



# ADMINISTRAÇÃO REGIONAL: ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL

Nazaré da Costa Cabral

Carlos Fonseca Marinheiro

*Fevereiro de 2022*

Publicação Ocasional  
n.º 01/2022

---

*A série "Publicação Ocasional" divulga textos esporádicos sobre qualquer tema relacionado com a missão e as atribuições do Conselho das Finanças Públicas. Trata-se de trabalhos aprovados pelo Conselho Superior e assinados pelos autores.*

*The "Occasional Paper" series comprises sporadic articles on any topic related to the mission and tasks of the Portuguese Public Finance Council. These are approved by the Senior Board and signed by the authors.*

---

\* Os autores agradecem os contributos de Miguel St. Aubyn e de Jorge Garrido para a elaboração desta publicação.



## Índice geral

Sumário .....	4
Abstract.....	4
1 Introdução .....	5
2 Enquadramento jurídico-constitucional e fundamentos teóricos da autonomia financeira regional.....	6
2.1 Enquadramento constitucional da autonomia financeira das Regiões Autónomas .	6
2.2 Fundamentos teóricos: descentralização financeira e restrições orçamentais .....	7
2.3 A evolução das leis de finanças das regiões autónomas .....	8
3 O CFP e as regras orçamentais aplicáveis às regiões.....	9
4 Regras orçamentais para a administração regional: incoerências do sistema atual e propostas de alteração .....	11
4.1 As razões para a existência de regras orçamentais numéricas .....	11
4.2 Problemas e incoerências do sistema de regras atual.....	12
4.3 Uma possível (e desejável) reformulação das regras.....	18
5 Conclusões e desafios para o futuro.....	20
6 Referências.....	24
7 Anexo .....	25

## Sumário

Esta publicação aborda o enquadramento orçamental das regiões autónomas, analisando a sua coerência com o enquadramento orçamental aplicável ao conjunto das administrações públicas. A Constituição da República Portuguesa concede uma elevada autonomia financeira às duas regiões autónomas, dos Açores e da Madeira, devendo essa autonomia refletir-se em elevada responsabilidade orçamental.

Conclui-se que as regras orçamentais numéricas aplicáveis às regiões são muito diferentes das aplicáveis às administrações públicas, defendendo-se que as primeiras se deveriam aproximar das regras nacionais, com as necessárias adaptações, tendo em conta que a função de estabilização da conjuntura cabe sobretudo ao orçamento nacional. Sugerem-se formas de aproximação no cumprimento do princípio geral de solidariedade recíproca estabelecido na lei de enquadramento orçamental. Contudo, a especificidade e a complexidade do desenho de regras orçamentais para entidades subnacionais recomendam um apurado trabalho técnico preparatório que anteceda a indispensável discussão política.

Conclui-se ainda pela inexistência na Lei das Finanças das Regiões Autónomas de normas específicas que definam o papel do Conselho das Finanças Públicas enquanto entidade competente pela pronúncia sobre o cumprimento das regras de disciplina orçamental aí previstas, o que contradiz o disposto na legislação nacional e europeia, que atribuem a este organismo independente a função de fiscalizar o cumprimento das regras orçamentais numéricas.

## Abstract

This paper addresses the budgetary framework of the Portuguese autonomous regions, analysing its consistency with the General Government budgetary framework. The Constitution of the Portuguese Republic grants high financial autonomy to the two autonomous regions of Azores and Madeira, and such autonomy should be reflected in high fiscal responsibility.

It is concluded that the numerical fiscal rules applicable to the regions are quite different from those applicable to the General Government, arguing that the former should be closer to the national rules, with the necessary adaptations, considering that the economic stabilisation function is mostly performed by the national budget. Ways of approximation are suggested in compliance with the general principle of mutual solidarity established in the Budgetary Framework Law. However, the specificity and the complexity of designing fiscal rules for sub-national entities recommend a thorough technical preparatory work that precedes the indispensable political discussion.

It is also concluded that the Autonomous Regions' Finance Law lacks the specific norms that define the role of the Portuguese Public Finance Council as the entity responsible for giving an opinion on the compliance with the planned budgetary discipline rules. This contradicts national and European legislation provisions, which give this independent body the task of monitoring compliance with numerical fiscal rules.

**Keywords:** Fiscal rules; sub-national governments; Fiscal federalism; Independent Fiscal Institutions; Portugal.

**JEL:** H74; HH77; E62; H6



# 1 Introdução

Este trabalho debruça-se sobre a autonomia regional na sua vertente orçamental. O Estado português é um Estado unitário que “respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública.” (artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa). Os arquipélagos dos Açores e da Madeira constituem regiões autónomas, a Região Autónoma dos Açores (RAA) e a Região Autónoma da Madeira (RAM), dotadas de estatutos político-administrativos e de órgãos de governo próprio.

A organização do texto é a seguinte. Depois deste capítulo introdutório, o segundo capítulo começa por analisar em detalhe o enquadramento jurídico-constitucional procurando enquadrá-lo na teoria do federalismo fiscal e da descentralização financeira, as razões subjacentes à descentralização financeira e a evolução das leis de finanças aplicáveis. O terceiro capítulo analisa o papel do Conselho das Finanças Públicas relativamente à verificação do cumprimento das regras aplicáveis à luz do disposto na legislação nacional e comunitária. O quarto capítulo analisa as regras em vigor, as suas incoerências, quer internas, quer relativamente às aplicáveis ao conjunto do sector institucional das administrações públicas do qual as regiões autónomas são parte integrante, apresentando ainda um contributo que se pretende construtivo para uma possível e desejável reformulação dessas regras. O capítulo 5 apresenta as conclusões.

## 2 Enquadramento jurídico-constitucional e fundamentos teóricos da autonomia financeira regional

### 2.1 Enquadramento constitucional da autonomia financeira das Regiões Autónomas

Uma das marcas do regime democrático concretizado pela [Constituição de 1976](#) foi a criação de Regiões Autónomas, enquanto entidades dotadas do mais elevado grau de autonomia, consubstanciando uma verdadeira descentralização política e administrativa. Esta autonomia foi sendo depois reforçada com as revisões constitucionais subsequentes. A formatação dos seus poderes próprios e recursos patrimoniais e financeiros em Estatutos Político-Administrativos, a atribuição de poderes legislativos extensos e o exercício de uma ampla autonomia fiscal ilustram bem a consolidação, num espaço curto de tempo, da ideia de descentralização política.

Com a aprovação das sucessivas leis de finanças das regiões autónomas (LFRA) – a primeira das quais em 1998 – [Lei n.º 13/98](#), de 24 de fevereiro, seguida das Leis Orgânicas [n.º 1/2007](#), de 19 de fevereiro e [n.º 2/2013](#), de 2 de setembro, a atual – essa autonomia financeira – integrando a autonomia patrimonial, tributária e creditícia e ainda a independência orçamental – foi sendo também aprimorada, tendo por base o artigo 227.º da Constituição (CRP). Hoje, pode dizer-se que as finanças regionais portuguesas são caracterizadas pelo grau extensíssimo dos poderes financeiros atribuídos, não apenas quando comparadas com as de outros Estados unitários regionais, mas também em comparação com Estados federais. De entre esses poderes, destacam-se:

- a) Poderes tributários da maior latitude que incluem, em última análise, a criação de impostos (e.g. contribuições especiais) e a adaptação do sistema fiscal nacional às especificidades regionais;
- b) O facto de as Regiões Autónomas serem titulares, na sua totalidade, das receitas de impostos regionais e também dos impostos nacionais cobrados ou gerados nos respetivos territórios;
- c) O facto de as mesmas Regiões beneficiarem de importantes transferências ou subvenções do Estado, sejam elas subvenções vinculadas ou de natureza discricionária.

