

Princípios para a Revisão das Leis de Finanças Públicas Subnacionais

Relatório do Conselho das Finanças Públicas

18 de Setembro de 2012



Relatório n.º 2/2012

Conselho das Finanças Públicas

Teodora Cardoso (Presidente)

Jürgen von Hagen (Vice-Presidente)

Rui Nuno Baleiras

George Kopits

Carlos Marinheiro

Publicação disponível digitalmente nas línguas portuguesa e inglesa em www.cfp.pt.

Documento redigido com a grafia anterior ao novo acordo ortográfico.

ÍNDICE GERAL

ÍNDICE DE FIGURAS	ii
ÍNDICE DE GRÁFICOS	ii
ÍNDICE DE QUADROS.....	ii
<i>Corrigenda</i>	iii
Sumário Executivo	v
1. Introdução	1
2. O Problema da Atribuição no Desenho das Finanças Públicas Locais.....	2
2.1 Princípios fundamentais.....	2
2.2 Apropriação política e responsabilização.....	4
2.3 Estabilidade do enquadramento orçamental	5
2.4 Atribuição de despesas	5
3. Atribuição de Receitas.....	6
3.1 Princípios	6
3.2 Tarifas	9
3.3 Fragmentação do sector público.....	12
3.4 Dívida subnacional e sustentabilidade.....	12
4. Enquadramento Institucional e Económico das Áreas Jurisdicionais Portuguesas	15
5. Estado das Finanças Públicas nos Governos Subnacionais Portugueses	17
5.1 Posições financeiras globais.....	17
5.2 Despesas.....	18
5.3 Receitas dos governos regionais	20
5.4 Receitas dos governos locais.....	20
5.5 Contabilidade nos níveis subnacionais de governação.....	22
5.6 Discrepâncias de dados.....	23
6. Observações conclusivas.....	24
6.1 Contabilidade, reporte e acompanhamento.....	24
6.2 Apropriação política das receitas subnacionais e suas utilizações	26
6.3 Orçamentação de médio prazo.....	27
Bibliografia	29
Anexo: Informação Estatística.....	32
A1. Figuras	32
A2. Gráficos	34
A3. Quadros.....	38

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 — Densidade da população residente em Portugal (hab/km ²), por concelhos, 2008 _____	32
Figura 2 — Índice de poder de compra por habitante em Portugal, por concelhos, 2007 _____	33
Figura 3 — Índice global de desenvolvimento regional (Portugal = 100), NUTS 3, 2008 _____	33

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 — Dívida dos municípios, 2006 a 2010 _____	34
Gráfico 2 — 10-Maiores e 10-Menores da despesa efectiva municipal, 2009 _____	34
Gráfico 3 — 10-Maiores e 10-Menores da despesa efectiva municipal por habitante, 2009 _____	35
Gráfico 4 — Ventilação económica da despesa efectiva municipal, 2009 _____	35
Gráfico 5 — Despesa efectiva municipal, 2006 a 2010 _____	36
Gráfico 6 — Receita efectiva municipal, 2006 a 2010 _____	36
Gráfico 7 — Ventilação económica da receita efectiva municipal, 2009 _____	37

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 — Compromissos a pagar <i>versus</i> dívida de curto prazo: uma ilustração com dados municipais portugueses.....	38
Quadro 2 — PIB por habitante em 2009, regiões portuguesas NUTS de níveis 1 e 2	38
Quadro 3 — Características geográficas das administrações subnacionais	39
Quadro 4 — Conta consolidada do Sector Público Administrativo (base de caixa), 2011.....	39
Quadro 5 — Saldo e dívida subnacionais em contabilidade nacional, 2008 a 2011.....	40
Quadro 6 — Competências próprias das Regiões Autónomas	41
Quadro 7 — Competências próprias dos municípios.....	41
Quadro 8 — Características estatísticas da distribuição da despesa efectiva total municipal, 2009	42
Quadro 9 — Receitas próprias e transferências em % da receita efectiva total: parâmetros da distribuição municipal, 2009	42
Quadro 10 — Dívida dos Serviços Municipalizados, 2008 a 2010	43
Quadro 11 — Responsabilidades do Sector Empresarial Local, 2009 e 2010.....	43
Quadro 12 — Exemplos adicionais de discrepâncias de informação.....	43

Corrigenda

O quadro que se segue descreve as gralhas que foram corrigidas desde que a versão preliminar do documento foi publicada. A numeração das páginas e dos parágrafos no quadro refere-se à versão preliminar. A lista que se segue não inclui as correcções ortográficas ou de estilo sem impacto no sentido das frases.

N.º da pág.	N.º do parágr.	Onde se lia	Deve ler-se
Capa	3	Versão preliminar — 18 de	18 de
iii	1	tendo para esse feito	tendo para esse efeito
v	14	(dívida comercial e fragmentação da administração)	(dívida comercial, fragmentação da administração, excepções)
v	14	consequência não tornar visível	consequências não tornar visíveis
v	14	e falha no fornecimento	e falhar no fornecimento
vi	2	prováveis, melhorando	prováveis e melhoraria
1	3	orçamental das jurisdições	orçamental das áreas jurisdicionais
2	2	médio prazo é fraca aos níveis	médio prazo é praticamente inexistente nos níveis
2	3	necessárias e as escolhas	necessárias e das escolhas
4	4	eventuais mais resultados	eventuais maus resultados
5	subtítulo 2.4	Atribuição de despesa	Atribuição de despesas
7	5	atribuição de impostos individuais	atribuição de impostos concretos
8	3	responsabilidade pela cobrança	responsabilidade pela arrecadação
12	3	oportunidades para esconder	oportunidades para negligenciar
15	4	média da UE-2, na	média da UE-27, na
16	1	entre 2,8 pessoas	entre 23,8 pessoas
20	Nota de rodapé 24	bastante reduzidas	bastante comprimidas
21	2	com 9 por cento	com 14 por cento
23	2	da qual 94 por cento	da qual 64 por cento
27	8	(dívida comercial e fragmentação do governo)	(dívida comercial, fragmentação do governo, excepções na aplicação das regras)
28	4	caso de cumprimento	caso de incumprimento

Sumário Executivo

O Governo Português anunciou o compromisso de apresentar à Assembleia da República até ao final de 2012 propostas de alteração às leis de finanças públicas locais e regionais, tendo para esse efeito sido criado um Grupo de Trabalho técnico. Com este Relatório, o *Conselho das Finanças Públicas* (CFP), que está representado na Comissão de Acompanhamento desse grupo, pretende facultar ao público, em geral, e aos actores políticos, em particular, uma síntese actualizada do estado das finanças públicas locais e regionais, a par de um conjunto de princípios económicos que deverão ajudar a enquadrar a discussão subsequente acerca das opções de política por parte dos cidadãos e dos legisladores.

Os níveis de administração subnacionais desempenham um papel crucial no desenvolvimento da economia portuguesa ao fornecerem uma grande variedade de bens e serviços de interesse colectivo. As suas responsabilidades orçamentais correspondem, essencialmente, à função afectação, o que recomenda uma ligação forte entre a qualidade e a quantidade de serviços que recebem e os recursos que pagam. Esta ligação deve ser de fácil percepção pelos eleitores e contribuintes, o que exige transparência nas finanças públicas subnacionais. Mais, estes são os níveis de governo em que as diferenças nas condições económicas entre jurisdições são mais visíveis. As transferências do governo central para os governos subnacionais são importantes para reduzir os efeitos das diferenças significativas entre economias subnacionais e assegurar um nível de equidade aceitável. Tais transferências têm de ser desenhadas por forma a preservarem os incentivos para políticas correctas aos níveis local e regional e têm de ser estáveis e fiáveis a fim de facilitarem o planeamento racional nestes escalões da administração pública. Finalmente, os governos subnacionais deverão seguir regras orçamentais de médio prazo para evitar dificuldades financeiras e dívida excessiva.

Combinando orientações normativas com análise empírica, pelo menos três áreas críticas para reforma emergem neste Relatório:

- (1) Debilidades e inconsistências nas actividades de registo contabilístico, de reporte e de monitorização do desempenho orçamental implicam um baixo nível de transparência a estes níveis de administração, o que dificulta o acompanhamento da evolução orçamental, a prestação de contas dos governos subnacionais e a destriça entre comportamentos responsáveis e condutas financeiras menos recomendáveis.
- (2) A dependência elevada dos governos subnacionais face a transferências de níveis de governo superiores (central e União Europeia) e a muito estreita margem de manobra de que dispõem para ajustar as suas receitas a alterações no ambiente que as rodeia implicam ausência de apropriação política própria pelos recursos e aplicações dos governos subnacionais. Em resultado, os respectivos eleitores não têm o incentivo nem tão-pouco a possibilidade de

exigir responsabilidades aos decisores de política subnacionais pelo seu desempenho orçamental.

- (3) A orçamentação de médio prazo é praticamente inexistente nos níveis subnacionais. Em consequência, a compatibilidade das finanças públicas locais e regionais com o compromisso de Portugal, enquanto país, de manter finanças públicas sustentáveis é deficientemente assegurada, o que dificulta a gestão racional e prospectiva do sector público a estes níveis de governo.

Em relação à primeira área crítica, a sustentabilidade financeira requer que cada entidade de um governo utilize sistemas contabilísticos eficazes, tanto numa base de caixa como numa óptica de compromissos. De modo a que haja informação correcta para decisões de gestão fundamentadas e prospectivas, assim como uma monitorização adequada do cumprimento das regras orçamentais em vigor, a informação contabilística deverá ser i) coerente, ii) comparável ao longo do tempo e entre unidades administrativas, iii) completa e iv) transparente. As limitações actuais recomendam modificações nas seguintes direcções:

- harmonização de critérios — os planos de contas, incluindo regras contabilísticas e manuais de procedimentos, necessitam de ajustamentos que minimizem a margem de interpretações arbitrárias;
- consolidação de contas entre entidades de um mesmo governo — a fragmentação administrativa (incluindo a que existe ao nível central) não pode impedir a adopção de uma visão integrada da totalidade das entidades participadas por cada unidade governativa (um município ou um governo regional): serviços municipalizados, serviços e fundos autónomos, empresas públicas locais e regionais. A ideia é fazer evoluir o universo público para um sistema de verdadeiras contas consolidadas à semelhança do que há muito existe na esfera empresarial;
- partilha de informação — a existência de um banco de dados de finanças públicas minimizaria os custos de cumprimento das obrigações de reporte, aumentaria a transparência e facilitaria o trabalho analítico das entidades monitorizadoras, assim melhorando o conhecimento comum sobre as finanças públicas subnacionais. Em função dos resultados, esta experiência poderia depois ser estendida aos demais subsectores públicos;
- unificação da gestão de tesouraria — com as finalidades de otimizar a gestão de excedentes de tesouraria e permitir o controlo integrado dos fluxos de caixa ao mais alto nível dentro de cada grupo municipal ou regional, todas as entidades a ele pertencentes deveriam partilhar uma estrutura integrada de contas bancárias que possibilitasse a respectiva consolidação.

Um pré-requisito importante para manter a boa saúde das finanças públicas é assegurar a percepção, por parte dos eleitores, do custo exacto da despesa pública da qual beneficiam e o montante da sua contribuição para o respectivo financiamento. 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, a restrição orçamental pública torna-se mais clara para todos. Os governos subnacionais portugueses dependem imenso de transferências de níveis superiores de administração, transferências que são importantes para reduzir as desigualdades na capacidade de acesso a recursos próprios provocadas por um elevado grau de heterogeneidade económica. Porém, o consequente nível elevado de desequilíbrio vertical pode induzir em erro os decisores subnacionais e os seus constituintes acerca do verdadeiro custo relativo dos serviços públicos, conduzin-

do a um sistema de transferências incoerente com a função afectação. Para melhorar a apropriação política sobre os recursos públicos subnacionais e as suas utilizações, sem aumentar a carga fiscal nacional, as reformas legislativas no horizonte poderiam considerar modificações com as seguintes direcções:

- para os municípios
 - aumentar significativamente o tecto da *Participação Variável* no Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), em troca de menor volume de transferências do governo central, pelo menos para os municípios com capacidade orçamental acima de determinado limiar a determinar politicamente;
 - em alternativa à actual Participação Variável no IRS, introduzir uma derrama visível sobre a colecta líquida de IRS em troca de uma redução no volume de transferências da administração central;
 - elevar a percepção dos contribuintes acerca da restrição orçamental 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 as finanças públicas do município;
 - 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) por forma a reduzir a discriminação do património imobiliário face a outros activos que não estão sujeitos a um tributo sobre a transferência de propriedade e a mitigar eventuais acréscimos na carga fiscal decorrentes da reavaliação das bases do 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;
 - tomar em consideração lições da aplicação do programa de ajustamento económico e financeiro da Madeira.

É importante reforçar a orientação prospectiva na gestão das finanças públicas aos níveis local e regional de governo. Regras orçamentais estáveis incorporadas num enquadramento de médio prazo podem servir este propósito. Não obstante a legislação actualmente em vigor já conter regras orçamentais, estas carecem de revisitação. Por um lado, contêm lacunas (dívida comercial, fragmentação da administração, excepções). Por outro, tendem a ser substituídas todos os anos por novas restrições impostas centralmente, levando a que a discricionariedade prevaleça sobre as regras. O forte enviesamento para a gestão orçamental numa base anual que deriva do actual enquadramento tem por consequências não tornar visíveis os importantes efeitos inter-temporais das decisões orçamentais e falhar no fornecimento de uma perspectiva de longo prazo adequada aos decisores de política e gestores subnacionais, compatível com a restrição orçamental pública dinâmica. A lei de enquadramento orçamental em vigor já define um quadro de referência de médio prazo para a administração central (artigo 12.º-D). Este poderia ser estendido aos subsectores local e regional, tomando em consideração lições da aplicação em curso e as recomendações do CFP no seu Relatório de 21 de Maio de 2012.

O enquadramento de médio prazo deverá conter regras para alguns indicadores orçamentais. A existência de limites à dívida ajudaria cada governo subnacional a adoptar orçamentos anuais financiáveis (*i.e.*, a assegurar sustentabilidade financeira). Pelas razões expostas neste Relatório, os tectos ao serviço da dívida na legislação actual deveriam ser substituídos por limites superiores ao nível da dívida ou ao rácio da dívida relativamente às receitas. A definição de dívida deveria ser exhaustiva, não bastando o critério do Eurostat. Adicionalmente, limites à despesa definidos para um ciclo orçamental de vários anos serviriam o duplo objectivo de ajudar na aplicação de disciplina orçamental e de fornecer pontos focais para um debate público sobre a dimensão de cada governo subnacional e das suas actividades principais. De um modo geral, as metas orçamentais e os limites deveriam ser obrigatórios, sendo eventuais desvios apenas aceitáveis em caso de circunstâncias excepcionais e bem definidas.

Um enquadramento orçamental de médio prazo com limites à dívida e à despesa também reforçaria a coordenação orçamental entre níveis de governo e dentro de cada um. Se as Administrações Públicas como um todo falharem no cumprimento das suas metas no quadro orçamental europeu e enfrentarem penalidades impostas ao país como um todo, todas as unidades de governo em falta nas suas metas deveriam contribuir para o pagamento das penalidades em proporção das suas falhas no cumprimento daquelas. De igual modo, mecanismos de ajustamento pré-definidos para as autoridades que desrespeitarem as suas regras de disciplina orçamental (ver abaixo) deveriam ser desenhadas por forma a ajudar as Administrações Públicas a restaurarem o cumprimento dos seus compromissos comunitários. Esta abordagem recompensaria o comportamento financeiramente responsável, tornaria as falhas ao nível nacional menos prováveis e melhoraria a sustentabilidade orçamental.

Finalmente, as metas orçamentais têm que ser credíveis para se revelarem eficazes. Elas têm que ser acompanhadas tanto por sanções em caso de incumprimento das metas como por mecanismos de ajustamento que recolhem as autoridades numa trajectória sustentável. Apesar da presença na legislação nacional, desde há longa data, de sanções financeiras contra o desvio face a metas orçamentais, parece aconselhável uma reflexão sobre a eficácia das soluções em vigor, em que as penalidades financeiras assumem a forma de retenção temporária de transferências do governo central. São necessários mecanismos pré-definidos de ajustamento para garantir ao público em geral e aos credores um regresso rápido aos objectivos orçamentais.

Outras medidas de política podem ser descortinadas para superar os desafios nas áreas acima. Obviamente, este Relatório não pretende esgotar o assunto. Com a sua publicação, o CFP deseja estimular a discussão acerca das alterações necessárias e as opções de política apropriadas para as aplicar.

1. Introdução

O *Conselho das Finanças Públicas* (CFP) é responsável pela “avaliação independente sobre a consistência, cumprimento e sustentabilidade da política orçamental, 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. O Governo anunciou o seu compromisso de submeter à Assembleia da República até ao final de 2012 propostas de lei sobre as finanças públicas locais e regionais — terceira revisão do *Memorando sobre Políticas Económicas e Financeiras*, MEFP (2012). Um Grupo de Trabalho técnico foi criado pelo Governo (Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/2012, de 13 de Fevereiro) para propor os novos instrumentos legais. O CFP está representado na Comissão de Acompanhamento deste grupo, cujo papel é emitir opiniões e efectuar recomendações sobre as propostas a apresentar pelo respectivo Secretariado Técnico.

Mais recentemente, o Governo sublinhou a necessidade de adaptar as leis de finanças subnacionais à Lei de Enquadramento Orçamental, ela própria também sujeita a revisão em breve (ver Portaria n.º 103/2012, de 17 de Abril). O Documento de Estratégia Orçamental (DEO, 2012, p. 46) declarou a vontade de cobrir múltiplos assuntos e fez uma referência específica à redução da fragmentação administrativa e à introdução de mecanismos de responsabilização política para os decisores financeiros.

Nestas circunstâncias, o presente Relatório visa habilitar os cidadãos, em geral, e os actores políticos, em particular, com referências e informação para considerarem no seu processo de decisão. Na fase inicial do debate, o CFP convoca os princípios económicos relevantes para a estruturação de um ambiente de finanças públicas são para as autarquias locais e os governos regionais em Portugal. Revê, ainda, a actual realidade institucional, económica e orçamental das áreas jurisdicionais subnacionais.

Combinando orientações normativas com dados empíricos, algumas áreas críticas para reforma emergem. Este Relatório salienta três dessas áreas em particular:

- (1) Debilidades e inconsistências nas actividades de registo contabilístico, de reporte e de monitorização do desempenho orçamental implicam um baixo nível de transparência a estes níveis de administração, o que dificulta o acompanhamento da evolução orçamental, a prestação de contas dos governos subnacionais pelos seus desempenhos e a destinção entre comportamentos responsáveis e condutas financeiras menos recomendáveis.
- (2) A dependência elevada dos governos subnacionais face a transferências de níveis de governo superiores (central e União Europeia) e a muito estreita margem de manobra de que dispõem para ajustar as suas receitas a alterações nas circunstâncias implicam ausência de apro-

priação política própria pelos recursos e aplicações dos governos subnacionais. Em resultado, os respectivos eleitores não têm o incentivo nem tão-pouco a possibilidade de exigir responsabilidades aos decisores de política subnacionais pelo seu desempenho orçamental.

