

Finanças Públicas: Estado e Autarquias Locais Aula T11

7.4. As transferências inter-governamentais

- Objectivos e tipologia das transferências
- Medir as desigualdades territoriais
- Economias de escala, eficiência e equidade
- As transferências na Lei das Finanças Locais (FGM; FCM, FSM)
- Transferências e a arquitectura do "federalismo orçamental" português

1

Bibliografia

Obrigatória:

- Pereira, P. et al. (2009) Economia e Finanças Públicas, 3ª ed. Cap. 10 p.342-357
- Pereira, P.(2008) Economia e Finanças Públicas: da Teoria à Prática Cap. 10 e 11
- Slides da aula

2

Objectivos e Tipologia

- As razões pelas quais existem transferências intergovernamentais são essencialmente três:
 -
 - 1- Para corrigir desigualdades na posição orçamental dos municípios (objectivo de **equilíbrio financeiro horizontal** entre autarquias do mesmo grau)
 - 2- Para *partilhar receitas* fiscais que devem ser cobradas pela administração central, mas que deverão ser partilhadas por vários níveis de administração de modo a aproximar recursos com necessidades de despesa de cada nível de administração (objectivo de **equilíbrio financeiro vertical** entre diferentes níveis de administração)

3

Objectivos e Tipologia

- Com vista a satisfazer esses objectivos existem três tipos mais importantes de transferências:
- Subvenções gerais** - Não condicionadas a nenhum tipo de utilização;
- Subvenções específicas**, destinadas a certos itens de despesa específicos;
- Subvenções participadas** - onde a entidade que dá a subvenção exige que a entidade que recebe participe com uma dada percentagem: (exemplo 75% UE, 25% Município). Estas subvenções têm em geral uma racionalidade de eficiência tendo em conta as preferências do dador. Estas podem ser **abertas** (o dador dá sempre enquanto o recebedor financiar a sua parte) ou **fechadas** (há um limite)

4

Objectivos e Tipologia

- 3- Por razões de *eficiência*.
 - 3.1 *Distorcer* as escolhas municipais, de acordo com as preferências dos níveis de governo "superiores" (governo da República ou da U. E.)
 - 3.2 Levar a que os municípios considerem os efeitos externos benéficos que exercem em municípios limites (efeitos de *spillover*),
 - 3.3 Haver uma participação dos governos "superiores" em competências partilhadas entre vários níveis de administração.

5

Medir as Desigualdades Territoriais

- Sendo t_s uma taxa padrão uniforme para todos os municípios, convém então introduzir algumas definições:
- Capacidade fiscal** do município/região i , C_i :

$$C_i = t_s B_i$$

- A **capacidade fiscal** do município/região indica a capacidade de gerar recursos próprios a partir de um "esforço fiscal" padrão a partir das suas bases tributárias.
- Necessidade Fiscal** $DP_z^i = n_z Z_i$
- A necessidade fiscal, ou necessidade de despesa padrão, DP , para uma dada função é dada pelo produto da população alvo por um custo unitário (aqui assumido constante e igual a n_z).

6

Medir as Desigualdades Territoriais

- *Posição orçamental*
- A posição orçamental do município relaciona a sua capacidade fiscal com as suas necessidades e pode ser dada por:

$$P_i^i = \frac{C^i}{DP^i}$$

- Alternativamente, a posição orçamental pode ser dada pela diferença entre recursos e necessidades padrão, ou seja,

$$P_2^i = C^i - DP^i$$

7

Considerar as Economias de Escala

- Tem sentido considerar economias e deseconomias de escala.

Escalões Populacionais	Pond. Marg.($\alpha^{(i)}$)	Pond. Médio*	Pond. Marg. Lei 2/2007	Pond. Médio* Lei 2/2007
0-5000	4	4	3	3
5000 – 10000	1,25	2,63	1	2
10000 – 20000	1	1,81	0,25	0,625
20000 – 40000	1	1,41	0,5	0,563
40000 – 80000	1	1,20	0,75	0,656
80000 – 160000	1,25	1,23	1	0,828
> 160000	1,5	-	1	-

O facto de se ponderar a população (ver ponderador médio) primeiro de forma decrescente, significa assumir economias de escala; depois para grandes municípios de forma ligeiramente crescente, significa assumir deseconomias de escala. Em Pereira et al. (2009) assumimos o valor mínimo para um município de 80.000 habitantes, mas na Lei das Finanças Locais ficou o ponderador médio mínimo nos 40.000 habitantes.

8

As transferências do OE na Lei 2/2007

As transferências são feitas pelo FEF (25,3% da média aritm IRS, IRS e IVA) e pelo FSM. Em 2011 1868M. para o FEF e 153M. para o FSM.

