

FINANÇAS LOCAIS E CONSOLIDAÇÃO ORÇAMENTAL EM PORTUGAL*

*Jorge Correia da Cunha****Patrícia Silva***

1. INTRODUÇÃO

De acordo com a teoria da descentralização financeira⁽¹⁾, as Administrações Públicas Locais deverão centrar a sua actividade no objectivo de assegurar uma afectação eficiente de recursos, através da provisão de bens e serviços de âmbito local. As funções de prossecução da equidade e da estabilização económica deverão ser reservadas à Administração Central. Por outro lado, a eficiência da despesa pública realizada localmente requer que a restrição orçamental das autarquias permita igualar o benefício social marginal das despesas ao custo social marginal da obtenção de receitas para as financiar.

A legislação actualmente em vigor em Portugal relativa às atribuições e competências das autarquias locais⁽²⁾ consagra uma distribuição de poderes que respeita no essencial os resultados da proposição da teoria da descentralização financeira, concentrando a actividade da Administração Local na função de afectação. A nova Lei das Finanças Locais de 1998⁽³⁾, tal como a anterior de 1987⁽⁴⁾, ao definir as formas de obtenção de recursos da Administração Local, prevê a possibilidade do re-

curso ao endividamento de acordo com regras que possibilitam, no quadro económico actual, uma acumulação significativa de dívida pública. Adicionalmente, as regras sobre as receitas das autarquias locais previstas em ambas as Leis não permitem a estas entidades influenciar significativamente o seu montante. Em consequência, o custo social marginal de obtenção destas receitas não é tido em conta pelas Administrações Locais nas decisões de afectação dos recursos.

A Lei das Finanças Locais de 1998 introduziu essencialmente modificações na forma de cálculo das transferências do Estado para as autarquias. Tendo em conta esta alteração, o primeiro objectivo deste artigo é avaliar em que medida é que a aprovação da Lei das Finanças Locais de 1998 teve um impacto positivo ou negativo sobre o défice total das Administrações Públicas.

No contexto da União Económica e Monetária, o Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) requer que todos os Estados-membros da União Europeia atinjam, no médio prazo, uma posição orçamental próxima do equilíbrio ou em excedente, para o conjunto das Administrações Públicas. O Quadro 1 apresenta os objectivos orçamentais assumidos nas actualizações dos Programas de Estabilidade e de Convergência submetidos à Comissão Europeia entre Setembro e Dezembro de 2001. Como se pode verificar, Portugal faz parte, conjuntamente com a Alemanha, a França e a Itália, do grupo de países que em 2001 ainda apresentava défices orçamentais significativos e que, consequentemente, terão de realizar um maior esforço de consolidação para atingirem saldos orçamentais

* As opiniões expressas no artigo são da inteira responsabilidade dos autores e não coincidem necessariamente com a posição do Banco de Portugal. Os autores agradecem os comentários de Carlos Coimbra, Cláudia Braz, Luís Morais Sarmento, Maximiano Pinheiro e Orlando Calíço.

** Departamento de Estudos Económicos do Banco de Portugal.

(1) Ver por exemplo Musgrave, R. e Musgrave, P., *Public finance in theory and practice*, Capítulo 27, 5ª edição, McGraw-Hill International Editions, 1989.

(2) Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro.

(3) Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto.

(4) Lei n.º 1/87, de 6 Janeiro.

Quadro 1

**SALDO ORÇAMENTAL NAS ACTUALIZAÇÕES DOS PROGRAMAS
DE ESTABILIDADE E CONVERGÊNCIA DO FINAL DE 2001**

Em percentagem do PIB

	2001 ^(a)	2002	2003	2004	2005
<i>Programas de Estabilidade</i>					
Bélgica.....	0.0	0.0	0.5	0.6	0.7
Alemanha.....	-2.5	-2.0	-1.0	0.0	0.0
Grécia.....	0.1	0.8	1.0	1.2	-
Espanha.....	0.0	0.0	0.0	0.1	0.2
França.....	-1.4	-1.4	-1.3/-1.0	-0.5/0.0	0.0/0.3
Irlanda.....	1.4	0.7	-0.5	-0.6	-
Itália.....	-1.1	-0.5	0.0	0.0	-
Luxemburgo.....	4.1	2.8	3.1	3.4	-
Países Baixos.....	0.7	0.4	0.2	0.5	1.0
Áustria.....	0.0	0.0	0.0	0.2	0.5
Portugal.....	-2.2	-1.8	-1.0	0.0	0.4
Finlândia.....	4.7	2.6	2.1	2.6	-
<i>Programas de Convergência</i>					
Dinamarca.....	1.9	1.9	2.1	2.1	2.1
Suécia.....	4.6	2.1	2.2	2.3	-
Reino Unido.....	-0.2	-1.1	-1.3	-1.1	-1.0

