



Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council

Crise e finanças locais e regionais

“Crise e Desenvolvimento Regional”: Mesa-redonda promovida pela [APDR](#) – Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional

Rui Nuno Baleiras
Vogal Executivo
Conselho das Finanças Públicas

Instituto Superior de Economia e Gestão
Lisboa, 18 de Dezembro de 2012



1. Introdução

- Saudação
- Objecto da intervenção
 - Ligação crise económica-crise nas finanças públicas subnacionais
 - Revisão legislativa: oportunidade para melhorar o desempenho das contas públicas subnacionais?
 - Papel do CFP
- Próximos assuntos
 2. O Relatório n.º 2/2012 do CFP
 3. Informação
 4. Plurianualidade
 5. Responsabilização política
 6. Observações finais



2. O Relatório n.º 2/2012 do CFP

- Título: *Princípios para a Revisão das Leis de Finanças Públicas Subnacionais*
- Data: 18 de Setembro de 2012
- Iniciativa do CFP: porquê?
- Conteúdo
 - Síntese actualizada do estado das finanças públicas locais e regionais
 - Princípios económicos que poderão ajudar a enquadrar a discussão e a posterior decisão política
- Disponível em www.cfp.pt (bilingue)
- Apresentação de hoje incide sobre as conclusões



2. O Relatório n.º 2/2012 do CFP

- Três áreas críticas para reforma
 1. Informação: contabilidade, reporte e acompanhamento
 2. Plurianualidade: programação orçamental de médio prazo
 3. Responsabilização política: apropriação política da obtenção de receitas por parte dos municípios
- Tipos de solução: vários para cada área crítica



3. Informação

Área crítica “informação”

- Há debilidades sérias aos níveis das regras de **i) contabilidade**, **ii) reporte**, e **iii) acompanhamento** da situação orçamental e patrimonial das administrações subnacionais
- São necessárias melhorias (aos três níveis de governo) para os actores políticos decidirem com conhecimento pleno dos efeitos das suas opções sobre a sustentabilidade orçamental
- Domínios a intervir (alguns):
 - harmonização de critérios
 - consolidação de contas entre todas as entidades de um mesmo governo (*grupo autárquico; grupo regional*)
 - unificação da gestão de tesouraria
 - partilha de informação (*Informação Orçamental Simplificada, IOS*)

4. Plurianualidade

Área crítica “plurianualidade”

- Portugal precisa de enquadramento orçamental de médio prazo nos três níveis de administração
- Em que consiste tal enquadramento?
 - Conjunto de regras orçamentais estáveis a médio prazo (3, 4 ou 5 anos)
 - Metas compatíveis para a dívida e a despesa
 - Horizonte temporal de programação orçamental móvel
 - Credibilidade (sanções e mecanismos automáticos de regresso a trajectórias sustentáveis)
- Portugal não dispõe ainda deste enquadramento
 - AR costuma alterar todos os anos as regras do endividamento e das transferências na LO...
 - Orçamentos públicos são elaborados e geridos numa base anual, sem âncoras para o futuro próximo (regras retrospectivas e que não ajudam a prevenir efeitos das crises)





4. Plurianualidade

- Que regras?
 - Tectos à dívida: ajudariam cada governo a adoptar orçamentos financiáveis
 - Tectos à despesa primária: ajudariam a alinhar a dimensão do grupo autárquico com a dimensão da respectiva economia local
 - Em alternativa à segunda: saldo global não-negativo em valor actualizado (ciclos de quatro anos)
 - Soluções diferentes para os dois níveis de administração subnacional
- Definição abrangente de dívida e despesa primária, indo além do que o Eurostat exige
- Melhoria dos procedimentos locais de previsão
- Enquadramento credível de médio prazo
 - tornaria as falhas ao nível nacional menos prováveis
 - melhoraria a sustentabilidade orçamental
 - seria mais equitativa



5. Responsabilização política

Área crítica “responsabilização política”

- Finanças públicas são requerem que a ligação entre despesa subnacional e contribuição para o seu financiamento seja clara para os eleitores-consumidores subnacionais
 - Alinha preferências públicas com as privadas
 - Induz maior responsabilização dos governantes perante os constituintes
 - Reduz margem para queixas das autoridades subnacionais face ao governo central por eventuais dificuldades de financiamento
 - Em consequência, restrição orçamental pública torna-se mais clara para todos (eleitores-consumidores subnacionais, governos locais e regionais e Estado)



5. Responsabilização política

- Dito isso, as transferências do Estado para níveis subnacionais são necessárias
 - Equidade: reduzem desigualdades na capacidade de acesso a recursos próprios
 - Eficiência:
 - Compensam jurisdições por benefícios interjurisdicionais de determinadas acções locais ou regionais (externalidades interterritoriais)
 - Aplicação adequada de relações mandante-mandatário
 - Etc.

