença entre o PIB *per capita* da região e o do país. Se a capitação do produto regional for inferior à do nacional em mais de 10%, a taxa de majoração será 20%; se exceder o equivalente nacional, será nula; as taxas de 5% e 12,5% são aplicáveis a diferenças intermédias.

Tal como em relação às transferências para os municípios, a redução das dotações nacionais das transferências está em linha com a preocupação expressa pelo CFP relativamente à apropriação política das receitas, embora **a recomendação para aumentar a autonomia de competências fiscais**

¹¹ Com efeito, o Governo lançou recentemente uma iniciativa com este objetivo: “Aproximar – Programa de Descentralização de Políticas Públicas”. Visa identificar as responsabilidades da administração central suscetíveis de serem assumidas pelas autarquias com ganhos de eficiência. Para mais informações, consultar [Resolução do Conselho de Ministros n.º 15/2013](#).

não tenha sido seguida. A indexação das transferências a) à despesa do Estado é razoável, face à necessidade de garantir aos governos subnacionais algumas fontes de receita estáveis e ao facto de tais réditos servirem supostamente para financiar nas ilhas o mesmo tipo de despesas que existe no continente. A divisão das verbas entre os Açores e a Madeira é razoável, sendo proporcional às diferenças registadas nos seguintes indicadores: população residente total, população idosa, população infantil, índice de ultraperiferia geográfica e esforço fiscal. O indicador de esforço fiscal, em particular, contém o incentivo correto sugerido no Relatório n.º 2/2012 do CFP: um aumento das transferências não induz a redução da carga fiscal regional.

O Art.º 49.º define o Fundo de Coesão como uma transferência consignada a determinados programas e projetos de investimento previamente definidos pelo governo beneficiário. No entanto, a inexecução de alguma destas iniciativas não obriga à devolução da transferência nem à justificação da alteração de planos. O silêncio da lei retira credibilidade à natureza consignatária do Fundo de Coesão. Assim, o CFP entende que o Parlamento poderá ter interesse em **esclarecer se este fundo se trata de uma subvenção global incondicional**, exatamente como uma transferência de tipo a) — e, nesse caso, incluir a dotação do Fundo de Coesão nessa subvenção geral a) — **ou introduzir um elemento de condicionalidade no mesmo**. A fórmula de cálculo da majoração, uma inovação em relação à lei atual, parece mais equitativa numa ótica nacional, visto ter em conta os níveis de prosperidade relativa. Assemelha-se ao princípio que a União Europeia segue na atribuição de fundos estruturais às regiões NUTS II, no âmbito da política regional. O n.º 3 do Art.º 49.º especifica o emprego de dados do PIB com um desfasamento de quatro anos. Uma vez que o INE tem possibilidades de publicar esses dados com um desfasamento de dois anos,¹² talvez esta cláusula possa ser alterada, de modo a **refletir a disponibilidade de dados mais recentes**.

Para concluir a análise sobre as transferências intergovernamentais, o CFP recorda uma mensagem essencial do seu relatório anterior. **Uma definição discricionária pelo governo central das verbas a transferir anualmente para os governos subnacionais resulta em restrições orçamentais brandas a nível local e regional. O mesmo pode ser dito dos limites da dívida.** Embora as lei de finanças subnacionais tenham sempre preconizado uma abordagem relativamente às transferências e limites da dívida baseada em regras, a verdade é que, na última década, estas regras foram demasiadas vezes substituídas por discricionariedade nas leis do Orçamento do Estado, neutralizando assim qualquer tentativa de criar um ambiente orçamental plurianual estável. Em última análise, **a discricionariedade compromete a responsabilização dos governos subnacionais e induz pedidos de resgate.** As duas propostas de lei abrem a porta à continuação desta

¹² O Instituto Nacional de Estatística (INE) publicou os dados finais de 2010 e os dados preliminares de 2011 em 19 de dezembro de 2012. Se este desfasamento for sustentável (e só o INE está em condições de o afirmar), poderemos contar com a disponibilidade de valores preliminares do PIB *per capita* regional do ano *t-3* aquando da elaboração do OE (verão) e introduzir as alterações pertinentes na lei. Se o INE for capaz de antecipar em três meses esta publicação, até dados finais do ano *t-3* ou dados preliminares do ano *t-2* estarão disponíveis em tempo oportuno.

discricionariedade no futuro. Com efeito, o Art.º 8.º (n.ºs 2 e 3) da PPL 122 e o Art.º 14.º da PPL 121 prevêem que o Governo possa introduzir limites mais restritivos em caso de circunstâncias excepcionais exigidas pela observância das obrigações nacionais decorrentes do Programa de Estabilidade; a PPL 122 até alarga o âmbito de alterações discricionárias, autorizando o governo central a introduzir restrições às decisões de gestão das autarquias locais com implicações financeiras (parte final do n.º 2 do Art.º 8.º). O problema com esta cláusula de salvaguarda é o facto de a mesma não ser objeto de escrutínio; estando em vigor desde o início da década de 2000, é lícito questionar por que motivo a exceção se tornou a regra desde então. **Talvez o Parlamento esteja interessado em considerar no futuro a exigência de uma maioria qualificada para suspender as regras subnacionais sobre o montante das transferências e os limites da dívida.** Acresce que, se o Governo decidir reduzir as transferências ou os tetos da dívida através da Lei do Orçamento do Estado, fá-lo-á de forma horizontal (ver, por exemplo, o n.º 3 do Art.º 14.º da PPL 121), penalizando de igual forma todas as jurisdições, independentemente do seu comportamento financeiro. **Este incentivo contraria uma atitude orçamental saudável. A introdução de uma norma de proporcionalidade nas duas PPLs poderá talvez remediar este último problema:** qualquer redução no montante das transferências ou no limite da dívida em relação às regras previstas nas leis de finanças subnacionais seria aplicada individualmente a cada autoridade subnacional em proporção do respetivo grau de incumprimento das regras orçamentais a que estiver sujeita.

2.3 Orçamentação de médio prazo

No seu relatório anterior, o CFP recomendava a introdução de um enquadramento orçamental de médio prazo eficaz para cada governo subnacional. Como pré-requisito para esse enquadramento, sublinhou a necessidade de se reforçarem os procedimentos locais de previsão da receita e da despesa. De acordo com esse Relatório, um enquadramento de médio prazo robusto deveria incluir regras sobre a despesa e a dívida aplicáveis a orçamentos anuais, regras que ajudariam os governos a manter a sustentabilidade das suas contas. Nesta subsecção, centramo-nos nos limites à despesa propostos pelo Governo, remetendo uma análise aprofundada das regras orçamentais para a Secção 3.

As propostas legislativas introduzem a orçamentação de médio prazo aos níveis local e regional. Ao nível local, os governos são obrigados a apresentar, em simultâneo com a proposta de orçamento anual, limites para a despesa e projeções da receita para os quatro anos seguintes, devendo tais projeções discriminar entre receitas próprias e transferências do Estado. A redação do n.º 2 do Art.º 44.º parece sugerir que o limite se aplica apenas à despesa anual total mas é aconselhável uma definição precisa (efetiva, efetiva mais despesa com operações financeiras, despesa primária, qual é afinal o indicador?). Assim, **a PPL deveria ser mais específica em relação ao indicador da despesa.** Os limites da despesa são vinculativos para o ano seguinte ao do exercício económico do orçamento e indicativos para os demais. Estes limites e as projeções da receita são atualizados anualmente para os quatro anos seguintes.

Estas regras podem reforçar de modo substancial a orientação de médio prazo e a sustentabilidade das finanças municipais. No entanto, a proposta atual parece confiar fortemente no poder político e na racionalidade das assembleias municipais para obrigar os executivos a apresentar previsões realistas da receita e a manter os limites da despesa em linha com tais previsões. No contexto da orçamentação do sector público, as projeções da receita são notoriamente otimistas, a fim de evitar escolhas difíceis aquando da aprovação do orçamento, conduzindo regularmente a “surpresas” negativas *ex post*. **Uma forma de mitigar as consequências de tal enviesamento otimista seria exigir que os limites da despesa estivessem vinculados à receita observada de anos recentes.** Apesar de ainda permitir uma tendência ascendente nas receitas, uma abordagem deste tipo introduziria um maior grau de realismo no processo.

A Proposta de Lei de Finanças das Regiões Autónomas prevê um enquadramento de médio prazo diferente. Nos termos do seu Art.º 20.º, o governo regional apresenta, até 31 de maio de cada ano, à respetiva assembleia uma proposta com o quadro plurianual de programação orçamental. Este quadro define os limites da despesa para cada programa orçamental, agrupamentos de programas e conjunto de todos os programas, definidos em conformidade com os objetivos do Programa de Estabilidade. Estes limites são vinculativos, respetivamente, para o primeiro, para o segundo e para os terceiro e quarto anos económicos. Na realidade, a redação deste artigo é muito semelhante à aplicável à administração central, no Art.º 12.º-D da [LEO](#). **Resta saber se é possível uma planificação com o grau de fiabilidade suficiente para implementar tais limites.** Refira-se ainda que o n.º 3 do Art.º 20.º prevê a atualização anual do quadro de orçamentação plurianual no mesmo decreto legislativo que aprova o orçamento anual, o que tipicamente ocorre alguns meses após a aprovação do quadro plurianual. Assim, os limites da despesa para o ano $t+1$ podem, inclusivamente, ser alterados apenas alguns meses decorridos sobre o seu estabelecimento original no ano t , se tal for considerado conveniente para o orçamento desse ano.¹³ Deste modo, **o enquadramento de médio prazo previsto será completamente ineficaz.**

Comparando esta proposta de lei com a sua congénere local, é estranho que o Art.º 20.º não exija a apresentação pelos governos regionais de projeções plurianuais da receita em simultâneo com os limites da despesa. Existe, assim, um amplo espaço para previsões otimistas das receitas e, conseqüentemente, uma tendência para fixar os limites da despesa em níveis que dificilmente serão restrições ativas. Mais, o n.º 6 do Art.º 20.º autoriza os governos regionais a transitarem quaisquer saldos apurados nos programas orçamentais e, nomeadamente, autorizações de endividamento, para os anos seguintes. A possibilidade de transição pode revelar-se um instrumento de flexibilização útil num quadro de médio prazo difícil, mas noutras situações contribui para a ausência de credibilidade da programação orçamental plurianual.