(Pereira, 2016) considera o preceito constitucional das regiões terem direito à totalidade dos impostos cobrados ou gerados no seu território um “anacronismo económico” por se afastar do conceito de partilha dos recursos fiscais entre os diferentes níveis de governo.<sup>1</sup> Isto porque, tal como sublinha o autor, “se num qualquer país todas as regiões/Estados (nível intermédio de governo) ficassem com a totalidade dos impostos nele cobrados, não

---

<sup>1</sup> Existirá desde logo uma contradição económica. De facto, considerando a prática internacional – quer em estados unitários, quer em estados federais – a opção portuguesa de atribuir a totalidade da receita proveniente de impostos nacionais, como são desde logo as receitas do IRS, IRC e IVA, pode ser considerada inusual e sem adequado fundamento económico. Em regra, as entidades infraestaduais participam numa parte ou percentagem da receita desses impostos nacionais, e não pela totalidade. O mecanismo de partilha de receita fiscal fica assim, aliás, desvirtuado, pois o que na prática sucede em Portugal é que as Regiões Autónomas dispõem da totalidade dessa receita. Uma consequência é a de que o Estado central fica assim privado de uma parte de receita fiscal proveniente destes impostos nacionais, os quais, pela sua própria natureza, devem servir a prossecução de objetivos nacionais como são a redistribuição interindividual e estabilização macroeconómica.

haveria recursos nem para financiar o nível central nem o nível local.” Esta opção política (concretizada nos artigos 24.º e ss. da atual LFRA) resulta em boa medida da interpretação dominante dada entre nós ao disposto na alínea j) do n.º 1 do artigo 227.º da CRP<sup>2</sup>, de que as regiões autónomas teriam direito a dispor da totalidade da receita fiscal gerada no seu território (sublinhado nosso). Contudo, uma interpretação mais literal e mais linear deste preceito permitiria uma (verdadeira) partilha dessa receita entre os vários níveis de governo, em função do que viesse a ser estabelecido na LFRA e nos estatutos das duas regiões autónomas, ou seja, em função da percentagem de participação na receita fiscal a definir nesta legislação.

## 2.2 Fundamentos teóricos: descentralização financeira e restrições orçamentais

A descentralização financeira – tal como já preconizava Alexander Hamilton em 1788 a propósito da experiência federal norte-americana, então embrionária – encerra um paradoxo: de um lado, uma promessa, do outro lado, um perigo (Rodden, 2005). Promessa, pois a autonomia funda-se numa lógica de eficiência: a descentralização garante uma melhor afetação, do ponto de vista microeconómico, de bens coletivos regionais ou locais. Perigo, porque a descentralização – sobretudo quando assume formas intensas que passam não apenas pela autonomia tributária, mas também pela autonomia de despesa e de recurso ao crédito – pode favorecer a prodigalidade, a inconsistência temporal da decisão financeira, o risco moral.<sup>3</sup>

A autonomia fiscal (traduzida quer no exercício de amplos poderes tributários, quer na titularidade de importantes parcelas da receita fiscal) é uma face da moeda que tem na outra a autonomia creditícia. Deve ser através da receita fiscal própria que os entes infraestaduais asseguram o cumprimento das suas obrigações financeiras, desde logo compromissos de dívida assumidos. A autonomia fiscal deve assim ser assumida num quadro de responsabilidade, transparência e de equidade intergeracional. A contrapartida pela mais ampla autonomia fiscal deve ser também – e quanto maior essa autonomia for – a rejeição (ou limitação) das hipóteses de ‘bailout’, ou seja, evitando que o Estado central possa funcionar como um garante ou pagador de última instância por compromissos daquelas entidades autónomas, com isso acarretando custos reputacionais e efeitos de contágio financeiro para o todo nacional (agravando assim as condições de financiamento do próprio país, ou seja, do soberano).

É a este propósito que na literatura sobre Federalismo Financeiro se convocou a ideia de restrições orçamentais ‘soft’ (Cabral, 2021; Rodden, 2005). Estas têm lugar sempre que os

---

<sup>2</sup> A da alínea j) do n.º 1 do artigo 227.º da CRP diz expressamente: “j) Dispor, nos termos dos estatutos e da lei de finanças das regiões autónomas, das receitas fiscais nelas cobradas ou geradas, bem como de uma participação nas receitas tributárias do Estado, estabelecida de acordo com um princípio que assegure a efetiva solidariedade nacional, e de outras receitas que lhes sejam atribuídas e afetá-las às suas despesas;”.

<sup>3</sup> (Pisauro, 2001) salienta ainda que o aumento do grau de autonomia fiscal por parte das entidades infraestaduais, como forma de reduzir o desequilíbrio financeiro vertical (e assim evitar um financiamento tão significativo através de transferências do Estado), não impede por si só a suavização da restrição orçamental desses governos, nem a concessão de ‘bailouts’, e às vezes pode até exacerbar as situações de indisciplina financeira. Pelo contrário, a maior dependência destas entidades de transferências do Estado pode em certos casos obrigar ao reforço dessa mesma disciplina, ou seja, ao endurecimento da restrição orçamental, prevenindo ou evitando ulteriores ‘bailouts’.

processos de descentralização favorecem a persistência de défices orçamentais e, assim, o crescimento da dívida desses entes infraestaduais, podendo levar, em última análise, a que o Estado central seja chamado a suportar as consequências últimas do laxismo financeiro (nomeadamente, amparando tais governos em caso de crise ou rutura financeira).

Uma das formas de endurecer as restrições orçamentais e assim conter as hipóteses de 'bailout' consiste no reforço dos chamados mecanismos de mercado: é ao mercado que compete avaliar o grau de solidez financeira e credibilidade de cada uma das entidades públicas que é chamado a financiar, disso dependendo os custos desse financiamento. Uma outra forma – que não exclui necessariamente esta anterior – consiste no desenho de um sistema de regras e instituições orçamentais (desejavelmente sólidas), que permita equilibrar autonomia com responsabilidade, assim evitando o paradoxo de Hamilton.

### 2.3 A evolução das leis de finanças das regiões autónomas

As leis de finanças das regiões autónomas têm vindo, ao longo dos tempos, a reforçar o quadro de disciplina orçamental, endurecendo, pois, as restrições orçamentais. O quadro de 2013 – adotado na sequência da gravíssima crise de finanças públicas que atingiu Portugal em 2010 – é exemplo disso: procurou também ele contribuir para a melhoria do desempenho orçamental e redução dos níveis mais elevados de endividamento, que atingiam na altura sobretudo a Região Autónoma da Madeira (RAM). De resto, pouco tempo antes, em 2012, havia sido celebrado entre esta Região e o Estado central um Programa de Ajustamento Económico e Financeiro, incorporizando um conjunto de medidas de consolidação orçamental e que se revelou, neste plano, efetivo. Este esforço de consolidação foi a contrapartida que a RAM, privada nessa altura de acesso ao mercado, teve de assumir para poder beneficiar de um financiamento institucional junto do Governo da República (através da Agência da Dívida Pública, IGCP) e com condições particulares de financiamento.

Paralelamente, a reclassificação de entidades públicas regionais, assim trazidas para dentro do perímetro orçamental regional, e a inerente convolação de responsabilidades contingentes em dívida direta das Regiões em causa, permitiram reforçar a materialidade da situação financeira de cada uma delas.

Não obstante este endurecimento das restrições orçamentais, resulta, todavia, da lei um posicionamento algo ambivalente quanto ao grau de responsabilidade que se espera obter das RA. Por um lado, a regra de equilíbrio consagrada no artigo 16.º da LFRA parece apontar para uma lógica de 'disciplina de mercado', recaindo sobre elas o esforço financeiro de suportar as suas dívidas e nas modalidades e condições aí implícitas. Com efeito, esta regra de equilíbrio impõe, de forma heterodoxa, que a receita corrente tenha de ser suficiente não apenas para cobrir as despesas correntes, mas também as amortizações médias de empréstimos, eles próprios celebrados em condições de mercado – e.g. financiamento bancário – e não em termos similares aos do financiamento



do soberano).<sup>4</sup> Mas, por outro lado, as hipóteses de ‘bailout’ pelo Estado central não foram suficientemente (de)limitadas (cf. n.º 2 do artigo 43.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas). Em caso de rutura financeira, o Estado central funciona invariavelmente como pagador de última instância.

