



Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council

Análise à proposta de lei que estabelece
o regime financeiro das
autarquias locais e das entidades
intermunicipais (*PPL 122/XII/2.^a*)

Audição na Comissão Parlamentar de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

24 de Abril de 2013



1. Introdução

- Envolvimento prévio do CFP com o tema
 - PPL 121 e PPL 122 entroncam na missão do CFP: sustentabilidade das finanças públicas nacionais
 - Participação na Comissão de Acompanhamento do GT para a revisão das LFL e LFR
 - Relatório n.º 2/2012 (Setembro)
 - Relatório n.º 1/2013 (Abril): *Análise das Propostas de Lei de Finanças Subnacionais*
 - Análise económica das propostas de lei
 - Incentivos comportamentais (dos govs locais, regs e central) relativamente à sustentabilidade das finanças públicas
 - Publicação Ocasional n.º 1/2013: *Análise dos Limites à Dívida nas Propostas de Lei de Finanças Regionais e Locais*
 - Análise retroactiva dos limites à dívida nas propostas de lei
 - Simulações numéricas



- Esta audição
 - Subsidiária dos trabalhos anteriores
 - PPLs têm muitos aspectos positivos, enunciados no Relatório, mas não mencionados na exposição por falta de tempo
 - Focalização nos aspectos a melhorar
 - Ênfase na PPL 122 (finanças locais)

Esquema

1. Introdução
2. Regras orçamentais
3. Um modelo alternativo de regras orçamentais
4. Regras *versus* discricionariedade
5. Mecanismos de correcção de dívida excessiva
6. Conflitos legislativos
7. Contradições entre o regime de finanças locais e o regime de finanças regionais
8. Informação
9. Tributação
10. Transferências do governo central



2. Regras orçamentais

- O que as PPL dispõem
 - Quadro orçamental plurianual: problema de credibilidade
 - Não se precisa o indicador de despesa
 - Tectos de despesa nominais, sem ancoração em receitas possíveis
 - Mas alteráveis todos os anos
 - Regra de ouro (equilíbrio no saldo corrente modificado): problemas
 - Princípio é teoricamente atraente (alinhar temporalmente benefícios e custos do investimento público: equidade e eficiência)
 - Cheio de problemas na aplicação (próximo diapositivo)
 - Limite à dívida (menos problemas mas necessidade de melhoria também; a desenvolver abaixo)



- Regra de ouro (equilíbrio no saldo corrente modificado): problemas
 - (...)
 - Cheio de problemas na aplicação (hipóteses da teoria não aderem à realidade)
 - Separação de vários tipos de despesa e receita em operações correntes e de capital é arbitrária e manipulável (classificação do FEF é apenas um dos absurdos)
 - Regra visa defender investimento público mas é cega quanto à qualidade do que é promovido (qq desp de cap é um bom pretexto para endividamento; na ausência de um tecto à dívida, até teria o incentivo perverso, do pto de vista da sustentab, de isentar a despesa financiada por dívida)
 - Não é verdade que a despesa corrente de um ano não produza benefícios em anos futuros
 - Impõe rigidez na composição da despesa subnacional (tende a reproduzir a composição da receita ou a incentivar um enviesamento da despesa para o investimento) e reduz as vantagens do princípio da subsidiariedade (na medida em que a composição da despesa não otimiza o bem-estar das comunidades subnacionais)
 - Insiste num paradigma político-económico dos governos subnacionais (sobretudo locais) historicamente ultrapassado: governo provedor de infraestruturas físicas

3. Um modelo alternativo de regras orçamentais

- Regra 1): equilíbrio de médio prazo no saldo global
ou
- Regra 2): tecto de médio prazo para a despesa
+
- Regra 3): tecto ao nível de dívida (PPLs com melhoramentos)