¹³ A mesma crítica foi já feita pelo CFP à LEO, em outras ocasiões. Ver, por exemplo, CFP (2013a).

Por todas estas razões, será **difícil para o Governo e para o público em geral responsabilizarem as administrações regionais pelos seus programas orçamentais plurianuais**. Nesta ótica, o enquadramento de médio prazo das regiões aparenta ser consideravelmente mais fraco do que o dos municípios. **O CFP sugere que as Regiões adotem um enquadramento de médio prazo idêntico, nestes aspetos, ao do dos municípios.**

Embora a introdução da orçamentação de médio prazo seja um passo na direção certa, **o teor das propostas atuais não é de molde a garantir a sua implementação eficaz**. Não existem regras ou mecanismos formais para lidar com desvios dos limites da despesa ou com previsões excessivamente otimistas da receita. A menos que a pressão política das assembleias e das opiniões públicas subnacionais force os governos respetivos a cumprirem os seus orçamentos plurianuais, é expectável que, nas atualizações anuais dos programas, os desvios anteriores sejam simplesmente incorporados nas novas bases de referência, tendo por consequência derrapagens e desorientações orçamentais consideráveis.

Face às limitações expostas, **o CFP preconiza uma abordagem diferente aos enquadramentos orçamentais plurianuais dos níveis subnacionais**. Esta proposta alternativa será apresentada conjuntamente com as regras orçamentais a analisar na Secção 3.

3. Regras orçamentais

No seu Relatório anterior, o CFP defendia que o enquadramento de médio prazo para as finanças públicas subnacionais deveria conter tetos de despesa, limites de dívida, penalidades por violação das metas e mecanismos de ajustamento que promovessem o regresso a trajetórias de cumprimento, por forma a ajudar cada grupo governamental a construir orçamentos anuais financiáveis (ou seja, a garantir a sustentabilidade financeira).

Os novos regimes previstos nas PPLs assentam numa combinação de tetos de despesa, regras de equilíbrio orçamental, limites de dívida e mecanismos para correção de desvios em relação a estas normas. A Lei das Finanças Locais prevê ainda a criação de um fundo de assistência subnacional a municípios em situação de apuro, a ser financiado por contribuições de todos os municípios. Este instrumento constituirá uma manifestação de solidariedade ao nível subnacional. Na Subsecção 3.1 abordaremos a regra de equilíbrio orçamental proposta e comentaremos os vários problemas sérios que ela comporta; estas limitações, a par das que apontámos ao enquadramento de médio prazo na secção anterior, justificam a apresentação na Subsecção 3.2 de um conjunto alternativo de regras orçamentais. Na Subsecção 3.3 discutiremos as regras sobre dívida pública e, na 3.4, o fundo de assistência.

3.1 Regra de ouro

O n.º 2 do Art.º 40.º da PPL 122 introduz uma versão da “Regra de Ouro” das finanças públicas. Esta incide na diferença entre a receita corrente e a despesa corrente acrescida da amortização média de empréstimos de médio e longo prazo e exige que a mesma seja positiva. A amortização média é calculada com base no montante total correspondente ao capital contratado a médio e longo prazo, independentemente da cronologia do seu pagamento efetivo, protegendo assim o espírito da regra contra eventuais manipulações contabilísticas, como o “empréstimo balão”, em que todo o capital se vence apenas no final do contrato. Ademais, o n.º 3 do mesmo artigo estipula que, caso o valor apurado desta diferença seja inferior a –5% das receitas correntes, tal défice terá que ser obrigatoriamente compensado no exercício seguinte. Da análise conjunta dos dois números, infere-se que o disposto no n.º 2 do Art.º 40.º é aplicável tanto ao orçamento aprovado pela assembleia municipal como ao orçamento executado pela câmara municipal, ou seja, num sentido *ex-ante* e num sentido *ex-post*. **A redação poderia ser mais específica, a fim de facilitar a sua compreensão. Na realidade, esta sugestão aplica-se às duas PPLs.**

O n.º 3 do Art.º 31.º permite aos municípios decidir como repartir as transferências recebidas no âmbito do FEF entre receita corrente e de capital, não podendo a parte corrente exceder 90% do subsídio. Em conjunto com a regra de ouro, esta disposição implica que os municípios podem aumentar o montante do seu endividamento anual declarando uma tranche superior das transferências do FEF como receita corrente. A propósito, sugere-se uma clarificação da redação daquela norma. O CFP interpretou-a como sendo possível ao município, no limite, classificar 90% da transferência FEF total recebida como transferência corrente. Porém, é igualmente legítima uma interpretação diferente segunda a qual, após a escolha feita pelo município, a receita corrente total (transferências correntes, mais impostos, taxas, preços, etc.) não pode ultrapassar 90% do valor total recebido pelo município a título de FEF. **Parece-nos absurdo limitar superiormente a receita corrente mas, na verdade, esta é a interpretação literal do que está escrito no n.º 3. Por isso, é de todo conveniente que o Parlamento melhore a redação, caso se insista em impor classificações arbitrárias de transferências.** Esta classificação seria desnecessária no caso de o Parlamento optar pela proposta alternativa de regras orçamentais que o CFP faz na Subsecção 3.2.

Os n.ºs 2 e 3 do Art.º 16.º da PPL 121 introduzem uma regra similar para as regiões autónomas, com a diferença de que a regra de ouro tem de ser cumprida, em média, durante o mandato do governo regional (n.º 2). No entanto, o n.º 3 deste artigo não exige a correção imediata de um défice corrente apurado, deduzido de amortizações, superior a 5% da receita corrente. Em relação às regiões Autónomas, verifica-se, portanto, um **maior potencial de derrapagem face à regra de ouro**. Segundo a UTAO (2013), nenhuma das regiões cumpriria os n.ºs 2 e 3 se estes fossem aplicados retroativamente aos últimos quatro anos.

Estas propostas de lei não contêm disposições explícitas quanto à aplicação da regra de ouro, não sendo, portanto, claro o que acontecerá em caso de violação da mesma.

A justificação para uma regra de equilíbrio do saldo corrente emana de preocupações com eficiência e equidade intergeracionais. A teoria presume que a despesa corrente gera benefícios contemporâneos e que a despesa de capital, interpretada exclusivamente como despesa de investimento, gera benefícios futuros, que se espraiam por muitos anos após a sua execução. Nesta perspectiva, o investimento (líquido das receitas de capital) num dado período é financiado pelo excedente corrente e o endividamento líquido desse período. Por outras palavras, a regra de ouro fixa um teto para o endividamento anual, que é a despesa de investimento líquida (de receita de capital). Enquanto os pagamentos do serviço da dívida estiverem sincronizados com os benefícios gerados pelo investimento líquido, a regra de ouro garante que os custos da dívida são suportados pelas pessoas que beneficiam da mesma e em linha com os benefícios auferidos.

Contudo, **na prática, há uma série de razões que obstam a que a regra de ouro atinja estes resultados.** Limitamo-nos a apresentar algumas. Primeira, a regra assenta **na definição rigorosa das rubricas corrente e de capital** nos dois lados do orçamento, o que constitui um exercício complexo. A classificação de algumas rubricas é absolutamente artificial; como já foi referido, compete a cada governo local decidir a forma de repartição das verbas do FEF entre receitas correntes e receitas de capital. O pagamento de uma mesma operação económica (p. ex. a pavimentação de uma estrada) pode ser classificado como despesa corrente (ex. combustível usado pelas máquinas municipais para pavimentar a estrada) ou despesa de capital (se as máquinas pertencerem a um empreiteiro e a sua utilização for paga no âmbito de um projeto de investimento viário). A contabilidade permite uma ampla margem para classificações criativas; em cada nível, os governos subnacionais apresentam diferenças entre si nestas classificações e, eventualmente, ao longo do tempo, privando assim de sentido os agregados dos subsectores ou as séries temporais de cada governo.¹⁴ Segunda, **na prática, a regra não atende à qualidade do investimento.** Qualquer despesa de capital é uma boa desculpa para endividar o governo. Com efeito, ao excluir as despesas de investimento dos limites do défice, a regra de ouro abranda a pressão política para realizar a análise custo-benefício rigorosa de cada projeto de investimento. Na ausência de um limite eficaz sobre o nível da dívida, este efeito, aliado aos dividendos políticos geralmente associados às despesas de investimento nos municípios portugueses,¹⁵ pode contribuir para acréscimos insustentáveis do endividamento. Terceira, a regra de ouro **assume que a despesa corrente não produz quaisquer benefícios intertemporais, e isto não é verdade.** O pagamento de salários a médicos e professores permite acumular capital humano nos doentes e alunos, sendo o impacto desta acumulação no crescimento e desenvolvimento

¹⁴ Ter-Minassian (2007, p. 6) alerta igualmente para o incentivo perverso de metas sobre operações orçamentais limitadas, como é o caso da regra de ouro, ao induzirem “práticas contabilísticas criativas que visam contornar a regra, incluindo reclassificação de despesas, acumulação de atrasos nos pagamentos e recurso a entidades públicas fora do orçamento para realizar operações de investimento”. Manoel *et al.* (2011) contesta a regra de ouro com base na sua vulnerabilidade à manipulação.