Nota:

(a) Excluindo as receitas da venda das licenças de UMTS.

próximos do equilíbrio ou em excedente no horizonte dos Programas. Dado que os objectivos orçamentais se referem ao conjunto das Administrações Públicas, a sua concretização depende dos valores consolidados dos saldos orçamentais dos vários subsectores que constituem as Administrações Públicas, incluindo a Administração Local. No entanto, em Portugal não foi ainda definido um conjunto de regras de solidariedade orçamental entre os subsectores das Administrações Públicas que garanta a prossecução dos objectivos assumidos no Programa de Estabilidade em termos consolidados para o sector na sua totalidade. Adicionalmente, é frequente existir um atraso na disponibilização de informação sobre a execução orçamental de alguns subsectores das Administrações Públicas, em particular da Administração Local, dificultando o acompanhamento e a avaliação da posição orçamental do conjunto do sector. Esta situação coloca, naturalmente, um problema de credibilidade e de exequibilidade quanto aos objectivos assumidos nas actualizações do Programa de Estabilidade. Assim, o segundo propósito deste artigo é apresentar um conjunto de regras que garantam a solidariedade entre os vários subsectores no processo de consolidação orçamental.

O artigo encontra-se organizado da seguinte forma. A secção 2 descreve sumariamente a restri-

ção orçamental do subsector da Administração Local, em Portugal. A secção 3 procura avaliar em que medida é que a Lei das Finanças Locais de 1998 contribuiu para o aumento da despesa pública. A secção 4 aborda as alterações aos arranjos institucionais que serão necessárias para garantir que o esforço de consolidação orçamental será partilhado por todos os subsectores das Administrações Públicas. A secção 5 sintetiza as conclusões do estudo. De referir que não se incluem na análise os problemas decorrentes da expansão recente das empresas municipais.

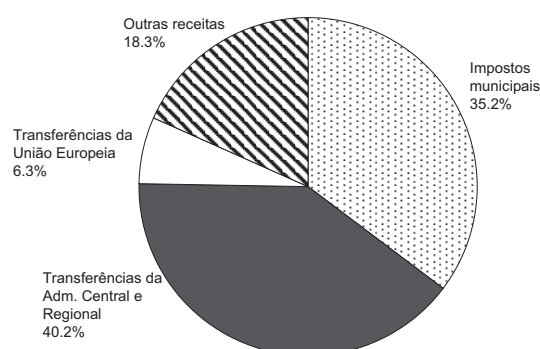
2. RESTRIÇÃO ORÇAMENTAL DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

2.1. Receitas

As receitas das autarquias encontram-se enunciadas na Lei das Finanças Locais. Entre as várias fontes de receita previstas na Lei, são de destacar os impostos municipais, as transferências da Administração Central e Regional⁽⁵⁾ e as transferências da União Europeia para co-financiar projectos de

(5) É de salientar que as transferências da Administração Central e Regional são na sua quase totalidade constituídas por transferências do Estado.

Gráfico 1
**COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS
DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL EM 2000**



Fonte: Direcção-Geral da Administração Local.

Quadro 2
**COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS
DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL EM 2000^(a)**

	Milhões de euros	Porcentagem do total
Receita total	4 896.7	100.0
Receitas correntes	3 513.0	71.7
Impostos directos	1 548.8	31.6
Contribuição autárquica	507.8	10.4
Sisa	673.9	13.8
Derrama	287.3	5.9
Outros	79.8	1.6
Impostos indirectos	177.1	3.6
Transferências correntes	1 091.9	22.3
das quais:		
Administração Central e Regional .	1 065.9	21.8
União Europeia	4.0	0.1
Venda de bens e serviços	379.1	7.7
Outras receitas correntes	316.2	6.5
Receitas de capital	1 383.7	28.3
Venda de bens de investimento	118.2	2.4
Transferências de capital	1 250.5	25.5
das quais:		
Administração Central e Regional .	901.8	18.4
União Europeia	303.8	6.2
Outras receitas de capital	15.0	0.3

Fonte: Direcção-Geral da Administração Local.

Nota:

- (a) A composição das receitas diverge de forma muito significativa entre municípios, sendo o peso das receitas fiscais mais elevado nos grandes concelhos do litoral, enquanto nos municípios do interior são as transferências da Administração Central e Regional que têm um papel predominante.

