

11

O sector público em Portugal: âmbito, estrutura e contas

11.1. O âmbito e estrutura do sector público

É comum falar-se de Estado, sector público, ou administração pública, como se fossem realidades idênticas. Na realidade só de forma pouco rigorosa essa equivalência pode ser assumida. Do mesmo modo, os conceitos de saldo global, défice público, necessidades de financiamento necessitam ser clarificados.

Pode-se entender por *sector público* como integrando todas as entidades controladas pelo poder político. Neste caso tem-se uma definição abrangente que inclui não só a totalidade das administrações públicas, como a totalidade do sector empresarial de capitais total ou maioritariamente públicos. Assim, para além dos subsectores das *administrações públicas* (central, regional, local e segurança social) inclui-se, entre outras, o *sector público empresarial*, que integra as empresas públicas, as empresas municipais, as sociedades anónimas de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos.

No essencial aquilo que distingue as entidades do sector público administrativo das do sector público empresarial (mercantil) é a lógica de funcionamento. Enquanto as segundas têm essencialmente uma lógica de mercado, as primeiras já não.

11.1.1. O âmbito do sector público

O conceito de *Administrações Públicas* baseia-se em critérios económicos para caracterização das instituições que as integram, concretiza-se no *Sistema Europeu de Contas (SEC2010)* que fundamenta uma contabilização em termos de *contabilidade nacional*.^[1]

Este capítulo vai essencialmente analisar as *Administrações Públicas (AP)* e as relações entre os seus vários subsectores. Adicionalmente, no final do capítulo, ir-se-á dar alguma relevância aos fluxos financeiros entre as AP e o sector público empresarial mercantil.^[2]

Quanto ao âmbito e natureza das entidades integrantes, a óptica da contabilidade nacional tem algumas diferenças significativas em relação à óptica da contabilidade pública, nomeadamente porque a primeira considera exclusivamente as unidades institucionais produtoras de serviços *não mercantis* e redistributivas e a segunda considera, como integrando as administrações públicas, alguns serviços autónomos produtores de serviços mercantis (por exemplo, serviços municipalizados). A contabilidade nacional adopta uma “óptica de compromissos” enquanto que a contabilidade pública uma “óptica de caixa”. Por exemplo os juros vencidos no ano t , mas não pagos, são contabilizados nesse ano t , nas contas nacionais e no ano em que realmente forem pagos (eventualmente $t + 1$ ou $t + 2$), em contabilidade pública. Na “óptica de caixa”, afecta-se a receita ou a despesa ao momento em que há entradas ou saídas de “caixa”, respectivamente, enquanto que na “óptica de compromissos” no momento em que o compromisso é assumido.^[3]

A abordagem em termos de contabilidade nacional tem várias vantagens. Em primeiro lugar é a utilizada na União Europeia, com o que isso implica de possibilidade de comparações internacionais mais rigorosas, assim como o facto da análise das contas das administrações públicas (saldo global e dívida pública)

[1] O SEC2010 foi introduzido pelo Regulamento n.º 549/2013 do Parlamento e do Conselho Europeu (CE) e concretizado, no que respeita às despesas e às receitas das administrações públicas, pelo Regulamento (CE) 1500 (2000). Com o objectivo de clarificar as operações sobre o défice e a dívida pública o EUROSTAT produziu um manual (EUROSTAT 2014).

[2] De acordo com o n.º 4 do Artigo 2.º do Anexo da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei 151/2015): “Integram ainda o setor das administrações públicas as entidades que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas em cada subsector no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, na última lista das entidades que compõem o setor das administrações públicas divulgada até 30 de junho, pela autoridade estatística nacional, designadas por entidades públicas reclassificadas”. Ora estas “entidades públicas reclassificadas” são precisamente as empresas públicas não mercantis.

[3] Para mais desenvolvimentos ver Sousa e Costa (1999) e EUROSTAT (2000).

e o reporte pelo governo português às instituições europeias, que acompanham a execução orçamental, ser feito com base no SEC2010.^[4] Em segundo lugar, a abordagem económica permite um maior rigor analítico numa época de acelerada reforma institucional em que certos serviços integrados da administração central ganham autonomia ou mesmo deixam de pertencer à administração pública.

Por seu lado os dados em contabilidade pública, têm também a sua importância. Antes do mais são aqueles em que se tem feito o registo de receitas e despesas públicas. É a partir dos valores em contabilidade pública que se obtêm os valores em contabilidade nacional. Quando se pretende realizar uma análise mais detalhada, por exemplo, das relações inter-governamentais ou das finanças regionais ou locais os dados disponíveis estão usualmente em contabilidade pública.

É importante clarificar o âmbito e natureza das administrações públicas e em particular a distinção com o Sector Público Empresarial mercantil (SPE m) e não mercantil (SPE nm).

Que instituições deverão, pois pertencer ao SPE m numa lógica económica? Uma condição necessária, mas não suficiente, é o de que a sua lógica de funcionamento seja *mercantil*, ou seja, uma instituição que vende bens ou presta serviços num mercado a preços economicamente significativos. Vender no mercado significa que o produtor recebe um preço que geralmente cobre os custos de produção. Esse preço, para além de financiar o produtor é uma forma de restringir o consumo dos bens na base da disposição a pagar dos consumidores. Tratar-se de uma instituição do SPE m , exige adicionalmente que assuma a forma jurídica empresarial e cujos capitais sejam na sua totalidade públicos. O SPE pode assim distinguir-se entre aquele que é mercantil (SPE m e.g. Caixa Geral de Depósitos) e não pertence às administrações públicas e aquele que é *não mercantil* (SPE nm e.g. Metro de Lisboa, Hospitais EPE) e que pertence às AP.^[5]

Uma instituição incluída nas AP tem que ser uma instituição *não mercantil*, ou seja, aquela cuja *principal* fonte de financiamento *não é* a receita associada a um preço, tarifa ou taxa como contrapartida directa pelos bens ou serviços que fornece.^[6] Uma possibilidade é não existirem preços, sendo a instituição totalmente

^[4] O governo português, à semelhança dos demais governos da União Europeia, tem a obrigação de enviar em Fevereiro e Setembro de cada ano o “*Reporte dos défices e dívida das Administrações Públicas e dados associados*” com a capacidade/necessidade líquida de financiamento (ver secção 11.4) por subsectores, dívida bruta das Administrações Públicas e sua composição, FBCF, juros e PIB pm (ver adiante o Capítulo 15).

^[5] As empresas do SPE que pertencem às AP designam-se por entidades públicas reclassificadas (EPR) precisamente porque não pertenciam e agora pertencem às AP.

^[6] Dentro das instituições *não mercantis* convém fazer a distinção entre as que estão nas *administrações públicas* por se financiarem essencialmente através de contribuições *obrigatórias*

financiada por prestações obrigatórias: impostos, contribuições sociais (caso do Estado e outras entidades públicas). Outra realidade é existirem preços, mas eles não serem economicamente significativos, no sentido que se referiu acima. É o caso das taxas moderadoras nas urgências hospitalares que não são a *principal* fonte de financiamento destes serviços. A estrutura dos sectores institucionais é descrita no Quadro 11.1.

É neste contexto que se pode definir as administrações públicas como incluindo, quer as unidades institucionais que são produtoras *não mercantis* de bens de consumo individual ou colectivo, quer as que operam redistribuição do rendimento e riqueza, sendo financiadas principalmente por pagamentos obrigatórios.^[7]

Alguns elementos-chave caracterizadores destas instituições:

- Produtores *não-mercantis*;
- Consumo individual ou colectivo;
- Pagamentos obrigatórios;
- Instituições redistributivas.

O consumo individual ou colectivo indica que os bens ou serviços fornecidos pelas entidades do sector público poderão ser bens privados, bens mistos ou bens públicos. Os pagamentos serem essencialmente obrigatórios, coloca o problema de saber qual a fracção máxima de receitas próprias resultante das vendas em relação aos custos de produção. O que estabelece o SEC2010 é que há, antes do mais, um critério quantitativo que refere que esta fracção deverá ser inferior a 50% para que uma entidade possa ser classificada como não mercantil.^[8] Há também critérios qualitativos que fazem com que mesmo que a fracção seja superior a 50%,

e as que estão no “terceiro sector” por se financiarem sobretudo por contribuições *voluntárias* (por exemplo quotas ou donativos).

[7] Esta definição segue de perto a apresentada no SEC2010 e é clarificada em detalhe no EUROSTAT (2014).

[8] Para se perceber a aplicação deste critério quantitativo e a distinção entre a abordagem económica da abordagem económico-jurídica considere-se o caso das universidades. Uma Universidade pública é aquela que tem o estatuto legal de Universidade pública, isto é, foi criada por uma Lei da Assembleia da República enquanto que uma Universidade privada pode assumir várias formas institucionais, mas está de qualquer modo submetida a um regime de direito privado e foi criada pela iniciativa de particulares. Contudo, do ponto de vista das contas nacionais uma universidade pública só estará nas administrações públicas se, e enquanto, o valor das propinas e outras receitas próprias da instituição forem inferiores a 50% dos custos de produção. Se durante três anos consecutivos exceder os 50% sairá do perímetro das AP. O reverso pode também suceder em relação a Universidades legalmente privadas.

Quadro 11.1. Nomenclatura dos sectores institucionais.

S.1	Total da economia
S.11	Sociedades não financeiras
S.11001	Sociedades não financeiras públicas
S.11002	Sociedades não financeiras privadas nacionais
S.11003	Sociedades não financeiras sob controlo estrangeiro
S.12	Sociedades financeiras
S.121	Banco central
S.122	Entidades depositárias, exceto o Banco Central
S.123	Fundos do mercado monetário
S.124	Fundos de investimento, exceto fundos do mercado monetário
S.125	Outros intermediários financeiros, exceto sociedades de seguros e fundos de pensões
S.13	Administrações públicas
S.1311	Administração central (exceto fundos da segurança social)
S.1312	Administração estadual (exceto fundos da segurança social)
S.1313	Administração local (exceto fundos da segurança social)
S.1314	Fundos de segurança social
S.14	Famílias
S.15	Instituições sem fim lucrativo ao serviço das famílias (ISFLSF)
S.2	Resto do mundo
S.21	Estados-Membros e instituições e órgãos da União Europeia
S.211	Estados-membros da UE
S.2111	Estados-Membros da área do euro
S.2112	Estados-Membros fora da área do euro
S.212	Instituições e órgãos da União Europeia
S.22	Países terceiros e organizações internacionais não residentes na União Europeia

Fonte: Instituto Nacional de Estatística, Regulamento do SEC 2010.

mas se o único cliente for o governo, ou se for o cliente maioritário e não tiver obtido essa relação privilegiada através de um processo competitivo, com outras empresas, também pertence às administrações públicas.^[9] Por exemplo, no caso de instituições sem fins lucrativos, trata-se de instituições não mercantis, o que não

^[9] Conforme estabelece a Comissão Europeia (2013) de acordo com as regras do EUROSTAT, “Estes critérios qualitativos são os seguintes: — Quando a unidade vende apenas para o governo, e não compete com produtores privados para conseguir que esta produção seja vendida para o governo, então ela é classificada nas administrações públicas; *ou* quando o governo tem um único fornecedor de um determinado tipo de bens e serviços e este *único* fornecedor vende menos de 50% da sua produção para unidades não-governamentais e não competir com produtores privados para obter o seu contrato com o governo, então ela é classificada nas administrações públicas; *ou* quando o produtor não tem incentivo para ajustar a oferta para realizar uma atividade com fins

significa necessariamente que pertençam às administrações públicas. Estarem ou não incluídas no sector das administrações públicas dependerá essencialmente do tipo de financiamento. Se ele provier essencialmente de subsídios de outra entidade pública da administração central financiada por prestações obrigatórias e se for controlado por entidades das administrações públicas então estará no universo das AP (em S13113 do Quadro 11.1). Caso contrário estará fora das AP (em S15).

11.1.2. Estrutura do sector público, descentralização política e administrativa

A estrutura genérica das administrações públicas, para efeitos estatísticos, nos países que adoptam o SEC2010 é dada por:

- Administração central (S 1311).
- Administração estadual (S 1312)
- Administração local (S 1313)
- Fundos de Segurança Social (S 1314)

Sendo esta uma classificação genérica, aplica-se a Estados unitários e federados. No caso das federações, como a Alemanha e a Áustria, existem três níveis de governo constitucionalmente definidos: central/federal, estadual e local. No caso de Estados unitários, como Portugal ou o Reino Unido, apenas se considera a distinção entre a administração central (S1311) e administração local sendo que no caso português a “administração local” (S1313) inclui autarquias locais e também a administração regional (nas Regiões autónomas da Madeira e dos Açores).

A Figura 11.1 clarifica a estrutura das AP composta por três subsectores: a *Administração Central* que engloba quer os organismos da administração direta quer indireta,^[10] a *Administração Regional e Local* que integra os órgãos do governos regionais, os municípios e as freguesias, assim como os respectivos fundos e serviços autónomos e, finalmente, a *Segurança Social*.^[11]

lucrativos viável, para ser capaz de operar em condições de mercado e cumprir as suas obrigações financeiras, então ela é classificada nas administrações públicas”

^[10] Como se verá no Capítulo 12, a Lei de Enquadramento Orçamental, publicada em 2015, suprimiu formalmente os subsectores “Estado” e “Fundos e Serviços Autónomos”, mas na realidade as entidades integrantes de cada um continuam a ter tratamentos e níveis de autonomia distintos.

^[11] Fazem também parte, embora com pequena importância quantitativa, as Instituições sem fins lucrativos da administração central e regional.



Figura 11.1. A Estrutura das Administrações Públicas em Portugal.

É possível compreender toda a *estrutura* das AP a partir do conceito de *descentralização*, iniciando a análise a partir da administração direta do Estado. Entende-se por *descentralização* a transferência de poderes ou competências do Estado para pessoas colectivas de direito público *diferentes*, ou seja, entre distintas entidades públicas cada uma com a sua personalidade jurídica. Assim uma análise da Figura 11.1, *numa perspectiva político-económica*, indica que pode tratar-se de *descentralização político-administrativa*, quando na presença de descentralização para entidades legitimadas democraticamente com competências num território infra-nacional e autónomas do ponto de vista administrativo, financeiro e *político* (movimento vertical) ou *descentralização administrativa* quando se trata de descentralização para entes públicos dotados apenas de autonomia administrativa e financeira (movimento horizontal).^[12] Finalmente, operou-se na última década

[12] A abordagem político-económica desenvolvida neste capítulo é diferente da jurídico-institucional, sobretudo porque na primeira considera-se as autarquias locais como forma de *descentralização político-administrativa*, e na segunda *descentralização administrativa*. A abordagem jurídica fundamenta-se antes do mais na Constituição da República Portuguesa que não deixa de ser um pouco ambígua a este respeito. Por um lado estabelece, na organização do poder político, uma separação entre: Regiões Autónomas (Título VII); Poder Local (Título VIII) e Administração Pública (Título IX). o que sugere a independência do poder local relativamente à administração pública. Por outro o Artigo 237.º versa sobre “descentralização administrativa” e refere no seu

significativa desorçamentação, mas o EUROSTAT veio obrigar à reclassificação de certas empresas não mercantis dentro do perímetro das administrações públicas (ver secção 11.3.5).

A estrutura do sector público está estreitamente relacionada, do ponto de vista vertical, com a estrutura do poder político em Portugal apenas com dois níveis de decisão política no continente, embora com três níveis de governo numa parcela do território nacional: governo da República, governos regionais (das regiões autónomas dos Açores e da Madeira) e finalmente governos locais.

Estes três níveis de governo são legitimados politicamente através de eleições democráticas para os órgãos representativos, pelo que gozam de elevado grau de autonomia e independência (política, financeira, patrimonial e administrativa). Têm orçamentos próprios, propostos pelos respectivos executivos e aprovados nas respectivas assembleias representativas (Assembleia da República, Assembleias Regionais e Municipais) e elaboram as contas de cada exercício.

Os seus recursos provêm sobretudo de receitas fiscais que obtêm quer de forma directa quer de forma indirecta (através de transferências de outros níveis de governo). A administração central recebe fundos comunitários bem como grande parte das receitas fiscais, enquanto que a administração regional e local recebe transferências comunitárias e do Orçamento do Estado, a par de receitas próprias.

11.1.3. O significado principal da palavra “Estado”

O conceito de Estado é relativamente ambíguo, pois significa várias coisas distintas. Quando o termo “Estado” é utilizado na Constituição da República Portuguesa por vezes significa a totalidade das administrações públicas no sentido jurídico do termo.^[13]

Porém, em documentos como o *Orçamento do Estado* ou a *Conta Geral do Estado*, significa na realidade toda a administração central (S1311) e a segurança

n.º 1 que “As atribuições e a organização das autarquias locais, serão reguladas por lei de acordo com o princípio da descentralização administrativa.” Esta é a perspectiva do direito administrativo, tributário dos trabalhos de Marcelo Caetano e Diogo Freitas do Amaral. Contudo, como se verá de seguida, do ponto de vista económico e político trata-se efectivamente de uma *descentralização político* com uma dimensão *administrativa*.

[13] Este conceito mais lato de Estado, incorporado na CRP, que se identifica com todas as administrações públicas é expresso por exemplo no seu Artigo 6.º, n.º 1, estabelece que “O Estado é unitário e 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” Na óptica do direito administrativo há um Estado; há três governos (da república e das regiões autónomas) e há múltiplas autarquias locais que são definidas como “pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos...” (CRP Artigo 235.º, n.º 2).

social (S1314), numa lógica económica tal como definida pela EUROSTAT. Este é, por defeito, a acepção de Estado utilizada neste livro. As razões pelas quais os orçamentos e contas destes e apenas estes dois subsectores estão integrados num único documento prendem-se com as considerações de natureza política acima referidas. São entidades cuja tutela política é o governo da República e cujas funções se repercutem em todos os cidadãos do território nacional onde quer que residam. Isto tanto é válido para funções de soberania, como para esquemas de protecção social.