5. Responsabilização política

**Quadro 9 — Receitas próprias e transferências em % da receita efectiva total:
parâmetros da distribuição municipal, 2009**

	Máximo/ Maximum	Mínimo/ Minimum	Médio/ Mean	Mediano/ Median	Coef. de variação/ Variation coef.
Classificação oficial/ Official classification					
Receitas próprias/Own revenue	86,8%	3,8%	35,3%	29,4%	54,3%
	Lisboa	Corvo			
Transferências/Transfers	96,2%	13,2%	64,7%	70,6%	29,6%
	Corvo	Lisboa			
das quais: Fundos municipais/ of which: Municipal funds	95,2%	9,6%	49,0%	49,8%	36,4%
	Corvo	Albufeira			
Classificação alternativa/Alternative classification					
Receitas próprias/Own revenue	78,1%	2,9%	31,2%	27,0%	54,0%
	Lisboa	Nordeste			
Transferências/Transfers	97,1%	21,9%	68,8%	73,0%	24,5%
	Nordeste	Lisboa			

Fonte: cálculos do CFP baseados nas contas municipais disponibilizadas em Portal Autárquico (2012).



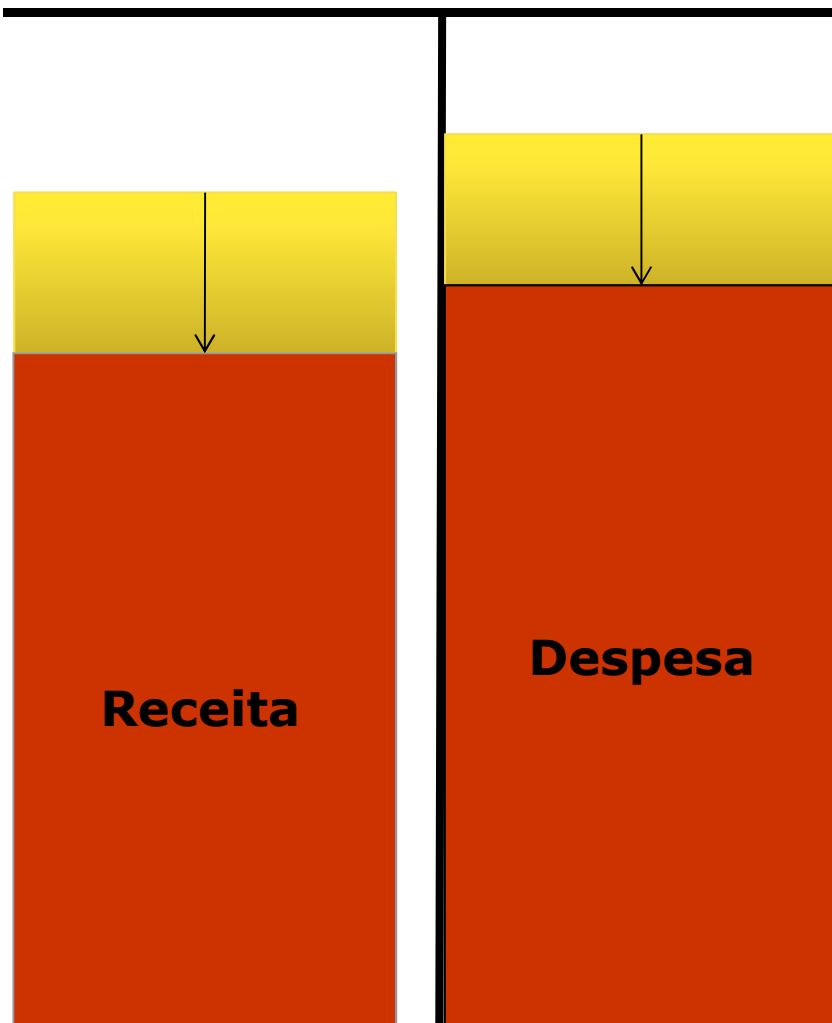
5. Responsabilização política

- Como melhorar a apropriação política sobre os recursos públicos subnacionais e as suas utilizações, sem aumentar a carga fiscal nacional?
- Caso dos municípios (atenção a freguesias e entidades intermunicipais...)
 - Alterar o formato das notas de liquidação fiscal, por forma a nele incluir o logótipo do governo beneficiário e informação quantitativa básica sobre as respectivas finanças públicas
 - Atribuir às assembleias municipais alguma autonomia para fixar parâmetros nos impostos que, do ponto de vista económico, são transferências (por exemplo, nos tributos sobre a propriedade automóvel e os prédios rústicos)
 - Considerar um calendário credível para reavaliar a base do imposto sobre a propriedade (IMI) dos prédios rústicos
 - Considerar a eliminação do Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT (mobilidade das pessoas e das empresas, discriminação do património imobiliário face a outros activos, acréscimos na carga fiscal do IMI)
 - Recompôr as receitas da Administração Local (ver gráfico)