Quadro 3

**PESO DA RECEITA DA ADMINISTRAÇÃO
LOCAL^(a) NA RECEITA DAS ADMINISTRAÇÕES
PÚBLICAS^(b) POR RUBRICAS EM 2000**

Em percentagem

Receita total	5.7
Receitas correntes	5.1
Impostos directos	11.8
Impostos indirectos	1.1
Outras receitas correntes	7.2
Receitas de capital	15.0

Fontes: Direcção-Geral da Administração Local e Direcção-Geral do Orçamento.

Notas:

- (a) Excluindo as transferências recebidas das outras Administrações Públicas.

- (b) Receita consolidada.

investimento. Em 2000, estas três fontes de receita foram responsáveis, no seu conjunto, por 81.7 por cento da receita total das autarquias locais (Gráfico 1 e Quadro 2). Entre os impostos municipais assumem particular importância as receitas geradas pela sisa (13.8 por cento), pela contribuição autárquica (10.4 por cento) e pela derrama (5.9 por cento). As transferências provenientes da Administração Central e Regional e da União Europeia representaram 40.2 e 6.3 por cento da receita total, respectivamente.

O Quadro 3 apresenta o peso da receita da Administração Local, líquida das transferências recebidas de outros subsectores, na receita consolidada das Administrações Públicas em 2000. De destacar a reduzida participação das autarquias locais na receita total das Administrações Públicas (5.7 por cento) e a maior importância relativa da Administração Local nas receitas de capital (15.0 por cento).

Um ponto que deve ser salientado é que as autarquias têm uma capacidade muito limitada para influenciar o valor destas receitas. Assim, relativamente aos impostos, é a Assembleia da República que estabelece as regras essenciais para a sua aplicação. No caso da sisa, a Assembleia define inteiramente os escalões e as taxas a aplicar, enquanto para a contribuição autárquica estabelece um intervalo para a taxa a ser praticada pelos municí-

pios⁽⁶⁾. No que respeita à derrama, o município pode definir o imposto a cobrar desde que o seu valor anual não exceda o limite máximo de 10 por cento sobre a colecta de gerada na sua área geográfica.

As transferências provenientes do Estado, por seu turno, são calculadas a partir de regras que se baseiam em parâmetros que estão para além da esfera de decisão das autarquias. O montante total de recursos que é transferido do Orçamento de Estado (OE) para as autarquias locais é definido em função da receita de alguns impostos que constituem receita do Estado. A distribuição dos fundos pelas autarquias é, depois, efectuada em função de diversos factores que não podem ser influenciados pelas suas decisões. A forma de cálculo destas receitas é apresentada em detalhe na secção seguinte. Da transferência total recebida pelos municípios, 60 por cento é inscrita nos orçamentos municipais como receitas correntes e 40 por cento como receitas de capital.

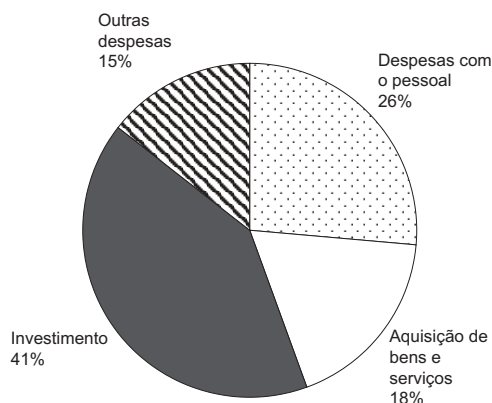
Finalmente, no que respeita às transferências da União Europeia, a capacidade de que as autarquias dispõem para influenciar o montante recebido é um pouco maior. Com efeito, o valor total das transferências da União Europeia é definido ao nível do Quadro Comunitário de Apoio e a sua repartição pelas diversas instituições, incluindo os municípios, depende da qualidade e da elegibilidade dos projectos de investimento apresentados para participação.

2.2. Despesas

As despesas efectuadas pelas autarquias locais têm como propósito a execução de projectos nos domínios em que possuem atribuições e competências, bem como o financiamento das despesas decorrentes do funcionamento dos serviços e órgãos autárquicos. A composição das despesas das autarquias encontra-se condicionada quer pela repartição das transferências do Estado entre receitas correntes e de capital, quer pelas restrições relativas aos fins a que podem ser destinados os empréstimos de curto prazo e de médio e longo prazos. Adicionalmente, de acordo com as regras e

(6) A taxa de contribuição autárquica a aplicar aos prédios urbanos deverá situar-se entre 0.7 e 1.3 por cento, enquanto a taxa referente aos prédios rústicos é de 0.8 por cento.

Gráfico 2
**COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS
DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL EM 2000**



Fonte: Direcção-Geral da Administração Local.