Também por esta razão, quando se quer medir o grau de centralização da despesa pública em vários países, utiliza-se como indicador o rácio da despesa pública consolidada da Administração Central e Segurança Social na despesa pública total. No fundo o que se quer medir é o grau de centralização da despesa que está associada com decisões políticas do poder executivo central, quer seja o executivo de uma república num Estado unitário (como em Portugal) ou do governo federal de uma república num Estado federado (casos da Alemanha e da Áustria).

O “Estado” engloba essencialmente dois subsectores sob a direcção política do governo: a Administração Central (que se subdivide em administração “direta” e “indirecta”) e a Segurança Social.

11.2. As administrações públicas

11.2.1. Administração Central: a administração direta e a desconcentração administrativa

A administração central está, nalguns casos, desconcentrada administrativamente, isto é, compreende certas unidades institucionais que, não tendo em geral personalidade jurídica, têm contudo *autonomia administrativa*.

A administração central integra os diversos Ministérios e Secretarias de Estado, e alguns deles encontram-se *desconcentrados administrativamente* quer do ponto de vista *funcional*, ou seja por funções, quer *territorial*. Deste modo, a título de exemplo o Ministério da Economia tem *desconcentração administrativa territorial* com as Direcções Regionais de Economia^[14], e *desconcentração administrativa funcional* com as Direcções-Gerais especializadas funcionalmente (e.g. a Direcção-geral de Atividades Económicas). Vários ministérios estão desconcentrados

^[14] Como se sabe, mais frequentemente do que seria desejável, novos governos, quando entram em funções, alteram a sua estrutura orgânica e as designações de ministérios e respetivos serviços pelo que nenhuma orgânica governamental se utiliza nesta edição.

territorialmente em Direcções Regionais do Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve, coincidindo com os territórios das NUTs II.

Importa sublinhar que estas formas de desconcentração, definidas na Lei Orgânica de cada um dos Ministérios, estão apenas associadas a um limitado grau de autonomia administrativa e prendem-se com a necessidade de aumentar a eficácia de funcionamento dentro dos ministérios. Os dirigentes de organismos com *autonomia administrativa* têm capacidade de tomar decisões definitivas e executórias no que respeita à gestão corrente referente ao orçamento de que dispõem. Os organismos desconcentrados administrativamente têm à sua disposição créditos inscritos no Orçamento do Estado, que poderão libertar-se na base de duodécimos.^[15] A autonomia prende-se com a autonomia de gestão corrente que inclui, entre outros, a não necessidade (que existia anteriormente) de autorização prévia da Direcção Geral do Orçamento.

11.2.2. Administração Central: a administração indireta e a descentralização administrativa

Os organismos da administração indireta do Estado (ex- Fundos e Serviços Autónomos^[16]), fazendo parte integrante da administração central, apresentam já um grau de autonomia mais considerável, pois têm *autonomia administrativa e financeira*. Os Ministérios com a tutela do ensino superior e com as áreas da economia e do emprego concentram a maioria dos serviços autónomos, o primeiro por integrar as Universidades e os Politécnicos, e o segundo por ter diversos centros de formação profissional e Institutos Públicos.

Ter *autonomia administrativa e financeira* pressupõe, em geral, ter personalidade jurídica, o que significa que grande parte destes organismos pode ter, e tem, património próprio assim como a capacidade de o gerir, alienar ou adquirir. Outro aspecto relevante refere-se à existência de tesouraria própria e à capacidade de transição de saldos de um ano orçamental para outro, coisa que é possível e dominante neste tipo de organismos. Relevante é também a capacidade de, em alguns casos, recorrerem ao crédito, mesmo que não seja para resolver problemas imediatos de tesouraria.

^[15] Ver Lei 8/90, de 20 de Fevereiro, Artigo 3.º.

^[16] Como já referido, a Lei de Enquadramento Orçamental de 2015 (Lei 151/2015) suprimiu os FSA. Porém, haverá uma fase de transição pelo que utilizaremos indistintamente as expressões “ex-FSA” ou “organismos da administração indireta do Estado”. Não sendo exatamente iguais são universos aproximados.

Este mais elevado grau de autonomia, prende-se com o facto de alguns ex-FSA terem um grau considerável de receitas próprias advindas de taxas relativas à prestação de serviços (ex. propinas universitárias) ou gerirem projectos de investimento co-financiados pelo Orçamento da União Europeia.^[17] É neste sentido que os FSA estão associados ao que se designa por *descentralização administrativa*, que vai muito para além de uma simples *desconcentração* de poderes e competências.

O Quadro 11.2 ilustra as características essenciais do regime de autonomia administrativa e financeira quando comparadas com o “regime geral” dos organismos só com autonomia administrativa.

Quadro 11.2. Autonomia administrativa e financeira.

	Regime de Administração Financeira do “Estado”	
	Regime Geral — Autonomia Administrativa	Regime Excepcional — Autonomia Administrativa e Financeira
Personalidade jurídica	Não	Sim
Tipo de autonomia	Administrativa	Administrativa, financeira e patromonial
Património próprio	Não	Sim
Poder dos dirigentes	Gestão corrente	Gestão corrente e de capital
Recursos efectivos	Créditos inscritos no OE	Tranferências do OE e outros subsectores
	Não há consignação de receitas	Receitas próprias (vendas, rendimentos, doações...) Transferências da UE
Crédito	Não é permitido	Permitido (com autorização do MF)
Pagamento de despesas	Libertação de créditos na base de duodémicos	Autorização dos dirigentes

^[17] A Lei de Bases da Contabilidade Pública (Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, Artigo 6.º) estabelece mesmo que o regime excepcional de autonomia administrativa e financeira deve ser atribuído aos organismos em que tal se justifique para a sua adequada gestão e em que as receitas próprias cubram um mínimo de dois terços da despesa total (com exclusão da parte co-financiada pelos fundos comunitários). Adicionalmente esse regime de excepção seria também atribuído a entidades que gerem investimentos co-financiados pela União Europeia. Contudo, vários FSA não cumpriam, em 2000, nenhum destes requisitos (ver Vital Moreira (coord.) 2001).

Finalmente, há que não confundir o conceito de descentralização com o de *desconcentração administrativa* pois neste caso trata-se da *orgânica interna* de uma dada pessoa colectiva pública (por exemplo, um Ministério).^[18] Em geral, *descentralização* administrativa está associada a *autonomia administrativa e financeira* enquanto que a *desconcentração* administrativa apenas à autonomia administrativa.^[19]

11.2.3. A Segurança Social

O subsector da Segurança Social (SS) engloba as unidades institucionais que têm como função primordial o fornecimento de prestações sociais (pensões de reforma e invalidez, subsídios de desemprego, rendimento mínimo, entre outras) e que têm como recursos essencialmente as contribuições sociais obrigatórias. Embora não se incluindo na administração central por razões que se prendem com uma maior transparência do sistema, o sistema da Segurança Social está estreitamente associado à administração central, em particular, ao Estado, pois concretiza, numa perspectiva *nacional* as políticas públicas redistributivas associadas com prestações sociais. Embora este subsector esteja também desconcentrado e descentralizado, esta forma de organização não tem a ver com políticas sociais diferenciadas regionalmente, mas sobretudo com uma melhoria da eficácia administrativa deste sector.

11.2.4. A administração regional e local

Para além da administração central e segurança social há dois níveis de decisão política independente, territorialmente mais limitados, designados por Administração Regional e Administração Local (ARL). Como se referiu, estes subsectores das AP, estão associados, em graus bastante diferentes, a formas de *descentralização político-administrativa*, que não podem ser confundidas com as anteriores formas de desconcentração e descentralização administrativa. A autonomia política significa que se trata efectivamente de dois níveis de governo, com os respectivos executivos e assembleias representativas. Assim, os órgãos das administrações regionais incluem os governos regionais e as respectivas

^[18] Ver, por exemplo, Tavares (2000).

^[19] A distinção entre estas duas formas de autonomia tem vindo a ser desenvolvida, antes do mais na própria CRP (Artigos 108.º e 109.º), na Lei de Bases da Contabilidade Pública, no Regime de Administração Financeira do Estado (DL 155/92) e, recentemente, na nova Lei de Enquadramento Orçamental.

assembleias regionais, assim como os órgãos das administrações locais incluem, ao nível concelhio, os executivos (câmaras municipais) e as respectivas assembleias municipais, e ao nível das freguesias as Juntas de Freguesia.

A *autonomia política* destes níveis de “administração” significa que estes subsectores detêm *independência orçamental*, ou seja, que estes orçamentos são elaborados, aprovados executados e fiscalizados (internamente) de forma autónoma por órgãos próprios. Associada à autonomia política e à independência orçamental estão poderes, que são bastante mais extensos no caso das administrações regionais (com estatutos político-administrativos próprios) do que no caso dos municípios. As regiões têm poderes tributários próprios, isto é, possibilidade de criar impostos, poder esse vedado às autarquias.^[20] Regiões e municípios têm autonomia patrimonial e capacidade de recorrer ao crédito dentro dos limites impostos pelas respectivas leis (finanças regionais e finanças locais) e pela lei de enquadramento orçamental.

O poder da administração central é meramente um poder exercido através da Inspeção-Geral de Finanças e Inspeção-Geral da Administração do Território) e não um poder de determinar, por exemplo, a composição das receitas ou despesas locais. Da mesma forma, a fiscalização externa, exercida pelo Tribunal de Contas, assenta na análise da conformidade legal dos actos administrativos dos dirigentes regionais e locais.

A administração regional inclui também a administração indirecta, na mesma lógica de descentralização administrativa referida anteriormente, enquanto que a administração local detém apenas serviços autónomos (caso dos serviços municipalizados). Os governos regionais têm extensas competências na área social (educação, saúde, habitação) e económica.

A estrutura das administrações públicas após a aprovação dos Estatutos Político-administrativos das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, não sofreu grandes alterações, quanto ao tipo de instituições políticas que a compõem.^[21]

A descentralização, nas quatro décadas após o 25 de Abril de 1974, tem evoluído num triplo sentido. Por um lado, tem-se verificado uma descentralização política para regiões e municípios, com uma progressiva transferência de competências

^[20] A existência de um poder não significa que ele seja exercido de facto. As assembleias legislativas regionais nunca criaram nenhum imposto, mas poderiam fazê-lo.

^[21] Na realidade, as instituições políticas das AP são essencialmente as mesmas, tendo sido rejeitada em referendo de 1998 a criação de regiões “administrativas” no Continente, o que teria constituído uma alteração significativa na estrutura das AP. Tal significaria a criação, no território continental, de regiões político-administrativas, com um certo grau de autonomia política, associado à legitimidade democrática que teriam os seus órgãos.

e recursos.^[22] Embora do ponto de vista da contabilidade nacional (SEC2010) administração regional e local venham consolidadas num único subsector, trata-se efectivamente de realidades bastante distintas.

Por outro lado, verificou-se uma descentralização administrativa com uma importância crescente do peso da despesa dos então FSA na despesa consolidada da administração central e um concomitante decréscimo do peso relativo do Estado (sentido estrito). O maior grau de autonomia administrativa e financeira dos FSA, a sua maior flexibilidade de gestão, muitas vezes exigida para uma mais eficaz execução dos recursos disponibilizados pela União Europeia, levou à criação de inúmeros institutos públicos. Esse processo tem, contudo sido revertido nos últimos anos.^{[23],[24]}

Finalmente, houve um aumento do peso do sector da segurança social dado que a generalização dos benefícios associados ao Estado de bem-estar só se desenvolveu e generalizou progressivamente após a revolução de Abril de 1974.

Em resumo, embora não tenha havido, do ponto de vista da arquitectura institucional, grandes alterações na estrutura das administrações públicas, têm-se verificado alterações significativas na dimensão relativa da despesa de cada subsector e nas suas respectivas competências e recursos.

^[22] Disso é reflexo a aprovação de sucessivas revisões constitucionais e alterações aos Estatutos Político-administrativos das Regiões Autónomas, bem como as alterações às Leis de Finanças Locais e Regionais, assim como normas referentes a transferências de competências inscritas noutras leis (e.g. Orçamentos de Estado).

^[23] Note-se que o crescimento da importância da administração indirecta (os FSA) significa essencialmente uma reestruturação *dentro* da administração central, mas que não está associada a uma descentralização vertical de recursos ou competências para outros níveis de administração. O XV governo constitucional iniciou uma análise aprofundada dos Institutos Públicos para ver se cumpriam as características que lhes justificariam (ou não) esse estatuto, e o XVII governo constitucional operou uma profunda reformulação das estruturas da administração central do Estado através do PRACE (Programa para a Reforma da Administração Central do Estado). O XIX governo constitucional reduziu, na primeira parte da legislatura, o governo a 11 Ministérios e implementou o PREMACE (Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado), mas a meio do mandato aumentou o seu número. O XXI governo constitucional aumentou consideravelmente quer o número de ministros quer de ministérios.

^[24] Com o Plano de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF) em 2011-2014 e o SEC2010, houve uma melhoria *do ponto de vista organizacional e de transparência das finanças públicas*. Na realidade, de 2011 a 2014, também devido às alterações à Lei de Enquadramento Orçamental, vários organismos, inclusivé empresas, passaram a integrar o perímetro das AP para efeitos contabilísticos. Porém a LEO (2015) ao acabar com a distinção entre serviços integrados e FSA, tornou menos transparente a orgânica do Estado.

11.3. As contas e os saldos das administrações públicas

11.3.1. Óptica da contabilidade nacional

Quando se fala em défice público ou excedente orçamental está-se a referir o *saldo global* das administrações públicas. Importa clarificar o seguinte quanto ao saldo:

1. Há que distinguir contabilização na óptica da contabilidade nacional ou na óptica da contabilidade pública.
2. Deve ter-se em consideração se são valores executados, valores estimados provisórios ou orçamentados.
3. Devem ser consideradas receitas e despesas de todos os subsectores das administrações públicas.
4. São consideradas apenas receitas e despesas efectivas ou não financeiras (excluindo activos e passivos financeiros).^[25]

No contexto da supervisão da política orçamental nacional, o *saldo global* é apurado em contabilidade nacional e geralmente trata-se de valores provisórios, dado que os valores executados, só são conhecidos no ano civil seguinte ao ano a que se reportam.

Para se apurar o saldo global das AP seria necessário ter as contas dos municípios e freguesias (em contabilidade nacional), de cada uma das regiões autónomas, a conta do Estado (administração central e segurança social) e seguidamente fazer a consolidação orçamental.

Os dados do Quadro 11.3 são os valores executados em 2020^[26], para as *receitas e despesas das administrações públicas* em contabilidade nacional. Daqui se pode retirar, para cada um dos subsectores, as receitas correntes (linhas 1 a 5) e as despesas correntes (8 a 14) e facilmente se pode calcular o *saldo corrente* (5-14). Das receitas de capital (6) e das despesas de capital (17), facilmente se pode calcular o *saldo de capital* (6-17).

As receitas correntes e as receitas de capital constituem as *receitas efectivas* ou não financeiras, de cada subsector. Efectivas, por um lado, porque não dão origem

^[25] O termo “saldo global” é utilizado em sentidos distintos. Por razões pedagógicas utilizaremos o termo quer em contabilidade nacional (CN) quer em contabilidade pública (CP). Porém, convém esclarecer dois aspectos. Porém, em CN o conceito relevante é o de *capacidade/necessidade líquida de financiamento*. Isto é, se for negativo há défice e é necessário financiá-lo com receitas financeiras (contração de empréstimos ou recurso a dívida pública).

^[26] Para dados mais actualizados das Contas do Estado, da execução orçamental da Administração Central ou dos Orçamentos do estado, consultar www.dgo.gov.pt.

a compromissos futuros, ou seja, a uma situação passiva por parte das entidades públicas; isto significa que nelas não estão incluídas as receitas que provêm do recurso a empréstimos contraídos pelas AP (passivos financeiros do lado da receita). Efectivas também porque não estão consideradas eventuais receitas de reembolsos de empréstimos concedidos por qualquer entidade pública (activos financeiros do lado da receita).

Do mesmo modo, as despesas correntes e de capital são as *despesas efectivas*, que não incluem as despesas com activos e passivos financeiros. Logo, nelas não estão incluídas as despesas com a concessão de empréstimos por entidades públicas ou a compra de títulos (activos financeiros do lado da despesa) e o reembolso de empréstimos contraídos pelas administrações públicas (passivos financeiros do lado da despesa).^[27]

O *saldo global ou efectivo* das administrações públicas é pois a diferença entre as receitas e despesas efectivas, para o total dos subsectores. Caso seja positivo diz-se que há excedente ou capacidade de financiamento das AP. Caso seja negativo diz-se que há défice ou necessidade de financiamento. Como se vê pela linha 19 do Quadro 11.3, prevê-se um défice de 11501,1 milhões de euros em 2021, que é a soma dos défices da administração central (13393,7 M. de euros) e da administração regional e local (176 M. de euros) e do excedente da Segurança Social (2068,6 M. de euros).

Note-se que há receitas e despesas *efectivas* que advêm da *existência* de activos e passivos financeiros, mas não de *operações* sobre estes activos. No lado das receitas, os dividendos de empresas públicas, são rendimentos de propriedade, estando pois considerados nas “outras receitas correntes” (linha 4). Por seu lado as despesas com juros da dívida pública são despesas correntes (linha 11).

Caso se excluam os juros do cálculo da despesa efectiva obtém-se a despesa primária. Calculando o saldo anterior sem juros obtém-se o *saldo primário*.

Dada a importância do *saldo global* e do *saldo primário*, convém resumir as relações:

- Saldo global = Receitas efectivas – despesas efectivas (incluindo juros);
- Saldo primário = Receitas efectivas – despesas primárias (excluindo juros).

^[27] Trata-se da *classificação económica* das receitas e despesas públicas a ser desenvolvida no Capítulo 12.