### 3 O CFP e as regras orçamentais aplicáveis às regiões

A legislação europeia é bastante clara ao atribuir o controlo/fiscalização do cumprimento das regras numéricas nacionais a organismos independentes. O artigo 6.º da Diretiva [2011/85/UE do Conselho](#), de 8 de Novembro de 2011, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros, dispõe que “as regras orçamentais numéricas, específicas para cada país, devem conter especificações sobre os seguintes elementos:

- a) A definição do objetivo e o âmbito de aplicação das regras;
- b) O controlo efetivo e atempado do cumprimento das regras, com base numa análise fiável e independente efetuada por organismos independentes ou organismos dotados de autonomia funcional em relação às autoridades orçamentais dos Estados-Membros;
- c) As consequências em caso de incumprimento.”<sup>5</sup>

Tratando-se de uma Diretiva estas disposições deverão ser transpostas para a ordem jurídica nacional. Já o [Regulamento \(UE\) n.º 473/2013](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, que estabelece disposições comuns para o acompanhamento e a avaliação dos projetos de planos orçamentais e para a correção do défice excessivo dos Estados-Membros da área do euro, é diretamente aplicável na ordem jurídica interna sem necessidade de transposição. Este instrumento jurídico vai ainda mais longe do que a citada Diretiva no papel conferido aos organismos independentes ao dispor no artigo 5.º que “os Estados-Membros devem dispor de organismos independentes para fiscalizar o cumprimento:

---

<sup>4</sup> Isto sem prejuízo do disposto no artigo 41.º da mesma Lei que prevê o apoio da “Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E. P. E., quer para a organização de emissões de dívida pública regional quer para o acompanhamento da sua gestão, com vista a minimizar custos e risco e a coordenar as operações de dívida pública regional com a dívida pública direta do Estado.” Na verdade, este apoio não significa que os termos, modalidades e condições de financiamento sejam similares àqueles que acontecem no financiamento do Governo da República. Os custos dessa dívida, sobretudo considerando que emitida em condições diferentes, menos favoráveis, poderão não apenas fazer-se sentir sobre os contribuintes regionais, mas também, em última análise, sobre todos os contribuintes do país, na medida em que é através dos seus impostos que são financiados os fundos financeiros regionais, eles próprios destinados a suprir desequilíbrios financeiros das RA, provocados pelo hiato entre receita própria e despesa, na qual se insere o esforço de amortização de empréstimos anteriormente contraídos e o respetivo serviço de dívida.

<sup>5</sup> O n.º 2 deste artigo refere que “Se as regras orçamentais numéricas contiverem cláusulas de exclusão, estas devem estabelecer um número limitado de circunstâncias específicas, compatíveis com as obrigações que incumbem aos Estados-Membros nos termos do TFUE no domínio da política orçamental, e de procedimentos rigorosos em que é permitido o incumprimento temporário de uma regra.”

- a) Das regras orçamentais numéricas que incorporam nos processos orçamentais nacionais o seu objetivo orçamental de médio prazo, estabelecido no artigo 2.o-A do Regulamento (CE) n.º 1466/97;
- b) Das regras orçamentais numéricas a que se refere o artigo 5.º da Diretiva 2011/85/CE.”

Ou seja, a legislação comunitária obriga a que as regras orçamentais numéricas específicas para cada país sejam fiscalizadas por um organismo independente, que no caso português seria o CFP.<sup>6</sup> Esse parece ter sido o entendimento do legislador português quando em 2011 criou o Conselho das Finanças Públicas, por via da Lei n.º 22/2011, de 20 de Maio que procedeu à 5.ª alteração à Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto (lei de enquadramento orçamental), com a missão de se pronunciar sobre (...) o cumprimento “das regras de endividamento das regiões autónomas e das autarquias locais previstas nas respetivas leis de financiamento”.

Contudo, quando já posteriormente, em 2013, o legislador alterou a lei de financiamento das regiões por via da já referida [Lei Orgânica n.º 2/2013](#), de 2 de setembro, não desenvolveu este papel de fiscalização ou pronúncia acerca do cumprimento das regras de endividamento que a LEO atribui ao CFP, antes conferindo ao Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras (CAPF), que funciona, junto do Ministério das Finanças, o “acompanhamento do grau de cumprimento do disposto nos artigos 16.º [Equilíbrio orçamental] e 40.º [Limites à dívida regional]”, assim como a condução do procedimento de deteção de desvios (artigo 44.º).<sup>7</sup> Quanto ao CFP, a lei de financiamento apenas lhe atribui um representante com estatuto de observador nas reuniões ordinárias do CAPF.

Com a nova lei de enquadramento orçamental em 2015 (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro), o legislador voltou a reiterar que a missão do CFP consiste, entre outros, em pronunciar-se sobre o cumprimento “das regras de endividamento das regiões autónomas e das autarquias locais previstas nas respetivas leis de financiamento.” Mas, não alterou essas leis de financiamento no sentido de conferir ao CFP a função que a legislação europeia e a própria LEO lhe conferem de fiscalizar o cumprimento dessas regras orçamentais numéricas nacionais que se aplicam a esses dois subsectores das AP.

Assim, em próximas alterações a essas leis de financiamento, o legislador deverá ponderar acautelar a forma de operacionalização do disposto na LEO e na legislação europeia, prevendo explicitamente a intervenção do CFP nos mecanismos de verificação do cumprimento das regras orçamentais numéricas que venham a ser estabelecidas para esses subsectores. Sem essa clarificação legislativa, o CFP não poderá desempenhar essa função.

---

<sup>6</sup> A palavra utilizada na versão inglesa é “monitoring compliance” e na versão francesa “surveiller le respect”.

<sup>7</sup> O CAPF é presidido por um representante do membro do Governo responsável pela área das finanças e integra dois representantes do Governo Regional dos Açores, dois representantes do Governo Regional da Madeira, um da Direção-Geral do Orçamento, um da Autoridade Tributária e Aduaneira, um do Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças e um da Direção-Geral do Tesouro.

## 4 Regras orçamentais para a administração regional: incoerências do sistema atual e propostas de alteração

### 4.1 As razões para a existência de regras orçamentais numéricas

A principal razão para a existência de regras orçamentais numéricas é garantir a sustentabilidade de médio e longo prazos das finanças públicas e contribuir para a estabilização da conjuntura. Regras numéricas incorporadas na legislação ajudam a limitar a discricionariedade excessiva por parte dos governos que envolvam problemas de inconsistência temporal ou impliquem uma gestão do ciclo político-económico com um enviesamento a favor do défice e da acumulação de dívida.<sup>8</sup>

A União Europeia adotou um regime de regras orçamentais numéricas concomitantes à criação da moeda única. Estas aplicam-se ao sector das administrações públicas (AP) de cada Estado-Membro. Contudo, cabe a esse Estado-Membro decidir como é que os vários níveis (subsectores) das AP, onde se inclui a administração regional, devem contribuir para o cumprimento das regras definidas para o conjunto.

O ordenamento jurídico português incorpora regras numéricas para os diferentes subsectores das AP, assim como um princípio geral de solidariedade recíproca (artigo 12.º da LEO) que “obriga todos os subsectores, através dos respetivos serviços e entidades, a contribuírem proporcionalmente para a realização da estabilidade orçamental<sup>9</sup> referida no artigo 10.º e para o cumprimento da legislação europeia no domínio da política orçamental e das finanças públicas.” No entanto, a LEO não concretiza a forma como os vários subsectores devem contribuir para se atingir a estabilidade orçamental. Poderia, por exemplo, admitir-se que esse contributo fosse dado na proporção do peso de cada subsector no total da despesa pública, na população ou no PIB, não sendo a lei específica quanto ao critério a seguir e forma de o operacionalizar.

Num plano teórico coloca-se desde logo a questão de saber se devem ser legalmente admissíveis défices ao nível das regiões autónomas. Por exemplo, a maior parte dos Estados que fazem parte dos Estados Unidos da América estão sujeitos a uma obrigação constitucional de apresentar um orçamento equilibrado.<sup>10</sup> No caso português, em que as AP como um todo estão sujeitas ao princípio da estabilidade orçamental devendo apresentar uma situação de equilíbrio ou excedente, a existência pontual de um défice orçamental pode justificar-se para fazer face à função de estabilização, se essa função for desempenhada por esse subsector das AP. Sendo assim, a questão relevante é a de saber se o orçamento da administração regional está sujeito a flutuações cíclicas, contribuindo para estabilizar o ciclo económico ou não. Em geral, o impacto das flutuações cíclicas traduz-se em variações automáticas da despesa, via pagamento de subsídios de desemprego, e de variações automáticas da receita na parte que é sensível ao ciclo económico. No caso em apreço, como o pagamento dos subsídios de desemprego nas

---

<sup>8</sup> Ver por exemplo (Schuknecht, 2004).

<sup>9</sup> Nos termos do n.º 2 do artigo 10.º da LEO “A estabilidade orçamental consiste numa situação de equilíbrio ou excedente orçamental.”