Quadro 4
**COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS
DAS ADMINISTRAÇÃO LOCAL EM 2000**

	Milhões de euros	Porcentagem do total
Despesa total	5 273.3	100.0
Despesas correntes	2 781.8	52.8
Despesas com o pessoal	1 388.7	26.3
Aquisição de bens e serviços	954.7	18.1
Encargos financeiros	60.4	1.1
Transferências correntes	310.3	5.9
das quais:		
Freguesias	54.9	1.0
Outras despesas correntes	67.8	1.3
Despesas de capital	2 492.0	47.3
Investimento	2 161.3	41.0
Transferências de capital	324.2	6.1
Outras despesas de capital	6.5	0.1

Fonte: Direcção-Geral da Administração Local.

princípios orçamentais definidos no Decreto-Lei n.º 341/83, as autarquias têm ainda que garantir a não negatividade do seu saldo corrente. Para além da observância destas regras, as autarquias têm completa autonomia para decidir sobre o montante e a finalidade dos recursos que despendem. O Gráfico 2 e o Quadro 4 mostram a composição das despesas do subsector da Administração Local em 2000. Como se pode observar, assumem especial relevância as despesas com investimento (41.0 por cento), seguidas das despesas com o pessoal (26.3

Quadro 5

**PESO DA DESPESA DA ADMINISTRAÇÃO
LOCAL^(a) NA DESPESA DAS ADMINISTRAÇÕES
PÚBLICAS^(b) POR RUBRICAS EM 2000**

Em percentagem

Despesa total	10.0
Despesas correntes	6.1
Despesas com o pessoal	8.3
Aquisição de bens e serviços e outras despesas correntes	15.2
Encargos financeiros	1.7
Subsídios	0.0
Transferências correntes	1.8
Despesas de capital	37.9
Investimento	45.5
Transferências de capital	19.5
Outras despesas de capital	3.9

Fontes: Direcção-Geral da Administração Local e Direcção-Geral do Orçamento.

Notas:

(a) Excluindo as transferências para outras Administrações Públicas.

(b) Despesa consolidada.

por cento) e com a aquisição de bens e serviços (18.1 por cento).

O Quadro 5 apresenta o peso da despesa da Administração Local, líquida das transferências para outros subsectores, na despesa consolidada das Administrações Públicas em 2000. A proporção da despesa das autarquias locais na despesa total das Administrações Públicas (10.0 por cento) evidencia que a descentralização da despesa pública em Portugal é ainda reduzida, em contraste com a importante participação da Administração Local no investimento total das Administrações Públicas (45.5 por cento). Em termos de despesas correntes, é de destacar o peso associado às despesas relacionadas com a provisão de bens e serviços locais (despesas com o pessoal e aquisição de bens e serviços).

2.3. Endividamento

A Lei das Finanças Locais consagra ainda o recurso a empréstimos de curto ou de médio e longo prazos para financiar a diferença entre as despesas e as receitas das autarquias. Os empréstimos de curto prazo podem ser utilizados para fazer face a dificuldades de tesouraria, enquanto o uso de empréstimos de médio e longo prazos, incluindo em-

préstimos obrigacionistas, fica reservado ao financiamento de despesas de investimento e ao saneamento de situações de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira. Os montantes dos empréstimos de curto prazo e os encargos anuais com as amortizações e os juros dos empréstimos de médio e longo prazos encontram-se limitados pela Lei, em função do montante total de recursos transferidos pelo Estado para a autarquia e das despesas de investimento realizadas no passado. Excluem-se destes limites os empréstimos de médio e longo prazos contraídos para a execução de projectos comparticipados pelos fundos estruturais comunitários, no âmbito do Quadro Comunitário de Apoio, os empréstimos destinados à amortização de outros empréstimos, os empréstimos para acorrer a despesas extraordinárias resultantes de situações de calamidade pública e os empréstimos destinados à compra, construção ou reparação de imóveis destinados à habitação social.

De notar que a imposição de limites ao serviço da dívida dos empréstimos de médio e longo prazos, num contexto caracterizado por baixas taxas de juro, constitui uma restrição muito pouco activa aos défices e ao crescimento da dívida da Administração Local.

3. A LEI DAS FINANÇAS LOCAIS DE 1998 E O CRESCIMENTO DA DESPESA PÚBLICA

A principal alteração da Lei das Finanças Locais de 1998 relativamente à Lei anteriormente em vigor, datada de 1987, refere-se ao cálculo das transferências do Estado para as autarquias locais. As regras respeitantes ao endividamento também sofreram algumas alterações, mas relativamente menores.