Quadro 11.3. Receitas e Despesas das Administrações Públicas (CN): 2020 e 2019.*(milhões de euros)*

	Administrações Públicas						2020 (% PIB)	2019 (% PIB)
	Adm. Central 2020	Adm. Local e Regional 2020	Fundos Seg. Social 2020	2020	2019	Var. (%) 2020/ 2019		
1. Receita Fiscal	43.062,3	5.088,5	1.087,4	49.238,1	52.914,9	-6,9	24,3	24,7
Impostos sobre a Produção e Importação	24.573,3	3.496,5	1.087,4	29.157,1	32.065,6	-9,1	14,4	15,0
Impostos correntes sobre Rendimento e Património	18.489,1	1.591,9	0,0	20.081,0	20.849,3	-3,7	9,9	9,7
2. Contribuições Sociais	6.160,3	680,2	18.726,0	25.566,4	25.274,2	1,2	12,6	11,8
Das quais: Contribuições Sociais Efectivas	2.095,3	0,0	18.690,9	20.786,2	20.549,6	1,2	10,3	9,6
3. Vendas	4.541,9	1.992,1	28,3	6.562,3	7.425,1	-11,6	3,2	3,5
4. Outra Receita Corrente	5.151,2	4.121,5	11.320,3	4.409,2	4.871,3	-9,5	2,2	2,3
5. Total da Receita Corrente (1+2+3+4)	58.915,7	11.882,2	31.161,9	85.776,1	90.485,6	-5,2	42,4	42,3
6. Receita de Capital	317,1	1.028,9	31,4	810,5	675,8	19,9	0,4	0,3
7. Total da Receita (5+6)	59.232,7	12.911,2	31.193,3	86.586,6	91.161,4	-5,0	42,8	42,6
8. Consumo Intermédio	7.953,0	3.276,3	77,3	11.306,5	11.149,1	1,4	5,6	5,2
9. Despesas com pessoal	19.157,3	4.308,5	277,9	23.743,7	22.905,3	3,7	11,7	10,7
10. Prestações Sociais	14.757,6	1.513,3	23.840,5	40.111,4	38.744,8	3,5	19,8	18,1
Das quais: não em espécie	11.479,2	1.014,3	23.694,4	36.187,8	34.759,6	4,1	17,9	16,2
11. Juros	6.001,6	145,6	0,0	5.786,3	6.330,7	-8,6	2,9	3,0
12. Subsídios	1.842,0	267,1	1.487,3	3.596,4	852,6	321,8	1,8	0,4
13. Outra Despesa Corrente	16.682,6	939,6	3.389,1	5.188,4	4.749,9	9,2	2,6	2,2
14. Total da Despesa Corrente (8+9+10+11+12+13)	66.394,1	10.450,3	29.072,1	89.732,8	84.732,4	5,9	44,3	39,6
15. Formação Bruta Capital Fixo	2.337,3	2.079,2	38,3	4.454,9	4.014,5	11,0	2,2	1,9
16. Outra Despesa Capital	3.895,0	557,7	14,2	3.900,1	2.237,5	74,3	1,9	1,0
17. Despesa de Capital (15+16)	6.232,4	2.636,9	52,6	8.354,9	6.252,0	33,6	4,1	2,9
18. Total da Despesa (14+17)	72.626,5	13.087,2	29.124,7	98.087,7	90.984,4	7,8	48,4	42,5
19. Capac. (+)/Necess. (-) Financ. Líquido (7-18) (em percentagem do PIB)	-13.393,7 -6,6%	-176,0 -0,1%	2.068,6 1,0%	-11.501,1 -5,7%	177,0 0,1%		-5,7	0,1
<i>Por memória:</i>								
Saldo Primário (em percentagem do PIB)	-7.392,1 -3,7%	-30,4 0,0%	2.068,6 1,0%	-5.714,8 -2,8%	6.507,7 3,0%			

Fonte: Conta Geral do Estado de 2020 (Volume I — Tomo I, Quadro 20) a partir de: Instituto Nacional de Estatística (INE), 1.ª Notificação de 2021 do Procedimento dos Défices Excessivos (PDE), de Abril de 2021.

A relação entre ambos facilmente se obtém:

- Saldo primário = Receitas efectivas – (despesas efectivas – juros);
- Saldo primário = (Receitas efectivas – despesas efectivas) + juros;
- Saldo primário = Saldo global + juros.^[28]

Do lado da despesa registe-se o peso dos gastos com pessoal e das prestações sociais. Se adicionarmos os juros da dívida pública obtém-se mais de três quartos da despesa pública (86,4%). Do lado da receita, impostos e contribuições sociais são as principais fontes de receita (perfazem 71% do total).

Os valores dos saldos, em contabilidade nacional, verificam aquilo que são os objectivos previstos na lei de enquadramento orçamental para cada subsector (ver Capítulo 12).

11.3.2. Óptica da contabilidade pública

O Quadro 11.3 não distingue a análise consolidada da não consolidada, pelo que para se fazer uma análise mais fina dos fluxos inter-sectoriais convém analisar o Quadro 11.4, com dados em contabilidade pública.^[29]

Dada a estrutura do poder político em Portugal, os dados *orçamentados* em contabilidade pública são inscritos no *Orçamento do Estado* (para toda a administração central e segurança social), nos *Orçamentos* de cada uma das regiões autónomas (da Madeira e dos Açores) e nos *Orçamentos* dos Municípios. Estes orçamentos são aprovados nas respectivas assembleias (da república, regionais e municipais) enquanto que os valores efectivamente realizados são inscritos nas *contas* de cada uma destas entidades.

Para se ter uma visão global das receitas e despesas públicas de todos os subsectores das administrações públicas, que permita a consolidação, usamos os dados da Conta Geral do Estado em contabilidade pública.

^[28] Esta relação algébrica entre os saldos, por vezes leva a interpretações erradas sobre o conteúdo dos mesmos. Ao contrário do saldo global, o saldo primário *não* considera as despesas em juros.

^[29] O INE apresenta os dados em contabilidade nacional para os três subsectores (administração central, regional e local e segurança social).

Quadro 11.4. Receitas e Despesas das Administrações Públicas (CP): 2020 e 2019.*(milhões de euros)*

	Adm. Central 2020	Seg. Social 2020	Adm. Local e Regional 2020	Administrações Públicas		Var. (%) 2020/2019
				2020	2019	
Receita corrente	57.964,0	32.144,8	10.341,1	82.315,2	86.765,7	-5,1
Receita fiscal	43.782,7	203,9	4.682,0	48.668,7	51.896,5	-6,2
Impostos directos	19.153,9	0,0	3.649,7	22.803,6	23.601,8	-3,4
Impostos indirectos	24.628,8	203,9	1.032,3	25.865,1	28.294,6	-8,6
Contribuições para Segurança Social, CGA, ADSE	4.169,6	18.229,9	0,0	22.399,5	22.413,2	-0,1
Transferências correntes de Administrações Públicas	2.952,0	12.901,8	4.002,8	2.024,4	1.776,3	14,0
Outras	2.357,6	11.903,6	3.873,5	0,0	0,0	—
Outras	594,4	998,2	129,3	2.024,4	1.776,3	14,0
Outras receitas correntes	7.059,6	809,2	1.656,3	9.525,1	10.679,8	-10,8
Receita de capital	1.072,0	1,0	1.175,6	1.685,3	2.191,7	-23,1
Venda de Bens de Investimento	144,9	0,6	67,7	213,2	579,2	-63,2
Transferências de capital de Administrações Públicas	854,6	0,4	1.087,1	1.378,7	1.553,8	-11,3
Outras	7,8	0,4	555,2	0,0	0,0	—
Outras	846,8	0,0	531,9	1.378,7	1.553,8	-11,3
Outras receitas de capital	72,6	0,0	20,8	93,4	58,6	59,3
Receita efectiva	59.036,1	32.145,8	11.516,7	84.000,4	88.957,4	-5,6
Despesa corrente	67.031,2	29.979,2	8.990,6	87.866,2	83.522,1	5,2
Despesas com o pessoal	17.983,7	286,1	4.197,1	22.466,9	21.552,7	4,2
Aquisição de bens e serviços	10.213,6	86,4	3.076,3	13.376,2	13.240,9	1,0
Juros e outros encargos	7.419,3	7,0	205,0	7.595,8	8.087,2	-6,1
Transferências correntes para Administrações Públicas	29.927,4	28.859,4	920,9	41.906,4	38.346,7	9,3
Outras	16.060,7	1.944,3	129,8	0,0	0,0	—
Outras	13.866,8	26.915,2	791,2	41.573,1	38.346,7	9,3
Subsídios	783,0	732,1	473,6	1.667,7	1.148,1	45,2
Outras despesas correntes	704,2	8,2	117,6	830,0	1.146,6	-27,6
Despesa de capital	5.618,9	35,1	2.677,4	7.768,1	6.051,2	28,4
Investimento	2.926,6	30,1	2.231,9	5.188,5	4.774,7	8,7
Transferências de capital para Administrações Públicas	2.588,3	5,0	428,2	2.458,3	1.197,4	105,3
Outras	554,3	0,0	8,9	0,0	0,0	—
Outras	2.034,0	5,0	419,3	2.458,3	1.197,4	105,3
Outras despesas de capital	104,1	0,0	17,3	121,4	79,2	76,6
Despesa efectiva	72.650,1	30.014,3	11.668,0	95.634,3	89.573,3	6,8
Saldo global (em percentagem do PIB)	-13.614,0 -6,7%	2.131,5 1,1%	-151,3 -0,1%	-11.633,8 -5,7%	-615,9 -0,3%	
<i>Por memória:</i>						
Saldo corrente	-9.067,2	2.165,6	1.350,5	-5.551,1	3.243,6	
Saldo de capital	-4.546,9	-34,1	-1.501,8	-6.082,8	-3.859,5	
Saldo primário	-6.194,7	2.138,5	53,7	-4.038,0	7.471,3	

Fonte: Ministério das finanças, Conta Geral do Estado 2020 (Volume I — Tomo I, Quadro 24) a partir de: DGO; IGFSS, IP; DGAL; RAA — DROT; RAM — DROT; INE. (Valores ajustados e cálculos próprios)^[30]

^[30] Por razões pedagógicas, e porque iremos utilizar estes dados noutros quadros, decidimos anular umas “diferenças de conciliação” que constam da tabela original. Isso obrigou a um recálculo dos

11.3.3. Valores consolidados e não consolidados

A análise das receitas e despesas das administrações públicas, na óptica da contabilidade pública (Quadro 11.4), permite observar não só o peso de cada um dos subsectores assim como as principais componentes das receitas e despesas públicas por subsector de acordo com uma classificação económica. Importante é distinguir entre a análise consolidada e não consolidada das receitas e despesas públicas.

Para se perceber a distinção entre *valores consolidados* e *não consolidados*, tome-se o caso das receitas correntes. O total das receitas correntes das AP provêm de sectores institucionais que não pertencem às administrações públicas, isto é, provêm do sector privado da economia, do sector empresarial do Estado, das empresas regionais ou municipais ou ainda da União Europeia. O total previsto para estas receitas correntes do sector público administrativo é de 82.315,2 M€ em 2020. Contudo, somando em linha as receitas de cada subsector do SPA obtém-se o valor de 100.449,9 M€. O primeiro valor é um *valor consolidado* das receitas correntes líquidas de transferências, e o segundo um valor *não consolidado* que não tem significado. A diferença entre os dois valores (18.134,7 M€) é o valor da soma das receitas correntes dos vários subsectores cuja proveniência são as transferências intergovernamentais *de* outros subsectores das AP. Saqui a necessidade de consolidação de valores das administrações públicas para evitar duplicações de valores de receitas e despesas.

Adicionalmente, para se saber qual a importância de cada subsector na obtenção de receitas efectivas (correntes e de capital) de *fora do SPA*, a análise que tem sentido é considerar *valores consolidados* (isto é, líquidos de transferências) de cada subsector e reportá-los ao total de 82.315,2 M€. Para se obter os valores consolidados basta subtrair às receitas correntes e de capital de cada subsector as transferências providas de outros subsectores e depois somar em linha obtendo-se desta forma o valor total. Pelo Quadro 11.5 verifica-se que mais de dois terços das receitas efectivas (67,5%) provêm do subsector da administração central e que a administração regional e local obtém 8,4% dessas receitas.

A mesma distinção entre valores consolidados e não consolidados se aplica às despesas públicas. Neste caso a justificação para se trabalhar com valores

valores em linha e coluna para serem consistentes. Daí a expressão valores ajustados. Por exemplo, nas receitas correntes, a rubrica “transferências *de* outros subsectores” para as administrações públicas deve igualar a rubrica da despesa corrente “transferências *para* outros subsectores”. No Orçamento do Estado esses valores são diferentes (daí a necessidade de acrescentar as “diferenças de conciliação”), mas aqui neste quadro os valores ajustados pelos autores anularam estas diferenças.

consolidados, numa análise horizontal do Quadro 11.5 é ainda mais forte. Na realidade, para associar as despesas com as competências exercidas por cada nível de administração, tem sentido trabalhar com despesas *líquidas* de transferências. As *despesas efetivas* da Administração Central são de 72.650,1 M€, contudo, deduzindo as transferências para outros subsectores das AP o montante de 16.615 M€ obtém-se um valor para a despesa consolidada da Administração Central de 56.035,2 M€ (ver Quadro 11.5). Este valor pode ser comparável com o total (consolidado) em linha da despesa efetiva das AP (95.634,3 M€). Assim pode-se verificar que o peso da despesa efetiva (consolidada) do subsector Administração Central no total da despesa efetiva é de mais de metade do total (58,6%), logo seguida da segurança social (29,4%). O grau de centralização da despesa pública em Portugal é precisamente o peso destes dois subsectores (Adm. Central e Segurança Social) na despesa efectiva total das administrações públicas (que inclui também a administração regional e local), ou seja 87,9 %.

Quadro 11.5. Receitas e despesas (consolidadas) de cada subsector em % das Administrações Públicas (2020).

	<i>(milhões de euros)</i>			
	Adm. Central	Seg. Social	Adm. Local e Regional	Adm. Públicas
Receita corrente	57 964,0	32 144,8	10 341,1	82 315,2
de Administrações Públicas	2 357,6	11 903,6	3 873,5	0,0
<i>Receita corrente (consolidada)</i>	<i>55 606,4</i>	<i>20 241,2</i>	<i>6 467,6</i>	<i>82 315,2</i>
Receita de capital	1 072,0	1,0	1 175,6	1 685,3
de Administrações Públicas	7,8	0,4	555,2	0,0
<i>Receita de capital (consolidada)</i>	<i>1 064,3</i>	<i>0,6</i>	<i>620,4</i>	<i>1 685,3</i>
Receita efectiva	59 036,0	32 145,8	11 516,7	84 000,4
<i>Receita efectiva (consolidada)</i>	<i>56 670,7</i>	<i>20 241,7</i>	<i>7 088,0</i>	<i>84 000,4</i>
% do total das Adm. Públicas	67,5%	24,1%	8,4%	100,0%
Despesa efectiva	72 650,1	30 014,3	11 668,0	95 634,3
<i>Despesa efectiva (consolidada)</i>	<i>56 035,2</i>	<i>28 070,0</i>	<i>11 529,3</i>	<i>95 634,5</i>
% do total das Adm. Públicas	58,6%	29,4%	12,1%	100,0%

Fonte: Dados do Quadro 11.4 (supra) e cálculos próprios.

Aplicando a mesma metodologia às receitas e despesas de capital é possível também obter o peso de cada tipo de receita e despesa e de cada subsector no total das AP.

Outro tipo de análise da conta das AP (Quadro 11.4) pode ser direccionada para investigar a importância relativa de certas receitas ou de certas despesas *dentro* de cada subsector. Trata-se de uma análise vertical, para cada subsector e neste caso dever-se-ão utilizar valores *não consolidados* (isto é, incluindo as transferências).

Quadro 11.6. Despesas efetivas (não consolidadas) de cada subsector em % das despesas efetivas totais de cada subsector (2020).

	<i>(milhões de euros)</i>							
	Administração Central		Segurança Social		Administração Local e Regional		Administrações Públicas	
Despesa corrente	67.031,2	92,3%	29.979,2	99,9%	8.990,6	77,1%	87.866,2	91,9%
Despesas com o pessoal	17.983,7	24,8%	286,1	1,0%	4.197,1	36,0%	22.466,9	23,5%
Aquisição de bens e serviços	10.213,6	14,1%	86,4	0,3%	3.076,3	26,4%	13.376,2	14,0%
Juros e outros encargos	7.419,3	10,2%	7,0	0,0%	205,0	1,8%	7.595,8	7,9%
Transferências correntes	29.927,4	41,2%	28.859,4	96,2%	920,9	7,9%	41.906,4	43,8%
Subsídios	783,0	1,1%	732,1	2,4%	473,6	4,1%	1.667,7	1,7%
Outras despesas correntes	704,2	1,0%	8,2	0,0%	117,6	1,0%	830,0	0,9%
Despesa de capital	5.618,9	7,7%	35,1	0,1%	2.677,4	22,9%	7.768,1	8,1%
Investimento	2.926,6	4,0%	30,1	0,1%	2.231,9	19,1%	5.188,5	5,4%
Transferências de capital	2.588,3	3,6%	5,0	0,0%	428,2	3,7%	2.458,3	2,6%
Outras despesas de capital	104,1	0,1%	0,0	0,0%	17,3	0,1%	121,4	0,1%
Despesa efectiva	72.650,1	100,0%	30.014,3	100,0%	11.668,0	100,0%	95.634,3	100,0%

Fonte: Dados do Quadro 11.4 (supra) e cálculos próprios.