O Fundo de Equilíbrio Financeiro é repartido em:

- 50% Fundo Geral Municipal
- 50% Fundo de Coesão Municipal

Houve um aumento significativo do peso da coesão (FCM) e do seu carácter redistributivo (há municípios contribuintes líquidos para o fundo se *Capitação Média Municipal* > 1,25 *Capitação Média Nacional* e recebedores se $CMM < 0,75CMN$).

9

As transferências do OE na Lei 2/2007: o Fundo Geral Municipal



O Fundo Geral Municipal (50% FEF)

Foi alterado tendo em conta:

- a) A razoabilidade dos critérios (e.g. supressão n.º de freguesias).
- b) A criação de incentivos para melhores práticas na área ambiental (e.g. área rede natura e AP).
- c) A consideração da população residente como variável essencial para necessidades de despesa (implica var. positivas e negativas) assumindo economias e deseconomias de escala (a população é ponderada de acordo com ponderadores).

10

As transferências do OE na Lei 2/2007, o Fundo Geral Municipal



O Fundo Geral Municipal (50% FEF)

Art.º 26.º Distribuição do FGM

1 - Adistribuição do FGM pelos municípios obedece aos seguintes critérios:

- a) **5% igualmente por todos os municípios;**
- b) **65% na razão directa da população ponderada** nos termos do n.º 2, e da média diária de dormidas em estabelecimentos hoteleiros e parques de campismo, sendo a população residente das Regiões Autónomas ponderada pelo factor 1,3;
- c) **25% na razão directa da área ponderada por um factor de amplitude altimétrica do município e 5% na razão directa da área afectada à Rede Natura 2000 e da área protegida;** ou
- d) **20% na razão directa da área ponderada por um factor de amplitude altimétrica do município e 10% na razão directa da área afectada à Rede Natura 2000 e da área protegida,** nos municípios com mais de 70% do seu território afecto à Rede Natura 2000 e de área protegida.

11

As transferências do OE na Lei 2/2007, o Fundo de Coesão Municipal



O Fundo Coesão Municipal (50% FEF)

"1—A CF de cada município é diferente consoante esteja acima ou abaixo de 1,25 vezes a capitação média nacional (CMN) da soma das colectas dos impostos municipais referidos na alínea a) do artigo 10.º e da participação no IRS referida na alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º

2—...

3—Quando a capitação média do município (CMM) seja inferior a 0,75 vezes a CMN, a CF assume um valor positivo igual à diferença entre ambas multiplicada pela população residente de acordo com a seguinte fórmula: $CF = (1,25 \cdot CMN - CMM) \cdot NI$ em que *CMN* é a capitação média nacional, *CMM* é a capitação média do município e *NI* é a população residente no município.

4—Quando a CMM seja superior a 1,25 vezes a CMN, a CF assume um valor negativo igual a 22% da diferença entre ambas multiplicada pela população residente de acordo com a seguinte fórmula: $CF = 0,22 (1,25 \cdot CMN - CMM) \cdot NI$

5—O valor global do FCM menos a CF a atribuir aos municípios, mais as compensações fiscais dos municípios contribuintes líquidos para o FCM é destinado à CDO."

Nota: O objectivo do FCM é claramente redistributivo sendo que os municípios mais ricos contribuem com 22% do remanescente acima dos 25% da capitação média nacional (CMN). Contudo, a fórmula está errada pois aos mais pobres (<75% CMM) é dado um montante para subir para a 1,25CMN, mas aos intermédios (0,75CMN < CMM < 1,25CMN) não é dado nada. A fórmula apresentada pelo GT RLFLL não tinha este

12

As transferências do OE na Lei 2/2007 e as funções sociais: o FSM

- Foi criado um novo Fundo com receitas consignadas, o **Fundo Social Municipal**:
 - O FSM é, em teoria, para financiar despesas em educação, saúde e acção social.
 - A efectiva descentralização de competências pressupõe consignação.
 - O assegurar da igualdade de oportunidades exige a consignação.
 - Não limita a autonomia pois a despesa municipal nestas funções (educação/2007) é superior.
 - É necessário avaliar estas competências para progressiva descentralização futura.

13

As transferências e as funções sociais: descentralização e contratualização de competências na educação (I)

O OE 2008 Lei 67-A 2007 (artº 22º) aprofundou a transferência de competências na educação

“Durante o ano de 2008, fica o Governo autorizado a transferir para os municípios as dotações inscritas no orçamento dos ministérios relativas a competências a descentralizar nos domínios da educação, acção social e saúde, designadamente as relativas a:

- Pessoal não docente do ensino básico;
- Fornecimento de refeições e apoio ao prolongamento de horário na educação pré-escolar;
- Actividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico;
- Gestão do parque escolar nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico;
- Acção social escolar nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico;
- Apoio à elaboração de cartas sociais municipais;
- Apoio social a indivíduos ou famílias em situação de precariedade ou vulnerabilidade;
- Componentes de apoio à família no ensino pré-escolar na rede pública dos estabelecimentos de ensino pré-escolar;
- Actividades de animação sócio-educativa na rede pública dos estabelecimentos de ensino pré-escolar;
- Actividades de prevenção da doença e de promoção da saúde.”