- Regra 1): equilíbrio de médio prazo no saldo global (efectivo)
 - Em média durante cada mandato eleitoral, o saldo global não pode ser negativo
 - Um saldo global anual negativo é possível no máximo de dois anos
 - Saldo definido em contabilidade pública, tendo 31 de Dezembro como data de referência
- Observações
 - Força a administração que causar défices a ter que os reparar no seu mandato (auto-responsabilização)
 - Sanções por incumprimento: retenção de transferências, divulgação pública e obrigação de correcção automática no período seguinte
 - Para evitar tentação de passar as sanções para outro executivo após eleições: variante com o período de quatro anos a abranger dois anos de um mandato e dois do seguinte



- Regra 2): tecto de médio prazo para a despesa
 - Despesa efectiva total prevista e executada a 31/12 do ano $t \leq (1 + x\%) * \text{m\u00e9dia da cobran\u00e7a l\u00edquida de receita efectiva total nos anos } t - 2 \text{ a } t - 5$
 - x pequeno, ordem de 5 a 10% (Niskanen, 2008)
 - Aplica-se qq que seja a fonte de financiamento da despesa
 - Poder\u00e3o ser atribuídos na lei pesos diferentes às cobranças líquidas dos diferentes anos
 - Pode ser estudada variante com despesa primária e x menor
- Observações
 - Regra aproxima orçamento de despesa das reais capacidades de financiamento do governo em causa
 - Está claramente embutida numa perspectiva de médio prazo (como a regra 1)
 - Anula o risco de previsões optimistas de receitas
 - Tal como a regra 1),
 - não sofre das fragilidades de medição/manipulação da regra de ouro
 - minimiza o risco de externalização dos custos de incumprimento para outras administrações - contribuindo para uma maior responsabilização política



- Regra 3): tecto ao nível de dívida (PPLs com melhoramentos)
 - Cláusula de não-resgate
 - Presente nas duas PPL e ainda na PPL 124/XX (altera a LEO), com redacções diferentes
 - Risco fundamentado (no relatório) de inconsistência legislativa
 - A definição de dívida deveria ser comum às PPL 121 e 122
 - PPL 121, art. 39.º usa uma definição precisa da contabilidade patrimonial (“passivo exigível”) e não se percebe por que é o n.º 5 recorre à enunciação dos instrumentos de dívida abrangidos (por sinal, “esquece-se” de incluir as emissões vivas de obrigações)
 - PPL 122, n.º 1 do art. 52.º opta por definir por enunciação (e tb deixa as obrigações de fora)
 - Denominador do indicador de dívida nas duas PPL: deve ser a média das receitas efectivas totais e não apenas a das receitas correntes: uso de receitas correntes em vez de efectivas totais incentiva autoridade subnacional com baixa capacidade de endividamento a manipular a classificação corrente/capital das suas receitas para aumentar artificialmente aquela capacidade



- Cuidado com a agregação de entidades na PPL 122 (erro de *contagem múltipla* no indicador de dívida)
 - Numerador: a soma de dívidas das várias entidades tem que ser consolidada
 - Denominador:
 - 1) há que somar as receitas das entidades participadas às receitas do município
 - 2) há que consolidar a soma entre entidades
- Há inconsistências internas a resolver (se as regras não forem iguais para todas as entidades locais, fica incentivado o jogo da passagem de dívida para as que possuam regras menos apertadas; retira credibilidade ao sistema). Com efeito,
 - Entidades intermunicipais estão proibidas de se endividar a favor dos municípios (n.º 1 do art. 81.º) mas o contrário pode suceder
 - Municípios não estão impedidos de se endividar a favor das freguesias e vice-versa
 - Etc.