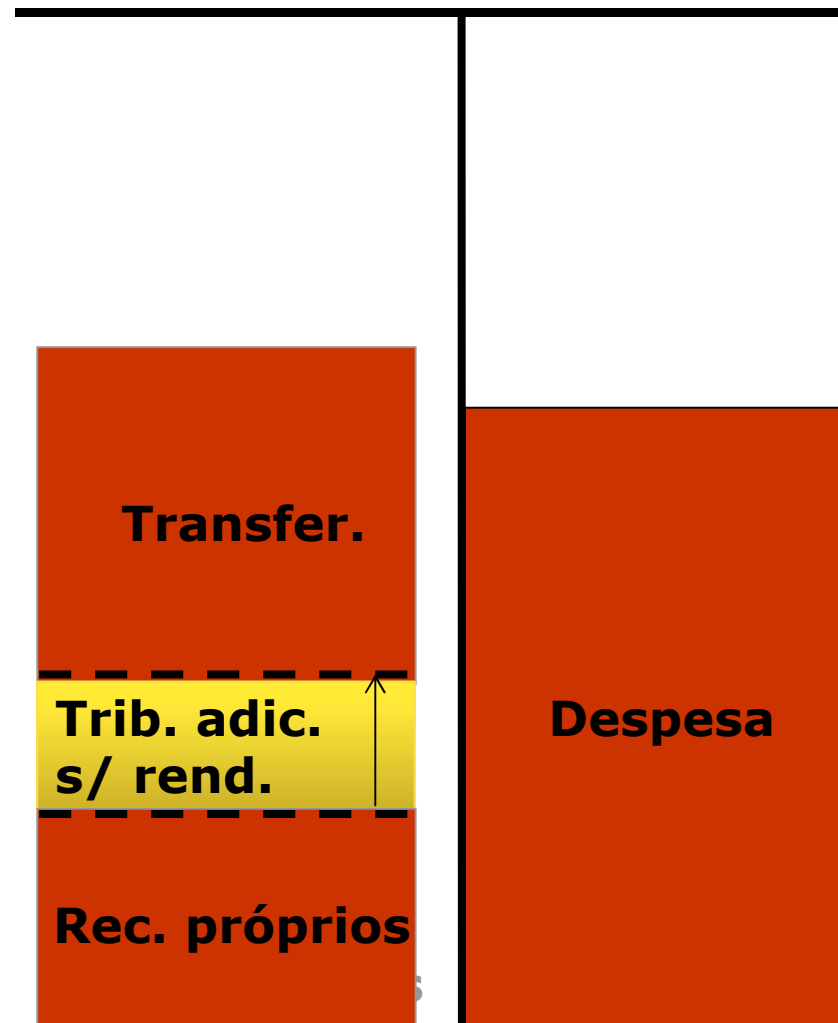
5. Responsabilização política



Administração Central



Administração Local





5. Responsabilização política

- Recompôr as receitas da Administração Local (cont.ão)
 - Tributação adicional sobre o rendimento das pessoas singulares
 - via acréscimo do tecto da *Participação Variável* no IRS em troca de menos transferências
 - ou via transformação da actual *Participação Variável* numa derrama visível sobre a colecta líquida de IRS, em troca de menos transferências
 - Medida diferenciada em função das assimetrias de capacidade fiscal entre municípios
 - Não altera a carga fiscal nacional nem local (Estado passa para cada município uma maior percentagem da cobrança líquida de IRS)
 - Municípios ficam com liberdade para, no futuro, subir ou descer a taxa deste imposto local sobre o rendimento



5. Responsabilização política

- Medidas no caso dos 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
 - tomar em consideração ilações da aplicação do programa de ajustamento económico e financeiro da Madeira



6. Observações finais

- Por que é que o PAELe os memorandos com as RA foram necessários? Resgates financeiros são a melhor prova de que o modelo em vigor falhou na prevenção de crises de liquidez e, até, de sustentabilidade orçamental
- Tripla revisão: LEO, LFR e LFL - Oportunidade política para melhorar o modelo institucional das finanças públicas nacionais
- Reforço da democracia e da autonomia dos poderes local e regional



Obrigado pela vossa atenção!