Neste caso, os dados do Quadro 11.6 mostram que enquanto a Administração Central tem essencialmente despesas correntes (92,3%), sendo em parte com os funcionários públicos, e poucas despesas de capital (7,7%), a administração regional e local tem um peso muito superior de despesas de capital (22,9%), explicado em grande parte por investimento público. A este facto não será alheio o peso das receitas de capital (do Estado e da União Europeia) nos orçamentos regionais e municipais, mas também o efeito conjugado das regras orçamentais que incentiva o investimento.^[31]

^[31] Pereira e Silva (2008) mostram como o efeito conjugado da “regra de ouro” das finanças públicas (*superavit* do saldo corrente) e da regra de afectação das transferências correntes e de capital do

11.3.4. Os saldos dos subsectores e o saldo global

A análise dos *saldos de cada subsector* deve ser feita em termos de receitas e despesas efectivas. Uma transferência é uma receita efectiva de um subsector, mesmo quando provém de um outro subsector. Assim sendo, pode-se concluir que o principal responsável pelo défice público é o subsector da Administração Central, apresentando um saldo global significativamente negativo (pese embora seja também o subsector que mais transferências faz para os demais subsectores).

Contudo, é possível apresentar também os saldos globais líquidos de transferências para outros subsectores. Consolidando as receitas e as despesas públicas (ou seja excluindo as transferências inter-sectoriais) obtêm-se resultados significativamente diferentes. Dado que grande parte das receitas fiscais são canalizadas para a Administração Central e depois transferidas para os outros subsectores é natural que tenha, após consolidação de receitas e despesas, um “saldo global consolidado” claramente superavitário. O Quadro 11.7 ilustra o saldo global com e sem transferências para outros subsectores.

Quadro 11.7. Saldos globais e saldos líquidos de transferências entre subsectores (2020).

(milhões de euros)

	Adm. Central	Seg. Social	Adm. Local e Regional	Adm. Públicas
Saldo global (CP)	-13.614,0	2.131,5	-151,3	-11.633,8
Saldo global líquido de transferências	635,5	-7.828,3	-4.441,3	-11.634,1
Capacidade (+)/Necessidade (-) financiamento (CN)	-13.394,0	2.069,0	-176,0	-11.501,0

Fonte: 1) Dados em Contabilidade Pública (CP): Conta Geral do Estado de 2020 e cálculos próprios; 2) Dados em Contabilidade Nacional (CN): Instituto Nacional de Estatística (INE).

Estes valores representam o que seria o saldo global caso não existissem transferências inter-setoriais. Estas transferências são, em grande parte, resultantes de leis aprovadas na Assembleia da República (Lei das Finanças Locais, Regionais, Lei de Bases da Segurança Social, etc.) por vezes de acordo com fórmulas precisas. Só por razões excepcionais pode o Ministério das Finanças transferir montantes inferiores aos previstos nas leis respectivas. No geral, devem entender-se as transferências como algo obrigatório que o Estado deverá respeitar.

Orçamento do Estado (que até 2007 era rígido 60% correntes e 40% capital), obriga os municípios, sobretudo os mais dependentes das transferências do OE, a elevadas despesas de investimento, mesmo que não o desejem.

As transferências para regiões e municípios têm a função de contribuir para o equilíbrio financeiro vertical e horizontal como se referiu no Capítulo 10 e será analisado adiante neste capítulo.

Do ponto de vista aritmético, o saldo global total das AP é a soma dos saldos dos três subsectores. A Administração Central (AC) é quem mais contribui para o défice orçamental. A redução deste défice, do lado da despesa, pode ser feita por duas vias completamente diferentes. Uma, a redução na despesa consolidada da AC (administração direta e indireta) que reduzirá, *ceteris paribus*, o défice público global. Outra, a redução nas transferências para outros subsectores (o que, nalguns casos, poderá necessitar de alteração legislativa) que poderá reduzir, ou não, o défice das administrações públicas.^[32]

11.4. As contas da administração regional e local (municípios)

11.4.1. As Contas das Administrações Regionais

As regiões autónomas dos Açores e da Madeira, sendo formalmente designadas por “regiões” de um Estado unitário, têm na prática um estatuto e poderes que ultrapassam o da maioria dos Estados em países federados. A Constituição da República Portuguesa (CRP) consagra a unidade do território e, entre outros, o poder legislativo das Assembleias Regionais em “matérias de reserva relativa da Assembleia da República”, poder de “regulamentar a legislação regional e as leis emanadas dos órgãos de soberania”, “exercer poder executivo próprio” e “exercer poder tributário próprio”.^[33] Adicionalmente, as regiões têm o poder de, no âmbito dos respectivos Estatutos Político-Administrativos e da Lei das Finanças

^[32] Tudo o resto constante, alterações nas transferências entre subsectores não alteram o saldo global das administrações públicas. Se a Administração Central transfere menos para as regiões, diminui a sua despesa e aumenta a receita das regiões no mesmo montante pelo que o défice público global não se altera. Porém, se o corte nas transferências vier acompanhado de uma regra de não aumento do endividamento (em relação ao que existiria sem o corte), então isso implica que as regiões têm que repercutir a diminuição de receitas numa diminuição das despesas equivalente e, agora sim, o défice público diminui. O problema financeiro da Região Autónoma da Madeira (RAM), a que aludiremos a seguir, deriva em parte do Governo Regional não ter querido compreender as consequências da Lei de Finanças Regionais de 2007 (que deu, de forma justa, menos transferências do OE à RAM, quando comparado com os Açores do que a anterior lei de 1998 por o seu PIB per capita ser superior).

^[33] As finanças regionais estão enquadradas legalmente pela CRP, pelos Estatutos Político-Administrativos e pela lei de Finanças das Regiões Autónomas (Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro). Para uma abordagem económica do federalismo orçamental em Portugal ver, entre outros, Baleiras (2002) e Pereira (1998).

das Regiões Autónomas, “dispor 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 efectiva solidariedade nacional”.^[34]

Os valores da execução orçamental de 2019 e 2020 das Regiões Autónoma da Madeira (RAM) e dos Açores (RAA) em contabilidade pública está no Quadro 11.8.^[35] Se tomarmos em conta que o défice das administrações públicas (contabilidade pública) em 2020 foi de 11.633,8 M€. (5,7% do PIB)^[36], facilmente se verifica que o contributo dos défices da RAA (238,4 M€) e da RAM (127,6 M€) para o défice das administrações públicas foi residual. Note-se, porém, que estes pequenos défices resultam de elevadas receitas, quer de todos os impostos cobrados nos territórios regionais, quer de transferências do Orçamento do Estado para o Orçamento das Regiões autónomas, financiados ambos pelos impostos cobrados no território continental. Sendo estas transferências menores os défices regionais seriam bem maiores, e o do Estado menor.

Na estrutura da despesa note-se o peso relevante das despesas de capital (investimentos) quando comparado com os do continente, sobretudo lembrando que parte do investimento está desorçamentado e não tem sido considerado para efeitos de contabilização de despesa pública. Na estrutura da receita note-se a importância dos impostos indiretos (onde se inclui o IVA regional) e dos impostos diretos (onde estão o IRS e o IRC).

O Quadro 11.8 fornece informação sobre as contas da Administração Regional dos Açores e da Madeira na óptica da contabilidade pública em 2019 e 2020. O défice é relativamente pequeno e a “regra de ouro” não é satisfeita para nenhum dos anos nas duas regiões. Na realidade o saldo corrente é sempre ligeiramente deficitário.

^[34] Ver CRP, Artigo 227.º, para uma lista muito vasta dos poderes das regiões. É precisamente este último poder de dispor de todas as receitas nelas cobradas ou geradas que não tem paralelo em nenhum Estado unitário. Mesmo nas federações mais bem desenhadas do ponto de vista do federalismo orçamental, como é o caso da República Federal da Alemanha, tal poder estatal não existe. Na RFA a colecta dos principais impostos equivalentes ao nosso IVA, IRS e IRC é repartida entre dois ou três níveis de administração (consoante o imposto), mas o nível intermédio nunca tem a totalidade das receitas.

^[35] Desde a primeira edição deste livro temos alertado para deficiências na transparência da informação orçamental das regiões autónomas. Em 2010 referindo-se a um défice não inesperado da Região Autónoma da Madeira demos conta de uma nota de imprensa conjunta do INE e do Banco de Portugal que refere: “O INE e o Banco de Portugal, enquanto autoridades estatísticas nacionais responsáveis pelo apuramento das estatísticas das administrações públicas, consideram grave a omissão de informação e não têm conhecimento de casos similares.” Nos últimos anos tem havido melhorias nos registos contabilísticos.

^[36] Ver Quadro 11.4.

Quadro 11.8. Execução Orçamental das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira (2019 e 2020).

(milhões de euros)

	RA dos Açores			RA da Madeira			Adm. Regional		
	Execução		TVHA	Execução		TVHA	Execução		TVHA
	2019	2020	(%)	2019	2020	(%)	2019	2020	(%)
Receita corrente	1.016,5	953,7	-6,2	1.260,7	1.149,7	-8,8	2.277,1	2.103,4	-7,6
Receita Fiscal	694,5	668,2	-3,8	956,1	852,6	-10,8	1.650,7	1.520,8	-7,9
Impostos directos	210,1	226,2	7,7	356,7	304,7	-14,6	566,8	530,9	-6,3
Impostos indirectos	484,5	442,0	-8,8	599,4	547,9	-8,6	1083,9	989,9	-8,7
Contrib. para Seg. Soc., CGA e ADSE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transf. correntes (Adm. Central, UE, etc.)	246,2	232,9	-5,4	208,9	214,7	2,8	455,0	447,6	-1,6
Outras transferências	19,6	13,0	-33,8	0,1	0,3	413,8	19,6	13,2	-32,5
Outras receitas correntes*	75,8	52,6	-30,5	95,7	82,4	-20,8	171,4	135,0	-25,1
Receita de capital	181,6	159,8	-12,0	160,1	99,5	-37,9	341,7	259,3	-24,1
Venda de Bens de Investimento	1,4	0,6	-56,7	2,6	0,5	-80,4	3,9	1,1	-72,1
Transferências de capital	179,4	159,0	-11,4	157,2	97,5	-38,0	336,6	256,6	-23,8
Administração Central	121,4	105,3	-13,2	71,5	46,3	-35,3	192,8	151,6	-21,4
União Europeia	57,9	53,5	-7,6	85,8	51,2	-40,3	143,7	104,7	-27,1
Outras transferências	0,1	0,2	43,1	0,0	0,0	-62,4	0,1	0,2	43,1
Outras receitas de capital*	0,8	0,2	-79,6	0,3	1,5	213,0	1,2	1,6	-73,8
Receita Efectiva	1.198,0	1.113,5	-7,1	1.420,8	1.249,2	-12,1	2.618,8	2.362,7	-9,8
Despesa Corrente	1.048,9	1.103,6	5,2	1.330,0	1.227,2	-7,7	2.379,0	2.330,8	-2,0
Despesas com o pessoal	540,6	565,9	4,7	589,5	631,8	7,2	1.130,1	1.197,7	6,0
Aquisição de bens e serviços	314,7	325,9	3,6	349,6	330,3	-5,5	664,3	656,2	-1,2
Juros e outros encargos	48,2	45,5	-5,5	251,4	110,5	-56,1	299,6	156,0	-47,9
Transferências correntes	112,0	119,2	6,4	102,5	123,8	20,8	214,5	243,1	13,3
Administrações Públicas	7,1	2,8	-61,2	2,0	1,3	-32,7	9,1	4,1	-55,0
Outras transferências	104,9	116,4	11,0	100,5	122,5	21,9	205,4	239,0	16,3
Subsídios	15,6	32,4	107,6	26,0	27,8	6,9	41,7	60,3	44,6
Outras despesas correntes*	17,2	14,7	-17,5	11,0	2,9	-33,8	28,8	17,6	-20,9
Despesa de Capital	232,0	248,2	7,0	187,4	149,6	-20,2	419,4	397,8	-5,1
Aquisição de bens de capital	75,8	58,6	-22,7	120,2	102,3	-14,9	196,0	160,8	-18,0
Transferências de capital	152,2	186,5	22,6	67,2	47,3	-29,6	219,4	233,9	6,6
Outras despesas de capital	3,9	3,1	-21,2	0,0	0,0	0,0	3,9	3,1	-21,2
Despesa Efectiva	1.280,9	1.351,9	5,5	1.517,5	1.376,7	-9,3	2.798,4	2.728,6	-2,5
Saldo global	-82,9	-238,4		-96,7	-127,6		-179,6	-366,0	

Fonte: Ministério das Finanças (DGO), Síntese de Execução Orçamental de Janeiro 2021 (valores ajustados pelos autores*).

* Nos valores executados havia umas diferenças de consolidação que foram ajustadas.

Nas despesas correntes merecem destaque as despesas com pessoal e as transferências. Do ponto de vista das receitas efectivas elas provêm sobretudo de impostos indirectos (assumindo aqui particular importância as receitas de IVA^[37]), as transferências correntes e de capital (sobretudo do Orçamento do Estado) e os impostos directos, em particular o IRC e o IRS.

Açores e Madeira têm uma população semelhante, sendo os custos de insularidade mais elevados nos Açores, dado o maior número e dispersão das ilhas. A despesa da Madeira num ano normal (2019 por ser pré-pandémico) é claramente superior à dos Açores. No campo da despesa corrente sobressai o maior peso das despesas com pessoal e com juros da dívida pública na RAM. No domínio das despesas de capital apesar de serem maiores nos Açores, isso deve-se sobretudo a maiores transferências de capital para empresas regionais e não por uma maior despesa de investimento (inserida em aquisições de bens de capital) que é bem menor nos Açores.

11.4.2. A Administração Local

11.4.2.1. Competências e Recursos

Grande parte das funções gerais de administração, económicas e certas funções sociais (saúde e parte da educação) são centralizadas. A descentralização política para as autarquias locais tem sido sobretudo ao nível de algumas funções sociais (habitação, serviços culturais e recreativos, parte da educação) e das infra-estruturas de transportes e saneamento básico. Assiste-se agora, no período 2018-2023 a uma descentralização de competências em várias áreas. Nos últimos vinte anos (de 2001 a 2019) o peso das receitas municipais aumentou significativamente (53% em termos nominais) e isto não reflete ainda as novas competências a ser transferidas. Logo pode prever-se um aumento quer das receitas quer das despesas nos anos vindouros.

O exercício destas competências foi financiado em 2019 (ver Quadro 11.9) sobretudo por transferências correntes (31,5%) e de capital (8,2%) da administração central e regional, por impostos directos e indirectos (38,2%). As receitas correntes

^[37] O IVA tem sido colectado pelo Ministério das Finanças e repartido entre o Continente, a RAA e a RAM de modo proporcional à população de cada território. Esta distribuição igualitária *per capita* do IVA, associado ao facto de nas regiões se praticarem taxas de IVA mais baixas do que no Continente, faz com que tenha havido um *subsídio* implícito às regiões em sede de IVA. Isto sugere que o preceito constitucional não tem sido cumprido. Durante o memorando com a *troika* (2011-14) limitou-se a possibilidade de redução destas taxas.

em 2019 representavam 88% das receitas efectivas enquanto que as receitas de capital têm um peso de 10,3%^[38].

Nas duas últimas décadas o peso das transferências para os municípios diminuiu significativamente (de 51,5% para 39,7%) e a sua estrutura alterou-se. O peso das transferências correntes aumentou quase dez pontos percentuais e o das de capital diminuiu 21,5 pontos percentuais. Esta alteração radical na estrutura da receita (com implicações na estrutura da despesa) deve-se por um lado à Lei das Finanças Locais de 2007 e 2013 que deu maior liberdade aos municípios de estabelecerem a proporção de receitas de transferências do Estado que devem ser classificadas como corrente e capital, e também a uma redução significativa nas transferências comunitárias que são, no essencial, transferências de capital.^[39]

As receitas fiscais constituem, à seguir às transferências, o maior peso nas receitas municipais. Nota-se o impacto parcial da reforma da tributação do património em que o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), pago anualmente pelos proprietários de imóveis (não isentos), aumentou 7,7 p.p. de 2001 a 2019. Em quase vinte anos o IMI quase triplicou tendo passado de 536,3 M€ em 2001 para 1488,9 M€, sendo que a subida substancial já estava concretizada em 2014.^[40] Por seu turno o Imposto Municipal sobre Transacções onerosas de Imóveis (IMT), pago por quem adquire um imóvel, diminuiu ligeiramente de 2001 para 2004, subiu significativamente para 2007, com a crise financeira e orçamental de 2009 reduziu-se, e permaneceu baixo novamente com o resgate da *troika* (2011-14). O IMT tem uma grande volatilidade de acordo com os ciclos económicos e só com a recuperação da economia recuperou. A receita de IMT era mais importante que a de IMI no início do séc. XXI, mas vinte anos volvidos o IMI tem um peso substancialmente maior.^[41]

^[38] Note-se que em 2010 a proporção de receitas correntes nas receitas efectivas era de 79,5% pelo que houve um aumento substancial em apenas quatro anos explicado em grande parte pelo aumento das transferências.

^[39] Note-se que atualmente se o município nada comunicar considera-se por defeito que 90% das transferências do Fundo de Equilíbrio Financeiro (ver adiante) são correntes.

^[40] Na realidade na quinta edição deste livro colocámos o valor de 2014 do IMI que era já de 1468,4 M€, quase o valor actual. A não subida maior do IMI os últimos 5 anos deve-se a que vários municípios decidiram baixar as suas taxas de IMI precisamente à medida que as receitas, devido à reforma do património, aumentavam.

^[41] O aumento considerável da carga fiscal sobre os munícipes tenderá a perdurar no futuro, relativamente ao IMI, com o efeito conjugado da diminuição do período das isenções e do aumento dos valores patrimoniais, a não serem diminuídas as taxas. Aliás o programa de Ajustamento Económico e Financeiro com a *troika* (BCE, CE e FMI) contemplou a necessidade de reavaliação do património o que fez subir o IMI. A *troika* ao fazer o seu “plano” desconhecia a realidade do país nomeadamente que o IMI já tinha duplicado em 9 anos. Dado o carácter iníquo do IMT (tributa

Quadro 11.9. Estrutura das Receitas Efectivas dos municípios portugueses (2001, 2007, 2014, 2019).