<sup>10</sup> No entanto, a provisão refere-se sobretudo ao orçamento “operacional”, vide [State Balanced Budget Requirements: Provisions and Practice \(ncsl.org\)](https://www.ncsl.org/state-policy/state-budget-requirements-provisions-and-practice).

regiões autónomas se encontra a cargo da Segurança Social nacional, teoricamente a despesa das regiões não se encontra sujeita a flutuações cíclicas.<sup>11</sup> Assim, o orçamento das regiões estará sobretudo exposto ao ciclo económico por via da receita: IRS, IRC e IVA.<sup>12</sup> Em relação ao IVA deve ainda ter-se em conta que se trata do IVA nacional para este efeito pois as regiões beneficiam de uma capitação do IVA nacional, ajustada pelo diferencial entre as taxas regionais e as taxas nacionais do IVA (artigo 28.º da LFRA), estando assim a receita desse imposto indireto menos exposta a um eventual não sincronismo do ciclo económico regional como o ciclo económico do restante território. Ainda do lado da receita também se deve ter presente que as regiões beneficiam de transferências gerais e incondicionais, provenientes da Administração Central. Nos termos do artigo 48.º da LFRA o aumento anual dessas transferências encontra-se indexado à taxa de variação, no ano t-2, da despesa corrente do Estado, excluindo a transferência do Estado para a segurança social e a contribuição do Estado para a Caixa Geral de Aposentações, não podendo esse acréscimo exceder a taxa de variação do PIB a preços de mercado correntes, no ano t-2. A necessidade de incorrer numa situação de défice orçamental nas regiões autónomas para proporcionar uma função de estabilização da conjuntura é assim menos forte do que para o caso da Administração Central e para o conjunto das AP.

#### 4.2 Problemas e incoerências do sistema de regras atual

As regras orçamentais a que as regiões autónomas se encontram sujeitas são substantivamente diferentes das aplicáveis ao conjunto das administrações públicas, tal como se pode verificar no Quadro 1.

Apesar de tanto as administrações públicas (ou a República portuguesa no seu todo), como as regiões autónomas estarem sujeitas a regras de saldo e de dívida, as mesmas são definidas de forma muito diversa. No caso das regras a que a República se encontra sujeita, estas resultam sobretudo das regras comunitárias diretamente aplicáveis no nosso ordenamento jurídico tendo por base agregados definidos em contabilidade nacional relativamente ao PIB. Já no caso das regiões autónomas, tanto a regra de saldo como de dívida assentam na ótica da contabilidade orçamental pública e têm por referência a receita corrente líquida cobrada.

---

<sup>11</sup> Na metodologia comum da União Europeia do lado da despesa apenas se considera que reage ao ciclo económico a despesa com subsídios de desemprego (Mourre et al., 2014). Contudo, na prática podem ser criadas prestações sociais específicas que variem com o ciclo económico. A evolução do PIB real em Portugal e nas duas regiões autónomas (Gráfico 1, em anexo) parece sugerir que o ciclo económico da RAM parece ter uma maior amplitude.

<sup>12</sup> A partilha de receita é na verdade um mecanismo automático, pré-determinado, de afetação de uma percentagem de receita fiscal, proveniente de um só imposto ou de um conjunto (*'pool'*) de impostos. Daí que o montante da receita afetada ao nível inferior de decisão constitua uma proporção fixa da receita total obtida do(s) imposto(s) partilhado(s). Ou seja, neste caso, é o governo regional/local quem suporta inteiramente o risco das flutuações de receita fiscal (Blöchliger & King, 2006). O mesmo tende a não suceder em relação às subvenções ou transferências de solidariedade e coesão.

## Quadro 1 – Regras orçamentais numéricas aplicáveis às administrações públicas e regiões autónomas (LFRA)

	Administrações Públicas		Regiões Autónomas	
	Valor limite ou de referência	Ótica de contabilização	Valor limite ou de referência	Ótica de contabilização
<b>Saldo estrutural</b>	<p>Deve convergir para objetivo de médio prazo de saldo estrutural equilibrado com limite de -0,5% PIB; se superior deve convergir 0,5 p.p. do PIB/ano em regra, sendo o esforço requerido modulado em função da conjuntura macroeconómica</p>	Contab. Nacional	-	-
<b>Saldo Global</b>	<p>&lt; 3% PIB; pode ser superior se estiver a decrescer de forma substancial e próximo do valor de referência ou se o excesso em relação ao valor de referência for meramente excepcional e temporário e se continuar perto do valor de referência</p>	Contab. Nacional	-	-
<b>Saldo corrente modificado</b>	-	-	<p>O saldo corrente deduzido de amortizações (saldo corrente modificado) não pode registar, em qualquer ano, um valor negativo superior a 5% da receita corrente líquida cobrada; durante o mandato do Governo Regional, a receita corrente líquida cobrada deve ser pelo menos, em média, igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos.</p>	Contab. orçamental pública
<b>Dívida pública</b>	<p>Limite de 60% PIB, caso superior o excesso deve ser reduzido ao ritmo de 1/20 ano (5%) em média</p>	Definição Maastricht (exclui dívida comercial)		
<b>Dívida</b>	-	-	<p>O total do passivo exigível das Regiões não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos três exercícios. Em caso de incumprimento deste limite, a região autónoma terá de proceder à redução anual de pelo menos um vigésimo do excesso do referido limite.</p>	Inclui dívida financeira e dívida comercial
<b>Despesa primária modificada (expenditure benchmark)</b>	<p>O crescimento do agregado modificado de despesa primária deve crescer abaixo do valor de referência do PIB potencial a médio prazo se o saldo estrutural se encontrar em trajetória de convergência para o objetivo de médio prazo exceto se o excesso for compensado por medidas discricionárias do lado da receita</p>	Contab. Nacional	-	-

Acresce que cada uma das regiões autónomas dispõe de uma lei de enquadramento orçamental própria: a Lei n.º 79/98 de 24 de novembro, no caso da RAA e a Lei n.º 28/92, de 1 de setembro, no caso da RAM. Estas leis de enquadramento definem uma regra de equilíbrio que se afasta do disposto na atual LFRA e não é idêntica para ambas as regiões autónomas:

- No caso da RAA, a regra do equilíbrio verifica-se se o saldo global for nulo ou positivo (artigo 4.º da Lei n.º 79/98 de 24 de novembro): “As receitas efectivas têm de ser, pelo menos, iguais às despesas efectivas, incluindo os juros da dívida pública, salvo se a conjuntura do período a que se refere o Orçamento justificadamente o não permitir.”
- No caso da RAM, a regra do equilíbrio verifica-se se o saldo primário for nulo ou positivo (artigo 4.º da Lei n.º 28/92 de 1 de setembro): “As receitas efectivas têm de ser, pelo menos iguais às despesas efectivas, excluindo os juros da dívida pública, salvo se a conjuntura do período que se refere o Orçamento justificadamente o não permitir.”

Podendo eventualmente admitir-se que essas disposições das leis de enquadramento orçamental de cada região autónoma se encontram tacitamente revogadas pela posterior LFRA, importaria em qualquer caso acautelar a sua adequação. Por uma questão de simplicidade no restante texto ir-se-á apenas fazer referência às regras orçamentais estabelecidas na LFRA.

A regra de saldo encontra-se definida no artigo 16.º da LFRA obrigando a que “durante o mandato do Governo Regional a receita corrente líquida cobrada deve ser pelo menos, em média, igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos.”<sup>13</sup> Adicionalmente em qualquer ano o saldo corrente deduzido dessa amortização não pode exceder um valor negativo superior a 5% da receita corrente líquida cobrada.

O limite à dívida regional é estabelecido no artigo 40.º da LFRA, segundo o qual o passivo exigível das entidades não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos três exercícios.<sup>14</sup> É aberta uma exceção para a contração de empréstimos destinados ao financiamento de investimentos de recuperação de infraestruturas afetadas por situações de catástrofe, calamidade pública, ou outras situações excecionais.

Assim, tanto o limite ao saldo quanto o limite de dívida têm por referência a receita corrente líquida cobrada<sup>15</sup>, contrariamente ao que sucede nas regras aplicáveis no nível nacional onde se tem por referência o PIB (neste caso, seria o PIB regional).

---

<sup>13</sup> As amortizações médias referem-se à dívida financeira sendo calculadas sobre empréstimos, contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento.

<sup>14</sup> Os passivos elegíveis englobam os empréstimos, os contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento, por iniciativa das regiões autónomas, junto de instituições financeiras, bem como todos os restantes débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais.

