



Finanças Públicas: Estado e Autarquias Locais

Aula 7

Parte III Os Municípios e as políticas públicas locais

Atribuições, competências e finanças.

7 - As competências e a estrutura da despesa local

7.1 – A descentralização: Portugal no contexto europeu

7.2 – A estrutura da despesa: classificação económica e funcional.

7.3 – A desorçamentação e a fragmentação institucional

7.4 - Conclusões



Bibliografia

Pereira, P. et al. (2015) Economia e Finanças Públicas, Escolar Editora cap 11 (secção de receitas e despesas municipais)

Pereira, P. et al. (2016) Autarquias Locais:’ Almedina

Pereira, P.T. Regra de ouro das finanças Públicas

Baleiras, R.N., Dias, R. e Almeida, M. (2018) Finanças Locais, Princípios Económicos, instituições e a experiência portuguesa.

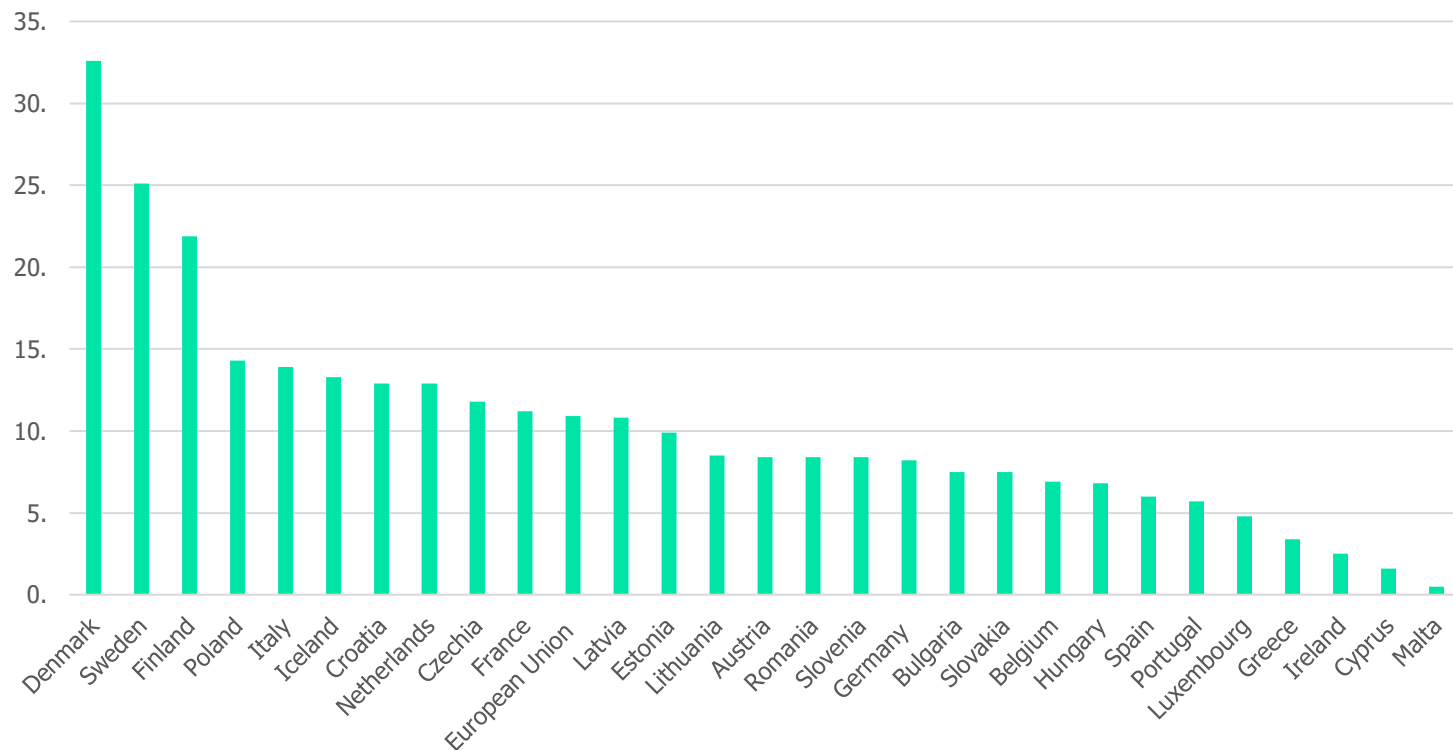
Dias, Rui (2013) A composição óptima do financiamento local. Modelos de financiamento local no contexto europeu e o caso português. Dissertação de Mestrado ISEG

Ordem dos Contabilistas Certificados (2021) Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2019, 2ª edição

Legislação: Regime Jurídico das Autarquias Locais. Lei 75/2013 de 12/09 (9ª revisão Lei 66/2020 de 04/11)