A Lei das Finanças Locais de 1987 consagrava uma transferência do OE para os municípios, designada por Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF). O montante total desta transferência aumentava à taxa de crescimento prevista para a receita do imposto sobre o valor acrescentado (IVA), de acordo com a seguinte fórmula:

$$FEF_n = FEF_{n-1} \times \frac{IVA_n}{IVA_{n-1}}$$

onde n é o ano a que se refere o OE.

A repartição do montante total do FEF pelos municípios era efectuada em função de critérios

relacionados com as características dos municípios, que foram sendo alterados ao longo do tempo, mas em que teve sempre particular destaque o número de habitantes. Em cada ano, a Lei do OE fixava as percentagens do FEF que correspondiam a transferências correntes e de capital, não podendo a percentagem destas últimas ser inferior a 40 por cento. As freguesias não recebiam transferências directamente do Estado, mas tinham direito a uma parte das receitas dos municípios.

Com a nova Lei das Finanças Locais, o FEF foi extinto e a transferência realizada a partir do OE para as autarquias locais passou corresponder a 33 por cento da média aritmética simples da receita dos impostos sobre o rendimento de pessoas singulares (IRS), sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC)⁽⁷⁾ e sobre o valor acrescentado, no ano anterior àquele em que é elaborado o Orçamento. Consequentemente, a transferência do Estado para as autarquias no ano n passou a ser calculada de acordo com a seguinte fórmula:

$$Transferência_n = 0,33 \times \frac{IRS_{n-2} + IRC_{n-2} + IVA_{n-2}}{3}$$

A transferência total a efectuar era distribuída, na versão inicial da Lei, por três fundos distintos: o Fundo Geral Municipal (FGM), o Fundo de Coesão Municipal (FCM) e o Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF). Os dois primeiros constituíam receita dos municípios e correspondiam, respectivamente, a 24.0 e 6.5 pontos percentuais (p.p.) daquela média aritmética simples. Os restantes 2.5 p.p. dos 33 por cento eram directamente transferidos do OE para as freguesias, constituindo o FFF. A estrutura da transferência do Estado para os municípios foi posteriormente alterada⁽⁸⁾ com a criação do Fundo de Base Municipal (FBM), que corresponde a 4.5 p.p. da média aritmética das receitas do IRS, IRC e IVA, passando o FGM e o FCM a representar 20.5 e 5.5 p.p., respectivamente. O FGM é, num primeiro passo, distribuído entre a Região Autónoma da Madeira, a Região Autónoma dos Açores e o Continente de acordo com a população residente, o número de municípios e a área. Dentro de cada unidade territorial, a distribuição pelos municípios obedece, depois, essen-

cialmente a dois factores: população residente e média diária de dormidas em estabelecimentos hoteleiros e parques de campismo, e área, ponderada por um factor relativo à amplitude altimétrica do município. O FCM é distribuído pelos municípios com base numa comparação entre os índices de carência fiscal (ICF)⁽⁹⁾ e de desigualdade de oportunidades (IDO)⁽¹⁰⁾ dos municípios e a média nacional. A distribuição do FGM e do FCM pelos municípios deve garantir um acréscimo da participação de cada município, face ao ano anterior, equivalente ou superior à taxa de inflação prevista. O FBM visa dotar os municípios da capacidade financeira mínima para o seu funcionamento, sendo repartido igualmente por todos eles. Da transferência total recebida pelos municípios, 60 por cento é inscrita nos orçamentos municipais como receitas correntes e 40 por cento como receitas de capital. O FFF é também, numa primeira fase, repartido pelas três unidades territoriais de forma semelhante à repartição do FGM e, depois, pelas freguesias em função do número de habitantes, da área e do número de freguesias.

O Quadro 6 compara as transferências do Estado para as autarquias locais de acordo com a Lei das Finanças Locais de 1998 com o que seriam essas mesmas transferências no quadro da antiga Lei, no período 1999-2002. Como se pode verificar, as novas regras sobre as transferências do Estado para a Administração Local implicaram um alargamento da restrição orçamental deste subsector, sem que tenha ocorrido um aumento significativo das suas competências e atribuições⁽¹¹⁾. Assim, em 1999 as transferências dos novos fundos (FGM, FCM e FFF) representaram um acréscimo de 19.7 por cento relativamente à transferência do FEF de 1998. Se a legislação anterior se tivesse mantido em vigor, a transferência do Estado para a

(9) De acordo com o n.º 2 do artigo 13º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, “O ICF de cada município corresponde à diferença entre a capitação média nacional das colectas dos impostos municipais (...) e a respectiva capitação municipal daqueles impostos.”.

(10) Segundo o n.º 3 do artigo 13º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, “O IDO representa a diferença de oportunidades positiva para os cidadãos de cada município, decorrente da desigualdade de acesso a condições necessárias para poderem ter uma vida mais longa, com melhores níveis de saúde, de conforto, de saneamento básico e de aquisição de conhecimentos.”. O anexo da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, esclarece a fórmula utilizada para o cálculo do IDO.