<sup>15</sup> Sobre este indicador de receita importa assinalar que, no caso da Região Autónoma dos Açores (RAA), o seu valor tem sido influenciado pelo entendimento e critério com que esta região autónoma tem procedido à contabilização integral, em receita corrente, de verbas transferidas pelo Estado ao abrigo do

Adicionalmente, a regra de saldo tem a característica particular de não ser uma regra de saldo puro, ou seja, ela não incide apenas sobre receita e despesa efetiva, antes constituindo uma regra de saldo corrente modificado para ter em conta o fluxo médio de saídas de caixa com a amortização média de empréstimos. Ora, se admitirmos que estes empréstimos se encontram dentro do limite de endividamento, nada obsta a que um empréstimo que chegue ao final da sua maturidade seja substituído por um novo (*rollover*), caso em que o fluxo de saída de caixa para fazer face à amortização é compensado pelo fluxo de entrada de caixa decorrente do novo empréstimo. Ao nível nacional o limite para o saldo orçamental a que as AP estão sujeitas (3% do PIB) diz respeito à diferença entre a totalidade da receita e o total da despesa, não entrando em linha de conta com as amortizações programadas.<sup>16</sup> A regra atual aplicável às regiões até pode ser mais exigente que uma regra de saldo global equilibrado em função das circunstâncias de cada uma. Contudo, essa formulação está a tentar trazer para uma regra de saldo elementos de gestão de tesouraria, de garantia de liquidez ou solvabilidade que deveriam constar na regra da dívida e na lei relativa aos compromissos e pagamentos em atraso, tal como sucede noutras jurisdições, como por exemplo no caso espanhol.

Outra particularidade da regra de saldo reside no facto de a mesma se referir ao saldo corrente, não tendo em conta a receita e despesa de capital.

Daqui se conclui que a regra de saldo não é uma regra de saldo pura, mas antes uma regra híbrida, que não tem paralelo com a aplicada ao conjunto das AP.

Acresce que, fruto da incoerência da lei, o incumprimento da regra de saldo acaba por ser inconsequente em termos de sanções financeiras. Com efeito, apesar de a primeira parte do n.º 1 do artigo 45.º referir que “a violação do disposto nos artigos 16.º e 40.º pela região autónoma dá lugar à retenção nas transferências do Estado que lhe sejam devidas nos anos subsequentes”, a segunda parte desse mesmo número faz depender o montante dessa retenção apenas do “excesso de endividamento, face ao limite máximo”. Assim, se existir uma violação do disposto na regra de equilíbrio orçamental (artigo 16.º), mas for cumprido o limite da dívida (artigo 40.º), não existe qualquer excesso de endividamento, pelo que a sanção pelo incumprimento da regra de equilíbrio orçamental é uma retenção de zero euros, ou seja, ela é inexistente. Curiosamente, a segunda parte desse n.º 1 do artigo 45.º encontra-se de acordo com a epígrafe do artigo 45.º, que é simplesmente “Sanção por violação dos limites à dívida regional total”, parecendo o acréscimo da violação do disposto no artigo 16.º na primeira parte do n.º 1 um acréscimo incoerente e inconsequente.

No que diz respeito à regra da dívida, também se encontram diferenças significativas em relação à regra de dívida aplicável ao conjunto das administrações públicas. Em primeiro lugar, na própria delimitação da dívida, que corresponde ao total do passivo exigível das

---

princípio da solidariedade. Em rigor, uma parte destas verbas, por se destinarem a investimento, deveriam ter sido registadas em receita de capital. Esta situação tem merecido uma observação particular do Tribunal de Contas nos sucessivos pareceres à conta da RAA. Uma correta contabilização daquelas verbas obrigaria ao recálculo da receita corrente resultando num maior esforço para assegurar a observância da regra de equilíbrio orçamental e do limite à dívida desta região autónoma.

<sup>16</sup> Não obstante, o cálculo do peso do serviço da dívida ou dos juros da dívida na receita fiscal anual é um indicador utilizado para aferir a qualidade do devedor e o risco de incumprimento.

Regiões e que inclui não apenas a dívida financeira, mas também dívida administrativa ou também designada dívida comercial. Trata-se assim de um conceito de dívida mais abrangente do que o conceito de dívida financeira que se aplica às AP no quadro da supervisão orçamental europeia. A regra de redução do excesso de dívida, face ao valor de referência, apesar de aparentemente semelhante – “redução anual de pelo menos um vigésimo do excesso” face ao limite (ou 5% por ano) –, na realidade torna-se mais exigente, já que essa redução se refere a um valor em termos absolutos, enquanto na regra da dívida aplicável às AP no quadro das regras europeias esse excesso (face ao limite de 60% do PIB) pode beneficiar da evolução do PIB nominal que venha a ocorrer.

Ao nível do grau de operacionalidade das regras, a lei de 2013 não é clara a que sistema contabilístico se refere a regra de equilíbrio, não parecendo o mesmo corresponder ao sistema das contas nacionais. Tal como se explica no Relatório que o CFP publicará em breve relativo à evolução das finanças das regiões autónomas: “A existência de interpretações diferentes sobre o sistema de contabilidade a utilizar para construir os indicadores numéricos das regras de equilíbrio orçamental e do limite à dívida, ou sobre o perímetro relevante de entidades da Administração Regional a considerar justificaram a necessidade de elaboração de um documento metodológico que clarificasse a metodologia de operacionalização das regras previstas naqueles artigos, o que só veio a suceder em janeiro de 2018.<sup>17</sup> Para além destas questões acresceram, ainda, dúvidas sobre outras matérias metodológicas suscetíveis de entendimentos distintos quanto à aplicação dos artigos 16.º e 40.º da LFRA.”<sup>18</sup>

No que diz respeito à dívida das regiões autónomas, um aspeto relevante diz respeito à responsabilidade pelas respetivas obrigações. O n.º 1 do artigo 43.º afirma taxativamente que as regiões são responsáveis pelos empréstimos, obrigações e compromissos por elas assumidos. Contudo, o n.º 2 do mesmo artigo da lei permite que: “Nas situações legalmente previstas pode o Estado assumir ou garantir compromissos assumidos pelas regiões autónomas.” No passado de facto já sucedeu ter o Estado assumido compromissos de uma região autónoma, ainda que a solução mais recente se tenha traduzido no desenho de um programa de ajustamento para corrigir a situação de endividamento excessivo. A não assunção de compromissos das regiões pelo Estado – vedando as hipóteses de ‘bailout’ anteriormente referidas – parecer-nos-ia um princípio mais consentâneo com a arquitetura institucional da autonomia regional, devendo ser eliminada ou então explicitada quanto às condições para se beneficiar dessa garantia pelo Estado.

No tocante à gestão da dívida regional, o artigo 41.º permite que as regiões autónomas possam recorrer ao apoio da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E. P. E., quer para a organização de emissões de dívida pública regional quer para o

---

<sup>17</sup> Em 30-01-2018, o CAPF aprovou um «documento metodológico de apoio à operacionalização das regras de equilíbrio orçamental (artigo 16.º), quadro plurianual (artigo 20.º) e de limite à dívida regional (artigo 40.º)», de acordo com a [Ação preparatória do Relatório e Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores de 2018](#) do Tribunal de Contas.

<sup>18</sup> A título ilustrativo, o CFP, como entidade com estatuto observador, no Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras (CAPF) manifestou dúvidas sobre a determinação do período relativo ao mandato de governação, o momento de aferição das regras e respetivos anos a considerar no cálculo da média prevista no n.º 2 do artigo 16.º, bem como, a informação e a fonte para o apuramento dos “passivos exigíveis”.



acompanhamento da sua gestão, com vista a minimizar custos e risco e a coordenar as operações de dívida pública regional com a dívida pública direta do Estado. Contudo, as regiões costumam endividar-se diretamente, sobretudo face ao sector financeiro, tanto para financiamento de curto prazo quanto ao de médio prazo.<sup>19</sup> Tal contrasta com a prática recente das empresas públicas reclassificadas (EPR) que estão a ser financiadas diretamente por via de dívida emitida pelo IGCP, sendo naturalmente responsáveis pelo pagamento dos encargos dessa dívida. Não obstante apenas uma parte da taxa de juros dos empréstimos contraídos pelas regiões autónomas ser do conhecimento público, seria de esperar que caso estas pudessem recorrer a financiamento junto do IGCP o conseguissem a um custo mais baixo.<sup>20, 21</sup> Por exemplo, considerando apenas as obrigações emitidas a taxa fixa da RAA, esta região autónoma conseguiria obter uma poupança acumulada em encargos com juros de aproximadamente 55,6 milhões de euros durante o período de duração dessas obrigações caso as tivesse financiado à mesma taxa da República (ver o Quadro 2 em Anexo). Contando a dívida e os juros dessa dívida, por um lado, para o cômputo da dívida e, por outro lado, para os encargos com juros em contas nacionais, do conjunto das administrações públicas, tal permitiria melhorar o saldo orçamental poupando recursos financeiros aos contribuintes nacionais. Não seria pelo facto de o financiamento ser obtido através do IGCP que o Estado passaria a assumir um grau de responsabilidade face às dívidas contraídas pelas regiões autónomas maior do que aquele que hoje assume.