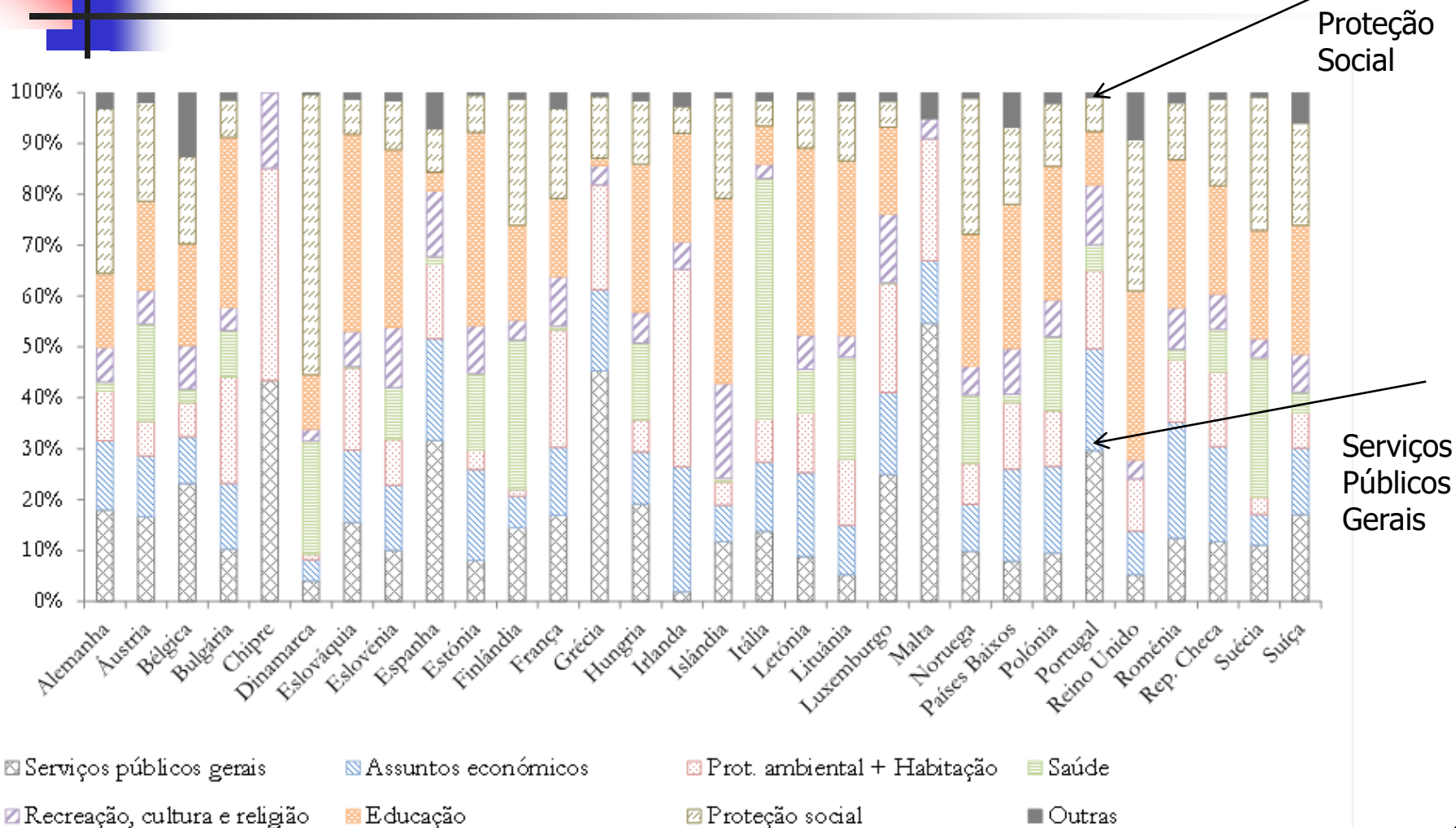
Portugal no contexto europeu

Local Governments' Expenditures % of GDP (2019)



Portugal é dos países mais centralizados da União Europeia (Despesa local % PIB)

Como compara Portugal com outros países na estrutura da despesa local?





As atribuições dos municípios

“ Artº 23º

- 1 - Constituem atribuições do município a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, em articulação com as freguesias.
- 2 - Os municípios dispõem de atribuições, designadamente, nos seguintes domínios:
 - a) Equipamento rural e urbano; b) Energia; c) Transportes e comunicações; d) Educação;
 - e) Património, cultura e ciência; f) Tempos livres e desporto; g) Saúde; h) Ação social; i) Habitação;
 - j) Proteção civil; k) Ambiente e saneamento básico; l) Defesa do consumidor; m) Promoção do desenvolvimento; n) Ordenamento do território e urbanismo; o) Polícia municipal; p) Cooperação externa.”

Artº 23º da Lei 75/2013 na sua versão actual (2021)

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

(milhões de euros)

	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.

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 Indirectos	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/SHAL 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.