- (3) A orçamentação de médio prazo é praticamente inexistente nos níveis subnacionais. Em consequência, a compatibilidade das finanças públicas locais e regionais com o compromisso de Portugal, enquanto país, de manter finanças públicas sustentáveis é deficientemente assegurada, o que dificulta a gestão racional e prospectiva do sector público a estes níveis de governo.

Muitas medidas de política podem ser trabalhadas para superar os desafios naquelas áreas. Obviamente, este Relatório não tenciona esgotar o tema. Com a sua publicação, o CFP deseja encorajar o debate acerca das alterações necessárias e das escolhas de política apropriadas para as concretizar.

O Relatório utiliza a informação disponível até 16 de Julho de 2012. Não se conhecem mais detalhes sobre as intenções legislativas das autoridades na data em que o texto foi encerrado. Uma primeira reunião com o Secretariado Técnico está agendada para o início de Setembro.

O Relatório está organizado da seguinte forma. A Secção 2 discute os princípios subjacentes à distribuição eficiente das funções públicas entre níveis de governo. A necessidade de financiar as responsabilidades de despesa das autoridades subnacionais é considerada na Secção 3, a par das orientações normativas que ajudam a estruturar os possíveis instrumentos de receita. Uma visão sinóptica sobre as economias regionais e locais portuguesas e o seu contexto institucional é oferecida na Secção 4, o que facilita a identificação dos requisitos e das limitações do desenho actual das finanças públicas subnacionais. A Secção 5 apresenta o estado orçamental actual dos governos locais e regionais através da análise de dados agregados e individuais. A Secção 6 conclui e propõe uma série de opções de política que os decisores políticos poderão querer considerar durante o processo de revisão legislativa. Por razões de espaço e clareza na argumentação, a maior parte da informação numérica surge apenas num apêndice estatístico. Pelos mesmos motivos, a discussão nas secções seguintes refere explicitamente governos “locais” e comunidades “locais” mas, a menos de uma observação expressa em contrário, os argumentos aplicam-se também, *mutatis mutandis*, às autoridades e aos eleitorados regionais.

2. O Problema da Atribuição no Desenho das Finanças Públicas Locais

2.1 Princípios fundamentais

De acordo com a famosa classificação de Musgrave (1959), as três funções principais das finanças públicas são: estabilização do ciclo económico, redistribuição de rendimentos e riqueza, e afectação, i.e., a determinação de quais os bens e serviços que o sector público provê e em que quantidade. O problema da atribuição nas finanças públicas consiste em saber qual é o nível de governo que deve providenciar cada uma daquelas funções e qual é o nível de governo mais adequado

para recolher os recursos necessários ao financiamento das mesmas. A abordagem simples para resolver este problema consiste no princípio da *equivalência orçamental* (Olson, 1969)¹. Afirmar que a incidência geográfica dos benefícios de uma política pública deve coincidir, tanto quanto possível, com a área de jurisdição do governo que a opera e financia.

A equivalência orçamental exclui tanto as “externalidades” como as “internalidades”. Diz-se que ocorrem externalidades quando alguns dos benefícios ou custos de uma política recaem sobre cidadãos de outra(s) circunscrição(ões). Admitindo que se preocupa apenas com o bem-estar dos cidadãos na sua própria circunscrição, o governo que opera a política não toma tais externalidades em conta e falha na obtenção do bem-estar óptimo para o país como um todo.² Ocorrem internalidades quando os benefícios de uma política recaem sobre os cidadãos de uma área geográfica menor do que a circunscrição do governo que a administra. Neste caso, os beneficiários da política não a pagam integralmente, e pedem uma maior dose do que desejariam se a tivessem que financiar por inteiro.³ Se o governo local satisfizer esse pedido, falhará também na obtenção do bem-estar óptimo. Ora a correspondência exacta entre a região que beneficia de um programa e a região que o paga é que assegura resultados eficientes no fornecimento de bens e serviços públicos. A equivalência orçamental implica, assim, que as políticas públicas com externalidades inter-regionais importantes sejam geridas e financiadas por níveis superiores de governo, enquanto que as políticas com poucas ou nenhuma externalidades devam ser administradas por níveis inferiores de governo. O princípio não estabelece, em si mesmo, nenhuma preferência a favor da centralização ou da descentralização da administração. Pelo contrário, ele implica que demasiada centralização seja tão ineficiente quanto o é demasiada descentralização.

É geralmente reconhecido que a estabilização macroeconómica deve ser atribuída por inteiro ao governo central de um país. Analogamente, políticas redistributivas almejando um maior grau de equidade económica, como as de emprego, saúde e segurança social, são consensualmente atribuíveis ao governo central. Isto deixa-nos com o largo espectro de políticas de afectação — desde, por exemplo, arruamentos urbanos a auto-estradas nacionais ou desde escolas municipais a universidades — e as fontes de receita necessárias para as financiar, as quais têm de ser atribuídas aos governos locais, regionais e central.

Muitos dos bens e serviços públicos no âmbito do problema da atribuição dispõem de economias de escala significativas na sua tecnologia de provisão, *i.e.*, com custos unitários menores se

¹ Musgrave (1986) designa-o como princípio da reciprocidade.

² Por exemplo, se a organização da defesa nacional fosse confiada às autarquias locais, os municípios negligenciariam o facto de que a protecção própria de um protege localizações vizinhas. Alguns despenderiam de menos, outros tentariam ir à boleia dos concelhos maiores e não seria possível assegurar um nível eficiente de defesa nacional.

³ Por exemplo, se os projectos de infraestruturas locais forem pagos pelo orçamento central, os cidadãos locais sobreestimarão o retorno económico e exigirão mais pontes e arruamentos do que no caso contrário.

um maior número de cidadãos for servido ou uma área geográfica maior for servida pelo mesmo fornecedor. As economias de escala criam, pois, um dilema entre custo de eficiência, tanto maior quanto menor o número de cidadãos servidos, e ganhos na eficiência na afectação devidos a uma aproximação à equivalência orçamental, pelo que um equilíbrio entre estas forças contraditórias tem de ser encontrado nestes casos.

Os ganhos de bem-estar que a equivalência orçamental busca apenas podem ser fruídos se os governos em todos os níveis responderem aos desejos dos seus cidadãos relativamente à qualidade e quantidade dos bens e serviços públicos. Isto requer, por um lado, que os políticos enfrentem incentivos suficientemente fortes para oferecerem o que os eleitores pretendem e, por outro, que estes sejam capazes de julgar o desempenho dos seus governos. As regras de atribuição têm, pois, que ser transparentes e estáveis ao longo do tempo para criarem estas condições. Os votantes têm que compreender quais as políticas determinadas em cada patamar de governo e sob que tipo de financiamento e restrições administrativas. Analogamente, a responsabilização democrática deteriora-se se as obrigações dos governos subnacionais ou as suas restrições financeiras mudarem frequentemente.

2.2 Apropriação política e responsabilização

A equivalência orçamental torna os governos locais responsáveis por bens e serviços públicos locais e os governos regionais por bens e serviços públicos regionais. A correspondência estreita entre os beneficiários e os contribuintes de uma política local reforça a motivação dos eleitores nos sufrágios locais para responsabilizarem as respectivas autarquias pelo seu desempenho no fornecimento de bens e serviços públicos. A responsabilização dos governos locais pela provisão de bens e serviços públicos locais promove o empenho político destes na qualidade elevada e na eficiência dentro das respectivas áreas de jurisdição. Assim, a equivalência orçamental promove a apropriação política e a responsabilização democrática pela provisão de bens e serviços públicos locais.

Em contraste, quando a maior parte da despesa pública local é o resultado de decisões políticas tomadas em níveis superiores e os governos locais são meros executores de tais políticas, eles perdem os incentivos para as executarem responsabilmente, sabendo que não serão eles a ter que prestar contas por eventuais maus resultados, e os eleitores perdem o incentivo para monitorizar o comportamento das autarquias locais. Do mesmo modo, quando os governos locais não dispõem de controlo sobre as suas receitas e dependem inteiramente de transferências de níveis acima, os eleitores não visualizam qualquer ligação entre as suas facturas fiscais e os bens e serviços públicos locais que recebem. Ao invés, perceberão a despesa local em tais bens e serviços como um *almoço grátis* e exigirão níveis ou qualidades de provisão cada vez mais maiores, que se acabarão por traduzir em pressões para mais transferências do governo central. Portanto, é importante que as autarquias locais disponham de autonomia suficiente nos dois lados do orçamento. *Mutatis mutandis*, o mesmo aplica-se aos governos e eleitorados regionais.

2.3 Estabilidade do enquadramento orçamental

Disposições financeiras para os governos locais que mudam frequentemente e sob discricionariedade de governos de nível superior dificultam o prosseguimento de políticas coerentes por parte das autarquias locais e a adopção da eficiência na afectação de recursos. Quanto mais os governos de nível superior intervierem nas restrições orçamentais dos governos locais e mais volatilidade criarem com esta atitude, mais enfraquecerão os incentivos e a capacidade dos governos locais para conduzirem políticas responsáveis e sustentáveis. Por isso, as restrições orçamentais dos governos subnacionais e as regras que ditam a sua evolução diacrónica devem ser claramente definidas e previsíveis.

Mais, enquadramentos orçamentais locais instáveis podem conduzir a problemas de restrições orçamentais *brandas*. Se os recursos que recebem do governo central mudam frequentemente e de maneiras imprevisíveis, os governos locais serão tentados a sobre-despender as suas dotações financeiras quando estas forem baixas e depois a requerer recursos adicionais ao governo central, ameaçando com o encerramento de serviços públicos sensíveis na eventualidade de não obterem fundos adicionais. Quanto mais financeiramente dependentes os governos locais forem do governo central, mais plausível é a sua capacidade de sequestrarem o governo central, não lhe deixando outra opção que não seja avançar com transferências adicionais. Portanto, o lado negro de um sistema volátil e discricionário de transferências do governo central é o desenvolvimento de restrições orçamentais brandas ao nível local. Estas encorajam os governos locais a despenderem regularmente acima das suas dotações orçamentais iniciais. Uma cultura generalizada de restrições orçamentais brandas torna o dilema entre os benefícios e os custos de bens e serviços públicos a nível local cada vez mais irrelevante para os decisores locais e os seus eleitorados, causando despesa local crescente e cada vez menos eficiente. O que parece ser um regime de controlo apertado das finanças locais por parte do governo central afinal redundando no seu contrário.

2.4 Atribuição de despesas

O princípio de eficiência que subjaz à equivalência orçamental requer que as políticas públicas respondam às preferências dos cidadãos. Com efeito, a possibilidade de resposta a diferenças nas preferências locais é uma justificação nuclear para a descentralização do sector público administrativo. Esta perspectiva constitui a essência do *Teorema da Descentralização* de Oates (1972), que afirma que, na ausência de externalidades e economias de escala, um sistema descentralizado de administração, segundo o qual governos locais e regionais fornecem diferentes pacotes de impostos e bens públicos e permitem aos cidadãos escolher a combinação que mais apreciarem, não é pior do que um sistema centralizado. Na presença de diferenças fortes nas preferências locais sobre bens e

serviços públicos, a governação descentralizada é provavelmente muito melhor do que um sistema centralizado.⁴

As externalidades criam um dilema entre a eficiência ganha por mover políticas para níveis superiores de administração e o bem-estar perdido por não responder à heterogeneidade nas preferências ou nos custos ao nível local. A presença de economias de escala na provisão de serviços públicos leva a um dilema similar, neste caso entre o ajustamento à heterogeneidade nas preferências e a redução nos custos de provisão. Enquanto as preferências forem homogéneas, as economias de escala sugerem atribuir a política a uma circunscrição de nível superior por forma a esgotar todas as vantagens de custo. Mas se as preferências diferirem, os custos de bem-estar da uniformidade podem exceder os ganhos de eficiência da centralização. Isto fornece um critério para decidir sobre o nível adequado de provisão de serviços públicos. Tomando as externalidades e as economias de escala em conta, este argumento conduz a uma versão do *princípio da subsidiariedade*, o qual, por exemplo, está na base da atribuição de competências públicas na União Europeia: *políticas públicas para as quais as preferências regionais sejam heterogéneas devem ser atribuídas ao nível mais baixo de governo que as conseguir prover eficientemente*.⁵

Na medida em que a reforma projectada das finanças públicas locais e regionais em Portugal se concentrará nas receitas dos governos subnacionais, deixando a atribuição de despesas largamente inalterada, não nos queremos deter neste tema mais do que o suficiente para enunciar os princípios acima.

3. Atribuição de Receitas

3.1 Princípios

A equivalência fiscal exige que, em todos os níveis de governo, aos cidadãos seja cobrado o custo total dos bens e serviços públicos que receberem. Isto sugere um sistema descentralizado de tributação no qual todos os governos tenham recursos próprios suficientes para financiar as suas despesas a partir de impostos cobrados nas respectivas áreas de jurisdição. Tal implica que os governos locais não utilizem impostos cuja incidência recaia fora das suas próprias áreas jurisdicionais, como sucede no caso de impostos sobre o lucro das empresas. Por exemplo, um tributo local sobre uma central de produção de electricidade cujo produto seja consumido noutras áreas jurisdicionais não se afigura como um imposto local elegível porque a sua carga será fundamentalmente suportada por não-residentes (*exportação fiscal*).

⁴ Idiossincrasias locais na tecnologia ou nos preços dos factores de produção podem também motivar a descentralização da função afectação.

⁵ Pisani-Ferry e von Hagen (2003).

Todavia, se os contribuintes forem móveis, a tributação descentralizada resulta em importantes externalidades: a eventual redução na taxa decidida por uma autarquia local atrai contribuintes de outras circunscrições. Em consequência, a base e a receita fiscais de outros governos locais cairão. A combinação de mobilidade do contribuinte e tributação descentralizada expõe as autarquias locais a concorrência fiscal que, numa *corrida para baixo*, pode levar a taxas excessivamente reduzidas e, em resultado, a quantidades e qualidade dos bens e serviços públicos locais insuficientes em todo o lado. Adicionalmente, distorções fiscais emergem se algumas bases forem móveis e outras não, e os governos tributarem os factores móveis menos do que os imóveis.

Além do mais, os governos locais devem aceder a impostos cujas receitas não sejam excessivamente voláteis ao longo do tempo, pois estas exporiam os orçamentos locais a ciclos territorialmente específicos sem os benefícios da função estabilização. Nesta perspectiva, tributos locais sobre a terra e a propriedade são provavelmente os impostos locais mais convenientes.

Finalmente, há que ter em conta a necessidade de assegurar a apropriação política das receitas, o que exige atribuir aos governos locais poder de decisão adequado sobre contribuições suficientemente visíveis nos bolsos dos seus eleitores.

Todos estes argumentos recomendam aos decisores políticos a descoberta de um equilíbrio apropriado entre as forças contraditórias. A resposta convencional a estes problemas combina harmonização fiscal entre governos locais com subsídios verticais de governos de nível superior para os de nível inferior (Olson, 1969; Break, 1980), acompanhada da introdução de outras formas de receita própria, como tarifas ou taxas de utilização. A limitação de diferenças regionais nas taxas de imposto reduz a concorrência ineficiente por recursos fiscais. As transferências verticais podem ser desenhadas por forma a se atingir um maior grau de equidade horizontal entre os cidadãos de diferentes circunscrições locais; isto consiste em reduzir as diferenças entre *necessidades orçamentais* (a despesa local por habitante necessária para assegurar o padrão desejado de bens e serviços públicos locais) e *capacidade fiscal* (a receita potencial por habitante que se consegue cobrar usando taxas padronizadas de tributação) e pagar maiores volumes relativos de transferência aos governos locais em regiões menos prósperas. Além disto, as transferências podem ser desenhadas para induzir os governos locais a produzir bens públicos em condições de minimização de custos.

Uma vez reconhecido este papel das transferências governamentais, a equivalência orçamental não gera quaisquer implicações para a atribuição de impostos concretos a níveis específicos de governação. O que importa é que cada governo disponha de recursos suficientes para financiar as actividades pelas quais seja responsável, no sentido de poder efectuar verdadeiras escolhas quanto aos bens e serviços que provê. Economias de escala na recolha e administração tributárias sugerem a atribuição destas responsabilidades ao governo central mas aquelas são inteiramente compatíveis com a atribuição aos governos locais de alguma autonomia na fixação de parâmetros fiscais, como taxas e isenções.

As transferências verticais do governo central para os governos locais levantam uma série de questões. Primeira, elas podem ser concebidas como subsídios incondicionais calculados numa base *per capita* para os residentes numa determinada circunscrição local ou como subsídios condicionais cujo montante depende da provisão de certos bens ou serviços. Subsídios incondicionais permitem aos governos locais escolherem a combinação óptima de bens e serviços públicos de acordo com as preferências dos seus cidadãos. Por contraste, ao pagar subsídios condicionais, o governo central induz os governos locais a fornecerem mais de determinado bem ou serviço público que estes consideram menos desejável do que o governo central.

Segunda, os subsídios condicionais podem ser desenhados com ou sem efeitos distorcivos nos preços. Para além de aumentar as receitas totais da autarquia local, uma subvenção distorciva altera o custo relativo do bem ou serviço público em questão na circunscrição beneficiária da mesma, o que pode ser justificado para compensar a autarquia por externalidades positivas beneficiando outras circunscrições locais. Todavia, a utilização generalizada de subvenções condicionais implica um elevado grau de intervenção do governo central nas escolhas dos governos locais, com o efeito de estes perderem apropriação política pelas políticas que aplicam e responsabilização pelos resultados das mesmas perante os seus eleitores. Isto torna-se ainda mais problemático se as condições do subsídio estiverem definidas em termos de recursos (“inputs”) e não de resultados (“outputs”) das políticas em causa. Por exemplo, uma transferência condicional baseada em recursos no domínio da educação poderia ser um subsídio sobre o número de professores no concelho, enquanto que uma transferência baseada nos resultados poderia ter o seu valor dependente do número de sucessos escolares em estabelecimentos da autarquia; esta segunda forma deixaria ao governo local a escolha de quantos professores e outros profissionais contratar para atingir esse objectivo. Subsídios condicionais baseados em recursos enfraquecem o interesse do governo local na provisão eficiente de bens e serviços públicos, bem como a sua responsabilização pela mesma.