O artigo 5.º da LFRA acolhe o entendimento de que o princípio da autonomia financeira das regiões autónomas implica a autonomia de tesouraria. No entanto, admitir a aplicação às regiões do princípio da unidade de tesouraria do Estado – previsto no artigo 54.º da LEO para a administração central – não significaria necessariamente pôr em causa a sua autonomia financeira e permitiria certamente ao conjunto das AP beneficiar de poupanças adicionais decorrentes dessa centralização das disponibilidades financeiras existentes nos vários subsectores das AP, quando atualmente essas disponibilidades se restringem ao subsector da administração central.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> O IGCP disponibiliza uma linha de curto prazo às regiões autónomas.

<sup>20</sup> Apenas a RAA reporta na respetiva conta o custo dos empréstimos a que recorreu, ainda assim de forma incompleta, pois no que diz respeito aos empréstimos emitidos a taxa variável apenas se refere a taxa Euribor acrescida de um dado *spread*, sem, no entanto, referir o prazo da taxa Euribor aplicável (3, 6 ou 12 meses). Já a RAM não apresenta qualquer informação relativamente ao custo dos respetivos empréstimos na conta da região. A bem do princípio da transparência orçamental essa informação deveria ser completa à semelhança do verificado relativamente à dívida direta do Estado, tal como divulgado no boletim mensal do IGCP.

<sup>21</sup> Acresce que, tal como noticiado publicamente, a RAM tem vindo a solicitar garantias do Estado às novas emissões de dívida, com vista à redução do custo dessas emissões, que era superior em 37,5 pontos base face à taxa de juro da República em 2018, de acordo com declarações do Governo Regional ao Diário de Notícias da Madeira, de 13.02.2022 no artigo “Covid e eleições antecipadas obrigam Madeira a reforçar ‘fundo de caixa’”.

<sup>22</sup> Uma alteração neste aspeto implicaria igualmente rever o artigo 54.º da LEO.

### 4.3 Uma possível (e desejável) reformulação das regras

Atento o exposto na primeira secção, no actual sistema de regras orçamentais a que as administrações públicas se encontram sujeitas, pode (apenas) justificar-se o surgimento de um défice nas regiões autónomas e sempre de dimensão reduzida, em caso de uma conjuntura económica regional muito adversa.

Seguidamente importa ter presente que regiões são parte integrante do sector das administrações públicas. Com efeito, o conjunto das administrações públicas está sujeito a regras europeias estritas: quando em conjuntura macroeconómica favorável ou neutra o saldo orçamental deve estar globalmente equilibrado por forma a que o saldo estrutural se encontre a convergir para o Objetivo de Médio Prazo), e salvo em circunstâncias adversas o défice observável não pode exceder os 3% do PIB; a dívida pública no PIB deve convergir para 60%, devendo o excesso em relação a esse valor de referência ser reduzido a um ritmo de 1/20 por ano, em média de três anos. Adicionalmente aplica-se uma restrição a um agregado modificado da despesa pública primária (i.e. antes dos encargos com juros da dívida pública) que grosso modo deve crescer abaixo do crescimento médio do PIB potencial, a não ser que o excesso seja compensado por aumentos discricionários de receita.

Uma possibilidade que permite aumentar o grau de coerência entre o nível nacional e regional é existir um alinhamento das regras aplicáveis às regiões com as aplicáveis ao país como um todo, por forma a que todos os subsectores das AP contribuam para a evolução desejada para o país.<sup>23</sup> Isso implicaria redesenhar as regras nacionais numéricas aplicáveis à administração regional (e à administração local) de forma a estarem sujeitas a uma regra de saldo orçamental, uma regra de dívida e uma regra de despesa inspiradas nas regras aplicáveis às AP como um todo, mas com as necessárias adaptações, quanto mais não seja uma simplificação da sua formulação por forma a torná-las regras verdadeiramente operacionais. Com efeito, a maior parte das regras que se aplicam às AP derivam das regras comunitárias e são demasiado complexas e dependentes de variáveis não observáveis sujeitas a sucessivas revisões, o que reduz o seu grau de operacionalidade.

Nesse entendimento, começando pela regra de saldo orçamental, a regra atualmente em vigor para as RA deveria passar a ser uma verdadeira regra de saldo, em vez de uma justaposição entre uma regra de saldo e a existência de disponibilidades financeiras a curto prazo para fazer face ao serviço da dívida. A questão da disponibilidade financeira é também extraordinariamente importante para a gestão financeira pública, mas seria melhor tratada pela exigência de um plano de tesouraria que garantisse as necessidades

---

<sup>23</sup> Trata-se de uma solução em linha com a adotada em Espanha onde a [Lei orgânica 2/2012](#) regula a estabilidade orçamental e sustentabilidade financeira do conjunto das administrações públicas, Estado, das Comunidades Autónomas, das autarquias locais e da Segurança social. Segundo essa lei cada um dos subsectores não poderá incorrer num défice estrutural salvo em circunstâncias excepcionais (e a administração local deve apresentar uma posição de equilíbrio ou excedente orçamental). Estão igualmente sujeitas a uma regra de despesa. O artigo 13 reparte o limite de 60% do PIB para a dívida das AP em 44% do PIB nacional para a administração central, 13% para a administração regional e 3% para a administração local. A dívida de cada administração regional não pode superar 13% do PIB regional. Em caso de incumprimento, a lei não permite a realização de operações de endividamento líquido. Entre outras obrigações, a mesma lei exige plano de tesouraria para cumprir o prazo médio de pagamento a fornecedores.

financeiras para fazer face aos encargos da dívida, bem como para fazer face aos pagamentos a fornecedores dentro do prazo legalmente estabelecido. Em parte, tal encontra-se vertido na lei dos compromissos e pagamentos em atraso (Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro), devendo, no entanto, progredir-se no sentido de uma programação plurianual aplicável a todos os sectores.

Com efeito, importa reiterar a necessidade de concretização de uma (verdadeira) programação orçamental a médio prazo, há muito prevista na LEO (para o Estado), mas nunca efetivamente implementada, assim como uma ligação efetiva entre a despesa pública e os objetivos a atingir que só se consegue com a existência de verdadeiros programas orçamentais. Só com a concretização destes dois objetivos, que se complementam entre si, será possível ultrapassar a excessiva concentração no curto prazo e alcançar uma verdadeira gestão financeira pública que tenha em conta a equidade intergeracional.

A regra de dívida poderia ter uma maior ligação com a existente para o conjunto das AP, passando a ter como referência o PIB regional, tanto para o apuramento do limite, como para a correção de um excesso de dívida face a esse limite.

Por sua vez, dever-se-ia equacionar a introdução de uma regra de despesa que limitasse o crescimento da despesa primária a um valor em linha ou abaixo do crescimento médio do PIB regional, consoante a região estivesse a cumprir com a regra de saldo e de dívida ou, pelo contrário, a necessitar de realizar um esforço de consolidação. Contudo, esta mesma regra deveria ter uma formulação mais simples do que o atual "*expenditure benchmark*" constante do Pacto de Estabilidade e Crescimento devido à sua excessiva complexidade e consequente não operacionalidade (Marinheiro, 2021). Com efeito, este "*benchmark*" assenta em demasia em variáveis não observáveis como o PIB potencial, a NAWRU (a taxa de desemprego não observada que não gera aumentos salariais crescentes, do inglês *non-accelerating wage rate of unemployment*), o próprio saldo estrutural para determinar a margem de convergência e a classificação das medidas discricionárias do lado da receita. A utilização de uma média móvel para o investimento público também lhe acrescenta um potencial de incoerência com a regra de saldo e de dívida, a que acresce o tratamento diferenciado da despesa cíclica com subsídios de desemprego. Contudo, tudo aponta a que a regra de despesa continue a ser um pilar essencial das regras europeias, embora desejavelmente numa versão revista e simplificada que lhe retire o seu excesso de complexidade e de imprevisibilidade. Uma regra de despesa aplicável às regiões autónomas deve ser uma regra operacional, previsível e simples de aplicar.