4. Regras *versus* discricionariedade

- Leis orçamentais de cada ano podem substituir regras sobre transferências e dívida dos governos subnacionais
 - Abuso desta norma desde que foi criada em 2002
 - Problemas (n.ºs 2 e 3 do art. 8.º na PPL 122 e art. 14.º na PPL 121)
 - Políticas temporalmente inconsistentes aos níveis local e regional (incerteza sobre recursos disponíveis)
 - Destrói responsabilização política dos governos subnacionais pelo estado das respectivas finanças
 - Ao cortar transferências e tectos de dívida aos governos individuais independentemente da saúde de cada um, o gov central sinaliza que não vale a pena ser-se financeiramente responsável
 - Induz necessidade de resgates futuros dos governos subnacionais
 - O Parlamento poderá querer minimizar o recurso abusivo a esta excepção e evitar aplicação cega (igual para todos)
 - Introduzindo exigência de maioria qualificada para aprovar o artigo da lei orçamental que suspenda a aplicação das regras da LFL ou da LFR
 - Introduzindo nas PPL o princípio da proporcionalidade das reduções em função do grau de incumprimento das regras orçamentais

5. Mecanismos de correção de dívida excessiva

- Processo de saneamento financeiro
 - Plano bem intencionado mas... quem é o credor por detrás deste processo?
 - E se não houver banco disposto a emprestar o dinheiro para consolidar dívidas?
 - Hipótese de que será sempre possível melhorar a situação financeira do município no mercado é problemática (experiência recente traumática)
 - Há o risco de este mecanismo se tornar num meio de pressão dos municípios em apuros sobre o Estado (plano de assistência)
 - Estado enfrentaria pedidos de resgate baseados em regras que ele próprio aprovou



- Soluções: escrever na PPL
 - Solução 1
 - os empréstimos de saneamento têm de ser contraídos junto de instituição bancária
 - Processo só é exigível na medida em que seja viável em condições de mercado
 - Ou solução 2
 - Impor o mecanismo de recuperação financeira (recurso ao Fundo de Apoio Municipal) sempre que o saneamento financeiro for impossível em condições de mercado (situação a accionar quando a dívida consolidada atingir 2,25 vezes a média da receita corrente líquida dos três anos anteriores)



6. Conflitos legislativos

- Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22/02 (aprova o POCAL)
 - Legisla sobre matérias da LFL (princípios de finanças públicas e regras orçamentais)
 - E contraria a LFL (caso da regra do saldo corrente, que foi revogada pela Lei n.º 2/2007 mas permanece em vigor naquele DL)
- LEO (PPL 124)
 - A cláusula de não-resgate (“no bailout”) é apenas um exemplo de contradições com as PPL 121 ou 122
- Haverá conflitos com outros diplomas?
- CFP sugere exame cruzado da legislação antes de serem votadas em definitivo as PPL 121, 122 e 124 (e rever o DL 54-A/99)

7. Contradições entre o regime de finanças locais e o regime de finanças regionais

- Dúvida: queremos um ou três regimes de finanças locais em Portugal?
 - Formalmente, a PPL 122 estabelece um regime único para todo o território nacional (até elimina o conflito na aplicação da participação variável no IRS fixado na Lei n.º 2/2007). Mas...
 - O art. 67.º da PPL 121 abre a porta a três regimes: um no Continente e um em cada Região Autónoma
 - Ao permitir que cada autoridade regional possa pagar subsídios aos municípios insulares, enquanto que as autarquias locais do Continente não têm acesso a este recurso adicional
 - Estes subsídios são atribuídos sob máxima discricionariedade, enquanto que as transferências discricionárias estão proibidas no Continente (n.º 1 do art. 22.º da PPL 122)
 - Espera-se que o Parlamento esclareça a dúvida antes de finalizar o processo legislativo