Atribuir a responsabilidade pela arrecadação de impostos ao governo central e manter na esfera local a responsabilidade pela provisão de muitos bens e serviços implica um grau elevado de *desequilíbrio vertical* no sector público, *i.e.*, as autarquias locais tornar-se-iam assim muito dependentes financeiramente do governo central. Isto de, facto, acontece em muitos estados unitários. Tal grau elevado de *desequilíbrio vertical* pode comportar consequências negativas. Por um lado, pode destruir o princípio segundo o qual os cidadãos-eleitores pagam os serviços que recebem, assim quebrando a transparência e a apropriação política. Por outro, pode tornar as autarquias demasiado dependentes da discricionariedade do governo central e enfraquecer a sua apropriação política e a sua responsabilização pelas políticas que prosseguirem. Os sistemas de transferências verticais devem, pois, ser concebidos por forma a preservarem o mais possível a transparência, a apropriação política e a responsabilização democrática. A este respeito, os programas de transferências não deverão desincentivar os governos beneficiários a recorrerem a receitas próprias.

Além do mais, a experiência internacional sugere que um grau elevado de desequilíbrio vertical convida a um comportamento estratégico por parte dos governos locais. Estes podem ser tentados a despendar acima dos seus orçamentos para depois pedirem mais transferências ao governo central. Claramente, quanto menos recursos próprios os governos locais tiverem (em percentagem da despesa total), mais eficazmente conseguem ameaçar o governo central com o encerramento de serviços públicos locais essenciais e politicamente muito sensíveis — tais como, escolas e hospitais de âmbito local — e o governo central poderá ser incapaz de recusar transferências adicionais por recear os efeitos políticos de tais encerramentos. Portanto, um grau elevado de desequilíbrio vertical pode resultar em “restrições orçamentais brandas” ao nível local, o que incita a um comportamento financeiramente irresponsável. Uma base de receitas próprias suficientemente forte na esfera local acompanhada da possibilidade de ajustamento em taxas de imposto e outros parâmetros ao nível local protege o governo central da emergência de restrições orçamentais brandas e preserva a responsabilização dos governos locais pelas suas condutas orçamentais perante os respectivos eleitores.

3.2 Tarifas

As tarifas ou taxas de utilização de bens ou serviços públicos são a ilustração mais fiel do princípio da equivalência orçamental no lado das receitas. Podem ser aplicadas nos casos em que o operador consiga impedir fisicamente o acesso de um utilizador individual — se o pagamento não for recebido, o serviço não é entregue. Distribuição de água canalizada e entradas em museus são bons exemplos de serviços em que aquela condição é aplicável. No entanto, há serviços nos quais é difícil ou mesmo tecnicamente inviável restringir o acesso do consumidor. Limpeza e iluminação de arruamentos exemplificam-nos. Os níveis de consumo individuais não são observáveis nestes casos e, em consequência, o financiamento dos custos de provisão não é imputável aos utilizadores individuais.⁶ As tarifas ajudam a promover a afectação eficiente de recursos na medida em que fornecem aos gestores municipais e regionais informação sobre a procura por bens e serviços públicos subnacionais.

Talvez surpreendentemente, muitos serviços tipicamente fornecidos por autoridades locais por esse mundo fora não satisfazem a propriedade de não-rivalidade no consumo que caracteriza um bem público. Com efeito, alguns dos serviços locais mais visíveis afiguram-se muito a bens privados. Distribuição de água e gás canalizados, parques de estacionamento, habitação e educação básica são exemplos proeminentes. Vários tipos de falhas de mercado podem justificar a intervenção pública nestes casos. Primeiro, economias de escala substanciais impedem a concorrência na distribuição de

⁶ O progresso tecnológico altera ao longo do tempo o conjunto de bens com a característica de exclusão de consumidores. Há alguns anos atrás, barreiras físicas de portagem eram indispensáveis para tornar as auto-estradas num destes bens. A impraticabilidade de barreiras em ruas impedia o seu financiamento directo pelos automobilistas. Hoje, a monitorização do consumo e a cobrança por meios electrónicos são aplicáveis virtualmente a qualquer troço viário, tal como uma rua, possibilitando a imposição de pagamento em função da utilização da via.

água, gás ou energia eléctrica, levando autoridades locais a operar estes serviços directamente ou a regular a sua exploração privada. Segundo, externalidades importantes podem estar em jogo. Por exemplo, a subprovisão de tratamento e distribuição de água canalizada, de recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos, de saneamento básico e serviços similares pode resultar na difusão de doenças. Aqui, preocupações de saúde pública tornam a sociedade disponível para pagar mais pela provisão destes serviços do que os consumidores individuais. Analogamente, a sociedade como um todo beneficia do primeiro ciclo do ensino básico mais e acima do benefício individual de cada aluno, o que justifica a intervenção pública. Nestes casos, a provisão pública significa a produção pública de bens intrinsecamente privados ou a regulação pública da sua produção por agentes privados. Em qualquer modo, os governos locais envolvem-se na tarifação destes bens e serviços.

É essencial ter presente que existe um preço ou taxa de utilização *adequado* para os bens e serviços em que os consumidores são excluíveis. A tarifação eficiente requer que a taxa de utilização iguale o custo marginal da produção do bem ou serviço em questão. Os consumidores escolhem então individualmente os seus níveis óptimos de consumo de tal forma que a taxa de utilização iguale o benefício marginal da sua fruição.

Quando os consumidores não são excluíveis, a todos é servida, por definição, a mesma quantidade do bem ou serviço. A afectação eficiente de recursos exige que se escolha a quantidade para a qual o custo marginal de fornecer o bem ou serviço iguale a soma dos benefícios marginais de todos os consumidores.⁷ Se cada indivíduo pagar uma taxa exactamente igual ao benefício marginal que retira da quantidade eficiente, a receita resultante cobre exactamente o custo total. Esta tarifação óptima é conhecida como *tributação de Lindahl*. Todavia, ela é dificilmente aplicável na prática pois os consumidores têm todos os incentivos para subdeclarar os seus benefícios marginais no sentido de pagarem uma tarifa menor.⁸ Dada esta constatação, têm que ser definidas taxas de utilização uniformes (iguais para todos os consumidores) de forma a que o custo de produção seja integralmente financiado.⁹

⁷ Trata-se da conhecida regra *Samuelsoniana* para a determinação da quantidade eficiente no caso de um bem público.

⁸ Este problema não é exclusivo das tarifas. Em geral, qualquer sistema fiscal cujas taxas individuais se baseiem na disponibilidade a pagar dos contribuintes falha na revelação da procura verdadeira por bens não-rivais — Barbosa ((1997), pp. 61–63.

⁹ Bens ou serviços específicos podem apresentar desafios particulares, tais como economias de escala e externalidades, cuja consideração apropriada em termos de tarifação exige uma análise detalhada e recomendações adicionais. Existe uma literatura abundante acerca destas matérias. Sobre transportes, ver Button (1993), Fisher (1996), Cap. 19 e, para uma abordagem de economia especial, consultar Pontes (2001); sobre educação, ver Fisher (1996), Cap. 19; sobre serviços de recolha, tratamento e distribuição de água canalizada, ver Bahl e Linn (1992), Cap. 10; sobre controlo de tráfego aéreo, ver Bryant (1996) para um relato jornalístico de alterações de tarifação nos E.U.A.; sobre electricidade, comunicações móveis, habitação social e recolha e tratamento de resíduos sólidos, ver Bahl e Linn (1992), Cap. 11; sobre cuidados de saúde em países em desenvolvimen-

As autoridades locais e regionais introduzem frequentemente critérios redistributivos nos planos tarifários. Tome-se a tarifação da água canalizada (operação em baixa) na cidade de Lisboa como ilustração. A taxa por cada m³ evolui assim: 0,1929 € nos primeiros 5 m³, 0,6338 € entre 6 e 20 m³, 1,4650 € entre 21 e 25 m³, e 1,8380 € acima dos 25 m³.¹⁰ A motivação subjacente é que agregados familiares mais prósperos consomem mais água do que os menos afluente, pelo que a estrutura tarifária apresentada visa actuar como um imposto progressivo. Porém, o consumo familiar de água pode ser um indicador inadequado de rendimento. Uma família de oito pessoas de baixo rendimento pode consumir mais do que uma família de duas pessoas de rendimento elevado. Acresce que a distribuição de rendimento é intrinsecamente uma matéria de afectação interpessoal do rendimento e não deve ser misturada com provisão de bens e serviços públicos. Se o objectivo político é *redistribuir rendimento*, então os governos devem *redistribuir rendimento*, usando para o efeito os instrumentos apropriados, tais como medidas de segurança social.

Tal como indicado na Secção 2, a redistribuição do rendimento não deve ser atribuída a governos locais nem regionais. Mais, a capacidade redistributiva das tarifas em serviços públicos locais típicos é bastante reduzida pois estes representam uma fracção muito pequena nas despesas familiares. Por exemplo, um estudo sobre grandes cidades de países em desenvolvimento mostrou que o peso das taxas de utilização de água canalizada nas despesas familiares é inferior a 3 por cento na maioria dos agregados de baixo rendimento.¹¹ Com cargas tarifárias tão baixas, o ganho de equidade em reduções de preço para os pobres é bastante baixo enquanto que a perda de eficiência pode ser significativa.

to, ver Tibandebage (1999); sobre estradas e infraestruturas de transporte, com ênfase em países em desenvolvimento, ver Calvo (1998), bem como Heggie e Vickers (1998).

¹⁰ Plano tarifário vigente em Junho de 2012 para a generalidade dos consumidores domésticos, imposto sobre o valor acrescentado (IVA) incluído. Os preços para pessoas colectivas são mais elevados. Recentemente, o operador deste serviço introduziu um plano adicional que ajusta o preço em função da dimensão do agregado familiar, mantendo a estrutura progressiva por escalões. Existe, ainda, uma tarifa plana mensal em função da dimensão dos contadores (variando entre 4,10 euros para um calibre de 15 mm e 2.064,29 euros para um calibre de 300 mm, no caso dos consumidores domésticos). O consumo de água na cidade é também usado como uma variável substituta para o consumo de drenagem e tratamento de águas residuais. Assim, duas taxas uniformes adicionais estão incluídas nas facturas de água canalizada: uma taxa plana mensal de 0,3151 euros por m³ e uma taxa diária de 0,0410 euros. Finalmente, o governo central utiliza a factura da água para arrecadar um imposto ambiental de 0,0294 euros, acrescido de IVA, consignado à gestão da bacia hidrográfica regional.

¹¹ Os pesos diminuem à medida que o rendimento familiar aumenta. Os dados foram calculados por K. Hubbel e são citados em Ball e Linn (1992). As cidades estudadas são São Paulo (Brasil), Bogotá e Cartagena (Colômbia), Adis Abeba (Etiópia), Kingston (Jamaica), Nairobi (Quênia), Seul (Coreia do Sul), Cidade do México (México), Lima (Peru), Manila (Filipinas) e Bangucoque (Tailândia). Apesar de datados (1970–1972), estes números fornecem “uma boa indicação da ordem de grandeza e do grau de variação comumente observados” — Bahl e Linn (1992), p. 286, nota de rodapé 1.

3.3 Fragmentação do sector público

Ao longo das duas últimas décadas, um número crescente de governos, em todos os níveis, criou entidades especializadas na provisão de bens e serviços específicos. De agências burocráticas dotadas de autonomia administrativa, financeira e patrimonial a empresas integralmente detidas por uma unidade governamental, de concessões parcial ou totalmente atribuídas a parceiros privados a fundações públicas, privadas ou de capital misto, uma vasta gama de soluções institucionais existe presentemente em muitos países. Esta variedade costuma designar-se por fragmentação do governo ou do sector público. Com frequência, os governos centrais desbravaram este caminho mas os governos regionais e locais foram lesto a seguir-lhes a pegada.

De ponto de vista da eficiência, existem boas e más razões para delegar funções públicas em tais entidades. Os requisitos operacionais da provisão pública, mesmo no caso da maioria dos bens públicos, são comuns aos enfrentados pela provisão privada. Concentração nos clientes, flexibilidade para contratar nos mercados de bens e factores, contabilidade patrimonial com acompanhamento rigoroso dos centros de custos e proveitos, capacidade de atrair e reter trabalhadores talentosos, todos estes elementos são aplicáveis com maior facilidade em organizações do tipo empresarial do que numa unidade tradicional de serviço público.

Para o propósito deste Relatório, o que interessa são as implicações deste desenvolvimento institucional para a sustentabilidade das finanças públicas subnacionais. Do lado positivo, a delegação de actividades para fora de unidades tradicionais da administração pode levar a menores custos de provisão devido a uma organização mais eficiente. A presença de diferentes operadores efectuando a mesma coisa em diferentes geografias, e libertando informação acerca das suas actividades, disponibiliza referências para avaliar as melhores práticas. A concorrência, pelo menos na atribuição de uma concessão, pode ajudar a oferecer melhores propostas comerciais aos consumidores. Do lado negativo, a fragmentação da administração pode reduzir a transparência das finanças públicas, especialmente quando as novas entidades criadas não ficam dentro do perímetro contabilístico dos governos que as operam. Isto gera oportunidades para negligenciar défices e dívidas do sector público, o que compromete a eficácia dos limites do défice e da dívida e dificulta a monitorização das finanças do sector das administrações públicas.

3.4 Dívida subnacional e sustentabilidade

O princípio da equivalência orçamental implica que as despesas cujos benefícios se espriam por muitos anos e cujos custos se concentrem nos primeiros anos não devam ser financiadas integralmente por impostos contemporâneos. Os contribuintes futuros deverão colaborar no seu financiamento. Isto pode ser conseguido financiando parte das despesas de hoje com dívida pública. Uma ponte, por exemplo, exige despesas de capital durante a fase de construção e proporciona serviços por muitos anos adiante. As gerações futuras beneficiarão dela e, por conseguinte, deverão pagar parte do empreendimento. De outro modo, os contribuintes contemporâneos resistirão à realização

de despesas públicas de capital, de onde resultará a subprovisão de investimento público. Este raciocínio conduz à *regra de ouro das finanças públicas* — e.g., Eichengreen e von Hagen (1995), p. 30 — de acordo com a qual a dívida pública deve ser empregue para financiar despesa pública de investimento mas não encargos correntes, porque estes geram, essencialmente, benefícios contemporâneos. Apesar desta regra ser relativamente grosseira na prática, pois há despesas correntes, como os salários de professores e médicos, que produzem benefícios de longo prazo, ela não deixa de proporcionar um referencial útil para as decisões de financiamento. Na prática, ela requer uma definição rigorosa de despesas de capital, o que não é simples e está sujeito a manipulação contabilística.

Argumentar que o investimento público local deva ser parcialmente financiado por emissão de dívida não é o mesmo que afirmar que os governos locais devam poder emitir dívida eles próprios, já que o governo central pode endividar-se por eles. Esta possibilidade faria particular sentido no caso de o governo central, devido à sua dimensão e à maior estabilidade da sua base fiscal, conseguir obter empréstimos em melhores condições que as autoridades locais. Poder-se-ia pensar que seria útil sujeitar os governos locais às forças disciplinadoras dos mercados financeiros. Porém, os governos locais são demasiado pequenos para emitir obrigações em condições razoáveis, e a experiência internacional mostra que o endividamento através de bancos (detidos pelas próprias autoridades locais) redundava numa muito mais fraca disciplina do que o endividamento através de mercados obrigacionistas concorrenciais. Se o governo central se endividar para servir os governos locais, deverá cobrar-lhes a mesma taxa de juro que ele próprio tiver de pagar. A subsidiação do endividamento local pelo governo central levará a investimento público local excessivo e, em última análise, a demasiado endividamento do governo central.

Discutir se as autoridades locais poderão ou não ser autorizadas a endividar-se directamente é também uma questão de governação orçamental. Por um lado, os governos locais poderão utilizar a dívida estrategicamente para extrair mais recursos do governo central. Poderão acumular dívida que sejam incapazes de servir, dados os seus recursos fiscais próprios, e forçar o governo central a resgatá-los. Quanto menos recursos próprios e menor discricionariedade sobre os respectivos parâmetros de receita e despesa tiverem os governos locais, menor capacidade possuirá o governo central para recusar resgates a governos locais em apuros financeiros e responsabilizá-los pela sua má conduta orçamental, pelo que mais restringidas as autoridades locais deverão ser na sua capacidade de acesso a crédito. Por outro lado, restringir a dívida pública local exige não apenas limites à dívida formais mas também o acompanhamento apertado das contas públicas locais de modo a garantir que os respectivos governos não acumulam dívidas escondidas através de entidades fora do perímetro orçamental e atrasos nos pagamentos a fornecedores. Se as autoridades locais forem autorizadas a endividar-se elas próprias junto do mercado, deverão então existir regras e mecanismos institucionais para rectificar situações de endividamento excessivo e assegurar a responsabilização dos governos locais. Por exemplo, através do Capítulo 9 do Código de Insolvências norte-americano, os governos municipais podem ser colocados sob administração judicial e protecção contra os seus credores de modo similar ao das empresas privadas. Na Alemanha, as cidades com dívidas excessivas podem

ser colocadas sob controlo financeiro e administrativo dos respectivos governos estaduais, privando o presidente (“mayor”) e o conselho da cidade dos seus poderes executivos.

As economias locais e as bases fiscais das autoridades locais são, necessariamente, mais voláteis do que a economia nacional e a base fiscal do governo central. Isto implica que o endividamento local deve adoptar padrões de prudência mais exigentes do que o central. Controlo inadequado sobre agregados de despesa ou previsões de receita irrealistas acabam, finalmente, em acréscimos no nível de dívida.

Considere-se o caso dos atrasos no pagamento a fornecedores. Trata-se de facturas de bens ou serviços entregues a uma unidade administrativa que se mantêm por liquidar após a data de vencimento e que acrescem à dívida de curto prazo. Embora possam subsistir alguns problemas de fiabilidade na contabilidade patrimonial dos municípios portugueses, é interessante atentar na correlação elevada e na enorme proximidade entre compromissos por pagar e dívida de curto prazo documentadas no Quadro 1. Os atrasos são um problema tipicamente encontrado em unidades governamentais carecidas de características importantes de solidez na gestão financeira. Pelo menos quatro razões parecem favorecer a emergência de atrasos nos pagamentos. Primeira, procedimentos de decisão orçamental que não conseguem reconhecer relações intertemporais no orçamento. Se uma encomenda efectuada no ano t com data de pagamento no ano $t+1$ não for registada no sistema de informação no momento em que o compromisso de liquidação for assumido (*i.e.*, ano t), provavelmente irá cair com surpresa na execução orçamental do ano seguinte quando a factura for apresentada para pagamento. A ausência de reserva de caixa suficiente no ano $t+1$ para honrar o compromisso anterior desencadeia um atraso.