Em suma e acima de tudo, no desenho das novas regras ou reformulação das existentes, deve privilegiar-se a coerência com as aplicáveis ao todo nacional, a par da sua simplicidade e da operacionalidade. (Lledo et al., 2018) proporcionam algumas sugestões práticas nesse domínio, entre as quais a necessidade de simular retrospectivamente as regras que se pretendam redesenhar ou introduzir, por forma a verificar se o seu desenho é adequado e conduz aos resultados desejados. Um redesenho exigirá um profundo trabalho técnico a anteceder qualquer alteração legislativa.

## 5 Conclusões e desafios para o futuro

A crise pandémica, também ela de gravidade extrema, que temos vivido desde 2020, alterou radicalmente a situação económica nacional e regional e inviabilizou por ora a continuidade ou o regresso ao reforço da sustentabilidade das finanças regionais. Algumas das regras legais de disciplina financeira aplicáveis às Regiões Autónomas foram suspensas, muito à semelhança do que também sucedeu, no quadro europeu, quanto ao cumprimento das regras orçamentais impostas pelo Pacto de Estabilidade aos Estados-membros da área do euro.

Tal como na Europa, em que se aproveita o momento para refletir sobre a arquitetura do sistema europeu de supervisão multilateral, sua governação económica e desenho das respetivas regras orçamentais, talvez seja oportuno refletir, entre nós também, sobre o sistema interno de supervisão instituído na legislação de finanças regionais (e quiçá na legislação financeira local), avaliando as consequências (positivas e negativas) do modelo instituído e considerando ainda os princípios teóricos e boas práticas nesta matéria.

Na verdade, as regras orçamentais devem ser simples, vinculativas e flexíveis, evitando a pro-ciclicidade (Kopits & Symansky, 1998). Simultaneamente, considera-se que o desenho das regras específicas para as entidades infraestaduais deve ter-se por coerente com o sistema de regras definido para o Estado central ou para a totalidade das administrações públicas. Na verdade, pese a referida previsão, na LFRA, de regras mais restritivas de disciplina orçamental, a sua arquitetura não se mostra coerente com as regras aplicáveis para o todo das administrações públicas. Haverá, pois, que refletir sobre a oportunidade e bondade de uma alteração que permita reforçar a coerência do modelo global de supervisão orçamental, considerando o desenho das suas peças específicas.

Esta publicação procura dar um contributo positivo para melhorar o sistema de regras orçamentais numéricas aplicáveis às regiões autónomas com o intuito de reforçar a sustentabilidade financeira das regiões autónomas e do país.

Tal como reconhecido já hoje no contexto da reforma em estudo do sistema europeu de supervisão multilateral, os Estados-membros serão chamados, a breve prazo, a retomar as suas próprias estratégias de consolidação orçamental, agora num quadro reforçado de supervisão, desejavelmente com regras mais simples e operacionais. A apropriação nacional das regras orçamentais é um desígnio, no sentido de favorecer uma cultura de boa gestão financeira e de responsabilidade. No pós-pandemia, as economias e as finanças públicas terão de refazer-se. Essa apropriação nacional (a valorização de um quadro disciplinador forte por parte de todos os agentes e cidadãos) implicará o reforço do papel das instituições nacionais, quer das de natureza política (e.g. os parlamentos), quer das instituições técnicas (e.g. tribunais de contas e instituições orçamentais independentes).

A elevada autonomia financeira concedida pela Constituição às duas regiões autónomas encontra-se necessariamente associada à responsabilidade orçamental, sendo as regiões responsáveis pelo seu próprio endividamento. No entanto, em nossa opinião, a autonomia financeira não impede o acesso a financiamento em condições mais favoráveis via IGCP, tal como sucede atualmente com as empresas públicas reclassificadas, em simultâneo com a integração das regiões no conjunto de entidades sujeitas ao princípio da unidade de tesouraria atualmente restrito às entidades da administração central. O alargamento da unidade de tesouraria às regiões autónomas em conjunto com o acesso a financiamento via IGCP, mantendo as regiões a responsabilidade pelo serviço dessa dívida, permitiria obter poupanças para o conjunto das administrações públicas e assim para os contribuintes portugueses.

No que diz respeito à lei de finanças das regiões autónomas, conclui-se que o papel do CFP não se encontra aí suficientemente desenvolvido, sobretudo em sede de cumprimento das regras orçamentais aplicáveis, não estando assim essa lei em conformidade com o disposto na Lei de Enquadramento Orçamental, nem com o disposto na legislação europeia aplicável. O regime entre nós vigente é assim insuficiente por ser parcialmente omissivo. Com efeito, a inexistência na Lei das Finanças das Regiões Autónomas de normas específicas que definam o papel do Conselho das Finanças Públicas enquanto entidade competente pela pronúncia sobre o cumprimento das regras de disciplina orçamental prevista naquele diploma tem condicionado o cumprimento das atribuições do CFP que lhe são conferidas pela LEO e pelos respetivos Estatutos. Assim a lei de finanças deveria, em nosso entendimento, ser revista por forma a ficar em conformidade com o disposto nesse normativo conferindo a este organismo independente a atribuição de fiscalizar o cumprimento das regras orçamentais estabelecidas, sem prejuízo do funcionamento do Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras (CAPF) para as suas demais atribuições, incluindo a de constituir o fórum para a discussão de questões metodológicas que se venham a colocar. Não obstante, o CFP prepara-se para lançar em breve uma nova publicação que constituirá o relato ímpar, circunstanciado e oportuno do desempenho orçamental e da evolução da situação financeira regional ao longo da última década, identificando ainda os riscos que se colocam à sustentabilidade futura das nossas Regiões.

Quanto às regras orçamentais aplicáveis às regiões, estas são substancialmente diferentes das aplicáveis ao conjunto das administrações públicas no que diz respeito à ótica contabilística, definição da regra, valores de referência. Começando pela ótica contabilística, para as administrações públicas releva a contabilidade nacional e a definição de dívida de Maastricht enquanto para as regiões autónomas se considera a ótica da contabilidade orçamental pública e um conceito de dívida mais abrangente, incluída dívida não financeira. Ao nível nacional, as regras numéricas têm por referência o PIB a preços correntes, enquanto para as regiões a referência é uma média da receita corrente líquida cobrada. Acresce que a regra de saldo aplicável às regiões não é uma pura regra de saldo, referindo-se apenas ao saldo corrente (modificado) que leva em conta as amortizações médias de empréstimos e tem por referência, como já referido, a receita corrente. Contudo, por via de uma incoerência legislativa, o não cumprimento desta regra híbrida não tem qualquer consequência prática desde que a regra da dívida esteja a ser cumprida.

Importaria, assim, em nossa opinião, alinhar as regras aplicáveis às regiões autónomas com as aplicáveis ao conjunto das administrações públicas, no cumprimento do princípio

geral de solidariedade recíproca (artigo 12.º da LEO) que “obriga todos os subsectores, através dos respetivos serviços e entidades, a contribuírem proporcionalmente para a realização da estabilidade orçamental referida no artigo 10.º e para o cumprimento da legislação europeia no domínio da política orçamental e das finanças públicas.”<sup>24</sup> Esse alinhamento das regras deve considerar que:

- Na atual redação da LFRA as regiões autónomas têm direito à totalidade da receita fiscal gerada e cobrada no respetivo território;
- As regiões autónomas beneficiam de transferências da administração central para fazer face aos custos da insularidade, tendo o financiamento dessas transferências contribuído para a dívida pública da República;
- O impacto do ciclo económico na despesa ocorre sobretudo na despesa cíclica com subsídios de desemprego, que é uma responsabilidade do sistema de Segurança Social, não das regiões autónomas;
- Que a República deve continuar a reduzir o seu excesso de dívida pública (na definição de Maastricht) face ao limite de 60% do PIB, situando-se este rácio em 127,5% do PIB no final de 2021; a redução desse excesso tem como padrão de referência uma taxa média (a três anos) de um vigésimo por ano;
- Que a República é signatária do Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação (TECG) na União Económica e Monetária que impõe um limite de défice estrutural de 0,5% do PIB;
- Que a República deve atingir um objetivo de médio prazo para o saldo estrutural, que atualmente corresponde a um saldo estrutural equilibrado, devendo o esforço de convergência anual ser regra geral de 0,5 p.p. do PIB, mas modulado em função das condições cíclicas, sendo mais intenso durante a fase alta do ciclo económico e reduzido ou nulo na fase baixa do ciclo;
- Que a República se encontra sujeita a um limite no crescimento de um agregado modificado de despesa primária, devendo crescer abaixo do crescimento médio do produto potencial até atingir o Objetivo de Médio Prazo para o saldo estrutural, a não ser que o excesso de crescimento da despesa face ao valor de referência seja compensado por medidas discricionárias do lado da receita (ou seja, um aumento discricionário dos impostos);
- Que as regras europeias poderão ser sujeitas a alguns ajustamentos.

