



Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council

Análise às Propostas de Lei de Finanças Públicas Subnacionais

PPL 121/XII e PPL 122/XII/2.^a

Audição na Comissão Parlamentar de
Finanças, Orçamento e
Administração Pública (COFAP)
3 de Abril de 2013

Rui Nuno Baleiras
Vogal Executivo
Conselho das Finanças Públicas



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)
 - Novo relatório em conclusão
 - Análise económica das propostas de lei
 - Incentivos comportamentais (dos govs locais, regs e central relativamente à sustentabilidade das finanças públicas)
 - Estrutura
 - Artigo em conclusão (análise dos limites à dívida nas propostas de lei)
- 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 121 (finanças públicas das Regiões Autónomas)

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
 - PPL 121: tectos fixos para os 4 anos seguintes...
 - 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
 - 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 $t \leq (1 + x\%) * \text{média da cobrança líquida de receita efectiva total nos anos } t - 2 \text{ a } t - 5$
 - x pequeno, ordem de 5 a 10% (Niskanen, 2008)
 - Aplica-se qq que seja a fonte de financiamento da despesa
 - Poderão 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



- 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 necessita ser alargado em ambas as PPL: 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



- Só na PPL 121
 - Dívida de entidades fora do perímetro Eurostat fica isenta do limite: fonte de problemas no futuro
 - Governos regionais podem incorrer em risco cambial: qual é a necessidade?
 - Ao contrário dos municípios, autoridades regionais não estão sujeitas a limites de maturidade ou de períodos de carência de capital (incentiva o “efeito balão”)
- Só na PPL 122
 - 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)
 - Destroi 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 correcção de dívida excessiva

- Caso das Regiões Autónomas
 - As condições são menos específicas e prospectivas do que no caso dos municípios
 - Art. 46.º abre a porta a assistência financeira do Estado sem precisar as circunstâncias objectivas que fundamentem essa necessidade (basta o governo regional dizer que está em “dificuldade económica ou financeira” para poder formalizar pedido de ajuda; não é assim no caso dos governos locais)
 - Inevitabilidade de processo negocial (dá/não dá ajuda) coloca sérias dúvidas acerca da credibilidade da cláusula de não-resgate na PPL 121 e na PPL 124
 - Assim, Parlamento poderia ponderar a introdução de princípios orientadores
 - para o accionamento do mecanismo de correcção
 - que protegessem o Estado contra os efeitos de frouxidão orçamental a nível regional



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

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 discricionabilidade, 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

- Muito a dizer sobre a PPL 122 (não há tempo)
- Consolidação de dados sobre finanças regionais (PPL 121): é mais simples, menos ambiciosa mas tem problemas mais sérios por resolver
 - Cobertura parcial das regras orçamentais: todas as entidades fora do anel Eurostat estão isentas e não consolidam contas com as que estão dentro (dificulta conhecimento da verdadeira abrangência do subsector público regional)
 - Falta de credibilidade no compromisso de adopção de contabilidade patrimonial (obrigação de adopção já tinha sido feita há sete anos e art. 72.º repete-a; ainda por cima, remove compromisso de prazo para adopção)
 - Não há obrigações de publicação dos resultados de monitorização para os Serviços da Adm Central dela encarregues
 - Não foi acolhida sugestão anterior do CFP para a instauração de um sistema único de tesouraria para cada administração regional



9. Tributação

- Mantém-se a insuficiente visibilidade das opções fiscais regionais junto dos contribuintes: CFP renova apelo (*idem* para municípios) para publicitação adequada na Internet e nas notas de liquidação enviadas para o domicílio dos contribuintes
 - com logótipo da Região Autónoma
 - indicação das taxas escolhidas pela As. Legislativa
 - Informação sumária sobre grau de cumprimento das regras orçamentais
- PPL 121 insiste numa margem assimétrica de liberdade para a fixação de taxas (IRS, IRC e IVA) diferentes das praticadas no Continente
 - Ofende o princípio da responsabilização política pela obtenção de receitas
 - Não esgota a capacidade de resolver com meios próprios da região eventuais dificuldades financeiras
 - Precipita o recurso a resgates pelo governo central
 - Sugestão: estabelecimento na futura LFR de uma banda simétrica em torno das taxas praticadas no Continente: “-20; +20”



10. Transferências do governo central

Caso dos governos regionais (muito haveria a dizer sobre os governos locais)

- Fundo de Coesão para as regiões ultraperiféricas (FC, art. 49.º da PPL 121)
 - A PPL estabelece-o como uma transferência consignada ao financiamento de projectos ou programas bem definidos de investimento (lista a definir pelo gov reg)
 - Porém, se alguns não forem executados, não existe a obrigação de devolver o dinheiro ao Estado
 - Isto retira credibilidade ao Fundo de Coesão
 - Querera o Parlamento eliminar esta fragilidade?
 - Se é para consignar, deverá fixar cláusula de condicionalidade no acesso a esta transferência
 - Se não é para consignar, então é preferível incluir o envelope FC na dotação das “transferências orçamentais” que indexam esse envelope
- É possível e desejável usar informação mais recente sobre os PIB regionais na fórmula que fixa a percentagem do envelope FC sobre o indexante (INE está a disponibilizar estatísticas com dois anos de atraso sobre o ano de referência)



Obrigado pela vossa atenção!