¹⁵ Consultar a evidência empírica sobre ciclos político-económicos nos municípios portugueses em Baleiras e Costa (2004) e Veiga e Veiga (2007), por exemplo.

económicos largamente reconhecido na literatura. Quarta, o cumprimento da regra de ouro irá provavelmente determinar escolhas na despesa subnacional (entre as rubricas corrente e de capital) que não maximizam o bem-estar nessas jurisdições¹⁶ e **impõe rigidez na composição da despesa**. Suponhamos que o endividamento líquido é zero; sujeita a uma regra de excedente corrente, a despesa de capital tem de ser, pelo menos, igual à receita de capital, independentemente das preferências da comunidade subnacional. A regra de ouro tende a reproduzir a estrutura da receita no lado da despesa do orçamento ou até a enviesar a despesa a favor de rubricas de capital — Pereira e Silva (2008, p. 9). Por último, **a regra de ouro está em desacordo com a experiência histórica**. Pode ter tido um certo interesse no passado, quando os governos subnacionais foram chamados a desempenhar um papel importante no investimento público,¹⁷ o que já não se verifica. O paradigma político-económico de provisão de infraestruturas está esgotado e os municípios estão a ser chamados para assumir novas responsabilidades, nas áreas da cultura, da educação, da saúde e da assistência social, predominantemente através da provisão de bens imateriais e cujos custos são contabilizados como despesas correntes. Este argumento é ainda mais válido a nível dos governos regionais portugueses. Estes são responsáveis nos seus territórios pela quase totalidade das componentes de despesa assumidas pelo governo central no território do continente (sendo as principais exceções as rubricas de segurança social, soberania e ensino superior). Por uma questão de continuidade, a exigência de cumprimento da regra de ouro pelo sector regional equivaleria a exigir o mesmo à administração central.

Por todos estes motivos, **o CFP recomenda uma reformulação da regra de equilíbrio orçamental prevista nas duas propostas de lei**. Ao mesmo tempo, o enquadramento plurianual e as respetivas regras de despesa constantes das PPL necessitam ser revistas. Estas duas questões são abordadas em conjunto na subsecção seguinte.

3.2 Um conjunto alternativo de regras orçamentais

Nas Subsecções 2.3 e 3.1 deste Relatório, manifestámos sérias dúvidas quanto à utilidade das regras do enquadramento de médio prazo e de equilíbrio corrente tal como propostas nas duas PPLs. Apresentamos aqui um quadro alternativo, que parece ser mais adequado para assegurar a sustentabilidade das finanças públicas subnacionais.

¹⁶ Pereira e Silva (2008) demonstra como a regra de ouro impede uma comunidade subnacional de atingir a composição ótima de despesa do eleitor mediano.

¹⁷ Até ao início do século XXI, a despesa de capital representava sistematicamente mais de 40% da despesa local efetiva total, excedendo em muitos casos 50%, bastante acima dos níveis normalmente registados na administração central — Baleiras (1997, 2005). Dados os reconhecidos baixos níveis de infraestruturação em meados dos anos setenta, os municípios portugueses concentraram-se na provisão de equipamentos básicos após a restauração da democracia.

Joumard e Kongsrud (2003) defendem que metas definidas sobre indicadores de posição estrutural ou a exclusão de categorias específicas de despesa ou dívida, como a regra de ouro faz, enfermam de debilidades de medição, uma crítica já apontada por nós. Aqueles autores favorecem antes limites sobre o défice orçamental global ou o nível da dívida global, com um mínimo de cláusulas de salvaguarda.

O CFP considera que um enquadramento orçamental adequado exige uma combinação sensata de regras sobre fluxos e níveis e, em princípio, quanto mais abrangentes estas forem, tanto melhor. Um limite da dívida (que é uma regra de nível) *per se*, bem como um requisito de equilíbrio orçamental (que é uma regra de fluxo) isoladamente podem ser cumpridos através de despesas e impostos mais elevados, mas com os inerentes efeitos sobre o crescimento económico afetando todas as jurisdições — Joumard e Kongsrud (2003). Um teto da despesa (outro exemplo de regra de fluxo) por si só, tal como uma regra de equilíbrio orçamental, não é suficiente para impedir a acumulação de dívida, uma vez que os governos podem colocar operações associadas à despesa fora do seu orçamento atual; por exemplo, remetendo-as para empresas públicas fora do perímetro de consolidação do Eurostat, recorrendo a Parcerias Público-Privadas ou contratando empréstimos tradicionais para pagar no futuro as compras presentes.

Assim, apresentamos uma abordagem diferente da das PPLs no que concerne às regras orçamentais dos governos subnacionais portugueses. Esta abordagem alia um teto à dívida (a analisar na Subsecção 3.3) com uma norma de equilíbrio orçamental global ou um limite superior à despesa, numa perspetiva de médio prazo, como se explicita nos parágrafos seguintes:

1. *Equilíbrio de médio prazo no saldo global*: em média durante cada mandato político, o saldo global¹⁸ não pode ser negativo; no máximo, um saldo global negativo pode ocorrer em dois anos desse mandato. 31 de dezembro é a data de referência. Esta regra obriga uma administração a compensar quaisquer défices anuais durante o mesmo mandato. As penalizações por incumprimento podem combinar a retenção de transferências do Estado com a divulgação pública e uma obrigação de ajustamento automático (redução do défice excessivo) nos quatro anos seguintes. Para evitar a transferência de tais sanções para um novo governo, caso a administração em exercício cesse funções, uma variante desta regra poderia definir o período de quatro anos por forma a abranger dois mandatos: os últimos dois anos de uma administração e os dois primeiros da seguinte. Deste modo, o incentivo para o governo em funções retirar dividendos políticos para si próprio e transferir os custos políticos para o seu sucessor seria bastante menor.

ou

¹⁸ Diferença entre a receita efetiva total e a despesa efetiva total. O saldo em contabilidade pública é preferível ao saldo em base patrimonial para este efeito visto ser facilmente controlável ao longo do ano (as autoridades subnacionais remetem mensalmente ao governo central relatórios sobre a sua execução orçamental, numa base de contabilidade pública, tal como previsto no Art.º 89.º da PPL 122 e no Art.º 22.º da PPL 121).

2. *Teto de médio prazo para a despesa*: a despesa efetiva total prevista e executada no final do ano t não pode exceder em mais do que uma pequena percentagem x a média da receita efetiva líquida total cobrada nos anos $t - 2$, $t - 3$, $t - 4$ e $t - 5$.¹⁹ O indicador aplica-se à despesa, qualquer que seja a sua forma de financiamento. Poderão existir ponderadores diferentes associados às receitas líquidas cobradas naqueles anos, a definir nas PPLs. Esta medida permitiria ajustar as responsabilidades de despesa a um indicador bastante próximo da capacidade de financiamento que um governo subnacional consegue mobilizar, o que não acontece com os quadros orçamentais de médio prazo previstos nas propostas de lei.

Ambas as regras (1 ou 2), ao incidirem na receita e na despesa efetiva total, evitam os problemas decorrentes da separação entre rubricas correntes e de capital, bem como os problemas de manipulação referidos na literatura. Além disso, ambas se enquadram numa perspetiva de médio prazo que minimiza o risco de enviesamentos otimistas quanto à receita a cobrar. Minimizam ainda o risco de externalização dos custos de incumprimento para outras administrações, contribuindo assim para uma maior responsabilização política.

Podemos interrogar-nos se exigir que uma administração compense um défice no mesmo mandato pode conduzir a uma postura política pró-cíclica, o que seria um resultado indesejável da proposta acima apresentada. Pensamos que esse risco é inexistente. Nas finanças municipais portuguesas há fortes evidências de ciclos político-económicos — Baleiras e Costa (2004) e Veiga e Veiga (2007). Eles seguem o padrão oportunista,²⁰ com endividamento e investimento mais elevados em anos pré-eleitorais do que nos anos pós-eleitorais. Este padrão é independente do estado do produto. Por conseguinte, não se antecipa que os ciclos locais apresentem uma orientação pró-cíclica ou anti-cíclica definida. Refira-se que os estabilizadores automáticos a nível local são muito limitados. Os municípios portugueses não têm políticas sociais com dimensões orçamentais significativas, a participação variável no IRS é muito reduzida e as transferências do FEF reagem com um atraso de dois anos face às alterações nas principais receitas fiscais nacionais. Analisando os últimos trinta anos de saldos orçamentais municipais (primários ou efetivos), observamos um padrão quadrienal bastante regular de valores positivos e negativos (em euros), embora com uma tendência descendente (pró-défice) em vários períodos. É previsível, portanto, que a imposição de uma regra de saldo global nulo em médias de quatro anos não seja politicamente difícil de aceitar pelas partes interessadas nem economicamente prejudicial, comparativamente com uma regra de saldo corrente.