Segunda, mesmo havendo um registo do compromisso anterior de pagamento, podem ocorrer falhas na constituição da reserva do financiamento adequado se a mesma não estiver integrada com a aplicação informática de contabilidade. Este caso é típico em organizações que operam um sistema contabilístico apenas com base de caixa. Idealmente, todas as unidades do sector público deveriam adoptar regras contabilísticas exigindo a integração completa entre as bases de caixa e compromissos. Ambas fornecem informação útil e, em conjunto, dão aos gestores e decisores de política uma visão esclarecedora sobre as interações orçamentais dinâmicas. Diferenças entre as duas perspectivas podem ser substanciais. Por exemplo, de acordo com Carvalho *et al.* (2012, p. 71), os pagamentos efectuados em 2010 por todos os municípios portugueses ascenderam a 7,9 mil milhões de euros, enquanto que os compromissos assumidos nesse ano somaram 10,7 mil milhões de euros.

Terceira, a ausência de tectos à despesa multi-anual reduz a atenção dos gestores e políticos no acompanhamento dos compromissos por pagar.

Quarta, mesmo quando existem regras orçamentais como limites à despesa, ao défice ou à dívida, podem ocorrer derrapagens se a definição dos agregados orçamentais relevantes não for

completa. Por exemplo, um limite à dívida que não inclua as facturas por pagar após a data de vencimento incentiva os governos a acumular atrasos como uma forma de dívida que, de outro modo, seria proibida. A experiência europeia com contabilidade criativa desde o início do euro sugere que este é um problema disseminado na maior parte dos países — von Hagen e Wolff (2006).

Finalmente, se os governos locais estiverem autorizados a endividar-se por direito próprio, eles deverão partilhar a responsabilidade pelas obrigações nacionais relativas a limites à dívida pública. Na Polónia, por exemplo, os governos locais não podem aumentar o seu défice relativamente às respectivas receitas se a dívida agregada do país ultrapassar 50 por cento do PIB. Na Alemanha, os governos estaduais estão sujeitos a uma regra de equilíbrio orçamental ao longo do ciclo económico análoga à que restringe o governo central. Isto assegura que a dívida das administrações subnacionais não compromete os esforços do governo central para cumprir as obrigações internacionais.

4. Enquadramento Institucional e Económico das Áreas Jurisdicionais Portuguesas

Existem duas camadas de governação subnacional em Portugal. A camada regional exerce-se em dois arquipélagos, Açores e Madeira, através de uma autoridade política em cada um, directamente eleita e com jurisdição sobre o respectivo território. A camada local compreende quatro níveis: distrito, supra-municipalidade, município e freguesia. O primeiro está em extinção e o segundo é constituído por associações voluntárias de municípios. As responsabilidades e o financiamento destas emanam, fundamentalmente, dos municípios participantes. Os órgãos políticos das associações são compostos por políticos municipais. Só os municípios e as freguesias dispõem de representantes políticos directamente eleitos.¹² Há 308 unidades territoriais (os “concelhos”) sujeitas a jurisdição municipal, das quais 278 no continente e 30 nos arquipélagos. Os próximos parágrafos salientam alguns factos económicos importantes das circunscrições locais e regionais, já que a economia condiciona substancialmente o leque de configurações viáveis de finanças públicas. Os dados estatísticos referidos nesta e na próxima secções estão documentados no Anexo.

O Quadro 2 mostra o Produto Interno Bruto (PIB) por habitante nas regiões portuguesas NUTS-2.¹³ Há um grau considerável de heterogeneidade entre elas. O PIB *per capita* varia entre 12.600 €, ou 64 por cento da média da UE-27, na região Norte, e 22.300 €, ou 112 por cento da mesma média, na região Lisboa. As características geográficas sugerem como a heterogeneidade física anda de mãos dadas com as assimetrias económicas, particularmente quando se aumenta o

¹² Baleiras (2005) estimou os seguintes pesos no ano 2000 de cada nível na despesa (receita) total consolidada da administração local: 0,02% (0,01%) para os distritos, 7,76% (4,41%) para as freguesias e 92,22% (95,58%) para os municípios. Não há razões para esperar alterações sensíveis ao longo do tempo. Assim, os municípios são o nível de administração local em que este Relatório se concentra.

¹³ “Nomenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas” classifica o território da UE em regiões de acordo com três níveis de agregação.

nível de desagregação territorial. No Quadro 3 vê-se como a população também varia imenso ao longo das regiões NUTS de nível 2, com 3,75 milhões no Norte mas somente 0,76 e 0,43 no Alentejo e no Algarve, respectivamente. As dimensões são ainda menores nos arquipélagos, com cerca de 0,25 milhões em cada. A densidade populacional, uma variável importante para os efeitos de aglomeração e as economias de escala, tanto no desenvolvimento económico como na provisão de muitos serviços públicos, varia entre 23,8 pessoas por km² no Alentejo e 944,5 em Lisboa.

Descendo ao nível do concelho, a Figura 1 ilustra a distribuição da densidade populacional em Portugal (ano de 2008). Existem 106 concelhos com uma densidade inferior a 40% da média continental de 113,8 indivíduos. Estes espaços representam 60,5% da superfície continental e abrigam apenas 10,8% da população agregada de 10,1 milhões de residentes. Há 58 concelhos com menos de 20 habitantes por km²; concentram-se, essencialmente, no nordeste, ao longo da fronteira com Espanha ou um pouco por todo o Alentejo. A maioria dos concelhos nos Açores e na Madeira também tem esta natureza, embora as médias regionais sejam relativamente elevadas (105,4 nos Açores e 308,5 na Madeira). Esta assimetria demográfica espacial traduz-se igualmente numa assimetria económica. Os empregos são menores e tendem a ser menos qualificados em territórios de baixa densidade populacional e, sem surpresa, os rendimentos *per capita* são aí menores.

A Figura 2 evidencia a distribuição do poder de compra por habitante.¹⁴ O poder de compra é menor no território continental central e norte, onde 19 concelhos estão abaixo de 50% da média nacional. A média (não ponderada) do poder de compra nos 106 concelhos com menor densidade populacional (inferior a 40% da respectiva média) corresponde a 64% da média nacional. O papel da urbanização é evidente, com maior poder de compra *per capita* nos concelhos que são capital de distrito (assinalados no mapa) e, claro, nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto. Os concelhos mais urbanizados nos Açores e na Madeira também ultrapassam a média nacional, mas claramente menos do que em termos da densidade populacional.

Finalmente, a Figura 3 indica a distribuição regional do nível global de desenvolvimento económico. Este é medido através de um indicador composto — o *Índice Sintético de Desenvolvimento Regional* (ISDR) — que pondera igualmente três dimensões do desenvolvimento: competitividade, coesão e qualidade ambiental.¹⁵ A qualidade de vida, ou desenvolvimento económico, num local é

¹⁴ O poder de compra é uma variável substituta da despesa privada ao nível concelhio; é um indicador composto produzido pela autoridade estatística oficial de Portugal (INE) a partir de um modelo de análise factorial e combinando variáveis correlacionadas com o rendimento, tais como rendimento colectável, montante de levantamentos de numerário em caixas automáticas, empréstimos à habitação, despesa em restaurantes e número de títulos de registo de propriedade automóvel. A média nacional (continente mais arquipélagos) é normalizada para o nível 100 e a Figura 2 descreve o poder de compra *per capita* de cada concelho como uma percentagem da média nacional. Para mais dados e detalhes metodológicos, consultar INE (2009).

¹⁵ Ver Stiglitz *et al.* (2009), por exemplo, sobre a importância de partir do PIB para medidas complementares de desempenho económico. Cada dimensão no ISDR é, ela própria, uma síntese de vários indicadores. A competitividade territorial agrega o impacto de variáveis que contribuem para as quotas de mercado de actividades

tanto mais elevada quanto mais competitivo, coeso e ambientalmente saudável for o sítio e são estas relações que o ISDR visa quantificar. Somente três regiões (NUTS de nível 3) se posicionam acima da média nacional: Grande Lisboa, Pinhal Litoral e Minho-Lima, todas no litoral. Todavia, contrariamente ao arquétipo convencional, não existe uma clara assimetria litoral-interior no continente. Casos de desenvolvimento intermédio encontram-se em territórios de fronteira no Centro e no Alentejo, e também no Algarve, assim como em regiões próximas da costa. As situações mais problemáticas estão no arquipélago açoriano, Interior Norte (Tâmega, Alto Trás-os-Montes e Douro) e Interior Centro (Pinhal Interior Sul e Pinhal Interior Norte).

5. Estado das Finanças Públicas nos Governos Subnacionais Portugueses

5.1 Posições financeiras globais

O Quadro 4 compara as finanças públicas agregadas em 2011 dos governos regionais e locais com as do Sector Público Administrativo (SPA).¹⁶ Em conjunto, as autoridades subnacionais representaram 13 por cento das receitas efectivas e 12 por cento das despesas efectivas do SPA português. Entre o sector subnacional, a totalidade dos municípios é bastante superior à soma das duas administrações regionais; representa 75 por cento das receitas efectivas subnacionais e 74 por cento das despesas efectivas subnacionais.¹⁷ Em 2011, os governos regionais e locais apresentaram um saldo agregado equilibrado.

O Quadro 5 reporta a capacidade líquida de financiamento anual das administrações regionais e locais em contabilidade nacional, enquanto que o Quadro 4 o fez em contabilidade pública. Das duas administrações regionais, a Madeira teve défices moderados em 2008 e 2009 e défices manifestamente grandes em 2010 e 2011.¹⁸ Em consequência, a dívida pública da Madeira subiu para 3,7 mil M€ em 2011. Em contraste, a administração regional dos Açores manteve os orçamentos próximos do equilíbrio ao longo deste período e, com 0,7 mil M€, um nível de dívida bastante inferi-

localizadas no território (dotação de capital humano, nível de infraestruturas avançadas, economias de aglomeração, etc.). A coesão territorial mede o acesso da população a bens e serviços fornecidos a partir de equipamentos colectivos (saúde, educação, água canalizada, saneamento básico, mobilidade) e a inclusão social (integração étnica, desemprego, criminalidade, desigualdades na distribuição do rendimento, longevidade). Finalmente, o índice de qualidade ambiental visa exprimir uma apreciação global sobre a qualidade e a sustentabilidade na utilização dos recursos naturais (emissões de poluição atmosférica, do solo e sonora, qualidade da água, áreas de reserva ecológica, eficiência energética). A média não ponderada dos três índices parciais fornece uma avaliação global do estado de desenvolvimento económico de cada região. O ISDR e a evolução de todos os índices parciais são descritos em Vala e Pinho (2011).

¹⁶ O conceito SPA corresponde à definição de “Administrações Públicas” utilizada actualmente pelo sistema estatístico nacional.

¹⁷ Faltam os dados de sete municípios no Quadro 4 mas eles são demasiado pequenos para alterar estes pesos.

¹⁸ Estes défices elevados reflectem, sobretudo, a reclassificação de operações (despesas não registadas em anos anteriores e dívida garantida a empresas regionais).

or. Segundo o mesmo quadro, o défice agregado das autarquias locais atingiu um máximo em 2009, com 922 M€, para se transformar rapidamente num excedente de 420 M€ em 2011. Portanto, os municípios realizaram um ajustamento orçamental de 19 por cento das receitas efectivas de 2011 em apenas dois anos. Todavia, acumularam ao longo do tempo uma quantidade considerável de dívida, atingindo 5,7 mil M€ no final de 2011.

O Gráfico 1 mostra a evolução da dívida agregada ao nível local entre 2006 e 2010, decomposta por maturidades. Em 2006, dois terços da dívida municipal era de médio e longo prazos. Em 2010, este peso caiu para 62 por cento. De facto, a dívida de curto prazo revela o crescimento substancial de 44 por cento até 2010, contra os 15 por cento da de médio e longo prazos. Estes desenvolvimentos estão em linha com indicações anteriores sobre atrasos nos pagamentos. Sobre esta matéria, o CFP recomenda às autoridades nacionais que estudem o eventual modo diferenciado como a dívida afecta municípios grandes e municípios pequenos. Recordando a correlação entre dimensão e prosperidade dos concelhos acima assinalada, não é indiferente (em termos de sustentabilidade financeira) concluir que o montante da dívida por habitante ou o peso da dívida nas receitas seja tanto maior quanto menor for a autarquia porque o acesso a receitas próprias para pagar a dívida está distribuído de modo muito heterogéneo. Mais, poderá ser bastante útil compreender quão eficazes têm sido os mecanismos actuais para lidar com municípios em apuro financeiro. As lições desta análise poderão fornecer pistas para reforçar os incentivos das administrações locais para recuperarem e manterem posições financeiras sustentáveis.

5.2 Despesas

O Quadro 6 apresenta as áreas de política pelas quais os governos regionais são responsáveis. De uma maneira geral, dispõem de autonomia legislativa sobre as suas circunscrições em quase todos os domínios de despesa. As responsabilidades de despesa estão definidas na Constituição e nos estatutos político-administrativos de cada região — EPA-A (2009) para os Açores e EPA-M (1999) para a Madeira. A atribuição de deveres aos governos regionais está genericamente de acordo com o que se deveria esperar dos princípios económicos.

A atribuição de despesas aos municípios é sumariada no Quadro 7. De uma maneira geral, a afectação de responsabilidades de despesa segue, novamente, os princípios económicos. As autarquias locais de nível municipal são responsáveis em exclusivo por alguns domínios de despesa (edifícios escolares do 1.º ciclo do ensino básico, rede viária urbana, etc.) enquanto que noutras áreas partilham competências com autoridades regionais ou centrais.¹⁹

O Gráfico 2 ilustra a distribuição da despesa pública entre concelhos, mostrando os 10 maiores e os 10 menores municípios em 2009. A heterogeneidade é grande em toda a distribuição. Com

¹⁹ Informação exhaustiva sobre atribuição de despesa pode ser encontrada em Baleiras (2009, pp. 755–760).

626 M€, Lisboa registou o nível mais elevado de despesa pública, mais de seis vezes o valor da 10.ª autarquia local, Matosinhos. O menor montante despendido foi 1,5 M€, no Corvo. As diferenças relativas entre os dez concelhos de menor despesa são um pouco menores que entre os 10-Mais.

Este elevado grau de heterogeneidade também é bastante visível no Quadro 8, que faculta algumas medidas estatísticas sobre a despesa municipal em 2009. Os dispêndios locais diferem muito na sua dimensão. Os 10 maiores concelhos contribuíram para 23 por cento da despesa total ao nível municipal. A mediana diz que 154 concelhos despenderam 14,4 M€ ou menos, enquanto que Lisboa sozinho despendeu 626 M€. De uma forma geral, a dimensão absoluta é tanto maior quanto maior é o rácio de urbanização. Os números *per capita*, no entanto, são muito menos heterogéneos. A despesa máxima (3.499 €, nas Lajes das Flores) foi 3,2 vezes maior do que o valor médio, enquanto que o mesmo rácio em unidades absolutas foi 24,4.²⁰ Assim, a heterogeneidade em termos de despesa por indivíduo é muito menos significativa do que a heterogeneidade em termos de níveis absolutos de despesa. Isto também emerge com clareza ao comparar o Gráfico 2 com o Gráfico 3, o qual exhibe os concelhos 10-Mais e os 10-Menos em termos de dispêndio *per capita*. Por exemplo, Lisboa não figura nos 10-Mais do Gráfico 3, nem o Corvo nos 10-Menos, com circunscrições de baixa densidade a ocupar as primeiras posições. Este perfil diferente deve-se aos programas de transferências.

O Gráfico 4 apresenta a ventilação da despesa municipal segundo as funções económicas. Com 30 por cento da despesa total, os encargos com pessoal são a maior parcela, seguidos de compras de bens de capital (26 por cento) e compras de bens e serviços (24 por cento). Ao nível local, as transferências constituem 15 por cento do dispêndio total.

O Gráfico 5 mostra a despesa municipal total segundo vários conceitos. A linha de cima descreve o andamento das despesas (inicialmente) orçamentadas, ligeiramente acima de 13 mil M€ em 2009 e 2010. Em contraste, a despesa executada na base de compromissos foi de apenas 11 mil M€ e caindo mais fortemente do que a despesa orçamentada no ano de 2010.²¹ Curiosamente, como é discutido abaixo, as receitas inicialmente orçamentadas tendem a exceder largamente as receitas executadas. Estas diferenças há muito conhecidas não são independentes da composição dos parlamentos locais. Todos os presidentes de junta têm assento na assembleia municipal e, em conjunto, ocupam até 50 por cento, menos um, do número de lugares do órgão. Com frequência, a aprovação do orçamento e do plano de investimentos requer, pelo menos, uma despesa emblemática em cada freguesia nos documentos previsionais, mesmo que a escassez de receita executada torne depois impossível prover essa actividade. A prática, até à adopção em 2012 da lei dos compromissos, de

²⁰ O coeficiente de variação fornece ainda outra perspectiva sobre a dispersão destas distribuições. Em média, os desvios da dimensão absoluta relativamente à sua média representaram 168 por cento desta. Na distribuição da dimensão por habitante, os desvios valem, em média, 51 por cento do montante médio.

²¹ Há evidência forte acerca da presença de ciclos político-económicos na despesa e na dívida municipais [Veiga e Veiga (2007) e Baleiras e Costa (2004)], o que pode ajudar a explicar o decréscimo no ano pós-eleitoral de 2010.

autorização da despesa sujeita ao cabimento do dispêndio mas independentemente do cabimento da receita, também contribui para explicar as diferenças substanciais entre previsão orçamental e execução orçamental. As dificuldades crescentes de financiamento nos anos recentes, a somar a estes procedimentos orçamentais, poderão ter contribuído para o problema, actualmente bastante sério, de atraso nos pagamentos. Para compreender este ponto, note-se que a taxa de execução da despesa comprometida²² excedeu a taxa de execução da receita liquidada²³ em 16 por cento, em média, entre 2006 e 2010. Portanto, os municípios encontraram obstáculos crescentes para financiar os compromissos de despesa nos anos recentes. A evolução da dívida de curto prazo exibida no Quadro 1 combina bem com esta afirmação. As despesas na base de fluxos de caixa são ainda menores em comparação com as despesas orçamentadas. As diferenças entre despesas (inicialmente) orçamentadas e despesas executadas apontam para debilidades sérias no enquadramento da orçamentação local e suscitam dúvidas acerca da relevância dos orçamentos locais na presença de uma intervenção pesada do governo central. A intervenção forte do governo central pode redundar numa apropriação política fraca da despesa local por parte dos governantes municipais e contribuir para apuros na sustentabilidade financeira local, como se salientou sobejamente nas Secções 2 e 3.