Assim, na redefinição eventual das regras orçamentais numéricas aplicáveis às regiões autónomas parece ser sensato ser definido um limite à dívida regional, na mesma ótica relevante para os compromissos internacionais da República, tendo por referência o PIB de cada região autónoma.

Em relação à regra de saldo, a mesma deverá ser uma regra pura de saldo, devendo evitar-se a dificuldade técnica de apuramento de um saldo estrutural, privilegiando-se a simplicidade, por exemplo considerando o requisito de um saldo global na ótica das contas nacionais regra geral equilibrado, devendo a regra especificar em que circunstâncias macroeconómicas adversas seria admissível um défice até um determinado

---

<sup>24</sup> Nos termos do n.º 2 do artigo 10.º da LEO “A estabilidade orçamental consiste numa situação de equilíbrio ou excedente orçamental.”

valor. O incumprimento do limite da dívida deveria refletir-se numa maior exigência na regra de saldo, por forma a que se gerem os excedentes primários que se revelem necessários.

Por último, tal como sucede com a República, pode considerar-se uma regra que estabeleça um limite ao crescimento da despesa a um ritmo em linha ou abaixo do valor médio de crescimento do PIB regional, consoante a região em causa cumpra ou não a regra de dívida.

No que diz respeito à avaliação do grau cumprimento das regras, esta não se deveria limitar apenas ao momento *ex post* (i.e., após o fecho de contas), mas também no momento *ex-ante* em que as autoridades regionais programam os seus planos orçamentais, tal como sucede em relação à República no âmbito do Semestre Europeu. A avaliação *ex-ante* reforça necessariamente o grau de cumprimento.

Tendo em conta a especificidade e a complexidade do desenho de regras para entidades subnacionais, as mesmas deverão ser objeto de um apurado trabalho técnico preparatório que anteceda a indispensável discussão política.

Em suma, a fase pós-pandemia que agora felizmente já se vislumbra deverá constituir para todos os sectores públicos, de dentre eles o sector regional, um momento para retomar o caminho da sustentabilidade financeira, assente num quadro legislativo porventura renovado que não inviabilize o investimento e a retoma económica, e que permita acima de tudo garantir o equilíbrio necessário entre autonomia e responsabilidade. Que a promessa de desenvolvimento económico subjacente à ideia de descentralização que a nossa Constituição abraçou efetivamente promova uma boa gestão financeira no interesse das regiões autónomas e do todo nacional.

## 6 Referências

- Blöchliger, H., & King, D. (2006). *Fiscal autonomy of sub-central governments* (No. 2; OECD Working Papers on Fiscal Federalism).  
<https://www.oecd.org/ctp/federalism/37388375.pdf>
- Cabral, N. da C. (2021). *A Teoria do Federalismo Financeiro* (4th ed.). Almedina.  
<https://www.almedina.net/a-teoria-do-federalismo-financeiro-1608028857.html>
- Kopits, G., & Symansky, S. A. (1998). *Fiscal policy rules* (No. 162; Occasional Paper). IMF. <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=2608.0>
- Lledo, V. Duarte., Dudine, Paolo., Eyraud, Luc., Lledo, V. Duarte., & Peralta-Alva, Adrian. (2018). *How to Select Fiscal Rules: a primer*. International Monetary Fund.  
<https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2018/03/15/How-to-Select-Fiscal-Rules-A-Primer-45552>
- Marinheiro, C. F. (2021). The Expenditure Benchmark: complex and unsuitable for Independent Fiscal Institutions. *Comparative Economic Studies*, forthcoming.
- Mourre, G., Astarita, C., & Princen, S. (2014). Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology. *European Economy Economic Papers*, 536, 1–40.  
<https://doi.org/10.2765/71756>
- Pereira, P. T. (2016). *Portugal Dívida Pública e o Défice Democrático*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Pisauro, G. (2001). *Intergovernmental relations and fiscal discipline: between commons and soft budget constraints* (WP/01/65; IMF Working Paper).  
<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/30/Intergovernmental-Relations-and-Fiscal-Discipline-Between-Commons-and-Soft-Budget-Constraints-4081>
- Rodden, J. A. (2005). Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism. In *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511616075>
- Schuknecht, L. (2004). *EU Fiscal Rules: Issues and Lessons from Political Economy* (No. 421; ECB Working Paper Series).  
<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp421.pdf>



## 7 Anexo

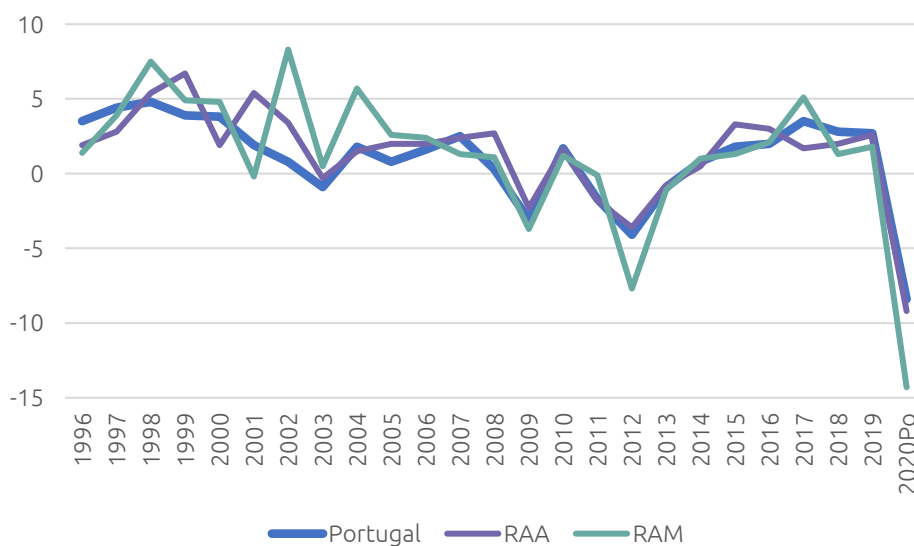
### Quadro 2 – Emissões a taxa fixa da RAA

Instituição	RAA				República: colocação de OTs em data próxima				
	Montante	Taxa (%)	Data emissão	Dt. Vencim.	Prazo (anos)	Prazo OTs	Taxa (%)	Diferença RAA vs República Taxa (%)	Juros total período
Dexia - Obrigações	147,500,000 €	1.850	21/08/2015	21/08/2025	10	10	2.398	-0.548	8,082,263 €
BST	63,000,000 €	2.850	05/05/2017	05/05/2024	7	5	1.828	1.022	4,510,548 €
BST	40,000,000 €	2.700	30/04/2018	30/04/2026	8	10	1.670	1.030	3,298,258 €
BK/CA - Obrigações	223,500,000 €	1.006	23/07/2019	29/06/2029	10	10	0.510	0.496	11,021,820 €
BI/BST - Obrigações	120,000,000 €	0.491	01/10/2019	01/10/2027	8	10	0.264	0.227	2,180,693 €
BST	25,400,000 €	1.006	16/10/2019	16/10/2026	7	10	0.333	0.673	1,197,531 €
BI/BBVA/BK/CA - Obrigações	180,000,000 €	1.448	06/05/2020	14/04/2027	7	6	0.137	1.311	16,382,831 €
CGD/BCP - Obrigações	200,000,000 €	1.550	20/05/2020	20/05/2030	10	10	0.852	0.698	13,967,649 €
BP/CGD e CA/BK -	285,000,000 €	0.603	07/10/2020	21/07/2026	6	8	-0.085	0.688	11,351,152 €
<b>Total</b>	<b>1,284,400,000 €</b>								<b>55,828,218 €</b>

Fontes: Conta da RAA; IGCP. Cálculos do CFP.

Notas: Neste exercício procurou comparar-se cada emissão da RAA com a emissão da República na data e prazo mais próximo possível. Não sendo ambos coincidentes, os valores indicados constituem apenas uma aproximação para não enviesar os resultados em desfavor das colocações da RAA, sendo que em alguns casos a maturidade da linha de OTs considerada é superior à da obrigação em causa (regra geral a taxa sobe com o alongar da maturidade da colocação).

### Gráfico 1 – Evolução do PIB real de Portugal e regiões autónomas (em %)



Fonte: INE, [Contas Regionais](#), 15 de dezembro de 2021.