	2001	2007	2014	2019	Var. 01-07 (p.p.)	Var. 07-14 (p.p.)	Var. 14-19 (p.p.)	Var. 01-19 (p.p.)
Impostos Directos	28,6%	33,7%	35,0%	36,3%	5,1	1,3	1,3	7,7
IMI/Contribuição Autárquica	9,5%	14,0%	21,2%	17,2%	4,5	7,2	-4,0	7,7
IMT/Imposto Municipal de Sisa	11,7%	13,5%	7,1%	11,7%	1,8	-6,4	4,6	0,0
IUC/Imposto Municipal s/ Veículos	1,6%	1,9%	3,6%	3,3%	0,3	1,7	-0,3	1,7
Derrama	5,9%	4,3%	3,1%	4,1%	-1,6	-1,2	1,0	-1,8
Impostos Indiretos	3,4%	3,3%	1,5%	1,9%	-0,1	-1,8	0,4	-1,5
Taxas, Multas e Outras Penalidades	3,1%	3,3%	2,7%	3,0%	0,2	-0,6	0,3	-0,1
Transferências Correntes	21,9%	25,5%	34,8%	31,5%	3,6	9,3	-3,3	9,6
FGM+FCM (2001); FEF+FSM+IRS (2007 e 2014)	19,8%	20,6%	28,7%	26,3%	0,8	8,1	-2,4	6,5
Outras Transferências Administração Pública	1,5%	4,3%	5,3%	4,7%	2,8	1,0	-0,6	3,2
Fundos Comunitários	0,1%	0,2%	0,3%	0,3%	0,1	0,1	0,0	0,2
Outras Transferências Correntes	0,7%	0,3%	0,5%	0,2%	-0,4	0,2	-0,3	-0,5
Outras Receitas Correntes*	9,6%	13,2%	15,7%	15,2%	3,6	2,5	-0,5	5,6
TOTAL RECEITAS CORRENTES	66,7%	79,1%	89,7%	88,0%	12,4	10,6	-1,7	21,3
Venda Bens de Investimento	2,8%	2,3%	1,2%	3,6%	-0,5	-1,1	2,4	0,8
Transferências de Capital	29,7%	18,1%	8,7%	8,2%	-11,6	-9,4	-0,5	-21,5
FGM+FCM (2001), FEF (2007), Adm. Central (2019)	13,2%	9,5%	2,7%	4,2%	-3,7	-6,8	1,5	-9,0
Outras Transferências Administração Pública	4,3%	3,1%	0,8%	0,1%	-1,2	-2,3	-0,7	-4,2
Fundos Comunitários	9,6%	4,9%	5,0%	3,8%	-4,7	0,1	-1,2	-5,8
Outras Transferências de Capital	2,6%	0,5%	0,3%	0,1%	-2,1	-0,2	-0,2	-2,5
Outras Receitas de Capital	0,7%	0,5%	0,4%	0,2%	-0,2	-0,1	-0,2	-0,5
TOTAL RECEITAS DE CAPITAL**	33,3%	20,9%	10,3%	12,0%	-12,4	-10,6	1,7	-21,3
RECEITA EFECTIVA TOTAL***	5.644,0	7.104,0	6.931,6	8.653,0				
Tx. Média de Cresc. Anual da Receita relativa a 2001		3,9%	1,6%	2,4%				

Fonte: Cálculos próprios a partir DGAL/SIAL para 2001, 2007 e 2014 e Síntese de Execução Orçamental (DGO) para 2019.

* "Outras Receitas Correntes" inclui vendas de bens e serviços, rendimentos de propriedade e outras receitas.

** Sem ativos e passivos financeiros (APF).

*** Em milhões de €. Excluindo APF, reposições não abatidas em pagamentos, saldo da gerência anterior e contas de ordem.

11.4.2.2. A estrutura da despesa

A evolução da despesa municipal no período 2001–19 reflete a alteração de estrutura das receitas, resultante também de alterações na Lei de Finanças Locais. O efeito conjugado de uma necessidade de consolidação orçamental (défice global de 577,5 milhões em 2001) e de uma redução nas receitas de capital foi o de uma alteração significativa na estrutura da despesa. O peso da despesa corrente cresceu significativamente nesse período (de 50,5% para 75,5%), enquanto que a despesa de capital, que era metade da despesa efectiva no início da década, passou a representar menos de um quarto (ver Quadro 11.10). Os municípios estão já, em grande parte, com o grosso das infra-estruturas realizadas e, em muitos casos, esses investimentos já não são feitos pelos municípios, mas por outras entidades. Assim, justifica-se em parte uma maior importância relativa na prestação de serviços e nas despesas com pessoal cujo peso aumentou 7,9 p.p. nestes vinte anos. A aquisição de bens e de serviços a entidades terceiras teve também um aumento substancial neste período (respetivamente 2 p.p. e 9,7 p.p.).

A diminuição significativa das despesas de capital foi conseguida sobretudo pela diminuição do peso do investimento público local na despesa não financeira que registou um decréscimo do seu peso em 26 p.p.. Não deixa de ser importante salientar o pequeno peso do investimento local em funções sociais, nomeadamente em creches e em particular em lares de terceira idade. Neste caso esses investimentos justificar-se-iam tendo em conta o acelerado envelhecimento da população portuguesa e os indicadores de que existe uma clara carência na oferta destes equipamentos. Em contrapartida, os investimentos municipais predominam nas áreas de “viadutos, arruamentos e obras”, “escolas” e “instalações desportivas e recreativas”.

O exercício das funções descentralizadas reparte-se cada vez mais entre a administração local (municípios) e empresas de capitais municipais ou intermunicipais que ganharam uma importância crescente, desde a década de noventa do século passado, sobretudo nas áreas da água, saneamento e resíduos, mas também, nos municípios urbanos, na habitação e nos serviços de estacionamento (fiscalização e construção de parques). Neste sentido parte das funções descentralizadas ao nível local já não são realizadas pela administração

sobretudo quem muda mais vezes de casa e não quem tem maior património) e também ineficiente (distorce o mercado de habitação favoravelmente a habitações T0 e T1), parece justificar-se uma diminuição das taxas de IMT (na realidade a Lei de Finanças Locais de 2013 previa a extinção do IMT em 2017, mas tal não aconteceu. Em relação ao IMI é necessário antes do mais ter presente que existe uma significativa desorçamentação para as empresas municipais de actividades (água, saneamento, resíduos, etc.) que são pagas directamente pelos municípios.

Quadro 11.10. Estrutura das Despesas Efectivas dos municípios portugueses (2001, 2007, 2014 e 2019).

	2001	2007	2014	2019	Var. 01-07 (p.p.)	Var. 07-14 (p.p.)	Var. 14-19 (p.p.)	Var. 01-19 (p.p.)
Pessoal	24,7%	30,3%	34,2%	32,6%	5,6	3,9	-1,6	7,9
Aquisição de Bens	3,5%	5,3%	6,6%	5,5%	1,8	1,3	-1,1	2,0
Aquisição de Serviços	13,8%	17,5%	24,6%	23,5%	3,7	7,1	-1,1	9,7
Transferências Correntes	6,0%	6,8%	9,6%	9,5%	0,8	2,8	-0,1	3,5
Encargos Financeiros	1,4%	2,6%	2,0%	0,7%	1,2	-0,6	-1,3	-0,7
Outras Despesas Correntes	1,1%	3,3%	1,5%	3,7%	2,2	-1,8	2,2	2,6
TOTAL DESPESAS CORRENTES	50,5%	65,7%	78,6%	75,5%	15,2	12,9	-3,1	25,0
Investimento	42,7%	22,5%	14,0%	16,6%	-20,2	-8,5	2,6	-26,1
Terrenos	2,0%	1,2%	0,7%	1,0%	-0,8	-0,5	0,3	-1,0
Habitação	6,0%	2,2%	0,5%	1,9%	-3,8	-1,7	1,4	-4,1
Outros edifícios	8,0%	5,8%	5,3%	5,1%	-2,2	-0,5	-0,2	-2,9
<i>Instalações recreativas, desportivas e escolas</i>	2,3%	2,8%	3,0%	2,5%	0,5	0,2	-0,5	0,2
<i>Equipamento Social: creches e lares</i>	1,2%	0,2%	0,1%	0,1%	-1,0	-0,1	0,0	-1,1
<i>Outros</i>	4,5%	2,7%	2,1%	2,5%	-1,8	-0,6	0,4	-2,0
Construções Diversas	22,7%	10,3%	5,2%	5,5%	-12,4	-5,1	0,3	-17,2
<i>Viadutos, arruamentos e obras</i>	7,1%	3,2%	1,6%	1,9%	-3,9	-1,6	0,3	-5,2
<i>Águas residuais (esgotos)</i>	2,3%	1,0%	0,6%	0,5%	-1,3	-0,4	-0,1	-1,8
<i>Captação, tratamento e distribuição de água</i>	1,5%	0,6%	0,2%	0,2%	-0,9	-0,4	0,0	-1,3
<i>Viação rural</i>	4,7%	1,9%	0,7%	0,5%	-2,8	-1,2	-0,2	-4,2
<i>Infra-estruturas de tratamento de res. sólidos</i>	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1	0,0	0,0	-0,1
<i>Construção instalações desp. e rec.</i>	1,9%	1,0%	0,5%	0,4%	-0,9	-0,5	-0,1	-1,5
<i>Outras</i>	5,1%	2,5%	1,6%	2,0%	-2,6	-0,9	0,4	-3,1
Material de Transporte	0,8%	0,4%	0,3%	0,6%	-0,4	-0,1	0,3	-0,2
Maquinaria e Equipamentos	2,4%	2,1%	1,2%	1,9%	-0,3	-0,9	0,7	-0,5
Outros Investimentos	0,8%	0,6%	0,8%	0,7%	-0,2	0,2	-0,1	-0,1
Locação Financeira		0,3%	0,1%	0,1%	0,3	-0,2	0,0	0,1
Bens Domínio Público		5,4%	3,3%	3,6%	5,4	-2,1	0,3	3,6
Transferências de Capital	6,7%	5,5%	3,4%	3,9%	-1,2	-2,1	0,5	-2,8
Administração Local	2,5%	2,3%	1,6%	2,3%	-0,2	-0,7	0,7	-0,2
Serviços Autónomos da Administração Local	0,6%	0,2%	0,0%	nd	-0,4	-0,2	nd	nd
Outras <i>das quais empresas</i>	3,5%	2,9%	1,8%	1,6%	-0,6	-1,1	-0,2	-1,9
		1,7%	0,6%	0,3%	1,7	-1,1	-0,3	0,3
Outras Despesas de Capital	0,1%	0,7%	0,6%	0,4%	0,6	-0,1	-0,2	0,3
TOTAL DESPESAS DE CAPITAL*	49,5%	34,3%	21,4%	24,5%	-15,2	-12,9	3,1	-25,0
DESPESA EFECTIVA TOTAL**	6.221,00	7.003,10	6.520,90	8.082,9				
Tx. Média de Cresc. Anual da Despesa relativa a 2001		2,0%	0,4%	1,5%				

Fonte: Cálculos próprios a partir DGAL/SIAL para 2001, 2007 e 2014 e Síntese de Execução Orçamental (DGO) para 2019.

* Sem ativos e passivos financeiros (APF).

** Em milhões de €. Excluindo APF, reposições não abatidas em pagamentos, saldo da gerência anterior e contas de ordem.

local e estão fora do sector das administrações públicas. Este processo de desorçamentação torna-se claro pelo peso crescente das “transferências de capital — outras” que subiram de 1,9% das despesas efectivas em 1993 para 3,5% em 2001, valor que ainda subiria em 2004 (3,7%), decrescendo um pouco até ao final das duas décadas seguintes. Por outro lado, nos sectores onde essa desorçamentação mais se fez sentir (na água, saneamento e resíduos) o investimento direto municipal baixou consideravelmente. Uma análise global do sector público local deve pois tomar em consideração esta realidade e exige uma consolidação das contas do sector administrativo local com o sector empresarial.^[42]

Quadro 11.11. Receitas, Despesas e Saldo Global dos municípios portugueses em Contabilidade Pública (2001, 2004, 2007, 2010 e 2019).

<i>(milhões de euros)</i>									
	2001	2004	2007	2010	2019	T. M. C. Anual 2001/2004	T. M. C. Anual 2004/2007	T. M. C. Anual 2007/2010	T. M. C. Anual 2001/2021
Receita Efetiva	5.643,7	6.304,7	7.104,2	7.323,0	8.653,0	3,80%	4,10%	1,00%	2,40%
Despesa Efetiva	6.221,2	6.307,8	7.003,1	7.264,3	8.082,9	0,50%	3,50%	1,20%	1,32%
Saldo*	-577,5	-3,1	101,1	58,7	410,2	<i>na</i>	<i>na</i>	<i>na</i>	<i>na</i>

Fonte: Cálculos próprios a partir de dados da DGAL. Valores de 2019 acedidos em Outubro de 2021.

* Excluindo reposições não abatidas nos pagamentos.

11.4.2.3. A participação dos municípios nos impostos do Estado

A participação dos municípios nos impostos do Estado assume essencialmente duas modalidades distintas: transferências (*grants*) e partilha de receitas de IRS e IVA (*tax sharing*) baseados neste caso, em teoria, na liquidação territorial destes impostos.

Dada a importância que as transferências assumem no contexto das finanças municipais, importa clarificar o tipo de transferências e os critérios para a sua atribuição, sendo que se irá identificar aquilo que deriva de uma racionalidade

^[42] Aliás previsto na Lei das Finanças Locais, mas pouco praticado. Esta análise também sugere que a estrutura de financiamento local deveria ser alterada. À medida que há mais actividades prestadas por empresas e com o aumento das tarifas (de água, saneamento e resíduos) deveria haver uma diminuição significativa nos impostos locais. A não acontecer a carga fiscal e tarifária sobre os municípios aumenta significativamente.

económica (teoria do federalismo orçamental exposta no Capítulo 10) e de processos técnicos e políticos democráticos inadequados.^[43]

As transferências da administração central são sobretudo de quatro tipos: transferências gerais correntes e de capital (Fundo de Equilíbrio Financeiro ou FEF), transferências específicas gerais (Fundo Social Municipal ou FSM), transferências gerais associadas à descentralização (Fundo de Financiamento da Descentralização ou FFD) e transferências específicas comparticipadas (recurso aos fundos europeus). O montante global das transferências gerais (FEF) é de 19,5% da média aritmética simples do IVA, IRS e IRC. Desta forma faz-se depender as transferências da conjuntura macroeconómica que, através dos estabilizadores automáticos, irá reflectir-se na colecta destes três impostos e consequentemente nas transferências para os municípios.^[44] O Fundo de Equilíbrio Financeiro é constituído por transferências gerais e não destinadas a utilizações específicas (à excepção de uma divisão entre transferências correntes e de capital que por defeito é de 90% para transferências correntes) e concretiza-se em dois fundos distintos: o Fundo Geral Municipal (FGM) e o Fundo de Coesão Municipal (FCM). As transferências específicas eram consignadas às atribuições e competências transferidas da administração central para os municípios no Fundo Social Municipal (FSM). Em 2007, quando o FSM foi criado, representava 2% da média aritmética do IVA, IRS e IRC, em 2013 o seu valor passou a corresponder às despesas relativas às atribuições e competências transferidas. A partir de 2018 deixou de haver obrigatoriedade de os municípios revelarem que esses montantes eram de facto afecto a essas competências.^[45] Adicionalmente, temos o Fundo de Financiamento da Descentralização, criado em 2018 para acompanhar o financiamento das competências descentralizadas para os municípios. Finalmente,

^[43] Um dos autores esteve na génese da elaboração técnica da Lei de Finanças Locais de 2007 (coordenador), entretanto alterada pela Lei 73/2013 que conserva a matriz original da de 2007 (ver 5ª ed. deste livro). Foi também, enquanto deputado e a par da totalidade dos deputados, “espetador” da Lei 51/2018 que alterou certos artigos da Lei 73/2013. Crítico na substância e na forma (ausência de trabalho parlamentar sobre a proposta de lei do governo), votou contra, e os argumentos foram desenvolvidos em declaração de voto e em artigo (Pereira, P.T. e Almeida, L. F. (2018)). Nesta secção apresenta-se primeiro as características da participação nos impostos do Estado (considerando a legislar em vigor em Outubro de 2022 e o OE2022), deixando-se para o final um breve comentário.

^[44] Note-se, contudo, que pode haver desfasamentos temporais, com efeitos indesejáveis. A discussão sobre os “estabilizadores automáticos” será feita no Capítulo 13.

^[45] Em bom rigor, a partir do momento em que transferências deixam de ser consignadas a certas despesas (não havendo confirmação que o são), deixam de ser específicas. De qualquer modo atendendo aos critérios de repartição das mesmas, mantem-se aqui a referência de que são específicas.

temos as transferências comparticipadas que são tipicamente as provenientes da União Europeia em que existe uma comparticipação nacional da transferência da União Europeia.

O *Fundo Geral Municipal*^[46] é constituído por 50% do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF).^[47] Embora o objectivo central seja o da partilha de receitas com a administração local, ou seja, *equilíbrio financeiro vertical*, o FGM tem também uma componente de *equilíbrio financeiro horizontal* pois considera indicadores de necessidades (diferenciadas) dos municípios. O Fundo Geral Municipal é transferido para os municípios de acordo com os seguintes critérios: a população ponderada de cada município (65%),^[48] a área ponderada por um factor de amplitude altimétrica do município (25%), a área afectada à Rede Natura 2000 e área protegida (5%),^[49] e, por fim, uma componente de distribuição uniforme por todos os municípios (5%).^[50]

O *Fundo de Coesão Municipal* é constituído por 50% do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) e destina-se sobretudo ao *equilíbrio financeiro horizontal*, isto é, visa atenuar as desigualdades na posição orçamental dos municípios bem como de níveis de desenvolvimento. Neste sentido é a soma de duas componentes, a compensação fiscal (CF) e a compensação por desigualdade de oportunidades (CDO). Os municípios que recebem a compensação fiscal (CF é *positiva*) são aqueles cuja capitação do imposto municipal sobre imóveis (IMI), do imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis (IMT), a parte do imposto

[46] Toda a informação que se segue reporta-se à Lei n.º 73/2013 de 3 de Setembro na versão em vigor em Setembro de 2015.