(7) Note-se que o valor considerado para o IRC exclui a parte relativa à derrama.

(8) Lei n.º 94/2001, de 20 de Agosto.

Quadro 6

TRANSFERÊNCIAS DO ESTADO PARA A ADMINISTRAÇÃO LOCAL

		Milhões de euros					Taxas de variação			
		1998	1999	2000	2001	2002	1999	2000	2001	2002
FGM+FCM+FBM ^(a) +FFF ..	(A)		1 620.3	1 775.4	2 012.2	2 243.0	19.7 ^(c)	9.6	13.3	11.5
FEF ^(b)	(B)	1 354.1	1 438.8	1 594.3	1 757.8	1 888.8	6.3	10.8	10.3	7.4
Diferença	(C)=(A)-(B)		181.5	181.2	254.4	354.3				
(em percentagem do PIB)			0.2	0.2	0.2	0.3				

Fontes: Orçamentos Gerais do Estado de 1998 a 2002 e estimativas do Banco de Portugal.

Notas:

(a) O FBM foi criado pela Lei n.º 94/2001, de 20 de Agosto.

(b) Valores estimados com base no valor do FEF em 1998 e nas previsões e estimativas do IVA incluídas nos Orçamentos do Estado.

(c) Taxa de crescimento relativamente ao valor do FEF em 1998.

Administração Local teria crescido apenas 6.3 por cento. Nos anos seguintes, as taxas de crescimento das transferências para as autarquias já se aproximam das que resultariam do FEF, embora sejam superiores em 2001 e 2002 devido ao abrandamento da actividade económica. Com efeito, em períodos de desaceleração da actividade económica, a nova regra de cálculo das transferências tende a conduzir a um montante mais elevado de transferências do Estado, dado que se baseia em valores passados da receita fiscal, por oposição ao FEF cujo crescimento dependia da taxa de variação prevista para o IVA. Pelo contrário, em períodos de aceleração do crescimento económico, a transferência prevista na antiga Lei das Finanças Locais tenderia a ser superior ao montante total da transferência da actual Lei em vigor. Em 2002, o conjunto das transferências do Estado para as autarquias situar-se-á cerca de 0.3 p.p. do PIB acima do que resultaria da legislação que vigorou até 1998, en-

quanto que nos anos anteriores essa diferença é de cerca de 0.2 p.p. do PIB.

Os limites ao endividamento das autarquias locais previstos na nova e na antiga Leis das Finanças Locais são idênticos no que respeita aos municípios. De acordo com a antiga Lei de 1987, o montante dos empréstimos de curto prazo aos municípios não podia exceder 10 por cento do valor da transferência do FEF. Adicionalmente, os encargos anuais com as amortizações e juros de empréstimos de médio e longo prazos não podiam exceder o maior de dois limites: três duodécimos do FEF que cabia ao município ou 20 por cento das despesas de investimento realizadas pelo município no ano anterior. A nova Lei das Finanças Locais manteve os limites ao endividamento dos municípios, utilizando agora o FGM e o FCM em vez do FEF para os calcular, e estende às freguesias o recurso a empréstimos de curto prazo, desde que não ultrapassem 10 por cento do FFF.

Coloca-se naturalmente a questão de saber se o aumento dos recursos postos à disposição das autarquias locais reduziu o endividamento adicional líquido da Administração Local ou se, pelo contrário, se reflectiu num aumento da despesa. O Quadro 7 apresenta a evolução recente do endividamento líquido das autarquias locais junto das instituições financeiras monetárias residentes. Embora o período de vigência da nova Lei seja ainda muito breve, parece haver uma tendência no sentido de um maior endividamento da Administração

(11) A Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, estabelece no n.º 2 do artigo 3º que “A transferência de atribuições e competências é acompanhada dos meios humanos, dos recursos financeiros e do património adequados ao desempenho da função transferida.” e acrescenta ainda no n.º 3 do artigo 4º que “O Orçamento do Estado fixa anualmente, no montante e nas condições que tiverem sido acordados entre a administração central e as autarquias locais, os recursos a transferir para o exercício das novas atribuições.”. Assim, estes montantes estão para além da transferência geral do Estado para a Administração Local, definida na Lei das Finanças Locais.