¹⁹ Niskanen (2008, p. 135) propôs 10% para o orçamento federal dos EUA. Refira-se que este orçamento correspondia a quase 20% do PIB do país. Tal como mencionado pelo autor “a regra dos 10% induziria um ligeiro excedente anual em anos económicos fortes, um pequeno défice anual em anos de recessão e um orçamento bastante equilibrado ao longo do tempo”. O valor concreto de x adequado para os governos subnacionais portugueses terá de ser corretamente ajustado, caso o poder político considere a sugestão interessante. Se assim for, as orientações apresentadas nesta fonte podem revelar-se úteis.

²⁰ A literatura teórica distingue dois tipos de ciclos ou assimetrias intertemporais regulares. Os ciclos oportunistas resultam da otimização dos interesses pessoais do governante em exercício (maximização dos votos, bem-estar em caso de derrota eleitoral, etc.). Os ciclos partidários induzem assimetrias intertemporais nas variáveis orçamentais decorrentes de preferências ideológicas da liderança no poder (inflação vs. desemprego é o exemplo clássico).

Os ciclos político-económicos continuariam a ser possíveis, mas com a vantagem de evitar a instalação de uma tendência deficitária.

No caso dos governos regionais, a preferência por uma regra de saldo global (efetivo) não é tão acentuada. Por um lado, e tanto quanto nos é dado saber, não existem estudos empíricos sobre ciclos político-económicos. E por outro, há que ter presente que o espectro dos orçamentos regionais é mais vasto, quase tanto como o do governo central, e que o seu impacto na economia é também superior comparativamente aos orçamentos municipais e às economias locais. Por conseguinte, a regra da despesa (proposta 2) pode ser mais apelativa no contexto das finanças regionais. O fator x permitiria um endividamento moderado numa base anual, ao passo que a regra da dívida manteria o nível do passivo numa trajetória sustentável. Em qualquer dos casos, a capacidade de estabilização económica das políticas orçamentais regionais não deve ser sobrestimada. Os Açores e a Madeira são economias muito pequenas e muito abertas, o que significa que grande parte do estímulo de eventuais políticas regionais anti-cíclicas irá beneficiar outras economias e não os arquipélagos propriamente ditos.

No contexto orçamental pensado pelo CFP para os governos subnacionais, uma regra da dívida deveria coexistir com o *equilíbrio de médio prazo no saldo global* (regra 1 supra) ou o *teto de médio prazo para a despesa* (regra 2). As PPLs 121 e 122 estabelecem regras da dívida que, excetuando algumas inconsistências e a eventual revisão do denominador, não apresentam grandes problemas. Caso a Assembleia da República deseje considerar este conjunto alternativo de regras orçamentais, o CFP está disponível para colaborar com trabalho técnico adicional. Tal como em relação aos indicadores previstos nas PPLs 121 e 122, recomendamos uma análise cuidada de dados anteriores, antes da adoção de parâmetros numéricos específicos, como os pesos anuais que determinam as médias das receitas. Para os governos regionais, pode ser mais difícil observar a regra 1, devido ao seu ponto de partida, mas seria possível desenhar um mecanismo faseado. Não temos qualquer preconceito contra a utilização do equilíbrio do saldo primário em vez do saldo global na regra 1. A despesa primária poderia ser usada em vez da despesa efetiva total no indicador da regra 2 com um *target* numérico inferior à percentagem x da receita média cobrada nos anos anteriores. Estes são alguns aspetos técnicos a equacionar, caso exista vontade política para estudar este conjunto alternativo de regras.

3.3 Regras da dívida

Tal como já foi mencionado, o CFP (2012) defendeu a existência de limites de dívida e mecanismos automáticos de correção para os governos que violem esses limites. Pelas razões explicitadas nesse Relatório, os tetos atuais do serviço da dívida (regional) deveriam ser substituídos por limites superiores ao nível da dívida ou ao rácio da dívida em relação às receitas. Em qualquer caso, a definição de dívida deveria ser exaustiva.

Na verdade, as duas propostas de lei contêm disposições amplas e detalhadas para regular a dívida dos governos subnacionais. Ambas definem a dívida de um modo muito abrangente, protegendo assim os regimes contra contabilidades criativas. O conceito de dívida, em particular, inclui pagamentos em atraso e responsabilidades financeiras de todas as entidades locais e do sector regional (definição SEC-95). Contudo, **a lei das finanças regionais deixa a dívida das entidades não incluídas no perímetro do Eurostat fora da jurisdição do teto da dívida, uma fragilidade que deveria ser corrigida.**

Municípios, freguesias, entidades intermunicipais e regiões autónomas estão autorizados a contrair dívida. Esta pode ser de curto prazo (maturidades inferiores a um ano) e de longo prazo no caso de municípios, entidades intermunicipais e regiões autónomas e apenas de curto prazo no caso das freguesias (PPL 122, n.ºs 1 e 2 do Art.º 55.º) para financiar défices de receita durante o ano.²¹ Existem algumas inconsistências no tratamento dos municípios, freguesias e entidades intermunicipais. É vedado às entidades intermunicipais a contração de empréstimos a favor dos municípios, ao passo que o inverso é permitido. Os municípios não estão proibidos de contrair empréstimos a favor das freguesias e vice-versa. Os empréstimos contraídos pelos municípios são exclusivamente denominados em euros (n.º 2 do Art.º 49.º), o que não se aplica às freguesias ou às entidades intermunicipais, nem tampouco às regiões autónomas. Nos termos do Art.º 51.º, os municípios apenas podem contrair empréstimos de médio e longo prazo para aplicação em projetos de investimento ou no âmbito de mecanismos de recuperação financeira municipal. Os empréstimos de longo prazo não podem ter maturidades superiores a 20 anos. As amortizações não podem ser diferidas por mais de dois anos e as amortizações anuais não podem ser inferiores a 80% da amortização média. Tais especificações não existem no caso das freguesias nem das entidades intermunicipais. **Estas inconsistências deveriam ser corrigidas, a fim de garantir a igualdade de tratamento para as três tipologias de entidades locais e evitar incentivos à transferência da dívida entre elas.** As regiões autónomas não estão sujeitas a regras similares em relação aos parâmetros dos empréstimos que contraem, estando autorizadas a contrair dívida de médio e longo prazo (fundada) exclusivamente para financiar investimentos ou substituir e amortizar empréstimos anteriores (PPL 121, n.º 1 do Art.º 37.º). As regiões podem também emitir dívida de curto prazo (flutuante) exclusivamente para fazer face a necessidades de tesouraria (Art.º 38.º).

A Proposta de Lei das Finanças Locais inclui uma disposição de não resgate, nos termos da qual o Estado não pode assumir responsabilidade pelas obrigações dos municípios e freguesias (PPL 122, n.º 3 do Art.º 57.º), enquanto a Proposta de Lei das Finanças das Regiões Autónomas inclui uma disposição idêntica em relação ao endividamento regional (PPL 121, Art.º 45.º). O Art.º 42.º desta

²¹ Os contratos de locação financeira para aquisição de bens móveis pelo prazo máximo de cinco anos são a única facilidade de crédito de médio a longo prazo permitida às freguesias. O n.º 7 do mesmo artigo refere que as dívidas das freguesias, excluindo as relativas a contratos de empréstimo de curto prazo ou aberturas de crédito, não podem ultrapassar 50% das suas receitas totais arrecadadas no ano anterior.

última exclui a possibilidade de o Estado garantir os empréstimos emitidos pelas regiões autónomas. Não existe qualquer disposição deste género em relação às entidades intermunicipais. Seguem-se alguns comentários. Primeiro, a palavra “obrigações” tem um duplo sentido em português e tanto pode significar um título de dívida como uma responsabilidade. Neste contexto, **para evitar conflitos de interpretação, os legisladores podem preferir usar a palavra “compromissos”**. Segundo, **deveria ser introduzida uma cláusula de não resgate para as entidades intermunicipais, entidades associativas municipais e todas as entidades controladas**. Finalmente, o CFP sublinha que a LEO atualmente em apreciação na Assembleia da República (Proposta de Lei n.º 124/XII, adiante designada por PPL 124) contém igualmente uma cláusula de não resgate para as entidades subnacionais (n.º 2 do Art.º 10.º-F). Aqui, o termo “compromissos” é corretamente usado, sendo a cláusula aplicável apenas a entidades controladas dentro do perímetro do Eurostat. **O CFP recomenda a introdução da cláusula de não resgate mais abrangente e explícita mas num único diploma legal**. Ter uma definição na LEO e outra em cada lei das finanças subsectoriais constitui uma fonte de confusão e perda de tempo na aplicação do enquadramento legal. Refira-se, aliás, que há uma série de outras temáticas cuja abordagem não é exatamente a mesma na PPL 124 e na PPL 122 ou na PPL 121.²² **Estas sobreposições deveriam ser eliminadas e os temas tratados num único diploma**.