[47] A filosofia subjacente à Lei n.º 2/2007 é que o Fundo Geral Municipal fosse recebido por todos os municípios, havendo lugar a redistribuição (contribuição) por parte dos municípios mais ricos via Fundo de Coesão Municipal. Só muito recentemente alguns municípios (Lisboa, Porto e Oeiras) deixaram de receber FEF, o que só pode ser explicado caso a Contribuição destes municípios para o FCM (ver em baixo) ser maior que o que deveriam receber do FGM. Na realidade, e ao contrário do que a Lei prevê, a Assembleia da República não recebe, conjuntamente com a proposta de OE, os indicadores que nos permitiriam confirmar que tal se verifica.

[48] A população dos municípios das regiões autónomas é ponderada com um factor de 1,3. A população dos municípios é ponderada para incorporar economias e deseconomias de escala (ver o Capítulo 10, incluindo o Apêndice 10.B onde se explica a metodologia dos ponderadores marginais).

[49] Caso o município tenha mais de 70% da área afectada à rede Natura 2000 e área protegida estas últimas percentagens são respectivamente 20% e 10%.

[50] A Lei n.º 2/2007 eliminou a garantia de crescimentos mínimos dos fundos municipais ano após ano, mas a versão da lei 2013, em vigor em 2021, tem novamente esses crescimentos mínimos. O efeito perverso é que os critérios na prática não são “aplicados” nos municípios a perder população. Contudo, ao introduzir limites máximos de crescimento das transferências também limitou a aplicabilidade dos critérios.

único de circulação que cabe aos municípios mais a participação na colecta de IVA gerado no município (em certos setores), é inferior a 0,75, ou 75%, da capitação média nacional.^[51] Em contrapartida os municípios que contribuem (CF é *negativa*) são aqueles cuja capitação municipal é superior a 1,25 à capitação média nacional em três anos consecutivos. Os municípios com melhor posição orçamental contribuirão com 22% do “excedente” das suas receitas fiscais.^[52]

O *Fundo Social Municipal* (FSM) é um fundo constituído para apoiar o exercício de competências para os municípios sobretudo nas áreas de educação (ensino básico), saúde e acção social. Os critérios de distribuição do FSM prendem-se com o número de utentes e beneficiários daqueles serviços.^[53] Tratando-se de funções sociais associadas a objectivos de equidade através da promoção da igualdade

^[51] Note-se que a LFL13 restringiu significativamente, comparada com a prévia LFL07, os impostos que entram para o cálculo desta capitação, desta forma limitando a componente redistributiva deste fundo. A revisão da lei em 2018, considerou a participação do IVA, em vez da do IRS. Esta conclusão é reforçada por na Lei de 2013 se exigir “três anos consecutivos” de excedente de receitas fiscais, o que não acontecia na LFL07.

^[52] Quando a capitação média do município (CMM) for inferior a 0,75 vezes a capitação média nacional a compensação fiscal será > 0 : $CF_i = (1,25 \times CMN - CMM_i) \times N_i$ em que; CMN é a capitação média nacional, CMM_i a capitação média do município i e N_i é a população residente no município i , mais a média de dormidas em estabelecimentos hoteleiros e parque de campismo. Por seu turno quando a capitação média municipal (CMM) for superior a 1,25 vezes a capitação média nacional, em três anos consecutivos, tem-se a seguinte fórmula: $CF_i = 0,22 (1,25 CMN - CMM_i) \times N_i$ (Artigo 33.º da Lei n.º 73/2013). Torna-se claro que há aqui uma incoerência na Lei. Um município A que esteja entre 75% e 125% da CMN não recebe (nem contribui) para a compensação fiscal. Mas o município B que estiver abaixo de 75% passará, após compensação fiscal para 125% da CMN, ficando com uma posição fiscal melhor do que o município A . Esta anomalia não foi percebida na versão final da lei em 2007 e não foi corrigida na de 2013. Uma eventual revisão da Lei de Finanças Locais deveria de uma vez por todas emendar esta norma da compensação fiscal e eventualmente reforçar esta componente redistributiva. Por exemplo, se 50% do “excedente” for redistribuído, o incentivo para a construção imobiliária e para subida de impostos locais será moderado em municípios mais ricos.

Note-se que a capitação média nacional dos impostos locais (mais participação no IRS) pode ser entendida como um indicador aproximado da posição orçamental padrão, pois o numerador tem as receitas fiscais locais totais para o país e no denominador tem-se um indicador aproximado de necessidades, que é a população.

^[53] O Artigo 34.º da Lei n.º 73/2013 estabelece os critérios de repartição do FSM: “1—A repartição do FSM é fixada anualmente na Lei do Orçamento do Estado, sendo distribuída proporcionalmente por cada município, de acordo com os seguintes indicadores: a) 35% de acordo com os seguintes indicadores relativos às inscrições de crianças e jovens nos estabelecimentos de educação pré-escolar e ensino básico de cada município (...); b) 32,5% de acordo com os seguintes indicadores relativos ao número de utentes inscritos na rede de saúde municipal: (...); c) 32,5% de acordo com os seguintes indicadores relativos ao número de utentes e beneficiários das redes municipais de creches, jardins-de-infância, lares, centros de dia e programas de acção social de cada município: (...)”

de oportunidades justificar-se-ia a consignação desta receita corrente que deveria ser suportada por contabilidade analítica por centro de custos nestas áreas, o que sendo verdade em 2007, já não o é em 2022.

O *Fundo de Financiamento da Descentralização* (FFD), foi um fundo criado para acompanhar a descentralização de um pacote de novas competências no processo de descentralização iniciado em 2018, e que continua, com envelopes financeiros nas áreas da saúde, educação, cultura e ação social.^[54]

Uma lógica diferente de participação nos impostos do Estado, é quando a definição da parcela do imposto a atribuir ao município tem por base o território onde se situam as bases tributárias e onde ele é liquidado e cobrado. Essa era a intenção ao se afetar parte do IVA cobrado nos sectores de alojamento, restauração, comunicações eletricidade, água e gás.^[55]

Também nesta lógica de *tax sharing* temos a possibilidade de os municípios reterem até 5% do IRS cobrado aos residentes e contribuintes em cada concelho. As assembleias municipais têm, em cada ano, que deliberar qual a percentagem x ($0 \leq x \leq 5$) a aplicar à colecta de IRS dos respectivos municípios, sendo que x vezes a colecta é receita municipal e $5 - x$ vezes é uma dedução à colecta. Isto significa que os municípios em boas condições financeiras poderão desagravar a carga fiscal nos seus residentes até 5% do IRS. O Quadro 11.12 mostra o resultado das deliberações (ou ausência dela) relativamente à taxa x . Em 2015, com efeitos em 2016, apenas 76 municípios escolheram taxas inferiores a 5%. Em 2020, com efeitos em 2021 (ano eleitoral autárquico), eram já 151 municípios a escolher taxas inferiores a 5%. Destes, 64 reduziram a colecta dos seus contribuintes em mais de 2,5%. Apesar do aumento do número de municípios a “devolver” IRS aos seus municípios ser crescente, uma maioria (157) continua a receber a totalidade dos 5% da coleta de IRS dos seus municípios.

^[54] Na Proposta de Lei do Orçamento do Estado de 2022, o valor autorizado do FFD poderia ir até 832,4 M. € repartido do seguinte modo: Saúde até 70,4 M. €; Educação até 718,7 M.€; Cultura até 0,89 M.€ e Ação Social até 42,3M. €.

^[55] A Lei 51/2018 prevê que seja de 7,5%, mas ao mesmo tempo deixa uma válvula de escape ao remeter para Portaria do Ministro das Finanças e do Ministro responsável pelas autarquias locais. Na realidade em 2022 para certos sectores referidos aplica-se os 7,5%, para outros estabeleceram-se outros critérios que são redistributivos e violam o princípio do *tax sharing*. Para uma crítica da afectação do IVA aos municípios ver Pereira, P. T. e Almeida, L. F. (2018).

Quadro 11.12. Taxas de retenção de colecta de IRS para o município com efeitos em 2009, 2012, 2016 e 2021.

IRS: % da colecta IRS do município que é receita municipal	Até 2,50%	De 2,5% a -4%	De 4% a -5%	5%
IRS: % de dedução (redução) à colecta do contribuinte	+ de 2,5%	1% até 2,5%	de +0 até 1%	0%
Escolha dos municípios em 2008 com efeitos em 2009	22	14	8	264
Escolha dos municípios em 2011 com efeitos em 2012	24	21	7	256
Escolha dos municípios em 2015 com efeitos em 2016	22	25	29	232
Escolha dos municípios em 2020 com efeitos em 2021	64	68	19	157

Fonte: Cálculos próprios a partir de dados da Autoridade Tributária.

Nota: A segunda linha desta tabela é redundante, pois a redução à coleta do município é $5\% - t$, sendo t a taxa de coleta para o município. Porém, torna mais transparente assim. Em caso de não deliberação atempada da Assembleia Municipal (AM), a nova revisão da lei estabelece a taxa máxima para o município (ex.: em 2021, 189 AM não deliberaram).

Os critérios utilizados para atribuir as transferências gerais aos municípios têm variado ao longo do tempo. O Quadro 11.13, mostra essa evolução desde 1979 assim como a situação em 2022. Para além das transferências gerais (FEF), específicas consignadas (FSM), específicas gerais (FFD) e a participação no IRS e no IVA, existem também as transferências específicas comparticipadas. Estas podem provir da *administração central*, no âmbito de *contratos-programa*. Em *competências partilhadas* entre a administração central e local é comum a celebração de contratos interadministrativos em que para investimentos específicos (construção de uma escola por exemplo) a administração comparticipa, digamos com 75% e o município com 25%. É o caso das transferências específicas comparticipadas pela administração central.

Finalmente, os fundos estruturais da União Europeia para os municípios, nomeadamente as transferências de capital para financiar obras de infra-estruturas, são geralmente do tipo de subvenção comparticipada. O facto destes fundos terem um peso considerável (quase 10%) nas receitas municipais, serem consignados a certo tipo de utilizações e exigirem comparticipação dos municípios faz naturalmente aumentar a despesa municipal em certos tipos de investimentos. Esta é uma das explicações para o peso relativamente grande das despesas de capital neste subsector.

Quadro 11.13. Critérios de determinação das transferências do Orçamento do Estado.

LEI/D.LEI	1979	1984	1987	1992	2007			2015			2022			
	Lei 1/79	DL 98/84	Lei 1/87	OE 92	Lei 2/2007			Lei 73/2013			Lei 73/2013 e Lei 51/2018			OE 2022
					FEF			FEF			FEF			FFD
	FEF	FEF	FEF /	FEF	FGM	FCM	FSM**	FGM	FCM	FSM**	FGM	FCM	FSM**	FFD
Número de Habitantes	0,35	0,45	0,45	0,4	0,65			0,65			0,65			
Área do Município	0,15	0,1	0,1	0,15	0,25			0,25			0,25			
Área Rede Natura					0,05			0,05			0,05			
N.º de Freguesias	0,15	0,05	0,05	0,05										
Carências / Índice de Des. Soc.	0,35	0,2	0,05		*			*			*			
Distribuição uniforme por municípios		0,05	0,1	0,15	0,05			0,05			0,05			
Capitação dos impostos directos		0,15	0,1		*			*			*			
Rede viária			0,1	0,1										
N.º Fogos			0,05											
População idade <15 anos				0,05				**			**			**
Grau de Acessibilidade				0,05										
Índice de Comp. Fiscal (ICF)				0,05										
Ponderadores FGM/FCM					50%	50%	7,3*	50%	50%	0,086**	50%	50%	0,086**	
FEF % IVA+IRS+IVA					25,30%		19,50%		19,50%					
IVA (alojamento, restauração)					<i>na</i>	<i>na</i>	7,50%							
IRS municípios					até 5%	até 5%	até 5%							

Fonte: Pereira, P. T. (1998), (actualizado).

* A importância destes critérios é variável, pois depende do montante da compensação fiscal.

** O peso do FSM é variável de ano para ano.

11.4.2.4. Descentralização e a reforma das finanças locais (2007, 2013, 2018)

Os problemas, de origem constitucional, na arquitectura financeira de Portugal, as vicissitudes do processo de “regionalização” do continente^[56], bem como as

[56] Referimo-nos à paradoxal, numa lógica económica e jurídica, reforma das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, que sendo organismos periféricos da administração central, são, pelo modo de eleição dos seus cargos dirigentes, efetivamente dirigidas por autarcas (ver Decreto-Lei 27/2020). Para uma crítica ao modelo ver artigo de Paulo T. Pereira no jornal Observador: “Regionalização ou o Minotauro Administrativo? (CCDRs) de 12/07/2020.

virtualidades e os problemas associados à descentralização, já discutidos no final do Capítulo 10, e também neste capítulo, justificam uma breve nota final sobre as reformas no regime de financiamento dos municípios neste século.

A Lei das Finanças Locais 2/2007 implementou uma profunda reforma, continuada na Lei 73/2013, que parece orientar-se segundo alguns princípios enunciados neste livro.^[57] As transferências do Estado, que antes de 2007 estavam concentradas num único fundo (FEF), passaram a assentar em três pilares: um fundo geral para contribuir para o equilíbrio financeiro vertical (o FGM); um fundo, também geral, mas de natureza redistributiva para assegurar a coesão municipal (FCM); e finalmente um fundo, consignado às competências sociais dos municípios na educação, saúde e ação social (FSM). Isto no que toca às transferências.

No que diz respeito à responsabilidade política, ela é melhor implementada com maior autonomia local na determinação das taxas de imposto. Uma autonomia municipal adicional concretizou-se em 2007, na possibilidade de os municípios definirem uma taxa variável sobre a colecta de IRS. Que veio adicionar à já existente autonomia sobre as taxas de derrama sobre os lucros tributários das empresas, às taxas do imposto municipal sobre imóveis (IMI) e às competências na atribuição de benefícios fiscais em sede de IMI. Esta autonomia fiscal, ao alargar-se, beneficiou sobretudo os municípios urbanos pelo que a dimensão de equilíbrio financeiro horizontal foi reforçada relativamente à lei anterior. Isso conseguiu-se quer com o aumento considerável do peso do Fundo de Coesão em relação ao Fundo Geral Municipal quer com o acentuar da componente redistributiva do Fundo de Coesão. Antes da reforma de 2007, preservada na Lei de 2013, os municípios com maior capitação de impostos municipais, não recebiam, mas também não contribuía para o fundo. Com a reforma, os municípios mais “ricos” passaram a ser contribuintes líquidos para o Fundo.

^[57] Apresenta-se aqui os aspectos essenciais da Lei das Finanças Locais (Lei Orgânica 2/2007). Esta lei teve por base uma metodologia e critérios que se explicitam neste livro (ver por exemplo o Apêndice 10.B sobre método para cálculo de transferências) e esta secção. A Lei 2/2007 foi alterada pela Lei 73/2013, que por sua vez foi alterada pela Lei 51/2018. A Lei de 2007 teve por base *ex ante* um processo que envolveu debate público, um seminário internacional no ISEG com *benchmarking* com experiências europeias relevantes, discussão de artigos científicos na área das finanças locais e um extenso Relatório elaborado pelo Grupo de Trabalho nomeado para fazer proposta de revisão técnica. Depois teve todo um debate parlamentar. Como referido acima a Lei 51/2018 não teve nem nenhum debate técnico, nem debate político. Foi feita nos gabinetes em circuito político fechado envolvendo PS, PSD e ANMP. A iniciativa legislativa foi do governo (proposta de lei) e a Assembleia da República, ficou completamente à margem para eventuais contributos conforme na ocasião assinalou o então Vice-Presidente da Comissão de Orçamento Finanças e Administração Pública, e um dos co-autores, Paulo Trigo Pereira.

O Fundo Geral Municipal considera apenas a componente ambiental (área afectada à Rede Natura), e eliminou alguns critérios injustificados (por exemplo, o número de freguesias visto que existe um fundo direto para as freguesias) e reduziu outros que à luz de ponderação da população já pouco se justificam (é o caso da distribuição uniforme).

A eliminação do critério de população com idade inferior a 15 anos justificou-se pela criação do Fundo Social Municipal, onde a população em idade escolar (básico), é considerada.

A nova lei de 2013, e as alterações introduzidas por uma lei em 2018, vieram introduzir algumas alterações, mantendo a matriz de repartição dos fundos (ver Quadro 11.13). Porém, foram várias as alterações substantivas que ainda complexificaram o modelo de financiamento local, no processo que decorre de descentralização. Introduziu-se uma repartição automática do FEF (FGM+FCM) em 90% de transferências correntes e 10% de capital, o que levou a que essa fosse de facto a repartição da esmagadora maioria dos municípios. Não será que isto está a provocar uma degradação do stock de capital e das redes viárias municipais em municípios urbanos? Acabou-se com a necessidade dos municípios (assembleias municipais) deliberarem sobre a parcela de IRS que querem arrecadar dos seus municípios. Se não deliberarem ficam com a totalidade dos 5%, sem necessidade do custo político dessa decisão. Acabou-se com a consignação obrigatória do Fundo Social Municipal (FSM) às funções sociais. Na realidade o FSM que era um fundo consignado passou a ser um fundo geral, distribuído de acordo com indicadores sociais. Dada a fungibilidade dos recursos públicos, poderão ser afetadas a essas ou outras funções. Aumentou-se a complexidade das transferências, pois ao lado do FSM foi criado um Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD) também distribuído sobretudo com base em indicadores sociais, mas que não se percebe a relação que tem com o FSM. Mais grave, com aparente desconhecimento da desigualdade de repartição territorial do IVA no continente, tentou implementar-se também uma filosofia de repartição de receita (*tax sharing*) com o IVA em certos setores de atividade, o que obviamente mais acentuou o desequilíbrio financeiro horizontal. Alteraram-se as regras de variação máxima e mínima das transferências recebidas de cada ano em relação ao ano anterior. Sucessivas alterações casuísticas da Lei das Finanças Locais levaram a uma complexidade e uma incoerência que exigem, antes do mais um estudo sério acerca de uma nova Lei das Finanças Locais, que seja objeto de debate público e político, para melhoria e maior coerência da futura lei.