Quadro 7

**VARIAÇÃO DA DÍVIDA BANCÁRIA BRUTA E LÍQUIDA
DE DEPÓSITOS DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL**

Milhões de euros

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Dívida bancária bruta ^{(a) (b)} (A)	724.8	790.4	987.8	1 237.6	1 427.9	1 744.8	2 381.7
Variação da dívida bancária bruta		65.6	197.4	249.8	190.3	317.0	636.8
Depósitos ^{(a) (c)} (B)	382.6	489.2	471.4	667.4	688.4	663.5	731.9
Dívida bancária líquida ^(a) (C)=(A)-(B)	342.2	301.2	516.4	570.2	739.5	1 081.3	1 649.8
(em percentagem do PIB)	0.4	0.3	0.6	0.6	0.7	0.9	1.3
Variação da dívida bancária líquida		-41.0	215.2	53.8	169.3	341.9	568.4
(em percentagem do PIB)		0.0	0.2	0.1	0.2	0.3	0.5

Fonte: Estimativas do Banco de Portugal.

(a) Valores em 31 de Dezembro.

(b) Empréstimos contraídos junto de instituições financeiras monetárias residentes.

(c) Depósitos junto de instituições financeiras monetárias residentes.

Local a partir de 1999, permitido não só pelo acréscimo das transferências do Estado, resultante da própria Lei, como também pela descida das taxas de juro, observadas nos últimos anos. Assim, o acréscimo de recursos transferidos pelo Estado para as autarquias terá resultado num aumento das despesas realizadas pelo conjunto das Administrações Públicas, contribuindo desta forma para o agravamento do défice.

4. OBJECTIVOS ORÇAMENTAIS DOS PROGRAMAS DE ESTABILIDADE E DE CONVERGÊNCIA E REGRAS ORÇAMENTAIS PARA A ADMINISTRAÇÃO LOCAL

Tal como já foi mencionado na introdução, os objectivos orçamentais definidos no quadro do PEC dizem respeito ao conjunto das Administrações Públicas e não apenas à Administração Central e à Segurança Social. Este facto torna necessária alguma forma de articulação entre os vários níveis das Administrações Públicas no sentido de garantir que os objectivos assumidos nos Programas de Estabilidade e de Convergência sejam atingidos. A maior parte dos Estados-membros da União Europeia tem em vigor regras orçamentais que servem este propósito, quer tenham sido ou não definidas tendo em vista a implementação do PEC. Tais regras têm um carácter mais ou menos abrangente, constituindo nalguns países autênti-

cos pactos de estabilidade internos enquanto outros se limitam à imposição de limites ao endividamento da Administração Regional e Local pela Administração Central.

Em Portugal, a Lei do OE inclui anualmente limites ao endividamento adicional líquido das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. No que respeita à Administração Local, os limites ao endividamento de médio e longo prazos referem-se ao serviço da dívida (juros e amortizações) e não ao endividamento adicional em cada ano, nem ao stock da dívida. Neste contexto é possível que a Administração Local atinja défices relativamente significativos, o que tem acontecido, em particular, nos anos de eleições, sem que o Governo disponha de qualquer instrumento de controlo. Acresce ainda que a informação sobre a execução orçamental dos municípios é apurada tardiamente, inviabilizando qualquer acomodação pela Administração Central de eventuais desvios no défice da Administração Local, relativamente às previsões iniciais⁽¹²⁾.

O actual sistema de financiamento das autarquias locais não permite estabelecer uma boa ligação entre as decisões de aumento da despesa e a

(12) A informação sobre o financiamento da administração local apurada pelo Banco de Portugal, embora tenha um desfase temporal reduzido, constitui apenas uma aproximação ao saldo que resulta das Contas Nacionais financeiras e não financeiras.

responsabilidade pela obtenção de receitas adicionais (em particular através do aumento de impostos), com o consequente ónus político. Esta situação decorre da reduzida capacidade de que os municípios dispõem para influenciar as suas receitas, incluindo as receitas de impostos. Com efeito, receitas que são “automáticas” têm um custo marginal nulo para os municípios e são utilizadas para financiar despesa, independentemente da utilidade social desta. No quadro institucional actual, só será possível garantir que o comportamento por parte das autarquias locais não ponha em causa o cumprimento dos compromissos assumidos pelo país no âmbito do Pacto de Estabilidade, através da imposição de limites anuais ao endividamento adicional e da fixação de regras muito estritas em relação ao apuramento atempado da informação sobre a execução orçamental. Tanto num caso como no outro, faz sentido que sejam definidas sanções às instituições incumpridoras na forma de suspensão ou corte parcial de transferências do Estado e/ou do acesso aos fundos estruturais.