Para cada município, o limite da dívida total é fixado em 150% da média da receita corrente líquida que tiver cobrado nos três exercícios anteriores (n.º 1 do Art.º 52.º). Este limite é aplicável ao nível da dívida em 31 de dezembro de cada ano e contém duas especificações. Primeira, se um município não cumprir o limite, deve reduzir no exercício seguinte, pelo menos, 10% do montante em excesso. Isto dá aos municípios tempo suficiente para corrigir a situação. Segunda, se um município, em dado ano, tiver cumprido o limite, só pode aumentar o rácio da dívida no exercício seguinte até 20% da diferença entre o máximo permitido e o rácio observado da sua dívida relativamente à média da sua receita corrente nos três exercícios anteriores.

Para as freguesias, o limite é fixado em 10% das suas transferências do FFF no caso da dívida de curto prazo (incluindo utilização de aberturas de crédito) e em 50% das suas receitas totais no exercício anterior no caso das “outras dívidas”. **Não há qualquer data especificada para a aplicabilidade do limite** (31 de dezembro de cada exercício fiscal?) no caso das freguesias. Se o endividamento das freguesias aos fornecedores exceder 50%, o montante das “outras dívidas” (nas quais se incluem as dívidas a fornecedores) deve ser reduzido em 10% em cada ano subsequente, até que o limite se encontre cumprido. **Finalmente, as entidades intermunicipais não estão sujeitas a**

²² Apenas um exemplo: o art.º 68.º da PPL 124 obriga os municípios e as regiões autónomas a remeter ao Ministério das Finanças várias tabelas contabilísticas. Nos termos do Art.º 89.º da PPL 122, algumas destas tabelas e outros documentos devem igualmente ser remetidas com uma periodicidade diferente à DGAL (pelos municípios, entidades intermunicipais, entidades associativas municipais e entidades públicas reclassificadas) e, nos termos dos Arts. 21.º e 22.º da PPL 121, à autoridade estatística nacional e ao Ministério das Finanças. **Parece não ter havido coordenação na elaboração dos três diplomas**.

quaisquer limites da dívida. Assim, há também inconsistências na forma de tratamento dos municípios, freguesias e entidades intermunicipais. O CFP sugere que estas inconsistências sejam evitadas, de modo a assegurar que não induzem incentivos adversos e a melhorar a transparência e a controlabilidade do regime de crédito do subsector local.

Paralelamente, poderá ser uma boa ideia, **por uma questão de interpretação, aplicar a mesma definição de dívida à PPL 122 e à PPL 121**. O Art.º 39.º desta última usa uma noção contabilística exata, *passivo exigível*, ao passo que o n.º 1 do Art.º 52.º da primeira recorre à noção menos padronizada de *dívida total de operações orçamentais* e à enumeração (n.º 2) para definir o respetivo perímetro. Sublinhamos igualmente uma fonte aparente de confusão na PPL 121. Uma vez que a expressão “passivo exigível” tem um sentido claro e específico nos manuais contabilísticos, o CFP não compreende por que razão a lei necessita de enumerar o seu conteúdo no n.º 5 do Art.º 39.º. Ao fazê-lo exclui aparentemente as emissões vivas de obrigações do indicador de dívida, o que é altamente indesejável. A propósito, **a enumeração tem duas fraquezas em ambas as PPL: as emissões vivas de obrigações não estão incluídas**, como já mencionado, **e os “restantes débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais” são confusos**. De facto, esta última categoria requer densificação; de outro modo, a aplicação legislativa produzirá, plausivelmente, conflitos interpretativos. Se o conceito “passivo exigível” da contabilidade patrimonial não for absolutamente claro, algo que as autoridades de controlo poderão esclarecer, então sugerimos que a enumeração exista e faça uso de noções sólidas com conteúdo viável. A noção de “encargos assumidos e não pagos”, tal como definida em Ministério das Finanças (2012), é uma possibilidade para operacionalizar a expressão “restantes débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais”.

Em relação às regiões autónomas, o limite da dívida é fixado em 150% da média das receitas correntes líquidas cobradas nos últimos três exercícios em 31 de dezembro de cada ano. Se a dívida de uma região autónoma exceder o limite, a mesma deve reduzir anualmente o seu endividamento em, pelo menos, 5% do montante em excesso.

Nas duas PPLs, o denominador do indicador da dívida é: média das receitas correntes líquidas cobradas nos últimos três exercícios. Não havendo outras alterações, **esta definição restrita dos recursos incentiva uma autoridade subnacional com capacidade de endividamento reduzida a manipular a definição correntes/de capital das suas receitas**. Por outras palavras, um determinado montante nominal de dívida pode colocar a autoridade acima ou abaixo do limite numérico, consoante as possibilidades de manipulação. A afetação de 90% das transferências do FEF às receitas correntes é apenas um exemplo. De referir que os recursos *reais* para garantir a sustentabilidade da dívida são independentes da “ginástica” contabilística, sendo as receitas efetivas o que importa para este efeito. Assim, **poderia ser mais indicado considerar a média das receitas efetivas líquidas totais cobradas nos últimos três exercícios como o denominador para os limites da dívida**. Esta perspetiva enquadra-se nas regras alternativas de saldo orçamental e despesas propostas pelo CFP na

Subsecção 3. Deixaria de valer a pena recorrer a classificações puramente arbitrárias e oportunistas das transferências recebidas ou pagas e a outras manipulações contabilísticas.

Por fim, **chama-se a atenção para a necessidade de proceder a uma consolidação correta das dívidas e das receitas que, segundo a PPL 122, entram no numerador e no denominador do indicador de dívida, respectivamente.** O n.º 1 do Art.º 52 exige expressamente que cada município agregue a dívida de todas as entidades enumeradas no Art.º 54.º ao seu próprio nível de dívida. Em primeiro lugar, e por forma a evitar contagens múltiplas, o artigo deveria exigir o emprego de dívida consolidada entre todas aquelas entidades e o município. A soma (devidamente consolidada) no numerador é então dividida pela média das receitas líquidas cobradas nos três anos anteriores e o resultado comparado com o limiar 150%. Ora, em segundo lugar, as receitas correntes deveriam ser substituídas pelas receitas efetivas totais, pela razão acima exposta. Em terceiro lugar, a redação do Art.º 52.º afirma que o denominador é a receita do município unicamente e isto não é correto. Se o numerador agrega a dívida de múltiplas entidades, então, para se ser consistente, o denominador tem que ser construído da mesma maneira. Mais, como as receitas de qualquer entidade tipicamente incluem transferências recebidas de outras unidades que relevam para o limite da dívida, o Art. 52.º deveria incluir um número adicional que exigisse a consolidação de receitas entre as entidades integradas no indicador, *i.e.*, removendo as transferências que fossem internas ao conjunto de entidades ligadas pelo Art. 54.º.

3.3.1 As metas numéricas são razoáveis? Exercícios indicativos

Antes de decidir as metas numéricas específicas para os indicadores da dívida, importa compreender o modo como afetam os sectores subnacionais no seu conjunto e também cada governo individual. O Secretariado Técnico terá efetuado simulações numéricas apropriadas mas estas nunca foram apresentadas à Comissão de Acompanhamento. Assim sendo, o CFP realizou dois exercícios quantitativos por iniciativa própria, cujos elementos, bem como outros exercícios, constam de um documento associado do Conselho, a publicar em abril de 2013 — CFP (2013b).

O primeiro exercício procura avaliar quão próximo dos limites da dívida teriam estado as autoridades subnacionais nos últimos três anos para os quais dispomos de dados (2009 a 2011) se o limite de 150% estivesse em vigor nesse período. É evidente que os resultados devem ser interpretados com precaução. Desde logo, porque se os limites já estivessem em vigor, teriam induzido um comportamento diferente por parte das entidades subnacionais e os resultados seriam, obviamente diferentes. Por outro lado, pelas razões apontadas no documento associado, a indisponibilidade dos dados impediu a inclusão de todas as entidades locais elegíveis nos cálculos da receita e da despesa: apenas foram considerados os municípios em sentido estrito e os serviços municipalizados (uma parte dos serviços e fundos autónomos). E, finalmente, não existiam dados sobre possíveis exceções (calamidades) para todas as entidades consideradas.

Tendo presente estas limitações, os passivos exigíveis de 308 municípios terão excedido o valor médio trienal da receita corrente líquida cobrada, pelo menos desde 2009, ultrapassando em 2011 o teto de 150% em 193 M€ ou 3,3% do total da receita corrente líquida (média dos três anos anteriores). Importa recordar que o limite da dívida é aplicável às unidades municipais individuais e não ao seu conjunto. O facto de, em termos agregados e sem considerar outras entidades que não os municípios e os serviços municipalizados, se detetar uma situação de ultrapassagem do teto da dívida relativamente pequena em 2011, num exercício de retroatividade, não configura uma situação de incumprimento generalizado. Sugere, porém que **vários municípios poderão ter dificuldade em se adaptar à nova regra que estará em vigor a partir de 2014**. Os legisladores poderão estar interessados em rever os dados das contas individuais, a fim de avaliar o esforço de ajustamento imposto pela nova lei a esse nível, não só em face do alerta apontado mas também porque os municípios atualmente abaixo do limiar da dívida podem vir a encontrar-se numa situação de défice excessivo simplesmente devido à alteração da meta legal.