8. Informação

- Consolidação de dados sobre finanças locais
 - Sistema complicado com três níveis de consolidação para o subsector (Quadro 2 do Relatório n.º 1/2013)
 - Serviços e fundos autónomos com autonomia administrativa e financeira estão isentos de reportar contas (n.º 1 do art. 89.º): intenção deliberada ou erro? Que sentido faz impor regras orçamentais (a estas entidades) que não são monitorizáveis?
 - Qual é o sentido de impor uma regra de saldo parcial (no caso, corrente) a entidades de natureza empresarial (reclassificadas ou não?)
- Não há obrigações de publicação dos resultados de monitorização para os Serviços da Adm Central dela encarregues (transparência)
 - DGAL deveria publicar contas individuais e consolidadas pelos quatro escalões de agrupamentos locais
 - DGAL e DGO deverão articular-se para publicar dados, incluindo monitorização das regras orçamentais ao longo do ano
 - Apelo: recapitalização humana destas instituições é um imperativo para a aplicação do enquadramento orçamental proposto
 - CFP renova sugestão de criação do IOS (Informação Orçamental Simplificada)
- Não foi acolhida sugestão anterior do CFP para a instauração de um sistema único de tesouraria para cada administração regional

9. Tributação

- Está em causa a apropriação política das receitas locais
- Mantém-se a insuficiente visibilidade das opções fiscais locais junto dos contribuintes: CFP renova apelo (*idem* para regiões) para publicitação adequada na Internet e nas notas de liquidação (IMI) enviadas para o domicílio dos contribuintes
 - com logótipo do município
 - indicação da taxa escolhidas pela As. Municipal
 - Informação sumária sobre grau de cumprimento das regras orçamentais
- Municípios deveriam ter mais autonomia para escolher parâmetros fiscais
 - Taxa máxima de participação no IRS mais elevada (5% de 10% não tem expressão - são 4,5€/mês para um rendimento médio de 900€/mês)
 - IMI sobre prédios rústicos permanece uma transferência...
 - Reavaliação do IMI rústico deveria ser uma prioridade política (atenção ao agravamento das assimetrias entre baixa densidade e áreas metropolitanas)
- Por que é que o Estado e as Regiões Autónomas não hão-de pagar impostos municipais?
 - Problema de equidade: para dada meta de receita local, agrava carga fiscal sobre empresas e famílias
 - Problema de eficiência: distorce o preço relativo dos bens ou activos tributados entre agentes públicos e privados; leva a sobre-despesa pública
- Calendário faseado de extinção ("phasing-out") do IMT: 1/3 em 01/01/2014, 1/3 em 01/01/2015 e 1/3 em 01/01/2016. Atenção à gestão de expectativas no mercado imobiliário e à suavização do impacto na tesouraria dos municípios

10. Transferências do governo central

- Possível erro importante no FCoesão Mun (n.º 3 do art. 33.º): diz que municípios cuja capitação fiscal média seja inferior a 75% da média nacional são *elevados* para 125% desta, graças à compensação fiscal
 - Fórmula penaliza municípios com capitação entre 75 e 125% da média nacional
 - Gera incentivos muito estranhos e perversos para municípios próximos mas acima de 75%: se destruírem capacidade fiscal própria, ficam com mais receita total! Contribuintes nas jurisdições acima de 125% vão subsidiá-los...
 - Claramente, fórmula precisa ser revista
- Não tem sentido apenas considerar o IMI no índice de capacidade fiscal; demais tributos locais deveriam ser acrescentados, incluindo a participação variável no IRS
- Fundo Social Municipal
 - Regras sobre dotação municipal são estáticas e rapidamente ficarão desactualizadas (pois dependem da repartição actual de competências entre poder local e poder central nas áreas da educação, saúde e assistência social)
 - PPL deveria ter norma que garantisse aos municípios os meios financeiros suficientes para cumprirem novas responsabilidades que venham a receber
 - Em vez de se usarem coeficientes técnicos iguais para todos e independentes da qualidade dos serviços prestados, o valor das transferências deveria ser negociado com cada município e ser função de metas de eficácia (resultados)
- Atenção a redacção ambígua no n.º 3 do art. 31.º
- Redacção dos artigos 33.º e 35.º é muito confusa: traduzi-la num pequeno apêndice algébrico, a publicar em anexo, facilitaria a compreensão da lei



Obrigado pela vossa atenção!