O Programa de Reforma da Despesa Pública, aprovado em Junho passado, aponta neste sentido, incluindo na síntese de medidas, divulgada publicamente, o controlo do endividamento da Admi-

nistração Local e a aprovação de uma Lei de Estabilidade Orçamental. A primeira medida consistiria em estabelecer anualmente na Lei do OE limites à capacidade de endividamento adicional das autarquias. A Lei de Estabilidade Orçamental visaria garantir, por imposição legal, a solidariedade entre os vários subsectores das Administrações Públicas no cumprimento dos objectivos orçamentais definidos para o conjunto do sector. Essa solidariedade traduzir-se-ia na fixação de saldos orçamentais para os vários níveis das Administrações Públicas compatíveis com o valor do défice orçamental assumido no Programa de Estabilidade. Adicionalmente, a Lei exigiria o apuramento atempado de informação sobre a execução orçamental. Em qualquer um dos casos, seriam impostas sanções em caso de incumprimento.

A limitação do endividamento adicional da Administração Local já está contemplada no OE – 2002, embora apenas sob a forma de autorização legislativa. Por seu turno, a Lei da Estabilidade Orçamental foi apresentada na actualização do Programa de Estabilidade enviada pelo Governo português à Comissão Europeia, em Dezembro passado, como uma medida essencial para a consolidação das finanças públicas.

5. CONCLUSÕES

No quadro institucional actual, um aumento dos recursos colocados à disposição da Administração Local, nomeadamente por via de transferências do Estado, sem uma simultânea transferência de competências, traduz-se necessariamente num acréscimo da despesa total das Administrações Públicas, com impacto directo no défice. A implementação da Lei das Finanças Locais de 1998, que implicou um acréscimo da transferência do Estado para as autarquias locais, sem um aumento significativo das suas competências, determinou, *ceteris paribus*, um aumento do défice total das Administrações Públicas da ordem de 0.2–0.3 por cento do PIB.

As alterações na fórmula de cálculo da transferência do Estado para as autarquias locais introduzidas na Lei de 1998 tendem a aumentar a despesa e o défice das Administrações Públicas nos períodos de abrandamento da actividade económica, relativamente ao que se verificaria com a aplicação da Lei de 1987. Nos períodos de aceleração da economia, verifica-se a situação inversa. Este efeito deve-se ao facto de a transferência do Estado se basear agora em valores passados da receita fiscal, por oposição ao FEF, cujo montante dependia da taxa de crescimento prevista do IVA.

Nas Leis das Finanças Locais de 1987 e de 1998, as restrições ao endividamento de médio e longo prazos dos municípios são idênticas, fixando limites aos encargos anuais com as amortizações e os juros e não ao stock da dívida ou à sua variação. Porém, a descida das taxas de juro e a diversificação das modalidades de financiamento observadas nos últimos anos vieram tornar muito menos restritivos os limites ao endividamento baseados no serviço da dívida, o que pode permitir um aumento do défice e da dívida da Administração Local. Tal evolução começou já a esboçar-se nos três últimos anos.

A concretização dos objectivos orçamentais definidos no âmbito do PEC, que se referem ao con-

junto das Administrações Públicas, requer um conjunto de regras que assegurem a solidariedade entre os vários subsectores no processo de consolidação orçamental. Tais regras deverão passar pela definição de limites ao endividamento adicional da Administração Local em cada ano e pela imposição de prazos ao apuramento da informação sobre a sua execução orçamental. O efectivo cumprimento destas regras exige que se definam, adicionalmente, sanções a aplicar às instituições incumpridoras, eventualmente sob a forma de suspensão ou corte parcial das transferências do Estado ou do acesso aos fundos estruturais.

Relativamente à situação actual, seria também desejável do ponto de vista da eficiência económica que houvesse uma flexibilização da restrição orçamental da Administração Local em duas vertentes. Uma primeira vertente corresponderia ao aumento da capacidade da Administração Local para influenciar as receitas de impostos, por exemplo, através da ampliação do intervalo em que se podem situar as taxas da contribuição autárquica. A segunda vertente de flexibilização passaria pela reformulação da transferência do Estado para as autarquias. Por um lado, dever-se-ia reduzir o peso relativo da transferência “automática” do Estado. Por outro lado, deveria ser criado um fundo de transferência não “automático”, cujo montante total seria determinado de forma discricionária pela Assembleia da República, tendo em conta os objectivos orçamentais para o conjunto das Administrações Públicas. A afectação das verbas deste fundo aos municípios deveria ser efectuada em função da apresentação de projectos, como acontece actualmente com os fundos estruturais comunitários. Desta forma, as decisões de despesa das autarquias locais passariam a reflectir melhor a avaliação dos custos e benefícios sociais marginais que lhes estão associados. Este quadro alternativo de financiamento da Administração Local não poria em causa, naturalmente, um aumento de recursos no contexto de um eventual alargamento das atribuições e competências das autarquias.