5.3 Receitas dos governos regionais

Em termos da atribuição de receitas, os Açores e a Madeira dispõem de considerável autonomia. Cada região tem direito à totalidade das receitas fiscais cobradas nas respectivas circunscrições e os parlamentos regionais podem definir isenções e fixar taxas abaixo das que prevalecem no território continental (uma redução até 30 por cento no IVA e nos tributos sobre o rendimento, limites variáveis nos outros impostos de acordo com as suas legislações específicas).²⁴ Embora a lei autorize as regiões a adoptar novos impostos, com incidência exclusiva sobre os seus territórios, nenhum foi criado até agora. Os elementos estruturais das finanças públicas são definidos na lei das finanças regionais, na medida em que é ela que estabelece limites de dívida, fixa os poderes tributários da administração regional em detalhe e desenha os programas de transferência a favor das regiões.

5.4 Receitas dos governos locais

O Gráfico 6 compara as receitas municipais de acordo com os mesmos conceitos empregues no Gráfico 5 para as despesas. Mostra que as receitas inicialmente orçamentadas em 2006 e 2010 representaram 159 por cento e 165 por cento, respectivamente, da execução da receita cobrada. A taxa de execução das receitas liquidadas ao nível local foi em 2010 de 62 por cento, a menor nos

²² Taxa de execução da despesa comprometida: rácio da despesa comprometida em relação à despesa (inicialmente) prevista, em percentagem.

²³ Taxa de execução da receita liquidada: rácio da receita liquidada em relação à receita (inicialmente) prevista, em percentagem.

²⁴ Na sequência do memorando de entendimento de 2012 entre o governo da Madeira e o governo central, as diferenças máximas das taxas de imposto insulares face às do continente foram bastante comprimidas.

últimos cinco anos. Tal como no caso da despesa pública local, isto sugere a existência de debilidades sérias no processo orçamental municipal; o orçamento inicial não é uma via segura para guiar a execução da despesa ou a cobrança da receita.

A repartição das receitas locais por funções económicas é apresentada no Gráfico 7. A maioria das receitas provém de fundos municipais (34 por cento),²⁵ seguidos de impostos locais (26 por cento) e outras transferências (20 por cento). Os proveitos de licenças e da venda de bens e serviços contribuíram unicamente com 14 por cento para as receitas dos governos locais. Vale a pena notar que esta repartição deverá ser influenciada pela fragmentação dos municípios, pois muitas actividades mercantis têm sido passadas, ao longo dos anos, para entidades fora dos orçamentos municipais.

Alguns impostos indirectos, cujos réditos revertem a favor das autoridades locais, são, de facto, exógenos às mesmas porque todos os respectivos parâmetros são fixados pela Assembleia da República. Neles se incluem o Imposto Único de Circulação (IUC, na parte destinada aos municípios), o Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT), o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) incidente sobre prédios rústicos, bem como os antigos tributos Sisa e Imposto Municipal sobre Veículos (IMV), entretanto extintos mas que ainda produziram receita em 2009. Como os municípios não podem influenciar a receita destes impostos, devemos considerá-los como transferências do Estado. Um argumento análogo aplica-se aos impostos sobre o consumo e o jogo. Ao mesmo tempo, a classificação oficial da chamada *participação variável no Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares* (IRS) como transferência para os municípios é injustificada porquanto estes podem devolver aos contribuintes locais o produto dessa participação. Com efeito, as assembleias municipais decidem em cada ano a percentagem da devolução e, por conseguinte, quanta receita deste imposto acabam por reter. Em face destes argumentos, reclassificamos no Anexo os impostos e as transferências, o que explica a “classificação alternativa” no Gráfico 7. A passagem da classificação oficial a esta reduz o peso dos impostos nas receitas locais de 32 para 26 por cento e acresce o peso das Outras Transferências em 6 pontos percentuais.

Com esta classificação alternativa, o Quadro 9 mostra que, em média da distribuição municipal, as transferências de níveis de governo superiores (regiões autónomas, Estado e UE) constituem 69% das receitas efectivas locais. Metade das autarquias depende de transferências para 73 por cento ou mais das suas receitas totais.²⁶ Em 2001, as correspondentes média e mediana eram 77,2 por cento e 80,3 por cento, respectivamente. A revisão de 2007 da Lei das Finanças Locais, LFL (2007), contribuiu ligeiramente para reduzir a dependência global face a transferências, sobretudo através da introdução da participação variável no IRS (paradoxalmente, esta é registada como uma transferência nas estatísticas oficiais). A distribuição do peso das receitas próprias é simétrica e, portanto,

²⁵ Correspondem ao grosso das transferências do Estado para os municípios.

²⁶ O leitor interessado pode encontrar em Baleiras (1997, 2005) registos anteriores destas estatísticas.

também exhibe grande heterogeneidade. Tipicamente, quanto mais urbanizada for uma circunscrição, maior é a sua capacidade fiscal própria e menor é a sua dependência face a transferências de níveis de governo superiores. Por um lado, isto indica que o governo central usa as transferências para os municípios para reduzir iniquidades económicas entre concelhos e atingir uma distribuição mais equilibrada das finanças públicas.

Por outro lado, aquela relação implica que quanto mais pequenos e menos prósperos forem os concelhos, menor capacidade terão para se ajustar a alterações nas condições económicas locais ou globais ou a situações de apuro financeiro. O elevado grau de dependência face ao Estado enfatiza a necessidade de regras sobre transferências intergovernamentais estáveis, fiáveis e transparentes para que os municípios disponham de um enquadramento adequado para a gestão pública sustentável e eficiente.

5.5 Contabilidade nos níveis subnacionais de governação

Todas as entidades públicas devem usar sistemas contabilísticos nas ópticas de caixa e patrimonial. Os dois complementam-se um ao outro com informação bastante útil. A focalização exclusiva na contabilidade patrimonial pode induzir os gestores em erro, sobretudo a propósito da capacidade efectiva de angariação de receitas. Basear-se apenas em fluxos de caixa também pode ser enganador, particularmente no que a compromissos de despesa e à necessidade de providenciar antecipadamente o seu financiamento diz respeito. Uma utilização judiciosa de ambos os padrões minimiza o risco de negligência de informação útil para a gestão sólida das finanças públicas. Embora alguns problemas de fiabilidade com contabilidade patrimonial ainda precisem de ser resolvidos, é elucidativo atentar em quão enganadores acerca da orientação da política podem os números ser se a gestão das finanças públicas seguir apenas uma perspectiva. Para os anos 2006 a 2010, os saldos globais efectivos na base de caixa (patrimonial) para os 308 municípios foram (milhar de milhão de euros): +0,3 (-1,8), +0,4 (-1,5), +0,0 (-1,4), -0,4 (-2,4) e +0,2 (-2,3).²⁷

Relacionado com este assunto está a utilização de múltiplas contas bancárias pelas entidades públicas. Quanto menos contas uma entidade usar, mais fácil se torna para os seus gestores seguir o dinheiro e manter o controlo dos saldos de caixa. Além disto, uma gestão consolidada dos excedentes e défices de tesouraria optimiza o retorno financeiro para o seu detentor. Estas ideias básicas parecem bastante úteis em face da fragmentação significativa da administração no nível regional e em muitos concelhos. Sugerimos, por isso, que cada grupo regional, municipal e de freguesia adopte um sistema de conta única de tesouraria (*"treasury single account"*). Com este sistema, cada entidade teria a sua própria conta mas esta consolidaria com as contas de todas as outras entidades pertencentes ao mesmo grupo. Uma gestão centralizada pela unidade *"holding"* (entidade gestora das participações do grupo) desta conta consolidada melhoraria o acompanhamento dos fluxos de caixa

²⁷ Dados de Carvalho *et al.* (2012).

pela autoridade política máxima no seio do grupo e ainda daria a este mais poder negocial para conduzir operações de excedente ou escassez de tesouraria com o banco. Este banco (único) poderia ser o Tesouro do Estado (*Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público*) ou um banco comercial. O artigo recente do FMI por Pattanayak e Fainboim (2011) explica o que é uma conta única de tesouraria e pode inspirar um modelo para as autoridades subnacionais portuguesas.

A maioria das autarquias locais mantém operações fora do orçamento sob a forma de serviços municipalizados e empresas municipais. Estas entidades fornecem, essencialmente, serviços especializados no âmbito da missão dos municípios (que são as unidades “holding”). Salvo melhor conhecimento, Carvalho *et al.* (2012) compilaram a informação mais completa e publicamente disponível sobre a dívida satélite das autarquias locais, da qual se destacam os dados no Quadro 10 (serviços municipalizados) e no Quadro 11 (empresas municipais). Os números não estão consolidados no seio dos grupos municipais, pelo que a soma dos três subtotaís (municípios, serviços municipalizados e empresas municipais) deve ser interpretada com cuidado. A dívida de todos os serviços municipalizados em 2010 ascendeu a 147 M€, da qual 64 por cento tinha maturidade até um ano. O Sector Empresarial Local devia 1.787 M€ na mesmo ano, com a dívida comercial a representar apenas 0,03 por cento deste valor.

5.6 Discrepâncias de dados

Para manter finanças públicas sãs ao nível local, é necessário acompanhar os desenvolvimentos locais de forma oportuna e abrangente. Actualmente, isto é difícil porque os dados relevantes estão dispersos por várias fontes que, com frequência, não são coerentes, como a preparação deste Relatório demonstrou ao CFP.

Os dados oficiais sobre finanças públicas locais estão disponíveis nos sítios Internet da *Direcção-Geral do Orçamento* (DGO) e da *Direcção-Geral das Autarquias Locais* (DGAL) — “Portal Autárquico”. Ambos oferecem apenas dados retrospectivos e em contabilidade pública. A DGO publica números agregados mensalmente, enquanto que a DGAL fornece a execução no final do ano por cada um dos governos individuais. Os orçamentos iniciais não são disponibilizados por nenhuma destas entidades. Informação adicional sobre governos individuais está acessível a partir dos sítios dos próprios na Internet e num anuário publicado por um consórcio de dois centros de investigação financiado pela *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas* (OTOC).²⁸ A preparação deste Relatório beneficiou imenso destas fontes estatísticas e o CFP reconhece o trabalho notável do respectivo pessoal. Por isso, os exemplos seguintes não podem ler lidos como uma crítica; pelo contrário, eles apenas

²⁸ Esta publicação, *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses*, é uma iniciativa de dois centros de investigação, um da *Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho* e outro do *Instituto Politécnico do Cávado e do Ave*, patrocinada pela OTOC. A última edição é referida neste relatório como Carvalho *et al.* (2012). Reúne e analisa as contas financeiras e patrimoniais de todos os municípios.

reforçam os nossos argumentos a favor de um esforço nacional para melhorar a transparência e a qualidade da informação sobre finanças públicas.

A *Síntese da Execução Orçamental*, da DGO, visa facultar ao público informação fresca (mensalmente) com o menor desfasamento possível. Porém, este objectivo é conseguido à custa da completeza dos dados. Quase todos os meses, falta a execução de alguns governos locais. Por exemplo, a síntese de Junho de 2012 apresenta a conta de Maio da administração local com base em apenas 238 municípios. Estes respondem demasiado tarde, de maneira imprecisa ou os prazos de reporte são demasiado curtos para permitir a prestação completa de informação. Os quadros da DGAL são supostos representar as contas anuais encerradas. Todavia, muitos municípios são autorizados a reportar as suas contas finais ao Tribunal de Contas (TdC) numa data posterior, o que é uma fonte de discrepância entre a informação no TdC e na DGAL.

Outros exemplos de discrepância de informação são dados no Quadro 12. Eles reforçam o argumento segundo o qual a revisão das leis de finanças públicas subnacionais é uma oportunidade para rever os mecanismos de reporte e acompanhamento com o objectivo de simplificar procedimentos e melhorar a transparência e a qualidade da informação nestes subsectores.

6. Observações conclusivas

O Governo português anunciou a vontade de submeter novas leis de finanças públicas locais e regionais à Assembleia da República no final do presente ano. Este Relatório visa contribuir para a reflexão sobre a qual o futuro enquadramento legal se baseará. As secções 2 e 3 disponibilizaram algumas orientações normativas. As secções 4 e 5 reviram o contexto institucional e económico das autoridades subnacionais, assim como o estado actual das finanças públicas nestas camadas de administração. Reunindo os princípios normativos e os desenvolvimentos empíricos, emergem algumas áreas críticas para reformar. Podem ser agrupadas em três categorias: (1) contabilidade, reporte e acompanhamento, (2) apropriação política das receitas e (3) orçamentação de médio prazo. O resto desta secção desenvolve o assunto e apresenta ideias sobre como melhorar a situação actual. O CFP não deseja efectuar propostas detalhadas nesta fase, pois a intenção deste Relatório é preparar o debate público sobre as direcções de mudança. O CFP tenciona comentar propostas específicas mais tarde, durante essa discussão. O Conselho espera que o Relatório possa ajudar o processo de decisão por parte das partes interessadas e dos legisladores nos próximos meses, buscando assegurar tanto a sustentabilidade como a qualidade elevada das finanças públicas subnacionais em Portugal.

6.1 Contabilidade, reporte e acompanhamento

Importa para a sustentabilidade que cada unidade de governo use sistemas contabilísticos em bases financeira e patrimonial eficazes. Apesar dos municípios terem constituído a primeira camada de governo a completar a aplicação de um sistema de contas públicas de base patrimonial em Portugal, e a sua experiência possa ser útil para os esforços actualmente em curso ao nível da sua

aplicação na administração central, a verdade é que algumas imperfeições ainda precisam de ser superadas. A informação sobre finanças públicas tem que ser consistente, comparável ao longo do tempo e entre unidades de governo, abrangente e transparente se se pretender dispor da informação apropriada para decisões de gestão sólidas e orientadas para o futuro e para acompanhar ou 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 que minimizem a margem de interpretações arbitrárias;
- consolidação de contas entre entidades de um mesmo governo — a fragmentação administrativa (incluindo a que existe ao nível central) não pode impedir a adopção de uma visão integrada da totalidade das entidades participadas por cada unidade governativa (um município ou um governo regional): serviços municipalizados, serviços e fundos autónomos, empresas públicas locais e regionais. A ideia é fazer evoluir o universo público para um sistema de verdadeiras contas consolidadas à semelhança do que há muito existe na esfera empresarial;
- partilha de informação — a existência de um banco de dados de finanças públicas minimizaria os custos de cumprimento das obrigações de reporte, aumentaria a transparência e facilitaria o trabalho analítico das entidades monitorizadoras, assim melhorando o conhecimento comum sobre as finanças públicas subnacionais. Em função dos resultados, esta experiência poderia depois ser estendida aos demais subsectores públicos;
- unificação da gestão de tesouraria — com as finalidades de otimizar a gestão de excedentes de tesouraria e permitir o controlo integrado dos fluxos de caixa ao mais alto nível dentro de cada grupo municipal ou regional, todas as entidades a ele pertencentes deveriam partilhar uma estrutura integrada de contas bancárias que possibilitasse a respectiva consolidação.

A sugestão de partilha de informação carece de uma explicação. Actualmente, cada autarquia local reporta dados, às vezes as mesmas variáveis, a diferentes entidades da administração central (*Direcção-Geral das Autarquias Locais, Direcção-Geral do Orçamento, Inspecção-Geral de Finanças, Tribunal de Contas, Instituto Nacional de Estatística*, e provavelmente outras) em diferentes formatos e em diferentes momentos. Isto obriga as unidades subnacionais a afectar recursos humanos e tempo escassos a este fim e é uma fonte de inconsistência na informação. Há alguns atrás, o governo criou a IES — *Informação Empresarial Simplificada* — para resolver um problema semelhante com a prestação pelas empresas de informação contabilística, fiscal e estatística. A IES é um armazém virtual de dados muito grande alimentado directamente, por via electrónica, pelas empresas, de acordo com um calendário estabelecido. Os serviços públicos cujas atribuições requeiram o acompanhamento da informação empresarial podem aceder a esta plataforma de dados partilhados e extrair a informação de que necessitam para levar a cabo as suas tarefas. As economias de escala na gestão de dados pelo sector público são óbvias, bem como as poupanças nos custos de cumprimento de obrigações para as entidades respondentes. Para começar, a *Informação Orçamental Simplificada* (IOS) poderia ser lançada para os subsectores subnacionais. As freguesias e as comunidades intermunicipais, cujas contas não estão facilmente acessíveis junto do público, poderiam também contribuir para o armazém de dados. Mais tarde, com lições desta experiência, a ideia poderia ser estendida aos outros subsectores.

A aplicação eficaz destas sugestões exige tempo, persistência e recursos talentosos já que o rigor e a fiabilidade dos sistemas de informação são um exercício sem fim, por definição. A escassez crescente de pessoal qualificado em muitas áreas da administração pública é um desafio sério para vencer. Talvez fosse uma boa ideia identificar nos próximos meses uma lista detalhada de tarefas a executar e fixar um calendário realista para a sua concretização, determinando claramente quem será responsável por quê e quando. As próximas leis deveriam estabelecer as metas e os prazos por forma a criarem os necessários compromissos e as dinâmicas de execução.

6.2 Apropriação política das receitas subnacionais e suas utilizações

Um pré-requisito importante para manter a boa saúde das finanças públicas é assegurar a percepção, por parte dos eleitores, do custo exacto da despesa pública da qual beneficiam e o montante da sua contribuição para o respectivo financiamento. 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, a restrição orçamental pública torna-se mais clara para todos. Os governos subnacionais portugueses dependem imenso de transferências de níveis superiores de administração. Por um lado, elas são importantes para reduzir as desigualdades na capacidade de acesso a recursos próprios provocadas por um elevado grau de heterogeneidade económica. Por outro, o consequente nível elevado de desequilíbrio vertical pode induzir os decisores subnacionais e os seus constituintes em erro acerca do verdadeiro custo relativo dos serviços públicos, conduzindo a um sistema de transferências incoerente com a função afectação. Para melhorar a apropriação política sobre os recursos públicos subnacionais e as suas utilizações, sem aumentar a carga fiscal nacional, as reformas legislativas no horizonte poderiam considerar as seguintes medidas:

- para os municípios
 - aumentar significativamente o tecto da *Participação Variável* no Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), em troca de menor volume de transferências do governo central, pelo menos para os municípios com capacidade orçamental acima de determinado limiar a determinar politicamente;
 - como alternativa à actual Participação Variável no IRS, introduzir uma derrama visível sobre a colecta líquida de IRS em troca de uma redução no volume de transferências da administração central;
 - elevar a percepção dos contribuintes acerca da restrição orçamental 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 as finanças públicas do município;
 - 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) por forma a reduzir a discriminação do património imobiliário face a outros activos

que não estão sujeitos a um tributo sobre a transferência de propriedade e a mitigar eventuais acréscimos na carga fiscal decorrentes da reavaliação das bases do 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;
 - tomar em consideração ilações da aplicação do programa de ajustamento económico e financeiro da Madeira.