14

As transferências e as funções sociais: descentralização e contratualização de competências na educação (II)

O Decreto-Lei 144/2008 de 28 de Julho aprofunda a transferência de competências e faz depender algumas delas da existência de carta educativa e contratos de execução:

Artigo 2.º

Âmbito

1 - São transferidas para os municípios as atribuições e competências em matéria de educação nas seguintes áreas:

- Pessoal não docente das escolas básicas e da educação pré-escolar;
- Componente de apoio à família, designadamente o fornecimento de refeições e apoio ao prolongamento de horário na educação pré-escolar;
- Actividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico;
- Gestão do parque escolar nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico;
- Acção social escolar nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico;
- Transportes escolares relativos ao 3.º ciclo do ensino básico.

2 - A transferência de atribuições e competências a que se referem as alíneas a), c) e d) do número anterior **depende da existência de carta educativa e da celebração de contratos de execução** por cada município, nos termos do presente decreto-lei.

3 - Consideram-se feitas às câmaras municipais as referências constantes de outros diplomas legais sobre atribuições e competências de entidades e organismos da administração central, previstas no presente artigo

15

As transferências e as funções sociais: descentralização e contratualização de competências na educação (III)

A descentralização de competências está prevista na LFL para três áreas: **educação, saúde e acção social** embora **transitoriamente só para a educação (Lei 2/2007), nos OE2008, OE2009, OE2010 e OE2011 continua só para educação.** Ainda está muito por fazer nas outras áreas.....

16

A Arquitectura do Federalismo Orçamental em Portugal

Dado haver bens publicos nacionais, regionais e locais, esperase-ia que houvesse:

- i) uma partilha das principais receitas fiscais (IRS, IRC e IVA) pelos três níveis de administração (central, regional e local)
- ii) um sistema de transferência que incorporasse uma racionalidade *redistributiva* (para regiões mais pobres)
- iii) um sistema de transferência que incorporasse uma racionalidade *alocativa promovendo a eficiência* (transferências consignadas e comparticipadas para certas áreas e sectores específicos).

Porém tal não acontece:

- i) o sistema é, do ponto de vista económico, irracional. Certas regiões (RAM, RAA) têm a totalidade dos impostos lá gerados e cobrados, não contribuindo para os bens pub. nacionais.
- ii) Em cima recebem transferências redistributivas regionais e transferências para municípios em que população é majorada. Adicionalmente certas despesas no território são financiadas centralmente.

17

APÊNDICE: Alterações à Lei das Finanças Locais

O OE 2011 [Lei 55-A/2010] volta a fazer alterações *ad hoc* à Lei das Finanças Locais

Artigo 47.º **Alteração à Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro**

O artigo 29.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, alterada pelas Leis n.os 22 -A/2007, de 29 de Junho, 67 -A/2007, de 31 de Dezembro, e 3 -B/2010, de 28 de Abril, passa a ter a seguinte redacção:

«Artigo 29.º

▪ [...]

- 1 — A participação de cada município nos impostos do Estado, incluindo os montantes do FEF, FSM e da participação no IRS referida na alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º, não pode sofrer uma diminuição superior a 5 % da participação nas transferências financeiras do ano anterior para os municípios com capitação de impostos locais superior a 1,25 da média nacional em três anos consecutivos, nem uma diminuição superior a 2,5 % da referida participação, para os municípios com capitação igual ou inferior a 1,25 vezes aquela média, durante aquele período.

2 —

18



APÊNDICE: Alterações à Lei das Finanças Locais

O OE 2011 [Lei 55-A/2010] estabelece que a partir de 2012 passarão a estar incluídos no FSM as transferências de Recursos Relativos a:

Pessoal não docente; Acção Social Escolar; Construção, Manutenção e Apetrechamento de Estab. De Ensino; Transportes Escolares; Educação Pré-Escolar da Rede Pública e Actividades de Enriquecimento Curricular

Artº 55 - Alteração ao Decreto -Lei n.º 144/2008, de 28 de Julho

2 — Em 2011, as transferências de recursos para pagamento das despesas a que se refere o presente artigo são actualizadas nos termos equivalentes à inflação prevista.

3 — A partir de 2012, as transferências de recursos financeiros a que se refere o presente artigo são incluídas no FSM e actualizadas segundo as regras aplicáveis às transferências para as autarquias locais