11.5. As contas da Segurança Social

11.5.1. Enquadramento geral

As contas da segurança social, em contabilidade nacional (S1314), são apuradas *ex post* pelo INE em termos agregados. Porém, os dados disponibilizados *ex ante* em contabilidade pública são pouco transparentes devido a um conjunto de factores. É um sistema complexo, que até final de 2014 teve tutelas políticas diferentes, e que em 2022 ainda são apurados de forma separada.^[58] Os dados da execução orçamental não são consolidados, utilizam-se classificadores diferentes, os conceitos utilizados são por vezes enganadores, as mesmas prestações de diferentes sub-sistemas têm regras complexas e diferentes (por exemplo o cálculo das pensões) e utilizam-se sistemas informáticos distintos. Tudo isto contribui para alguma opacidade do sistema. Em *contabilidade pública* (ver Quadro 11.4) o subsector “segurança social” resume-se apenas quer ao *sistema previdencial* — que é um sistema baseado em contribuições (por isso se designando contributivo) de trabalhadores e entidades patronais e que financia um conjunto de prestações sociais, em particular pensões e prestações de desemprego — quer ao *sistema de protecção social de cidadania*, que é um regime não contributivo, financiado por impostos e que atribui um conjunto de subsídios e outras prestações (ver mais detalhes na secção 11.5.2 a seguir). Porém, para além do subsector da segurança social, existe a Caixa Geral de Aposentações, que é um regime hoje fechado e que gere contribuições e prestações de funcionários públicos ou trabalhadores em funções públicas que ingressaram até 31 de Dezembro de 2005. Hoje, qualquer trabalhador em funções públicas está enquadrado no sistema previdencial da segurança social, o que significa que a prazo se extinguirá a CGA. Tratando-se de um sistema fechado, há cada vez mais beneficiários de prestações e cada vez menos contribuintes, à medida que se aposentam, o que significa que o “défice contributivo” da CGA será cada vez maior. Por outras palavras o financiamento por impostos será cada vez maior. Esta situação foi agravada devido ao Estado — a entidade patronal — durante muitos anos, não efetivar descontos para a CGA, ao contrário do que sempre sucedeu no privado e hoje sucede no público no sistema previdencial.

[58] Só em Dezembro de 2014 é que a superintendência e tutela da Caixa Geral de Aposentações, que sempre esteve no Ministério das Finanças, passou para o Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social. Mesmo assim nunca é feita, nos documentos oficiais (Orçamento do Estado, Sínteses de Execução Orçamental ou Conta Geral do Estado) uma análise consolidada do subsector da segurança social com a Caixa Geral de Aposentações. Ver em baixo o caso das pensões.

Nesta secção apresenta-se assim em primeiro lugar as contas do subsector segurança social em contabilidade pública (11.5.2), depois as contas da CGA (11.5.3) e no final ilustra-se a importância de fazer uma análise consolidada, mesmo em contabilidade pública antes de se fazer as correções para nacional.

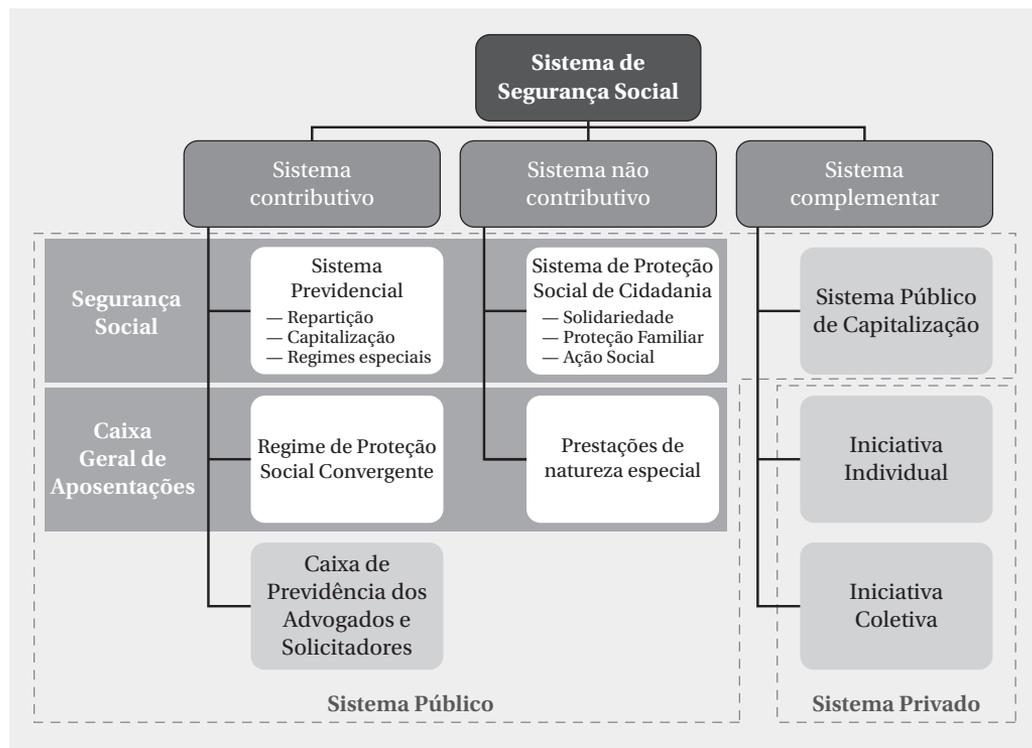


Figura 11.2. O sistema de segurança social em Portugal. Fonte: CFP (2014).

11.5.2. As contas do subsector da segurança social (contabilidade pública)

Conforme referido, a leitura das receitas e despesas do subsector da segurança social (em contabilidade pública) deve ter presente o regime contributivo (sistema previdencial) do não contributivo (sistema de proteção social de cidadania). No que diz respeito ao regime contributivo ele é financiado sobretudo pelas contribuições de trabalhadores e entidades patronais, nomeadamente no caso de existir uma relação laboral desta natureza pelos trabalhadores por conta de outrem (TCO).^[59]

^[59] Os subscritores incluem sobretudo trabalhadores por conta de outrem (TCO) e ainda os trabalhadores independentes, os membros de órgãos estatutários de sociedades, os trabalhadores

Em 2022 o financiamento está assim associado predominantemente ao rendimento obtido numa relação laboral. Existe assim uma prestação global sobre o rendimento do trabalho de 34,75% (23,75pp a cargo da entidade patronal e 11pp a cargo do trabalhador) que cobre um conjunto de contingências pessoais, a saber:^[60] Velhice (20,21%), Desemprego (5,13%), Invalidez (4,3%), Morte (2,45%), Doença (1,4%), Parentalidade (0,76%) e Doença Profissional (0,5%). Esta repartição, do que é conhecido como “taxa social única”, é a que consta da lei, não sendo obviamente a estrutura daquilo que é despendido nestas contingências.^[61] Tem, porém, a vantagem de clarificar aquilo que é financiado através das prestações sociais.^[62]

A conta e execução Orçamental do subsector da Segurança Social é apresentada no Quadro 11.14. Olhando rapidamente para os saldos da conta de 2019 e da execução de 2020, observa-se, respetivamente, um excedente de 2821,8 e 2120,2 milhões de euros.

As maiores receitas da Segurança Social provêm das Contribuições Sociais. Estas dependem de três fatores distintos, o número de contribuintes (efeito volume), a remuneração média declarada para efeitos de segurança social (efeito preço) e a cobrança coerciva de dívidas à segurança social (efeito combate à evasão contributiva). Assim, quer a dinâmica de crescimento económico (ou recessão) quer a eficácia do combate à evasão contributiva podem explicar variações nesta receita. O segundo maior contributo das receitas da segurança social provém de impostos, nomeadamente de transferências correntes do financiamento ao abrigo da LBSS (Lei de Bases da Segurança Social) que financia precisamente uma série de prestações do sistema de proteção social de cidadania, não financiadas por contribuições (7,1 mil milhões €). Se adicionarmos a estas a transferência extraordinária associada à COVID19 em 2020 (2,5 mil milhões €) e receitas consignadas de vários impostos (IVA, IMI e IRC), obtém-se a quase totalidade das receitas. Apesar do predomínio das receitas de contribuições sociais tem havido nos últimos anos uma diversificação de fontes de financiamento, alargando a mais impostos o financiamento (e.g. adicional ao IMI).

de serviço doméstico e os beneficiários do seguro social voluntário. Dado que as taxas contributivas são diferentes para os diferentes grupos iremos apenas abordar o caso maioritário dos TCO.

^[60] Ver o Código do Sistema Previdencial do Regime Contributivo da Segurança Social, Artigo 51.º.

^[61] Facilmente se verifica, por exemplo, que de acordo com aquelas percentagens a despesa em pensões (velhice e invalidez) deveria ser apenas cerca de 4,8 vezes $((20,21\% + 4,3\%)/5,13\% = 4,77)$ o valor das prestações de desemprego. Porém, ela é significativamente superior (ver Quadro 11.14).

^[62] É assim como se de um seguro se tratasse para estas contingências pelo que ao invés de se chamar “subsídio de desemprego” ou “subsídio por doença” se poderia designar “prestação por desemprego”. Na realidade o que é um subsídio é por exemplo o “subsídio familiar a crianças e jovens” que não tem base contributiva.

Quadro 11.14. Execução Orçamental da Segurança Social: 2019 e 2020.*(milhões de euros)*

	Execução Acumulada		Var. Hom. (%)
	2019	2020	
Receita corrente	29.452,5	32.132,5	9,1
Impostos Indiretos	247,2	203,9	-17,5
Contribuições e quotizações	18.365,5	18.221,9	-0,8
Transferências correntes da Administração Central	9.090,2	11.903,6	30,9
<i>das quais:</i> Transferências do OE	8.746,0	11.553,2	32,1
Financiamento da Lei de Bases da Segurança Social	6.987,2	7.106,9	1,7
Medidas excepcionais e temporárias (COVID-19)	0,0	2.492,4	—
Restantes transferências ao abrigo da LBSS	135,6	116,3	-14,2
IVA Social	854,4	883,4	3,4
Adicional ao IMI	123,0	303,8	146,9
IRC	198,8	182,2	-8,3
Adicional à Contribuição do Setor Bancário	0,0	33,0	—
Pensões Bancários	447,0	435,1	-2,7
Transferências do FSE e do FEAC	874,8	996,2	13,9
Outras transferências	2,1	2,0	-5,6
Restantes receitas correntes	872,8	804,9	-7,8
Receita de capital	59,0	1,0	-98,3
Receita efectiva	29.511,5	32.133,5	8,9
Despesa corrente	26.656,0	29.979,9	12,5
Prestações Sociais	23.686,3	26.918,5	13,6
Pensões	17.399,2	17.971,6	3,3
Subsídio familiar a crianças e jovens	794,9	821,6	3,4
Subsídio por doença	611,6	746,4	22,0
Prestações de desemprego	1.188,3	1.515,2	27,5
Complemento Solidário para Idosos	215,9	211,6	-2,0
Prestação Social para a Inclusão	346,2	409,9	18,4
Prestações de parentalidade	596,3	657,4	10,3
Medidas excepcionais e temporárias (COVID-19)	0,0	1.897,4	—
Complemento-creche	0,0	0,0	—
Outras prestações	389,2	409,3	5,2
Acção social	1.796,9	1.938,2	7,9
Rendimento Social de Inserção	347,9	339,7	-2,4
Subsídio de Apoio ao Cuidador Informal	0,0	0,3	—
Pensão velhice do regime substitutivo dos bancários	455,8	443,4	-2,7
Administração	314,5	318,0	1,1
Transferências correntes	1.286,6	1.298,2	0,9
Acções de Formação Profissional	760,1	870,8	14,6
Subsídios Correntes — Outros PO PT2020 e POAPMC	152,8	131,1	-14,2
Despesa de capital	33,7	33,4	-1,0
Despesa efectiva	26.689,7	30.013,3	12,5
Saldo global	2.821,8	2.120,2	

Fonte: Síntese da Execução Orçamental de Dezembro de 2020 a partir de: IGFSS, IP.

Notas: 1) Valores consolidados — são excluídas transferências intra-sectoriais; 2) As diferenças de consolidação são imputadas a outras receitas e/ou despesas correntes e de capital; 3) Os dados da execução acumulada de 2019 correspondem aos valores publicados na Conta Geral do Estado.

Do lado da despesa destaca-se claramente as pensões (em particular as de velhice e invalidez) como a rubrica que assume o maior peso no total da despesa, seguida de longe pelas despesas de acção social, despesas associadas à COVID-19 (em 2020) e pelas “prestações de desemprego”. Relevante ainda as ações de formação profissional financiadas com fundos do Fundo Social Europeu. Para além da dimensão financeira existe uma dimensão social muito relevante destas prestações no combate à pobreza (prestações de desemprego, complemento solidário para idosos, prestação social para a inclusão, rendimento social de inserção) e de apoio à parentalidade entre outras.

11.5.3. As Contas da Caixa Geral de Aposentações (CGA)

O Quadro 11.15 fornece informação sobre a conta e a execução da Caixa Geral de Aposentações. Podemos verificar que o exercício das suas atividades foi financiado sobretudo por receitas correntes. As rubricas com maior peso são as contribuições para a CGA e as Transferências correntes do OE.

Estendendo a análise às despesas observamos que as transferências para as famílias, nomeadamente as pensões e abonos da responsabilidade da CGA constituem as maiores parcelas. Se quisermos ter uma ideia da despesa em pensões de todo o Orçamento do Estado (CGA e Segurança social) em 2020 temos de adicionar as que são pagas pela CGA (9,97 mil milhões €), sendo ou não da sua responsabilidade, com as que são pagas pela segurança social (17,97 mil milhões €) o que para este ano totaliza 27,93 mil milhões €. Isto significa que cerca de um terço da despesa do Estado (administração central e segurança social) é em pensões, algo que deveria sempre estar presente em debates sobre as pensões.^[63]

Para uma melhor compreensão e transparência do subsector da “segurança social” seria importante existir uma consolidação das contas da “segurança social” (em contabilidade pública) com as da CGA. Desta forma se responderia a questões simples, mas de grande relevância para o debate público e político nacional. Qual o valor global das pensões pagas? Qual o valor das contribuições sociais? Que parcela das transferências da administração central (do “OE”) para a segurança social é feita ao abrigo da legislação em vigor, e qual a que representa verdadeiramente transferências extraordinárias para fazer face a défices do sistema?

^[63] No momento em que finalizámos este capítulo (outubro de 2021) estava uma crise política aberta em torno da não aprovação do Orçamento do Estado. A incapacidade de aprovação prende-se com exigências de partidos de oposição que pretendem, entre outras, aumentos extraordinários de pensões e reduções nos cortes por pensões antecipadas sem se quantificar o impacto destas medidas.

Quadro 11.15. Conta (2019) e Execução Orçamental (2020) da Caixa Geral de Aposentações.*(milhões de euros)*

	Execução Acumulada		Var. Hom. (%)
	2019	2020	
Receita corrente	9.984,2	10.258,7	2,7
Contribuições para a CGA	3.974,2	4.091,4	2,9
Quotas e contribuições para a CGA	3.865,3	3.978,9	2,9
Compensação por pagamento de pensões	109,0	112,5	3,2
Transferências correntes	5.808,7	5.965,1	2,7
Orçamento do Estado	5.262,5	5.410,1	2,8
Comparticipação do Orçamento do Estado	4.892,4	5.016,2	2,5
Compensação por pagamento de pensões	370,2	393,9	6,4
Outras transferências correntes	546,1	555,0	1,6
Outras receitas correntes	201,3	202,2	0,4
Receita de capital	0,0	1,3	—
Transferências de capital	0,0	1,3	—
Receita efectiva	9.984,2	10.260,0	2,8
Despesa corrente	9.930,5	10.190,2	2,6
Despesas com o pessoal	7,9	8,0	1,8
Aquisição de bens e serviços	21,0	21,9	4,7
Juros e outros encargos	0,1	0,6	338,3
Transferências	9.900,6	10.158,1	2,6
<i>Pensões e abonos da responsabilidade de:</i>			
CGA	8.737,9	8.934,4	2,2
Orçamento do Estado	346,9	375,6	8,3
Outras entidades	635,8	660,5	3,9
Outras transferências correntes	180,0	187,5	4,2
Outras despesas correntes	0,9	1,5	64,0
Despesa de capital	0,0	0,0	—
Despesa efectiva	9.930,5	10.190,2	2,6
Saldo global	53,8	69,8	

Fonte: Síntese da Execução Orçamental de Dezembro de 2020 a partir de: DGO.

Nota: Os dados da execução acumulada de 2019 correspondem aos valores publicados na Conta Geral do Estado.

11.6. As administrações públicas e o sector público empresarial

É importante perceber como é que os *fluxos* financeiros entre as administrações públicas e o sector público empresarial não mercantil, ou empresas públicas reclassificadas (EPR) e mercantil, ou empresas públicas não reclassificadas (EPNR) afectam o défice e a dívida pública. Do mesmo modo é importante perceber como é que os resultados dessas empresas contribuem (ou não) para o saldo orçamental e como é que a dívida dessas empresas contribui para a dívida pública.

Para clarificar este tópico importa distinguir entre o registo contabilístico, em contas nacionais, de uma operação e o seu eventual *impacto direto* no défice e na dívida pública daquilo que serão os impactos económicos *indirectos* nomeadamente em termos de dívida pública.