Para ambos os níveis de governo, é importante atentar cuidadosamente nos incentivos económicos por detrás das regras de transferências do Estado. Em particular, as fórmulas de perequação não devem estimular os governos beneficiários a reduzir os seus esforços fiscais. Com efeito, a substituição parcial das transferências do governo central por tributação subnacional, sem aumentar a carga fiscal, pode ser uma oportunidade para otimizar as fórmulas actuais (reduzindo o número de ponderadores), mantendo a orientação redistributiva global e incorporando nelas uma função inversa da capacidade tributável efectiva em cada comunidade.

6.3 Orçamentação de médio prazo

Importa reforçar a orientação virada para o futuro na gestão das finanças públicas em todas as camadas de governação. Regas orçamentais estáveis incorporadas num enquadramento de médio prazo podem servir este propósito. As leis actuais já contêm regras orçamentais mas elas necessitam ser revisitadas. Por um lado, possuem algumas lacunas (dívida comercial, fragmentação do governo, excepções na aplicação das regras). Por outro, tendem a ser substituídas todos os anos por novas restrições impostas pelo governo central, o que leva a que a discricionariedade prevaleça sobre as regras. O forte enviesamento para a gestão orçamental numa base anual que deriva do actual enquadramento esconde efeitos intertemporais relevantes das decisões orçamentais e falha no fornecimento de uma perspectiva de longo prazo adequada aos decisores de política e gestores subnacionais, compatível com a restrição orçamental pública dinâmica. A lei de enquadramento orçamental em vigor já define um quadro de referência de médio prazo para a administração central (artigo 12.º-D). Este poderia ser estendido aos subsectores local e regional, tomando em consideração lições da aplicação em curso e as recomendações do CFP no seu Relatório de 21 de Maio de 2012.

O enquadramento de médio prazo deveria consistir num ambiente orçamental multianual estável com metas compatíveis para a dívida e a despesa. Limites sobre o nível (“stock”) de dívida ajudariam cada governo a adoptar orçamentos anuais financiáveis (ou seja, a assegurar a sustentabilidade financeira) enquanto que tectos anuais de despesa (primária) assistiriam no ajustamento da dimensão do grupo governamental à dimensão da economia respectiva. A definição destes indicadores teria que ser suficientemente abrangente para minimizar a possibilidade de cumprimentos de aparência (de fachada) e de contabilidade criativa. Além disto, deveriam ser definidos de modo a garantir a cada governo o controlo sobre os agregados orçamentais relevantes. Para este efeito, por exemplo, os tectos actuais sobre o serviço da dívida deveriam ser substituídos por limites superiores

ao nível da dívida ou ao rácio da dívida relativamente às receitas. A definição de dívida teria que englobar todos os tipos de responsabilidade, independentemente dos seus usos, indo claramente além do que dispõe o Eurostat nesta matéria. Limites à despesa definidos para um ciclo orçamental de vários anos serviriam o duplo objectivo de ajudar na aplicação de disciplina orçamental e de fornecer pontos focais para um debate público sobre a dimensão de cada governo e das suas actividades principais. De um modo geral, as metas orçamentais e os limites deveriam ser obrigatórios, sendo eventuais desvios apenas aceitáveis em caso de circunstâncias excepcionais e bem definidas.

Tal enquadramento orçamental de médio prazo apenas conseguirá ser eficaz se a orçamentação aos níveis local e regional for séria e realista. As grandes diferenças entre previsões e execuções de despesa e receita municipais assinaladas na Secção 5 aconselham a reforçar os procedimentos locais de previsão.

Um enquadramento orçamental de médio prazo com limites à dívida e à despesa também reforçariam a coordenação orçamental entre camadas de governo e dentro de cada uma. Se o SPA como um todo falhar no cumprimento das suas metas no quadro orçamental europeu e enfrentar penalidades impostas ao país como um todo, todas as unidades de governo em falta nas suas metas deveriam contribuir para o pagamento das penalidades em proporção das suas falhas no cumprimento daquelas. De igual modo, mecanismos de ajustamento pré-definidos para as autoridades que desrespeitarem as suas regras de disciplina orçamental (ver abaixo) deveriam ser desenhadas por forma a ajudar o SPA a restaurar o cumprimento das suas metas. Esta abordagem tornaria as falhas ao nível nacional menos prováveis, melhoraria a sustentabilidade orçamental e seria mais equitativa. De facto, o regime actual segundo o qual todos os governos vêem o seu financiamento reduzido pela lei do Orçamento do Estado qualquer que seja o seu desempenho orçamental falha na recompensa dos comportamentos responsáveis, parece injusta e, em última análise, enfraquece os incentivos para a prudência orçamental nos níveis subnacionais.

Finalmente, as metas orçamentais têm que ser credíveis para se revelarem eficazes. Elas têm que ser acompanhadas tanto por sanções em caso de incumprimento das metas como de mecanismos de ajustamento que recolhem as autoridades numa trajectória sustentável. Enquanto que sanções financeiras contra o desvio face a metas orçamentais há muito que existem na legislação portuguesa, alguma reflexão parece aconselhável sobre a eficácia das soluções em vigor, segundo as quais penalidades financeiras assumem a forma de retenção temporária de transferências do governo central. Mecanismos pré-definidos de ajustamento são necessários para garantir ao público em geral e aos credores que um regresso rápido aos alvos orçamentais acontecerá. Neste contexto, afiura-se útil examinar a eficácia dos mecanismos de correcção incorporados na actual lei das finanças locais (artigos 37.º, 41.º e 42.º).

Bibliografia

- 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/O/Mapa13TaxaEfectivadeTributa%C3%A7%C3%A3oBrutaporTitularidade.pdf>. Acedido: 16 de Julho de 2012.
- BAHL, Roy W. e LINN, Johannes F. (1992), *Urban Public Finance in Developing Countries*, publicado para o Banco Mundial, Nova Iorque: Oxford University Press.
- BALEIRAS, Rui Nuno (1997), *Local Finance in Portugal: Rules and Performance*, Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Economia, *Working Paper* n.º. 320, Outubro de 1997. Também publicado por: Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional, *Documentos APDR*, n.º. 8, Setembro de 1998.
- 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 (2009), “Governação Subnacional: Legitimidade Económica e Descentralização da Despesa Pública”, in José Siva Costa e Peter Nijkamp (coords.), *Compêndio de Economia Regional*, vol. I: Teoria, Temáticas e Políticas, Cascais: Princípi, pp. 723–760 e 775–778.
- BALEIRAS, Rui Nuno (2011), “How to Boost Competitiveness in Low Density Territories? The PROVERE Initiative Case”, in Rui Nuno Baleiras (coord.), *Casos de Desenvolvimento Regional*, Cascais: Princípi, pp. 325–365.
- 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.
- BARBOSA, António P. (1997), *Economia Pública*, Lisboa: McGraw-Hill.
- BREAK, George (1980), *Financing Government in a Federal System*, Washington, D.C.: Brookings Institution.
- BRYANT, Adam (1996), “Who Pays for Air Traffic Control, and How?”, *The New York Times*, 2 de Maio, pp. D1 e D5.
- BUTTON, Kenneth J. (1993), *Transport Economics*, segunda edição, Cheltenham (R.U.): Edward Elgar.
- CALVO, Christina M. (1998), *Options for Managing and Financing Rural Transport Infrastructure*, World Bank Technical Paper n.º 411, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- CARVALHO, João, FERNANDES, Maria José, CAMÕES, e JORGE, Susana (2012), *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses — 2010*, Fevereiro, Edições OTOC, Lisboa: Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas.
- DEO (2012), *Documento de Estratégia Orçamental 2012–2016*, Abril, Lisboa: Ministério das Finanças, disponível em http://www.portugal.gov.pt/media/579836/20120430_deo.pdf. Acedido: 16 de Julho de 2012.
- DGO (2012), *Síntese da Execução Orçamental — Informação Estatística*, edição de Fevereiro, Direcção-Geral do Orçamento, Ministério das Finanças, disponível em <http://www.dgo.pt/execucaoorcament/Paginas/Sintese-da-Execucao-Orcamental-Mensal.aspx?Ano=2012&Mes=Fevereiro>. Acedido: 17 de Junho de 2012.
- EICHENGREEN, Barry e VON HAGEN, Jürgen (1995), *Fiscal Policy and Monetary Union: Federalism, Fiscal Restrictions and the No-Bailout Rule*, Discussion Paper n.º. 12417, Setembro, Londres: Centre for Economic Policy Research (CEPR).

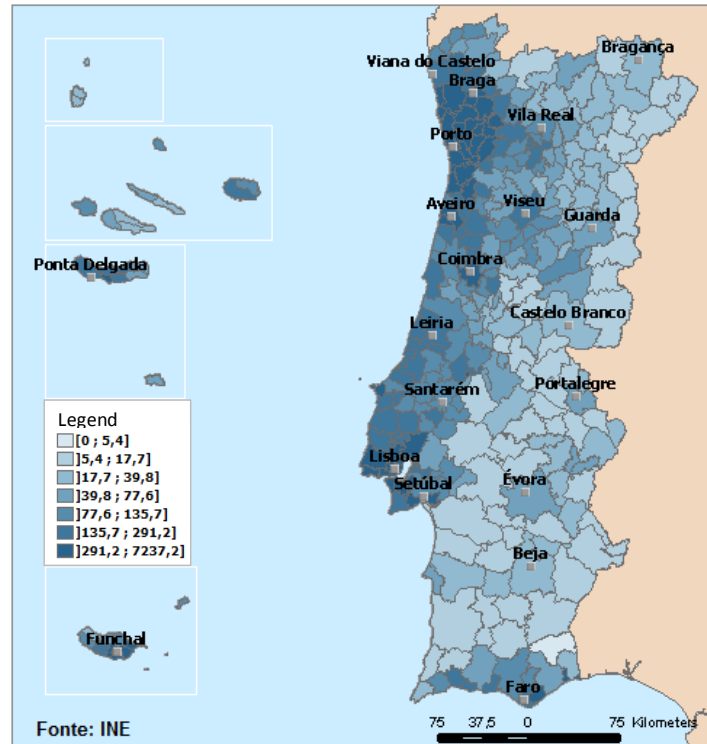
- EPA-A (2009), *Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores*, terceira revisão, Lei n.º 2/2009, de 12 de Janeiro, disponível em <http://digestoconvidados.dre.pt/digesto//pdf/LEX/173/246643.PDF>. Acedido: 4 de Julho de 2012.
- EPA-M (1999), *Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira*, primeira revisão, Lei n.º 130/99, de 21 de Agosto, com a alteração introduzida pela Lei n.º 12/2000, de 21 de Junho, disponível em [http://digestoconvidados.dre.pt/digesto/\(S\(qawzfx45g0nz0155cgi1xlim\)\)/Paginas/DiplomaTexto.aspx](http://digestoconvidados.dre.pt/digesto/(S(qawzfx45g0nz0155cgi1xlim))/Paginas/DiplomaTexto.aspx). Acedido: 4 de Julho de 2012.
- EUROSTAT (2012), Comissão Europeia, *estatísticas regionais em linha*, dados disponíveis em http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database. Acedido: 12 de Junho de 2012.
- FISHER, Ronald C. (1996), *State and Local Public Finance*, segunda edição, Chicago (E.U.A.): Irwin.
- HEGGIE, Ian G. e VICKERS, Piers (1998), *Commercial Management and Financing of Roads*, World Bank Technical Paper n.º. 409, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- INE (2009), *Estudo sobre o Poder de Compra Concelhio — 2007*, N.º VIII, Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, I.P.. Também disponível em http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=NE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=71447548&PUBLICACOESstema=00&PUBLICACOESmodo=2. Acedido: 15 de Junho de 2011.
- INE (2011), Portal electrónico das estatísticas oficiais portuguesas, http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_main&xpid=INE. Acedido: 14 de Junho de 2011.
- INE (2012), *Procedimento dos Défices Excessivos, 1.ª Notificação de 2012*, 30 de Março, disponível em http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaque&DESTAQUESdest_boui=130173427&DESTAQUESmodo=2. Acedido: 5 de Julho de 2012.
- LEI N.º 54/2011, de 19 de Outubro, “Aprova os Estatutos do Conselho das Finanças Públicas, criado pelo artigo 12.º-I da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (Lei de Enquadramento Orçamental), republicada pela Lei n.º 22/2011, de 20 de Maio”, disponível em <http://dre.pt/pdf1sdip/2011/10/20100/0467404678.pdf>. Acedido: 16 de Julho de 2012.
- LFL (2007), Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, “Lei das Finanças Locais”, com as alterações introduzidas pelos artigos 47.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro, e 67.º da Lei n.º 64-B/2011, de 31 de Dezembro.
- MEFP (2012), *Memorandum of Economic and Financial Policies*, terceira revisão, Anexo 1 à carta de intenções de 15 de Março de 2012 das autoridades portuguesas ao Fundo Monetário Internacional, disponível em http://www.portugal.gov.pt/media/371402/2r_mefp_20111220.pdf. Acedido: 3 de Maio de 2012.
- MUSGRAVE, Richard (1959), *The Theory of Public Finance*, Nova Iorque: McGraw-Hill.
- MUSGRAVE, Richard (1986), “The Economics of Fiscal Federalism”, in *Public Finance in a Democratic Society*, Collected Papers of Richard Musgrave, vol. 2, Nova Iorque: New York University Press.
- OATES, Wallace E. (1972), *Fiscal Federalism*, Nova Iorque: Harcourt Brace Jovanovich.
- OLSON, Mancur (1969), “The Principle of 'Fiscal Equivalence': the Division of Responsibilities Among Different Levels of Government”, *The American Economic Review*, vol. 59 (2), Maio, pp. 479–487.
- PATTANAYAK, Sailendra e FAINBOIM, Israel (2011), *Treasury Single Account: An Essential Tool for Government Cash Management*, Departamento de Assuntos Orçamentais, Fundo Monetário Internacional, Technical Notes and Manuals, n.º 11/04, Agosto. Disponível em <http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2011/tnm1104.pdf>. Acedido: 15 de Julho de 2012.
- PISANI-FERRY, Jean, e VON HAGEN, Jürgen (2003), “Pourquoi l’Europe ne Ressemble-t-elle pas à ce que Voudraient les Économistes?”, *Revue Economique*, vol. 54 (3), pp. 477–487.
- PONTES, José Pedro (2001), *Economia do Espaço e do Transporte*, Lisboa: Editora Vulgata.

- PORTAL AUTÁRQUICO (2012), *Portal electrónico de informação sobre os governos locais portugueses*, mantido pela Direcção-Geral das Autarquias Locais, disponível em <http://www.portautarquico.pt/portautarquico/Home.aspx>. Acedido: 23 de Junho de 2012.
- RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS N.º 8/2012, in *Diário da República*, 2.ª série, n.º 31, 13 de Fevereiro, disponível em <http://dre.pt/pdf2sdip/2012/02/031000000/0520305205.pdf>. Acedido: 15 de Julho de 2012.
- STIGLITZ, Joseph E., SEN, Amartya e FITOUSSI, Jean-Paul (2009), *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, disponível em http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf, Acedido: 15 de Junho de 2012.
- TIBANDEBAGE, Paula (1999), “Charging for Health Care in Tanzania: Official Pricing in a Liberalized Environment”, in Maureen Mackintosh e Rathin Roy (coords.), *Economic Decentralization and Public Management Reform*, New Horizons in Public Policy, Cheltenham (R.U.): Edward Elgar, pp. 176–201.
- VALA, Francisco e PINHO, Maria Manuel (2011), “Monitoring Regional Development in a Multidimensional Perspective: The Regional Development Composite Index (ISDR) for the Portuguese NUTS Level 3 Regions”, in Rui Nuno Baleiras (coord.), *Casos de Desenvolvimento Regional*, Cascais: Princípi, pp. 85–106.
- 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, e WOLFF, Guntram (2006), “What do Deficits Tell us About Debt? Empirical Evidence on Creative Accounting with Fiscal Rules in the EU”, *Journal of Banking and Finance*, vol. 30 (12), pp. 3259–3279.

Anexo: Informação Estatística

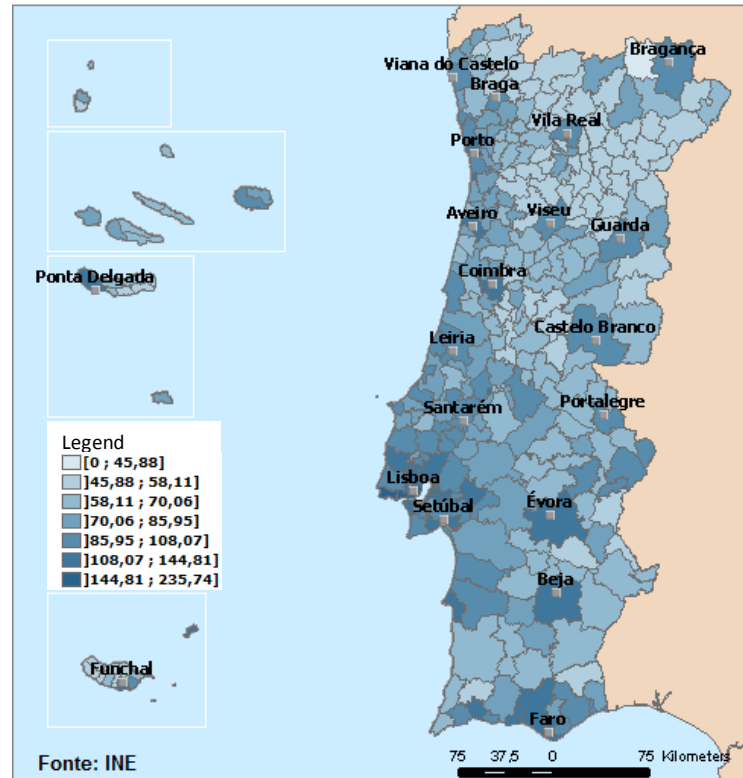
A1. Figuras

Figura 1 — Densidade da população residente em Portugal (hab/km²), por concelhos, 2008



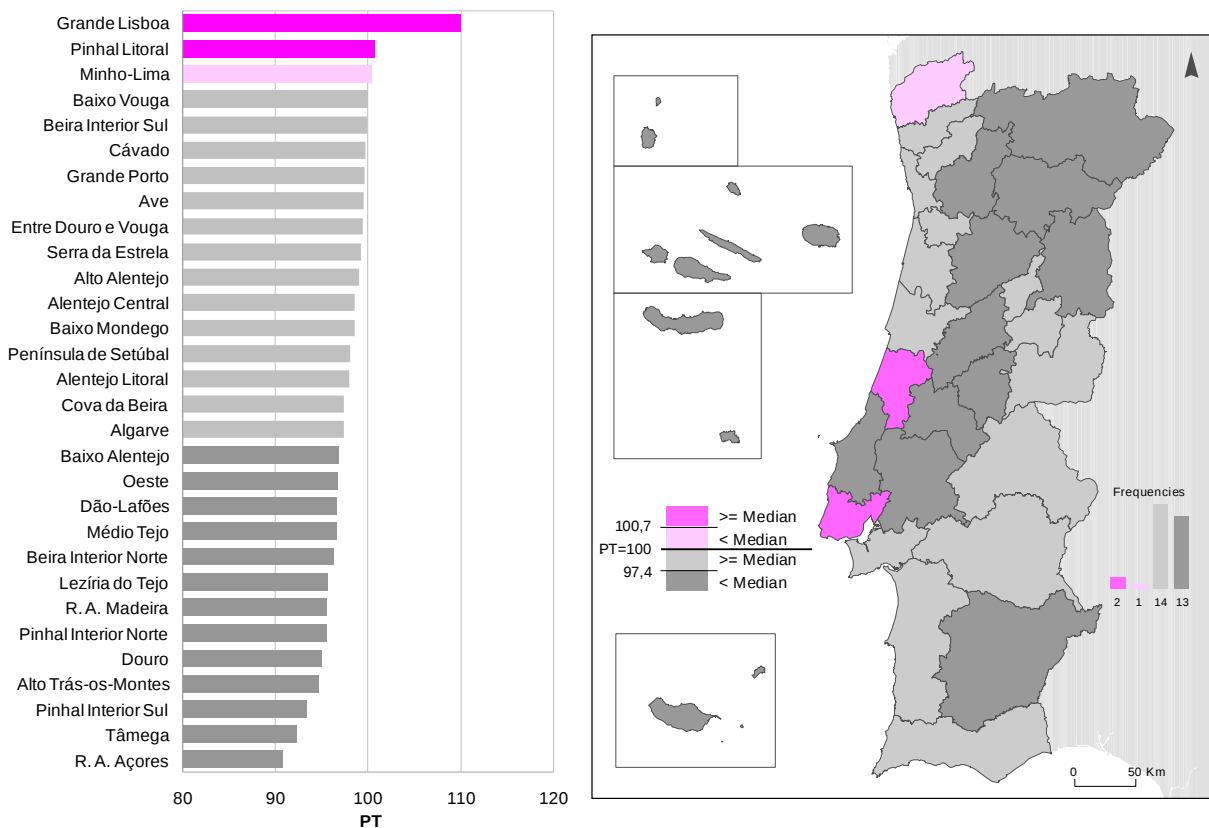
Fonte: Baleiras (2011), baseado em INE (2011).