Para as regiões, foi possível simular a aplicabilidade dos limites da dívida no mesmo período. Se a regra do limite da dívida estivesse em vigor desde 2009, a Região Autónoma dos Açores estaria em 2011 apenas em situação de alerta, pelo facto do valor do seu passivo exigível exceder, em cerca de 30 M€, o valor médio da receita corrente cobrada nos três anos anteriores. Já a Região Autónoma da Madeira estaria, desde 2009, em situação de excesso de dívida, visto ter um passivo exigível superior ao limiar de 150%. Com efeito, o nível da dívida em 2011 (5.790 M€) teria excedido em mais de quatro vezes o teto proposto (1.420 M€). Também no caso das regiões, não foi possível estimar o montante da dívida excecionável pela cláusula de salvaguarda (calamidades). De qualquer modo, **os valores identificados no documento associado permitem ao CFP antecipar que aquela região dificilmente estará em condições de, por si própria, satisfazer a meta de 150% em 2014**.

O segundo exemplo assume que ambos os sectores subnacionais se encontram no limiar das suas restrições de dívida. Neste cenário, quantos pontos percentuais do PIB representariam as suas dívidas? Este valor indicará imediatamente qual seria a folga do Estado, se Portugal tivesse que cumprir o limite de 60% do PIB estipulado pela legislação europeia.²³ Convém referir que o conceito de dívida relevante nesta legislação é mais estreito do que o utilizado nas PPLs 121 e 122; apenas é considerada a dívida dos passivos financeiros. Em 2011, estes montantes seriam: 8.650,3 M€ para os municípios, 1.048,7 M€ para os Açores e 1.419,7 M€ para a Madeira. No conjunto, a chamada dívida de Maastricht a nível subnacional representaria 6,5% do PIB nacional. Assim sendo, os restantes subsectores públicos poderiam atingir uma dívida de Maastricht de 91.538,9 M€ ou 53,5% do PIB, se o limite de 60% fosse cumprido. Em 2011, os valores da dívida de Maastricht observados — INE (2013) — são: 5.684,1 M€ dos municípios, 690,9 M€ dos Açores, 3.735,8 M€ da Madeira e 175.129,9 M€ dos restantes subsectores.

²³ Art.º 126.º do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) e [Protocolo \(n.º 12\) sobre o Procedimento relativo aos Défices Excessivos](#).

Com vista a reforçar a credibilidade e a eficácia dos limites da dívida, as propostas de lei prevêem a criação de mecanismos de correção em casos de violação grave, cuja análise constitui o objeto dos pontos seguintes.

3.3.2 Mecanismo de correção para os municípios

O Art.º 56.º da PPL 122 prevê um alerta precoce a transmitir pela DGAL a uma administração municipal, sempre que a respetiva dívida ultrapasse 100% da média da sua receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores. A utilidade deste alerta depende da volatilidade do rácio da dívida em relação à receita corrente. Se este apresentar uma variação anual muito acentuada, o alerta poderá ser apropriado. No entanto, se o rácio for muito persistente, o alerta é emitido prematuramente, antes do limite da dívida ser efetivamente atingido, podendo perder o seu carácter de sinal de alarme e ser simplesmente ignorado pelas autoridades. **Uma revisão cuidada** dos dados anteriores **pode, mais uma vez, sugerir uma meta numérica mais equilibrada**. Se a dívida de um município exceder o limite estabelecido, a DGAL informa o governo local em questão e o Banco de Portugal.

Um município que ultrapasse o limite da dívida fica sujeito a um mecanismo de saneamento financeiro ou a um mecanismo de recuperação financeira (n.º 1 do Art.º 57.º). O mecanismo de saneamento consiste na consolidação e reprogramação da dívida de um município, a fim de obter condições de financiamento mais favoráveis (Art.º 58.º). O recurso a este mecanismo pode ocorrer sempre que a dívida de um município exceda o limite numérico, tornando-se obrigatório quando a mesma se situa entre 250% e 300% da média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, salvo se o município optar por aderir a um procedimento de recuperação financeira (n.º 3 do Art.º 58.º). O saneamento não pode conduzir a um aumento da dívida total e os empréstimos contraídos ao abrigo do mesmo têm uma maturidade máxima de 14 anos e um período de carência máximo de um ano. Os municípios são obrigados a apresentar um estudo detalhado da sua situação financeira e um plano de saneamento abrangendo todo o período do empréstimo requerido, ficando sujeitos a um rigoroso acompanhamento durante o processo de saneamento. A não adesão a um procedimento de saneamento ou o incumprimento do respetivo plano acarretam sanções sob a forma de retenção até um máximo de 20% das transferências do Estado (Art.º 60.º). Estas retenções são afetas ao Fundo de Regularização Municipal (FRM, Art.º 76.º), que as utiliza para pagar as dívidas do município aos fornecedores, outras dívidas já vencidas ou amortizações de empréstimos de médio e longo prazo (Art.º 78.º).

Uma importante questão em aberto neste contexto é a seguinte: **quem será o mutuante dos municípios que necessitam de recorrer ao saneamento financeiro?** A proposta de lei parece pressupor a existência permanente de um mutuante adequado e de oferta de condições de financiamento consentâneas com a melhoria da situação financeira de um município em dificuldade. De acordo com a experiência anterior, as expectativas parecem indicar a banca privada como entidade disponibilizadora dos empréstimos necessários. Embora isto possa acontecer no caso de

municípios individuais em condições de rutura financeira, a situação pode ser muito diferente na eventualidade de uma crise das finanças públicas locais, de uma crise bancária ou de uma combinação de ambas. Nestas circunstâncias, o sector bancário pode não assegurar o financiamento requerido. Os governos locais podem então ser levados a interpretar o requisito de aderir ao saneamento financeiro (n.º 1 do Art.º 58.º) como uma forma de pressionar o Estado a avançar com os fundos necessários. O Governo seria então confrontado com o pedido de resgate dos municípios com base nas suas próprias regras. **O CFP sugere que a atual proposta de lei seja alterada, por forma a evitar tais pedidos de resgate.** Isto poderia ser obtido através de uma declaração expressa de que os empréstimos de saneamento têm de ser contraídos junto de instituições bancárias e que o requisito de saneamento apenas é sustentável na medida em que seja viável em condições de mercado. Em alternativa, o Fundo de Apoio Municipal (FAM, n.º 3 do Art.º 61.º) poderia ser alargado, de modo a disponibilizar igualmente empréstimos de saneamento financeiro quando os mesmos não possam ser obtidos no mercado.²⁴

Um município é obrigado a aderir ao procedimento de recuperação financeira sempre que a sua dívida exceda 300% da média das suas receitas correntes nos três exercícios anteriores, devendo para tal recorrer ao Fundo de Apoio Municipal (FAM), que é descrito em maior detalhe na Subsecção 3.4. O FAM negocia um programa de ajustamento com o município e contrata um empréstimo com o mesmo. Pode ser nomeado um responsável para acompanhar os aspetos técnicos e financeiros do programa de ajustamento (n.º 3 do Art.º 73.º). Se o município não reunir as condições necessárias para cumprir o serviço da dívida, o FAM pode recusar a assistência financeira (n.º 4 do Art.º 73.º), podendo o programa ser cancelado se o referido município não preencher as condições (n.º 5 do Art.º 73.º).

O processo de recuperação financeira complementa e confere credibilidade à disposição de não resgate contida no n.º 3 do Art.º 57.º. O CFP considera esta disposição uma medida importante para aumentar a responsabilidade da administração local pelas suas finanças e a proteção do Estado face às consequências de uma falta de disciplina a nível local.

3.3.3 Mecanismo de correção para as Regiões Autónomas

Nos termos do Art.º 43.º da PPL 121, o Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras²⁵ deve informar a assembleia legislativa e o governo da Região, bem como o Ministro das

²⁴ Nos termos do n.º 3 do Art.º 58.º, um município cuja dívida se situe entre 225% e 300% da média das suas receitas correntes nos três exercícios anteriores é obrigado a recorrer a um *saneamento* ou a uma *recuperação financeira*. Esta disposição poderia ser interpretada como impondo a recuperação financeira no caso de o saneamento financeiro ser impossível em condições de mercado, o que resolveria o problema aqui levantado. **O CFP veria com agrado uma clarificação na proposta de lei atual.**

²⁵ Trata-se de um “forum” de representantes dos governos central e regionais para ajudar a monitorizar as finanças regionais e emitir pareceres a pedido das duas camadas de governação (Art.º 15.º).

Finanças (Governo), sempre que o rácio da dívida exceda a meta numérica estabelecida, sendo o governo regional obrigado a apresentar um programa de ajustamento. O Art.º 44.º prevê que o governo central possa reter as transferências para a Região em causa e utilizar os fundos retidos para amortizar a dívida total da mesma. Por sua vez, o Art.º 46.º estipula que uma Região Autónoma, em caso de dificuldade económica ou financeira, pode solicitar assistência financeira ao Governo, devendo para tal apresentar um plano de ajustamento. O membro do Governo responsável pela área das finanças acompanha o cumprimento das políticas de ajustamento por parte da Região. O incumprimento do programa constitui fundamento bastante para pôr termo à assistência do Estado ou para a apresentação de medidas de ajustamento adicionais (n.º 5 do Art.º 46.º). Durante a vigência do programa de ajustamento, as regras do saldo orçamental e do limite da dívida previstas nos Art.ºs 16.º e 39.º ficam suspensas, estando a Região sujeita a acompanhamento especial pela Inspeção-Geral de Finanças (Art.º 47.º).