As entidades que são EPR afectam *directamente* o saldo orçamental e a dívida pública pois estas empresas pertencem ao “perímetro” das administrações públicas (APs) por serem não mercantis. Pertencem à administração “indireta” do Estado, parte da administração central. Resultados operacionais negativos contribuem para o défice das administrações públicas e a dívida destas empresas a entidades *exteriores* às APs contribuem para dívida das administrações públicas. Uma dívida de uma empresa pública à Direção-Geral do Tesouro não afeta a dívida pública, pois são ambas entidades dentro do perímetro orçamental das APs, pelo que consolida.^[64] Para empresas públicas que estejam fora do perímetro orçamental das APs, nem os seus resultados nem a sua dívida contribuem directamente, respetivamente, para o saldo orçamental e a dívida pública. Porém, as empresas públicas mercantis (EPNR), podem (ou não) influenciar *indirectamente* estes agregados dependendo da natureza dos fluxos com as administrações públicas, como veremos nesta secção.

Pode ainda ocorrer que entidades, num dado momento classificadas como EPNR sejam reclassificadas em EPR deste modo passando a contribuir directamente para aqueles agregados. Em Março de 2011 o INE e o Eurostat, ainda com o Sistema Europeu de Contas de 1995 (SEC95) reclassificaram três empresas de transportes como passando a estar no perímetro das AP (Refer, Metro de Lisboa e Metro do Porto) e assumiram que as garantias do Banco Privado Português

^[64] Na proposta de lei do OE 2022, o Estado (subsector, através da Direção-Geral do Tesouro) assume a dívida da CP, comboios de Portugal à Direção-Geral de Tesouro. Tal operação não tem impacto na dívida pública pois envolve duas entidades das administrações públicas. Porém, diminui o ativo do Estado que tinha um crédito sobre a CP e que deixa de ter. Note que, no passado, o Estado para conceder esse crédito teve de se endividar e irá deixar de poder diminuir o seu passivo no futuro resultante da amortização desse empréstimo concedido. Isto não significa que a operação não possa ter feito sentido.

e a assumpção das imparidades do BPN por parte de duas sociedades-veículo, deveriam ser consideradas para o défice. Assim, o défice público em 2010 aumentou 3043 milhões de euros, ou seja 1,8% do PIBpm, o que mostra a importância do sector público empresarial mesmo quando se julga que pode não contar para as contas das administrações públicas. Do mesmo modo, em 2014, já com o actual Sistema Europeu de Contas de 2010 (SEC2010) e as alterações na definição do perímetro orçamental, entraram para o perímetro orçamental das administrações públicas várias empresas (e.g. Comboios de Portugal, Hospitais EPE, etc.) que passaram para o universo das Empresas Públicas Reclassificadas. O impacto estimado no défice de 2015 do universo total das EPR era de 1283 milhões de euros, ou 0,8% do PIB, o que é considerável.

Pode também acontecer que entidades que pertençam à administração central sejam empresarializadas. A saída em 2002, início de 2003, de 31 hospitais (SNS) que estavam na administração central, para fora das administrações públicas e a constituição de sociedades anónimas de capitais públicos (“Hospitais SA”) significou que o seu défice e dívida deixaram de contar para o saldo orçamental e a dívida pública. Estes hospitais passaram posteriormente a entidades públicas empresariais (EPE), integrando o sector empresarial do Estado mercantil (EPNR), isto é, estando fora do Orçamento do Estado. Só há uns anos voltaram a ser EPR e consequentemente ao OE.^[65]

Para se perceber o impacto das empresas mercantis (EPNR) é importante recordar que o saldo global é apenas a diferença entre receitas e despesas efectivas, isto é, não considerando operações com activos e passivos financeiros. Este saldo pode ser superavitário ou deficitário.^[66] As receitas e as despesas, se forem

^[65] Os hospitais SA passaram, com o XVII Governo Constitucional a entidades públicas empresariais (EPE). O impacto desta alteração institucional nas finanças públicas (contabilidade nacional) depende do entendimento do termo “vendas” na área hospitalar. De facto, se a prestação de serviços do hospital for considerada *vendas* ele não estará decerto nas administrações públicas, enquanto que se tal não for o caso estará. O Manual do SEC95 esclarece as possibilidades de considerar os pagamentos aos hospitais: “i) de acordo com os seus custos; ii) de acordo com uma negociação (orçamento global) entre as administrações públicas e cada hospital (...); iii) de acordo com um sistema de fixação de preços aplicado apenas aos hospitais públicos; iv) de acordo com um sistema de fixação de preços aplicado tanto a hospitais públicos como privados. Só os pagamentos da alínea iv podem ser considerados como vendas.” (Manual do SEC95). Ou seja, só esta última hipótese, coloca realmente os hospitais (mesmo sendo sociedades anónimas de capitais públicos) numa lógica verdadeiramente mercantil. Este foi o entendimento do governo português, do INE e do Eurostat até à entrada em vigor do SEC2010 que trouxe novamente todos os Hospitais EPE para dentro das administrações públicas.

^[66] Note-se que o saldo das administrações públicas está sempre aproximadamente equilibrado se se considerar a totalidade de receitas e das despesas efectivas e não efectivas (financeiras). A questão

consideradas efectivas, contam para o saldo global (défice ou superavit) enquanto que se forem consideradas não efectivas, contam para a dívida. A distinção é aparentemente simples, mas tem dado origem a alguma confusão e “engenharia financeira” para alterar as magnitudes do défice e da dívida. Em termos simples basta lembrar que são receitas *não* efectivas as receitas com activos financeiros (por ex., privatizações) e de passivos financeiros (por ex. de empréstimos contraídos).

Do mesmo modo, no que toca às despesas públicas, essa distinção é aparentemente fácil de fazer. São despesas efectivas todas as despesas menos aquelas que envolvem operações com activos e passivos financeiros. Assim, por exemplo, uma transferência de capital para uma empresa pública mercantil (EPNR) é contabilizada como “*Despesa de capital*” efectiva tendo um impacto no saldo global. Uma transferência de capital do Estado (subsector) para uma EPR, afecta o saldo da administração direta do Estado, mas não afecta, *ceteris paribus*, o saldo nem da administração central nem das administrações públicas pois os valores consolidam. Grande parte das transferências de capital é constituída por verbas sobretudo na área de transportes e das infra-estruturas (portuárias, rodoviárias, ferroviárias).

Já um “aumento de capital” numa empresa com capitais públicos, fora do perímetro orçamental do Estado (EPNR), aceite pelo INE/EUROSTAT como aumento de capital, é uma “*Despesa de capital*” financeira ou não efectiva, pois aumenta os activos financeiros do Estado. Não tem, assim, impacto no défice, mas tem impacto indireto na dívida caso o Estado tenha de se endividar (aumentar as suas necessidades de financiamento líquidas) para injectar capital na empresa.

O Quadro 11.16 fornece alguma informação sobre o esforço financeiro do Estado. As indemnizações compensatórias (subsídios) e os dividendos (rendimentos de propriedade) se forem para empresas fora do perímetro das administrações públicas (EPNR) têm impactos diretos no saldo orçamental, negativo e positivo, respetivamente. Por outro lado, aumentos de capital e empréstimos a essas empresas mercantis, são operações financeiras com instituições fora do perímetro orçamental e não afetam diretamente o saldo orçamental ou a dívida pública. Poderão, contudo, afetar a dívida pública se o Estado tiver que se endividar adicionalmente para lhes fazer face. Por outro lado, a assunção de passivos pelo Estado de uma empresa pública reclassificada (EPR) diminui o passivo e o ativo do Estado no mesmo montante.

do equilíbrio formal do orçamento e a distinção entre receitas e despesas efectivas, já abordada neste capítulo, será retomada no Capítulo 12.

Quadro 11.16. Esforço financeiro do Estado: 2019 e 2020.

Descrição	<i>(milhares de euros)</i>		
	2019	2020	Var. (%)
1) Dividendos	698.035	480.632	-31,1
2) Indemnizações Compensatórias a) b) ^[67]	214.629	274.033	27,7
3) Dotações de capital/Outros Ativos Financeiros	3.275.965	2.038.837	-37,8
4) Assunção de Passivos	649	0	
5) Empréstimos concedidos pelo Tesouro	2.112.989	1.822.655	-13,7
Esforço Financeiro líquido (2+3+4+5+6-1)	4.906.197	3.654.893	-25,5

Fonte: Conta Geral do Estado de 2020 (Volume I — Tomo I, Quadro 51) a partir de: DGTF e cálculos próprios.

As indemnizações compensatórias merecem uma justificação especial. Elas podem justificar-se por razões de eficiência: compensação por externalidades positivas, como no caso dos transportes públicos que reduzem o tráfego urbano e a emissão de gases com efeito de estufa (lógica *pigouviana* abordada no Capítulo 3). Podem também justificar-se por razões de equidade, garantindo acessibilidade de grupos sociais mais vulneráveis a certos bens e serviços (transportes, correios, etc.). Para serem adequadas é necessário que haja uma clara identificação do serviço público prestado e que a compensação financeira seja adequada ao benefício marginal externo associado. Na prática as indemnizações compensatórias deveriam ter por base um contrato entre o Estado e a empresa que definisse o serviço público e as indemnizações a serem pagas numa base plurianual. Tal não tem sido feito e justifica, na opinião de alguns, que sucessivas verbas insuficientes face ao serviço público prestado tenham como consequência prejuízos sucessivos que vão absorvendo o capital social da empresa.^[68]

^[67] a) Inclui as transferências efetuadas para as entidades públicas reclassificadas a título de indemnizações compensatórias e/ou compensações financeiras processadas por outras Entidades Públicas, cujos montantes foram indicados pelas próprias empresas; b) Inclui as compensações financeiras atribuídas a empresas privadas que prestam serviço público.

^[68] Tal tem sido o argumento utilizado por sucessivos Presidentes do Conselho de Administração da CP e que justifica a assunção pelo Estado da dívida da CP ao Estado no OE 2022 já referida.

Quadro 11.17. Despesa com indemnizações compensatórias: 2019 e 2020.

(milhões de euros)

Programa orçamental dador e Entidade beneficiária	2019	2020	Var. (%)
Cultura	29,1	29,7	2,2
OPART — Organismo de Produção Artística	18,8	19,3	2,8
Teatro Nacional de S. João, EPE	5,2	5,2	0,0
Teatro Nacional D. Maria II	5,1	5,2	2,2
Finanças	51,8	44,8	-13,6
Lusa	15,8	15,8	0,0
STCP	2,9	1,9	-35,7
Transportes rodoviários — setor privado	16,2	8,8	-45,5
Transportes ferroviários — setor privado	9,3	9,0	-3,6
Transportes aéreos — setor privado	3,8	6,4	70,9
Transportes rodoviários — municípios	3,8	2,8	-25,5
Infraestruturas e da Habitação	109,4	164,1	50,0
CP — Comboios de Portugal, EPE	40,0	96,4	141,0
Infraestruturas de Portugal, S.A.	69,4	67,7	-2,5
Ambiente e da Ação Climática	11,7	22,5	92,4
Metropolitano de Lisboa, EPE	4,0	4,0	0,0
Metro do Porto, S.A.	4,2	3,0	-28,5
Transtejo	2,9	12,5	325,5
Soflusa	0,6	3,0	429,7
Despesa total	202,0	261,1	29,2

Fonte: Conta Geral do Estado de 2020 (Volume I — Tomo I, Quadro 50) a partir de: DGO e cálculos próprios.

Notas: 1) Os montantes respeitam a despesa de transferências e subsídios destinados ao pagamento de indemnizações compensatórias; 2) O presente quadro reflete a estrutura orgânica de 2020.

Há, pois, um impacto do sector público empresarial quer no défice público quer na dívida pública que é necessário analisar. Quando o saldo global é negativo — défice orçamental — dá origem a uma necessidade de financiamento líquida do subsector. No caso do subsector Estado para se obter a *necessidade líquida de financiamento total* (NFL) deverão considerar-se ainda operações sobre activos e passivos financeiros:

$$\begin{aligned}
 \text{NFL} &= \text{Défice Orçamental} \\
 &+ \text{Aquisição líquida de Activos Financeiros} \\
 &+ \text{Regularização de Dívidas e Assunção de Passivos} \\
 &- \text{Receita de privatizações aplicadas na amortização da dívida.}
 \end{aligned}$$

Se às *necessidades de financiamento líquidas* se adicionar as amortizações e anulações do ano da dívida pública fundada (certificados de aforro, dívida de curto e médio prazo), obtêm-se as *necessidades de financiamento brutas* do Estado. Essas necessidades de financiamento serão financiadas através de emissão de dívida pública relativa ao orçamento desse ano.

11.6.1. A sustentabilidade das finanças públicas: uma perspectiva institucional

Portugal continua no início da década de 20 deste século, e resultante da pandemia COVID, com um rácio de dívida no produto muito elevado, ocupando um lugar cimeiro na União Europeia depois da Grécia e da Itália. A situação continuará complicada nos próximos anos, sobretudo com fraco nível de crescimento.

A sustentabilidade das finanças públicas tem a ver com duas dimensões distintas, mas relacionadas, que devem merecer a maior atenção: o crescimento económico e a dívida pública. Sem crescimento económico significativo, dificilmente Portugal conseguirá reduzir o peso da dívida. Por outro lado, há a necessidade de reduzir o “défice público” (que afeta as necessidades de financiamento líquidas) das administrações públicas e tem impacto na dívida pública. O controle da despesa pública terá que estar associado ao controle das três componentes principais da despesa: despesas com pessoal, com prestações sociais e com a saúde. Isto é tão mais importante quanto se assiste a um processo de envelhecimento da população. O controle exige também uma solidariedade entre os vários níveis de administração o que passa por analisar as contas com e sem transferências inter-governamentais, e por repensar a estrutura das administrações públicas em Portugal à luz das melhores práticas europeias. O problema do federalismo orçamental em Portugal é que em vez de ser baseado, como nos países mais desenvolvidos, económica e institucionalmente, numa partilha de receitas entre *três* níveis de administração para alcançar um equilíbrio financeiro vertical, e um sistema de transferências inter-governamentais para corrigir os desequilíbrios financeiros horizontais, baseia-se num esquema complexo sem lógica económica.^[69]

^[69] O modelo alemão serve de *benchmarking* pois é bem-adaptado à teoria do federalismo orçamental e precavê melhor os potenciais fracassos do governo. Antes do mais porque estabelece na Constituição (Artigos 105.º e 106.º) os princípios gerais da *partilha* de receitas entre os três níveis de administração. Os principais impostos (equivalentes ao IVA, ao IRS e ao IRC) são *partilhados*. Há, ainda, outros que são exclusivos de cada nível de administração. Existe alguma flexibilidade ao longo do tempo pois periodicamente é reajustada a partilha de receitas. Em contrapartida, o modelo português resulta de um processo histórico particular consistente com a ideia de que

Apesar da dívida das empresas públicas que estão fora do perímetro das administrações públicas não entrar para o cômputo da dívida pública das administrações públicas (conceito de Maastricht) o seu impacto nas finanças públicas é evidente pois a insustentabilidade da dívida pública empresarial só pode ter as saídas seguintes: aumento dos preços e tarifas para os utilizadores ou aumento das transferências do orçamento do Estado (seja sob a forma de subsídios-indemnizações compensatórias, transferências de capital, ou aumentos de capital). Para dar maior atenção à situação financeira das empresas do sector público empresarial, foi criada a UTAM (Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial) no Ministério das Finanças. Porém a informação disponibilizada é escassa e muito desfasada no tempo.^[70]

No investimento de iniciativa pública merece destaque as parcerias público-privadas (PPP). Tem sido uma prática algo utilizada, para a promoção de grandes obras públicas, concessionar a um consórcio de empresas privadas a concepção, construção e a manutenção de infra-estruturas durante um certo período de tempo (por exemplo 25, 40 ou 75 anos). Quando a utilização dessas infra-estruturas é feita sem custos para o utilizador (SCUT) isso gera encargos futuros para o Estado que devem ser devidamente acautelados.^[71] Toda a relação entre os orçamentos das Administrações Públicas (Estado, regiões e municípios) e o Sector Público Empresarial, bem como o impacto inter-geracional das decisões políticas atuais deve ser mais transparente e melhor escrutinado.^[72] A terceira dimensão da sustentabilidade é de natureza institucional e tem a ver com um conjunto de regras e instituições que poderão facilitar a implementação de finanças públicas sustentáveis. A existência e eficácia de Instituições como a UTAO, na Assembleia da República, a UTAM no Ministério das Finanças, o Conselho de Finanças Públicas enquanto entidade independente, é crucial para a sustentabilidade das finanças públicas.

“o sistema fiscal de qualquer país não foi elaborado por um arquitecto genial”, como referiu, e bem, Richard Musgrave.

[70] Em finais de 2021, o último Boletim Informativo Trimestral da Situação do Setor Empresarial do Estado disponível no sítio da UTAM é o terceiro trimestre de 2018.

[71] Os Relatórios do Orçamento do Estado costuma dar alguma informação insuficiente quer sobre o SPE quer sobre as PPP apresentando um quadro com as estimativas de encargos futuros das PPP.

[72] Estas têm sido as dimensões pior qualificadas no Exame Orçamental *Budget Watch*, que foi desenvolvido como análise dos Orçamentos do Estado de 2010 a 2021. Os resultados podem ser consultados aqui: <http://www.ipp-jcs.org/pt/?s=budget+watch>

Conceitos-chave

Administrações públicas (conceito e subsectores)	Estado (sentido lato): administração central e segurança social
Autonomia administrativa	Necessidades de financiamento brutas
Autonomia administrativa e financeira	Necessidades de financiamento líquidas
Conta das Administrações Públicas	Receitas e despesas efectivas
Descentralização administrativa	(não financeiras)
Descentralização política	Saldo global (ou efectivo)
Desconcentração administrativa	Saldo primário
Estado (sentido estrito): administração direta	Saldos de cada subsector
	Valores consolidados e não consolidados