Figura 2 — Índice de poder de compra por habitante em Portugal, por concelhos, 2007



Fonte: Baleiras (2011), baseado em INE (2011).

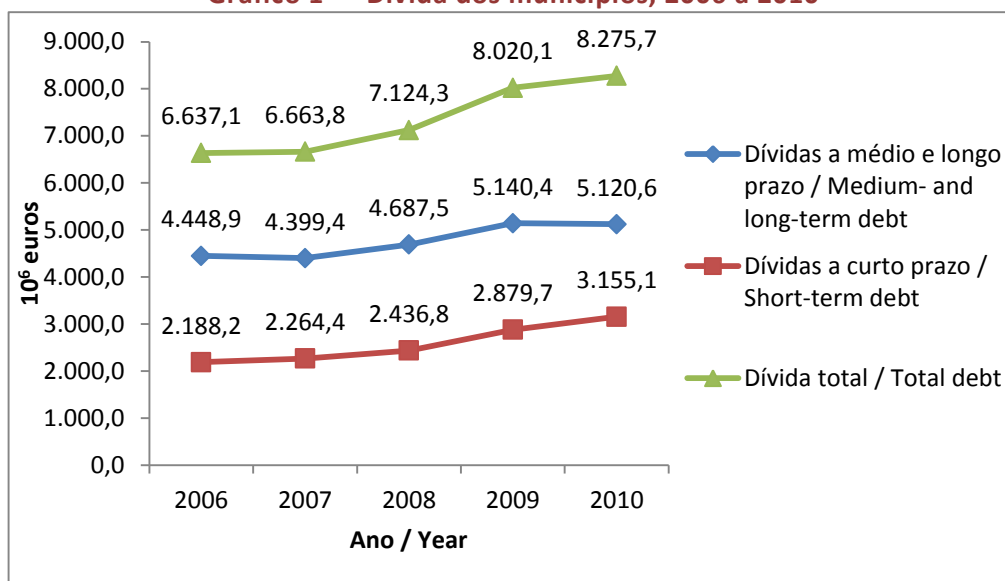
Figura 3 — Índice global de desenvolvimento regional (Portugal = 100), NUTS 3, 2008



Fonte: Vala e Pinho (2011).

A2. Gráficos

Gráfico 1 — Dívida dos municípios, 2006 a 2010

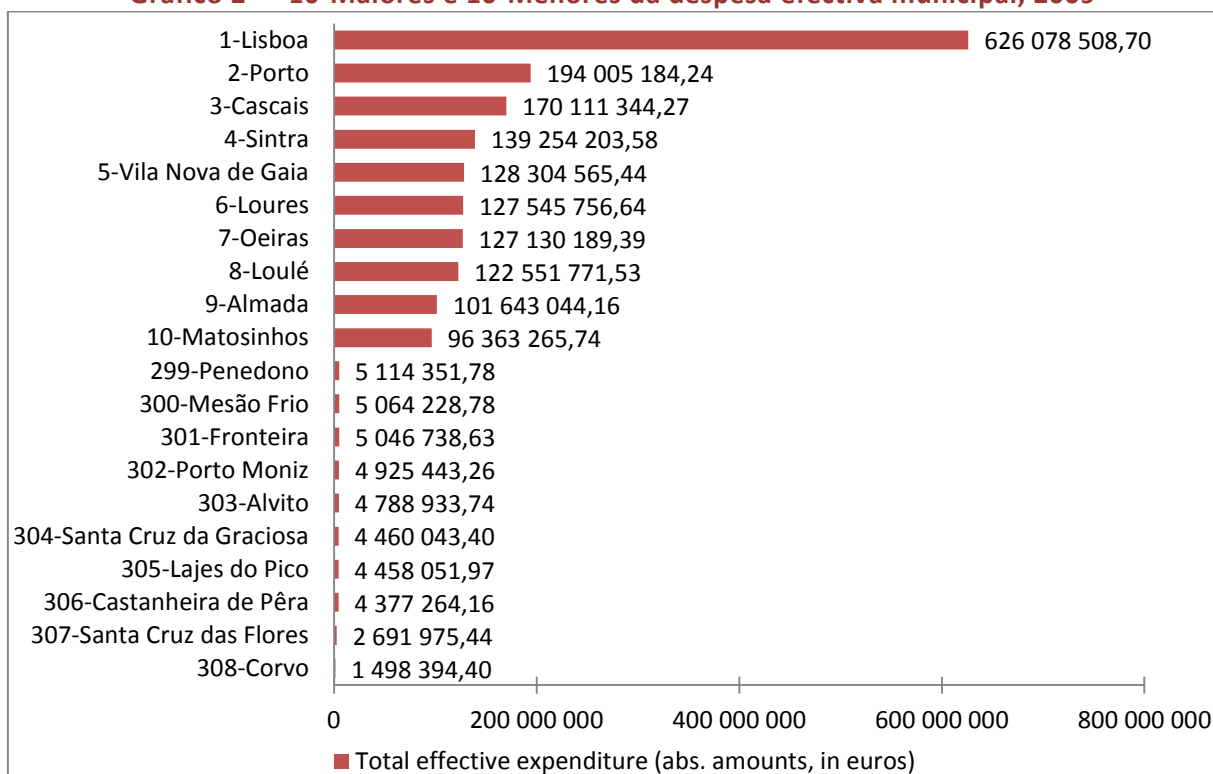


Notas

- Vírgula (ponto) é o separador decimal (de milhares).
- Registos de dívida nos Balanços dos municípios.

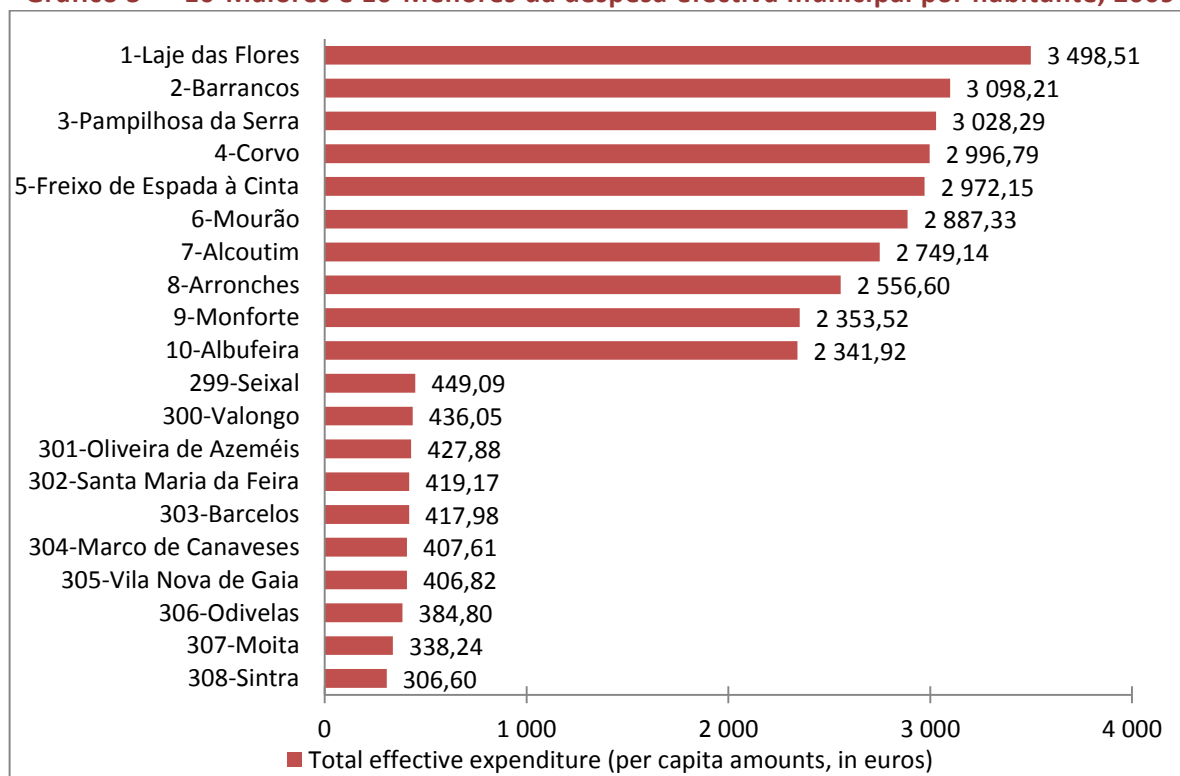
Fonte: cálculos do CFP baseados em Carvalho *et al.* (2012, p. 106).

Gráfico 2 — 10-Maiores e 10-Menores da despesa efectiva municipal, 2009



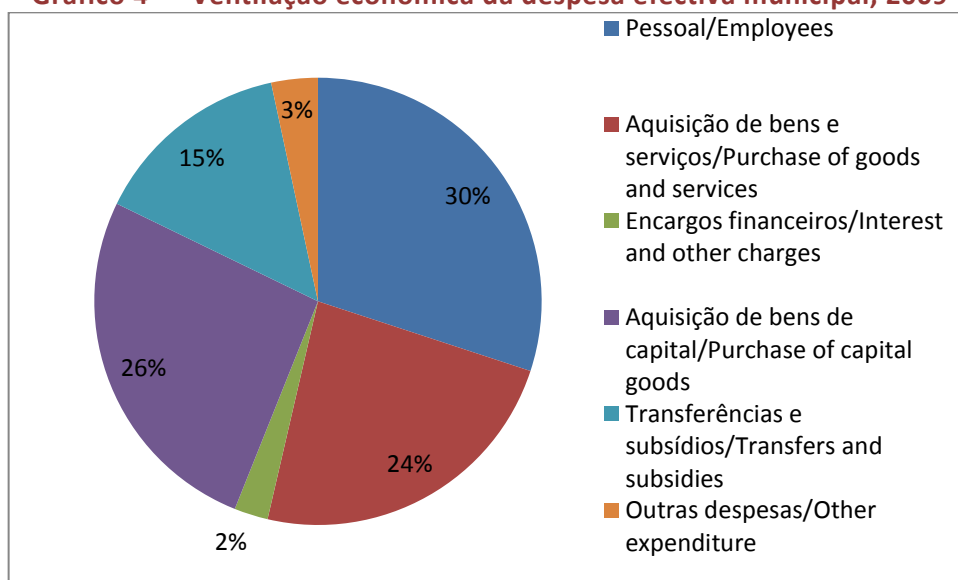
Nota: vírgula (ponto) é o separador decimal (de milhares).

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

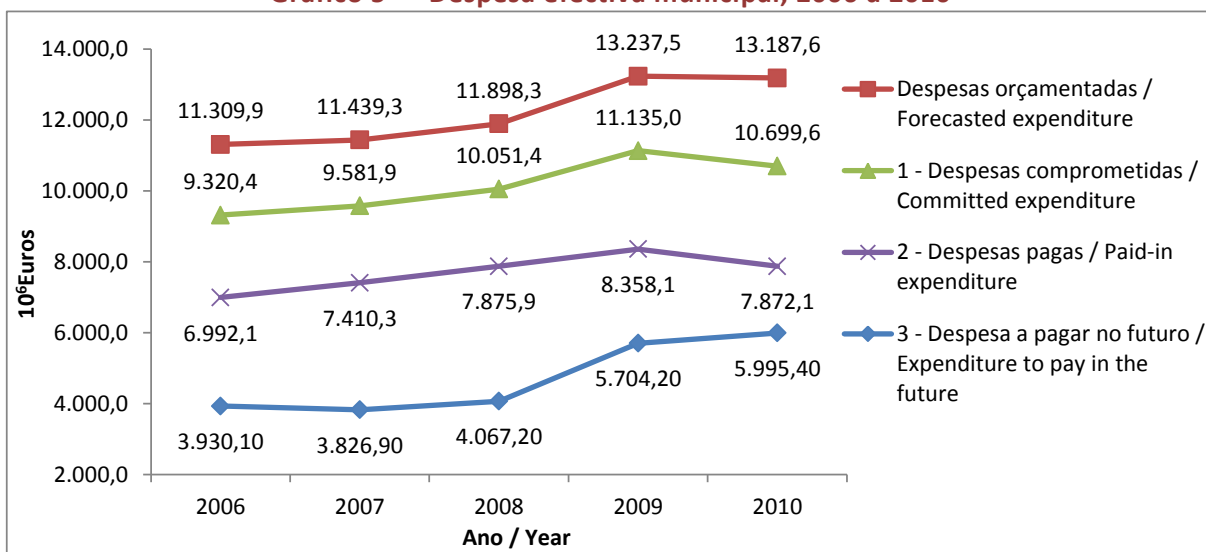
Gráfico 3 — 10-Maiores e 10-Menores da despesa efectiva municipal por habitante, 2009

Nota: vírgula (ponto) é o separador decimal (de milhares).

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

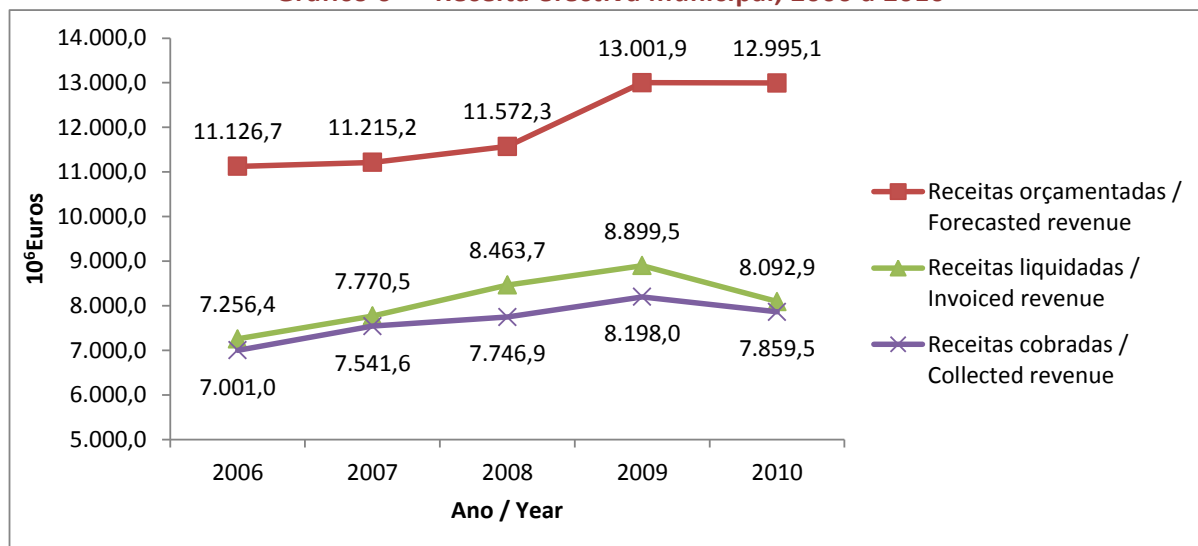
Gráfico 4 — Ventilação económica da despesa efectiva municipal, 2009

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

Gráfico 5 — Despesa efetiva municipal, 2006 a 2010**Notas**

- Vírgula (ponto) é o separador decimal (de milhares).
- Municípios de Castro Marim e Fornos de Algodres não estão considerados em 2006.
- 1 – Compromissos do exercício corrente e compromissos por pagar transitados de exercícios anteriores.
- 2 – Pagamento de compromissos do exercício corrente e de exercícios anteriores.
- 3 – Compromissos do exercício corrente por pagar (compromissos do exercício líquidos das despesas pagas do exercício e de exercícios anteriores) e compromissos assumidos no exercício corrente mas que só se executam em exercícios futuros (não são dívida no exercício corrente).