As regras dos mecanismos de correção para as Regiões Autónomas são muito menos específicas e orientadas para o futuro do que as aplicáveis aos municípios. Por um lado, isto reflete o estatuto de maior autonomia das regiões. E, por outro, deixa a modalidade de recuperação da estabilidade financeira de uma Região Autónoma aberta a negociações entre a mesma e o Governo e, por conseguinte, ao figurino económico-financeiro que se revelar aparentemente mais eficaz em cada situação concreta. Não é óbvio, nomeadamente, que o Governo cumpra de forma consistente a regra de não resgate, que pode tornar-se ineficaz através da concessão de assistência financeira a uma Região Autónoma. **Seriam úteis regras mais específicas que ajudassem a clarificar esta assistência**, a fim de reforçar a regra de não resgate e proteger mais eficazmente o Estado das consequências de eventual laxismo financeiro por parte das Regiões Autónomas.

3.4 Um fundo de assistência subnacional

A criação do FAM, como mecanismo de resolução de ruturas financeira dos governos locais, sublinha o princípio de que o sector local é coletivamente responsável pela sua própria situação financeira. O FAM será financiado através de contribuições dos municípios e das suas receitas próprias (n.º 1 do Art.º 65.º). Em 2014 e 2015, o acréscimo de receita do IMI decorrente da reavaliação geral da base do imposto (apenas prédios urbanos) realizada em 2012-2013 será atribuído ao Fundo (n.º 4 do Art.º 65.º). Durante um período inicial, o Estado financia o Fundo mediante empréstimo com uma maturidade máxima de 20 anos; o capital e os juros serão pagos com as contribuições dos municípios, à medida que venham a ser realizadas (Art.º 96.º). Logo que 50% do empréstimo do Estado se encontre reembolsado, o FAM passará a ser gerido por representantes do sector municipal (Arts. 71.º e 96.º).

Tal como no caso do saneamento financeiro, as disposições sobre recuperação financeira presumem que situações de apuro financeiro grave, exigindo recuperação, apenas ocorrerão pontualmente em municípios individuais. Nos termos do Art.º 64.º, o capital do FAM é equivalente ao valor dos empréstimos por si concedidos aos municípios, acrescido de uma disponibilidade até

10% dos restantes passivos exigíveis dos mesmos.²⁶ **Embora este montante seja aparentemente uma almofada de capital confortável para solucionar situações de rutura financeira individual, pode não ser suficiente caso se verifique um problema sistémico a nível local**, podendo mais uma vez ser fundamento para pedidos de resgate dos governos locais à administração central.

Uma questão relacionada com esta prende-se com a forma como o FAM irá investir a parcela do seu capital que não estiver comprometida com empréstimos aos municípios, algo que não está previsto na atual PPL. Um pressuposto natural seria o investimento em obrigações da República Portuguesa, uma vez que, em condições normais, as mesmas podem ser consideradas seguras e líquidas. No entanto, tal alternativa pode não ser aceitável para os municípios, visto que os converteria em mutuantes do Estado. Mais, a recente crise da dívida na Europa veio demonstrar que os títulos do tesouro podem tornar-se ilíquidos em alturas de apuro orçamental que afetem todo o país. O dever de precaução do FAM obriga-o a efetuar **investimentos em ativos seguros em tempo de crise**, como, por exemplo, depósitos no BCE, embora com a desvantagem de juros reduzidos.

Fundos de assistência como o FAM criam problemas de incentivo complexos a nível local. Estão concebidos para resolver situações de apuro financeiro grave *ex post*, mas alteram os incentivos dos governos locais de se precaverem contra tais situações *ex ante*. Concretamente, se uma administração municipal souber que existe assistência financeira disponível em alturas de apuro grave, pode adotar políticas orçamentais mais arriscadas do que faria se tal mecanismo não existisse. Mais, se as condições de assistência financeira oferecidas pelo FAM forem mais vantajosas do que as do mercado, os governos locais que já tenham acumulado um volume significativo de dívida podem ser induzidos a abrandar ainda mais a disciplina financeira, a fim de obter resgates. A experiência demonstra que tais incentivos são particularmente significativos no caso dos municípios pequenos — von Hagen *et al.* (2000). Os grandes municípios, devido à sua maior participação no FAM, internalizarão as consequências financeiras de um comportamento irresponsável muito mais do que os municípios pequenos. Não surpreende, por isso, que a evidência empírica mostre que, no sector público, o recurso ao resgate é, por norma, inicialmente acionado pelas pequenas jurisdições. **Este problema de risco moral sugere que a criação do FAM exija também um acompanhamento apertado da evolução do endividamento local.**

4. Conflitos entre os regimes financeiros local e regional

Nesta breve secção, analisamos algumas questões específicas decorrentes das relações orçamentais intergovernamentais que merecem maior atenção.

²⁶ Em rigor, a redação do Art.º 64.º é ambígua. Não se percebe se os passivos exigíveis referidos são os dos municípios intervencionados ou os de todos os municípios portugueses. **Valerá a pena clarificar o texto.**

Em termos formais, a PPL 122 estabelece um regime de finanças públicas único para o subsector local, em todo o território nacional. Contudo, um cotejamento atento com a PPL 121 suscita dúvidas sobre este entendimento, **uma incerteza que deveria ser eliminada antes da aprovação das versões legais finais.**

O Art.º 66.º da PPL 121 estipula o princípio da independência entre as finanças das autarquias locais situadas nas Regiões Autónomas e as finanças destas últimas (n.º 1). Estabelece igualmente que, embora o IRS cobrado nas ilhas constitua receita dos governos regionais, os municípios insulares têm direito à participação variável neste imposto, exatamente como os seus homólogos do continente (n.º 3). A garantia de continuidade territorial do regime das finanças locais é positiva, visto eliminar as dúvidas suscitadas pelo atual enquadramento legal relativamente ao acesso dos municípios dos arquipélagos às receitas do IRS.

Detetámos, porém, **duas contradições** no princípio da unicidade. A primeira decorre do Art.º 67.º da PPL 121, ao permitir a concessão de apoio às autarquias locais das ilhas pelos governos regionais, ao passo que esta fonte adicional de receitas está vedada às autarquias do continente. Por outras palavras, os municípios e as freguesias das ilhas têm acesso a subvenções do governo central, tal como os seus homólogos do continente, e podem ainda obter transferências dos governos regionais. **Esta possibilidade contraria o princípio do regime de finanças locais único, introduzindo ainda uma condicionalidade estranha.** As transferências dos governos regionais estão consignadas para o reforço da capacidade de investimento das autarquias. Trata-se de um objetivo ultrapassado e desajustado do novo paradigma em que municípios e freguesias começaram a viver, um modelo que não assenta mais na imagem de tais administrações como fornecedoras de infraestruturas físicas. A segunda contradição acontece por estes subsídios regionais poderem ser concedidos numa base absolutamente discricionária, ao passo que as transferências equivalentes do Estado são proibidas nos termos do n.º 1 do Art.º 22.º da PPL 122. A bondade técnica da não discricionariade não é afetada por conceitos espaciais, pelo que **os legisladores deveriam ponderar a extensão do mesmo regime a todas as autarquias, no conjunto do território nacional.**

Os subsídios discricionários do governo central às freguesias e municípios são, aliás, explicitamente excluídos pelo n.º 1 do Art.º 22.º da PPL 122. Contudo, não existe uma cláusula similar em relação às entidades intermunicipais. **Poderia ser adicionada uma cláusula similar ao Art.º 82.º,** a fim de evitar a concessão indireta involuntária de subsídios aos municípios através destas entidades.

5. Observações conclusivas

Este Relatório disponibilizou uma análise económica das propostas de lei sobre as finanças públicas locais e regionais. Estas contemplam muitas das questões suscitadas pelo CFP em documentos anteriores e representam um progresso considerável relativamente à legislação em vigor.

Uma vez que as novas leis se encontram ainda em apreciação no Parlamento, a análise incidu na identificação de problemas e na sugestão de possíveis soluções que os legisladores, as partes interessadas e os cidadãos em geral poderão estar interessados em considerar antes das votações finais. O Relatório deverá, assim, ser entendido como um contributo construtivo para um melhor enquadramento orçamental em Portugal.

Concluindo, o CFP espera que a nova abordagem adotada na proposta de lei das finanças locais reforce a responsabilização das administrações locais perante os seus constituintes e a coordenação das finanças públicas entre o sector local e o Estado, contribuindo assim para fortalecer a sustentabilidade das finanças públicas locais. É, porém, necessário um trabalho mais aprofundado a nível regional para obter os mesmos resultados.

Todas as recomendações estão identificadas por expressões a negrito nas secções precedentes, encontrando-se as mais importantes sintetizadas no sumário executivo, pelo que não serão repetidas aqui. Como o leitor compreende, muitas observações exigem uma análise mais profunda dos dados antes do processo legislativo terminar. As leis de finanças locais e regionais são pilares estruturais do enquadramento das finanças públicas portuguesas, não devendo ser objeto de alterações frequentes. O CFP defende, portanto, a criação de uma comissão técnica no Parlamento, eventualmente com representantes dos governos subnacionais e do Secretariado Técnico que elaborou as propostas de lei, com vista ao aperfeiçoamento das soluções previstas, incluindo as apresentadas pelo Conselho neste documento. O CFP está disponível para integrar essa comissão.

Referências

- AUTORIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA (2012), *Estatísticas do Imposto sobre o Rendimento: Estatísticas das Declarações Modelo 3, Exercícios de 2008 a 2010*, Mapa 13, disponível em <http://info.portaldasfinancas.gov.pt/NR/rdonlyres/BDC44771-A98B-4313-A76D-E4B980BDE7B5/0/Mapa13TaxaEfectivadeTributa%C3%A7%C3%A3oBrutaporTitularidade.pdf>. Acedido: 16 de julho de 2012.
- BALEIRAS, Rui Nuno (1997), *Local Finance in Portugal: Rules and Performance*, Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Economia, *Working Paper* n.º 320, Outubro, disponível em http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=local%20finance%20in%20portugal%3A%20rules%20and%20performance&source=web&cd=2&cad=rja&ved=0CEQQFjAB&url=http%3A%2F%2Flibraries.fe.unl.pt%2Findex.php%3Foption%3Dcom_content%26view%3Darticle%26id%3D71%26Itemid%3D227%26dir%3DJSROOT%252F1990-1999%252F1998%26download_file%3DJSROOT%252F1990-1999%252F1998%252FWP0320%2BLocal%2Bfinance%2Bin%2BPortugal%2Brules%2Band%2Bperformance.-%2BRui%2BNuno%2BBaleiras%2B.pdf&ei=RPJJUarfFleu7AbujoCgBw&usg=AFQjCNHXoiLu-MhGcsARhvLNqNJxnBxCmg&bvm=bv.44011176,d.ZGU. Acedido: 20 de março de 2013.
- BALEIRAS, Rui Nuno (2005), “Finanças Municipais”, in Presidência da República (coord., 2005), *Desafios para Portugal — Seminários da Presidência da República*, Cruz Quebrada (Portugal): Casa das Letras, pp. 365–472 (artigo) e 473–506 (discussão).

- BALEIRAS, Rui Nuno e COSTA, José da Silva (2004), “To Be or Not To Be in Office Again: an Empirical Test of a Local Political Business Cycle Rationale”, *European Journal of Political Economy*, vol. 20, edição 3, pp. 655–671.
- CFP (2012), *Princípios para a Revisão das Leis de Finanças Públicas Subnacionais*, Relatório n.º 2/2012, Lisboa, 18 de setembro, disponível em <http://www.cfp.pt/wp-content/uploads/2012/11/1352799907.pdf>. Acedido: 26 de março de 2013.
- CFP (2013a), *Sétima Alteração à Lei de Enquadramento Orçamental: Proposta de Lei n.º 124/XII*, Parecer do Conselho das Finanças Públicas, Lisboa, 22 de fevereiro, disponível em <http://www.cfp.pt/wp-content/uploads/2013/03/CFP-PAR-01-2013-EN.pdf>. Acedido: 20 de março de 2013.
- CFP (2013b), *Análise dos Limites à Dívida nas Propostas de Lei para as Finanças Regionais e Locais*, Publicação Ocasional n.º 1/2013, Lisboa, abril, brevemente disponível em www.cfp.pt.
- DECRETO-LEI n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, *Aprova o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)*, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 162/99, de 14 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 315/2000, de 2 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 84-A/2002, de 5 de abril e pela Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro, disponível em <https://appls.portalautarquico.pt/portalautarquico/Section.aspx>. Acedido: 26 de março de 2013.
- INE (2013), *Procedimentos dos Défices Excessivos: 1.ª Notificação de 2013*, 28 de março, Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, disponível em http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=151558379&DESTAQUESmodo=2.
http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=151558379&DESTAQUESmodo=2&xlang=en. Acedido: 2 de abril de 2013.
- JOUMARD, Isabelle e KONGSRUD, Per Mathis (2003), “Fiscal Relations across Government Levels”, *OECD Economic Studies*, vol. 36, n.º 1, pp. 155–229, disponível em <http://www.oecd.org/eco/public-finance/33638994.pdf>. Acedido: 29 de março de 2013.
- LEI n.º 2/2007, de 15 de janeiro, *Aprova a Lei das Finanças Locais*, com as alterações introduzidas pelos art.º 47.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro e art.º 67.º da Lei n.º 64-B/2011, de 31 de dezembro, disponível em http://www.legix.pt/docs/LFL-30_Mai_2012.pdf. Acedido: 20 de março de 2013.
- LEI ORGÂNICA n.º 1/2007, de 19 de fevereiro, *Aprova a Lei de Finanças das Regiões Autónomas*, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 1/2010, in *Diário da República*, 1.ª série, n.º 61, de 29 de março, disponível em <http://dre.pt/pdf1s/2010/03/06100/0095800973.pdf>. Acedido: 20 de março de 2013.
- LEO—Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, *Lei de Enquadramento Orçamental*, republicada após a sexta revisão pela Lei n.º 52/2011, in *Diário da República*, 1.ª série, n.º 197, de 13 de outubro, disponível em <http://www.dgo.pt/legislacao/Paginas/default.aspx>. Acedido: 20 de março de 2013.
- MANOEL, A., PRADELLI, J., BANDIERA, L., e GARRIDO, L. (2011), “Fiscal Rules at Subnational Level”, Departamento de Política Económica e Dívida, Banco Mundial, *Debt Sustainability Analysis at Subnational Level Training*, Brasília, 5–9 de dezembro, Apresentação em PowerPoint.
- MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (2012), *Estratégia para a Redução dos Pagamentos em Atraso Há Mais de 90 Dias*, 20 de abril, Lisboa, disponível em <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-das-financas/documentos-oficiais/20120420-estrategia-reducao-pagamentos-atraso.aspx>. Acedido: 18 de abril de 2013.
- NISKANEN, William A. (2008), *Reflections of a Political Economist: Selected Articles on Government Policies and Political Processes*, Washington, D.C. (EUA): Cato Institute.
- PEREIRA, Paulo Trigo e SILVA, João Andrade e (2008), *Intergovernmental Grant Rules, the "Golden Rule" of Public Finance and Local Expenditures*, Universidade Técnica de Lisboa, Instituto de Economia e

- Gestão, Departamento de Economia, Working Paper n.º 42/2008/DE/UECE, disponível em <http://pascal.iseg.utl.pt/~depeco/wp/wp422008.pdf>. Acedido: 20 de março de 2013.
- PPL 121, Proposta de Lei n.º 121/XII, *Aprova a Lei das Finanças das Regiões Autónomas*, 27 de dezembro de 2012, disponível em <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalhelIniciativa.aspx?ID=37419>. Acedido: 15 de janeiro de 2013.
- PPL 122, Proposta de Lei n.º 122/XII/2.ª, *Estabelece o Regime Financeiro Regime das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais*, 27 de dezembro de 2012, disponível em <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalhelIniciativa.aspx?ID=37420>. Acedido: 15 de janeiro de 2013.
- PPL 124, Proposta de Lei Nº 124/XII, *Procede à Sétima Alteração à Lei de Enquadramento Orçamental*, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, disponível em <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c325276593342734c576c756156684a5358526c65433977634777784d6a517457456c4a4c6d527659773d3d&fich=ppl124-XII.doc&inline=true>. Acedido: 21 de março de 2013.
- RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS n.º 15/2013, in Diário da República, 1.ª série, n.º 55, de 19 de março, disponível em <http://dre.pt/pdf1sdip/2013/03/05500/0175701758.pdf>. Acedido: 20 de março de 2013.
- TER-MINASSIAN, Teresa (2007), “Fiscal Rules for Subnational Governments: can they Promote Fiscal Discipline?”, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 6, n.º 3, pp. 1–11, disponível em <http://www.oecd.org/gov/budgeting/43469443.pdf>. Acedido: 29 de março de 2013.
- UTAO (2013), “Análise de Impacte Orçamental da Proposta de Lei n.º 121/XII/2.ª — Lei de Finanças das Regiões Autónomas”, Parecer Técnico n.º 2/2013, 12 de março (Versão Preliminar), Lisboa: Unidade Técnica de Apoio Orçamental da Assembleia da República, disponível em http://www.parlamento.pt/sites/COM/XIILEG/5COFAP/Paginas/UTAO_UnidadeTecnicaApoioOrçamental.aspx?t=52584e30645752766379426b5a53424a625842685933526c49453979773664686257567564474673&Path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a5355786c5a793944543030764e554e50526b46514c30467963585670646d39446232317063334e6862793956564546504a5449774a544a6b4a544977565735705a47466b5a5355794d46516c597a4d6c59546c6a626d6c6a595355794d47526c4a544977515842766157386c4d6a42506369566a4d7956684e3246745a573530595777652584e30645752766379426b5a53424a625842685933526c49453979773664686257567564474673. Acedido: 15 de março de 2013.
- VEIGA, Linda Gonçalves e VEIGA, Francisco José (2007), “Political Business Cycles at the Municipal Level”, *Public Choice*, vol. 131, n.ºs. 1-2, pp. 45-64.
- VON HAGEN, Jürgen, BORDIGNON, Massimo, DAHLBERG, Matz, GREWAL, Bhajan S., PETTERSON, Per, e SEITZ, Helmut (2000), “Subnational Government Bailouts in OECD Countries: Four Case Studies”, *Interamerican Development Bank Research Network*, Working Paper R-399. Washington D.C. (EUA), disponível em <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=788028>. Acedido: 2 de abril de 2013.