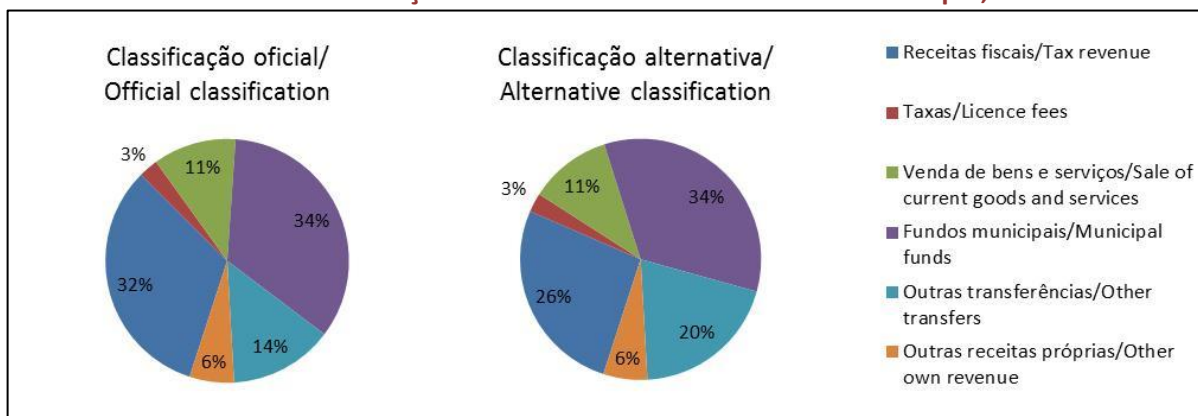
Fonte: cálculos do CFP baseados em Carvalho *et al.* (2012, p. 64).

Gráfico 6 — Receita efetiva municipal, 2006 a 2010**Notas**

- Vírgula (ponto) é o separador decimal (de milhares).
- Os saldos de gerência anterior não estão considerados nos agregados deste quadro.

Fonte: cálculos do CFP baseados em Carvalho *et al.* (2012, p. 64).

Gráfico 7 — Ventilação económica da receita efectiva municipal, 2009



Nota: transferências entre municípios (15,4 M€ em 2009) estão incluídas no agregado Outras transferências em ambas as classificações.

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

A3. Quadros

Quadro 1 — Compromissos a pagar *versus* dívida de curto prazo: uma ilustração com dados municipais portugueses

Unidade / unit: 10⁶ €

	Variable	2006	2007	2008	2009	2010
(1)	Compromissos não pagos (execução orçamental) / Unpaid commitments (budget outturn tables)	2.328,3	2.171,6	2.175,5	2.776,9	2.827,5
(2)	Dívida de curto prazo (dados do balanço) / Short-term debt (Balance sheet)	2.188,2	2.264,4	2.436,8	2.879,7	3.155,1
(3)=[(1)/(2)]*100	Peso / Share	106,4	95,9	89,3	96,4	89,6

Nota: vírgula (ponto) é o separador decimal (de milhares).

Fonte: adaptado de Carvalho *et al.* (2012, p. 74).

Quadro 2 — PIB por habitante em 2009, regiões portuguesas NUTS de níveis 1 e 2

Territórios / Territories	PIB por hab. / GDP per inhab.		Popul. Residente /	
	Em % UE-27, média PPC / As % EU-27, PPS average	€/hab. / €/inhab.	10 ³ indiv. ¹	Densid. popul. / Pop. density
Continente / Mainland	79	15.700	10.135	
Norte	64	12.600	3.745	175,9
Centro	66	13.200	2.383	84,3
Lisboa	112	22.300	2.819	944,5
Alentejo	72	14.300	757	23,8
Algarve	85	16.800	430	87,2
Açores	75	14.900	245	105,8
Madeira	105	20.800	247	308,9
Portugal (NUTS 1)	80	15.800	10.627	

Notas

- Vírgula (ponto) é o separador decimal (de milhares).
- Densidade populacional: n.º de habitantes por km².
- 1- N.º de habitantes em 1 de Janeiro de 2009.

Fonte: Eurostat (2012).

Quadro 3 — Características geográficas das administrações subnacionais

Nível de adm. Pública / Government layer	N.º de jurisd. / No. of jurisd.	População / Population (2009)		Superfície / Surface (km ²)		Densidade popul. / Pop. density	
		Máx / Max	Mín / Min	Máx / Max	Mín / Min	Máx / Max	Mín / Min
Regional	2	247.399 Madeira	245.374 Açores	2.322,0 Açores	801,1 Madeira	308,8 Madeira	105,7 Açores
Municipal	308	479.884 Lisboa	500 Corvo	1.720,6 Odemira	7,9 São João da Madeira	7.183,3 Amadora	5,3 Alcoutim

Legenda

- População mede o número de indivíduos residentes, estimativa anual.
- Densidade populacional mede o número de indivíduos residentes por km².

Notas

- Vírgula (ponto) é o separador decimal (de milhares).

Fonte : INE (2012).

Quadro 4 — Conta consolidada do Sector Público Administrativo (base de caixa), 2011Unit: 10⁶ €

Aggregado / Aggregate	Sector Púb. Admin. / General Government	Administração Regional / Regional Governments			Adm. Local / Local Governmen ts ¹	Adm. Subnacional / Subnational Governments ²	
		Açores	Madeira	Total		Em % SPA / As % of GGov	
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)	(6)	(7)=[(6)/(1)]*100
Receita efectiva / Effective Revenue	71.878,50	1.033,28	1.079,68	2.112,96	7.152,40	9.581,55	13,3%
Despesa efectiva / Effective Expenditure	77.476,70	1.056,44	1.075,62	2.132,06	6.950,72	9.398,98	12,1%
Saldo global / Overall balance	-5.598,20	-23,16	4,06	-19,10	201,69	182,57	-3,3%
Saldo primário / Primary balance	667,00	-9,58	47,21	37,63	339,83	378,06	56,7%

Legenda (de acordo com a fonte)

- A Administração Regional compreende os órgãos de governos regionais e os serviços e fundos autónomos.
- A Administração Local compreende municípios, freguesias (distritos na versão em inglês da fonte) e serviços e fundos autónomos.
- A coluna do Sector Público Administrativo (SPA) exclui as transferências de e para subsectores da administração pública.

Notes

- Vírgula (ponto) é o separador decimal (de milhares).
- 1- Sete municípios faltam na fonte (Alijó, Crato, Mértola, Mirandela, Montalegre, Paços de Ferreira e Portalegre).
 - 2- Os agregados subnacionais nas colunas (6) e (7) são copiados da conta consolidada do SPA apresentada na fonte e não correspondem à soma aritmética das colunas (4) e (5). A inconsistência aparente não é explicada no documento fonte.

Fonte: DGO (2012).

Quadro 5 — Saldo e dívida subnacionais em contabilidade nacional, 2008 a 2011

Unidade /unit: 10⁶ €

Variáveis /Variables	2008	2009	2010	2011
Capacidade (+) ou necessidade (-) líquida de financiamento Net lending (+) or net borrowing (-)				
Adm. Regional /Regional Admin.				
Açores	-41,5	-82,1	-53,6	-36,4
Madeira	-216,6	-338,2	-1.191,5	-1.125,1
Soma /Sum	-258,1	-420,3	-1.245,1	-1.161,5
Adm. Local /Local Adm.	-593,6	-921,5	-196,1	419,6
<i>Administrações Subnacionais /Subnational Administrations</i>	<i>-851,7</i>	<i>-1.341,8</i>	<i>-1.441,2</i>	<i>-741,9</i>
p.m.:Conjunto das Adm. Públicas /General Government	-6.235,6	-17.103,3	-16.950,1	-7.262,5
Dívida bruta /Gross debt				
Adm. Regional /Regional Admin.				
Açores	536,7	600,5	652,5	690,9
Madeira	1.847,9	2.066,1	3.051,4	3.735,0
Total	2.384,6	2.666,6	3.703,9	4.425,9
Adm. Local /Local Adm.	5.303,1	5.866,3	5.897,5	5.709,3
<i>Administrações Subnacionais /Subnational Administrations</i>	<i>7.687,7</i>	<i>8.532,9</i>	<i>9.601,4</i>	<i>10.135,2</i>

Notas

- Dados reportados pelas autoridades portuguesas ao Eurostat no âmbito do *Procedimento Relativo aos Défices Excessivos*.
- As transferências da administração central foram registadas como receitas subnacionais para calcular Capacidade/Necessidade Líquida acima. Em 2011, estas transferências ascenderam a: Adm. Reg. da Madeira, 300,7; Adm. Reg. dos Açores, 386,7; Adm. Local, 3.009,3 — vírgula é o separador (ponto) decimal (de milhares).
- As recordatórias seguintes são importantes para interpretar os números da dívida bruta neste quadro. De acordo com a legislação europeia: a dívida comercial é excluída; a dívida de empresas públicas fora do Sector Público Administrativo é excluída; a dívida dos municípios e das freguesias localizados nos arquipélagos dos Açores e da Madeira é registada no subsector da Administração Local.

Fonte: INE (2012).

Quadro 6 — Competências próprias das Regiões Autónomas

Ref. legal / Legal refer. ¹		Matérias / Themes
Açores	Madeira	
49	b), c), v), qq)	Organiz. política e administ. regional / Regional political and administ. organis.
50	ff), gg)	Poderes tributários próprios / Own tax powers ²
52	g), h)	Agricultura e desenvolvimento rural / Agriculture and rural development
53	f)	Pescas, mar e rec. marinhos / Fisheries, ocean and maritime resources
54	l), bb), ee)	Comércio, indústria e energia / Trade, industry and energy
55	t)	Turismo / Tourism
56	d), e), x), ll)	Infraestrut., transp. e comunicações / Infrastrut., transp. and communications
57	i), j), z), jj), mm), oo), pp)	Ambiente e ordenam. do território / Environment and spatial planning
58	m)	Solidariedade e segurança social / Solidarity and social security
59	m)	Saúde / Health
60	a)	Família e migrações / Family and migrations
61	n), nn)	Trabalho e formação profissional / Labour and vocational education
62	o), u)	Educação e juventude / Education and Youth
63	p), q), r), aa)	Cultura e comunicação social / Culture and Media
64	cc), uu)	Investigação e inovação tecnológica / Research and technological innovation
65	s)	Desporto / Sport
66	hh), rr)	Segurança pública e protecção civil / Homeland security and civil protection
67	w)	Outras matérias com incidência regional específica / Other themes with specific regional incidence

Notas

- 1- Número do artigo no caso do EPA-A (2009) e alínea no caso do artigo 40.º do EPA-M (1999).
- 2- Segundo as condições estabelecidas na Lei das Finanças Regionais.

Fonte: análise do CFP ao artigo 228.º da Constituição da República Portuguesa, ao EPA-A (2009) e ao EPA-M (1999).

Quadro 7 — Competências próprias dos municípios

Equipamento rural e urbano / Urban and rural facilities
Energia / Energy
Transportes e comunicações / Transports and communications
Educação / Education
Património, cultura e ciência / Heritage, culture and science
Tempos livres e desporto / Leisure and sport
Saúde / Health
Ação social / Social support
Habitação / Housing
Protecção civil / Civil protection
Ambiente e saneamento básico / Environment and sewerage
Defesa do consumidor / Consumer's defence
Promoção do desenvolvimento / Development boosting
Ordenamento do território e urbanismo / Spatial and urban planning

Nota: as referências legais são o artigo 237.º da Constituição da República Portuguesa e o número 1 do artigo 13.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro.

Fonte: Baleiras (2009, p. 745).

Quadro 8 — Características estatísticas da distribuição da despesa efectiva total municipal, 2009

Estatísticas descritivas / Descriptive statistics	Despesa efectiva / Effective expenditure		
	Valor absol. / Absol. amount	Peso /Share	Valor por hab. / Per cap. amount
	10 ⁶ euros	%	euros
Total da Adm. Local / Local Adm total	7.910,6	100,0%	744
Máximo / Maximum	626,1	7,9%	3.499
	Lisboa		Lajes das Flores
Mínimo / Minimum	1,5	0,0%	307
	Corvo		Sintra
Média / Mean	25,7	0,3%	1.084
Mediana / Median	14,4	0,2%	946
Coef. de variação / Coef. of variation ¹	1,68		0,51
Mais-5 / Top-5	1.257,8	15,9%	
Mais-10 / Top-10	1.833,0	23,2%	
Menos-5 / Bottom-5	17,5	0,2%	
Menos-10 / Bottom-10	42,4	0,5%	

Nota: vírgula (ponto) é o separador decimal (de milhares).

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

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).

Quadro 10 — Dívida dos Serviços Municipalizados, 2008 a 2010

Variável / Variable	2008	2009	2010
N.º de entidades / No. of entities	31	29	29
Dívida total / Total debt, 10 ⁶ €	132,1	148,2	146,9
Dívidas a médio e longo prazo / Medium- and long-term debt, 10 ⁶ €	55,3	53,2	53,4
Dívidas a curto prazo / Short-term debt, 10 ⁶ €	76,8	95,0	93,5

Notas

- Registos de dívida no Balanço das entidades.
- Vírgula (ponto) é o separador decimal (de milhares).
- Os dados cobrem 100% do universo sectorial.

Fonte: cálculos do CFP baseados em Carvalho *et al.* (2012, p. 168).

Quadro 11 — Responsabilidades do Sector Empresarial Local, 2009 e 2010

Unidade / Unit: 10⁶ €

Componentes do Passivo / Liability components	2009			2010		
N.º de entidades / No. of entities ¹	298			304		
	Passivo corrente / Current liabilities	Passivo não cor. / Non cur. liabilit.	Soma / Sum	Passivo corrente / Current liabilities	Passivo não cor. / Non cur. liabilit.	Soma / Sum
Fornecedores / Suppliers	211,1	0,2	211,3		0,6	0,6
Adiantamento de clientes / Customers' advancements	80,9		80,9	65,1		65,1
Provisões / Provisions		54,9	54,9		39,4	39,4
Financiamentos obtidos / Financing	237,1	845,1	1.082,2	246,8	790,6	1.037,4
Accionistas ou sócios / Stockholders or partners	22,1	11,0	33,1	17,1	10,2	27,3
Estado e outros entes públicos / State and other public entities	16,7	0,2	16,9	24,0	0,6	24,6
Passivos por impostos diferidos / Deferred tax liabilities		80,0	80,0		105,5	105,5
Diferimentos / Deferrals	61,1		61,1	57,3		57,3
Outras contas a pagar / Other accounts to pay	242,5	179,2	421,7	256,5	164,5	421,0
Outros passivos financeiros / Other financial liabilities	5,9		5,9	8,8		8,8
Total do passivo / Total liabilities	877,4	1.170,6	2.048,0	675,6	1.111,4	1.787,0

Notas

- Dados dos Balanços das entidades.
 - Vírgula (ponto) é o separador decimal (de milhares).
- 1- O número para 2010 representa 90% do universo sectorial. Esta amostra compreende 180 empresas municipais, 50 entidades empresariais locais, 36 sociedades anónimas, 18 sociedades unipessoais por quotas e 20 entidades intermunicipais.

Fonte: cálculos do CFP baseados em Carvalho *et al.* (2012, p. 168).

Quadro 12 — Exemplos adicionais de discrepâncias de informação

Enquanto que os dados da DGAL confinam explicitamente o seu âmbito aos municípios, não é claro na informação da DGO (sínteses mensais de execução orçamental) se a mesma cobre a totalidade da administração local (*distritos, associações intermunicipais, municípios, serviços municipalizados e freguesias*) ou somente os municípios. De facto, o glossário que acompanha aquelas sínteses pode induzir em erro o leitor: a versão em língua portuguesa define a administração local como o conjunto de “municípios, freguesias e serviços e fundos autónomos”. Assumimos que “serviços e fundos autónomos” corresponde ao conceito jurídico de “serviços municipalizados”. Porém, a versão em língua inglesa utiliza uma definição diferente: conjunto de “distritos, municípios e serviços e fundos autónomos”. As associações intermunicipais não constam em nenhuma das versões (nem nos dados da DGAL). Mais, quando observamos os quadros estatísticos sobre as contas locais e lemos a nota sobre dados em falta, apercebemo-nos de que a mesma refere-se sempre a municípios apenas, levando-nos a suspeitar que, afinal de contas, os dados da DGO tam-

bém não abarcam a totalidade da administração local.
Os dados contabilísticos patrimoniais não estão disponíveis no portal da DGAL (<i>Portal Autárquico</i>), apesar de haver hiperligações (inoperacionais) para esta informação.
A cobertura temporal difere bastante entre as duas fontes oficiais. Os dados mais recentes em 23 de Junho de 2012 no portal da DGO referiam-se a Maio de 2012, embora com inúmeras observações em falta; no portal da DGAL, a última informação disponível naquele dia correspondia ao ano de 2009.
Em Fevereiro de 2012, foi publicado Carvalho <i>et al.</i> (2012), que analisa dados anuais mais recentes, tanto em base de caixa como na óptica patrimonial. Este anuário cobre todas as contas municipais de 2010.
O modo como a DGO consolida as contas entre subsectores não é claro. Tal como mencionado no Quadro 4, nota 2, os agregados subnacionais não correspondem à soma dos subsectores regional e local.
A consolidação de contas entre municípios no portal da DGAL não contém qualquer pista para perceber se as transferências entre municípios são agregadas ou expurgadas. Só após verificações cuidadosas, pôde o CFP concluir que os quadros de receita da DGAL incluem transferências intermunicipais, o que levou à nota no Gráfico 7.
Mesmo para anos mais recuados, os dados da DGO e da DGAL sobre as mesmas variáveis não coincidem. Por exemplo, a despesa efectiva total em 2009 é 7.910,6 milhões de euros (M€) no portal da DGAL e 7.866,7 M€ no da DGO — Síntese de Fevereiro de 2011; neste caso, a DGO afirma que o quadro cobre todos os municípios (308). A DGO explicou ao CFP que em 2009 os municípios reportavam à DGO através de uma aplicação informática e à DGAL através de outra e que a ausência de quadros de reporte harmonizados não assegurava a compatibilidade da informação prestada. A partir de 2010, a DGO passou a extrair a informação de que necessita directamente da plataforma da DGAL. O CFP não teve oportunidade de verificar se a inconsistência de dados foi entretanto resolvida porque 2009 é o conjunto de informação mais recente que se encontra disponível no portal da DGAL quando este Relatório teve que ser fechado.
Muito provavelmente, o anuário Carvalho <i>et al.</i> (2012) também extraiu informação da plataforma da DGAL, embora através de um acesso privilegiado. Segundo esta fonte, a despesa efectiva total em 2009 ascendeu a 7.855 M€ na soma de todos os municípios. Esta fonte mostra quanto foi despendido em activos financeiros e em passivos financeiros.
A DGO afirma explicitamente no glossário que a despesa efectiva dos governos subnacionais é a despesa total deduzida da despesa em activos e passivos financeiros; no entanto, o quadro de despesa para anos recentes no portal da DGAL não considera a despesa em activos financeiros. Assim, aparentemente, os dois serviços da administração central não utilizam a mesma definição e o analista menos familiarizado não sabe como interpretar as diferenças entre as fontes estatísticas. Como o exemplo de 2009 acima revela, o anuário não oficial por Carvalho <i>et al.</i> (2012) acrescenta mais confusão: três fontes, três montantes diferentes para a mesma variável.