F: Pereira et al.
(2022)



Fórmula de financiamento das Administrações Regional e Local

- A definição das metodologias de financiamento da Administração Central para as Administrações Regional e Local é sempre problemático
 - Em todas as geografias
 - Essencialmente, baseia-se em fórmulas, regularmente revisitadas, mas caracterizadas por continuidade e incrementalismo
 - Fundamentação teórica e empírica afigura-se frágil, nomeadamente porque é difícil medir o produto/resultados do sector público



Fórmula de financiamento da Administração Regional

- Uma das principais dimensões da Autonomia Regional é a Autonomia Orçamental e Financeira
 - Não está verdadeiramente quantificada
 - Baseada na solidariedade nacional com as Regiões Autónomas consagrada na Constituição da República Portuguesa.
 - Através das transferências provenientes do Orçamento do Estado, através da Segurança Social e através de outros mecanismos, nomeadamente através dos mecanismos que asseguram preços da eletricidade e das telecomunicações comparáveis aos de Portugal continental. Além disso, as Regiões Autónomas beneficiam ainda de apoios para projetos especiais, por exemplo, a construção do novo hospital na Regional Autónoma da Madeira.



Fórmula de financiamento da Administração Regional

- Por exemplo, transferência do OE para o Governo Regional da Madeira representa cerca de 5% do PIB dessa região, ~1,2% do PIB nacional
- Fórmula de transferências foi sendo redefinidas, tornando-se menos generosa
 - Um dos objetivos das reformas foi reduzir transferências orçamentais do OE para as regiões
 - GR da Madeira queixa-se também que outro dos objetivos da LFRA de 2007 (Governo PS) foi beneficiar os Açores (Governo PS) em prejuízo da Madeira (Governo PSD)
- Lei das Finanças das Regiões Autónomas (LFRA):
 - Lei nº 13/1998, de 24 de Fevereiro
 - Fórmula definida nos artigos 48.º e 48.º, que se traduz numa progressiva diminuição das transferências provenientes do Orçamento do Estado
 - Lei Orgânica nº1/2007, de 19 de Fevereiro
 - Lei Orgânica nº2/2013, de 2 de Setembro



Fórmula de financiamento da Administração Regional

- Nos termos do artigo 48.º da LFRA 2013, as transferências do Orçamento do Estado para as Regiões Autónomas têm tendência a crescer a taxas muito inferiores à do PIB nacional
- O articulado do artigo 48.º até está tecnicamente incorreto:
 - A taxa de variação das transferências orçamentais correntes é a menor de duas variáveis: a taxa de aumento da despesa corrente, excluindo despesa social e a taxa de variação do PIB nominal
 - Como qualquer uma dessas taxas pode ser negativa, a lei prevê quedas das transferências orçamentais.
 - A título de exemplo. O PIB nominal caiu 6,7% em 2020 em resultado dos efeitos económicos da covid-19. O artigo 48.º da LFRA obriga a uma redução de 6,7% das transferências provenientes do Orçamento do Estado no orçamento de 2022, o que não faz qualquer sentido.



Fórmula de financiamento da Administração Regional

- O efeito das alterações introduzidas na LFRA de 2013 (art. 48.º e 49.º) é significativo. Se, por exemplo, as transferências provenientes do Orçamento do Estado determinadas pela LFRA crescerem 1% por ano, em média e, em contraste, o PIB nacional crescer 3% por ano, em média, ao fim de 10 anos a atual LFRA traduzir-se-ia numa redução das transferências provenientes do Orçamento do Estado para a Região Autónoma da Madeira em cerca de 20%. Concretamente, a redução das transferências seria, em média, de cerca de 30M€ por ano, ou 310M€ numa década, mas de um montante que seria crescente (quase 60 M€ no último ano dessa década)



Fórmula de financiamento da Administração Regional

- A alteração à LFRA de 2013 pode ter sido influenciada pelo resgate (troika) e pelas regras orçamentais europeias que restringem taxa de crescimento da despesa pública
 - Assegurar que itens de despesa pública crescem significativamente abaixo do PIB nominal
- Em contraste, as contribuições do País para o orçamento da União Europeia baseiam-se numa fórmula que depende da evolução das taxas harmonizadas do IVA (0,3% dessas receitas) bem como do crescimento do rendimento nacional bruto (0,7%). Essas variáveis, em conjunto, têm tendência a crescer a taxas superiores à do PIB nominal
 - Estas transferências estão excluídas da regra orçamental de crescimento da despesa pública



Fórmula de financiamento da Administração Regional

- Muitos outros elementos *ad hoc* e alterações pontuais que alteram o regime de transferências entre os sub-níveis das Administrações Públicas
 - Perdão de dívida (Governo Guterres)
 - Dívida oculta – 2010
 - Emissão de dívida regional
 - Sobretaxa de IRS
 - Receitas das privatizações
 - Zona Franca da Madeira

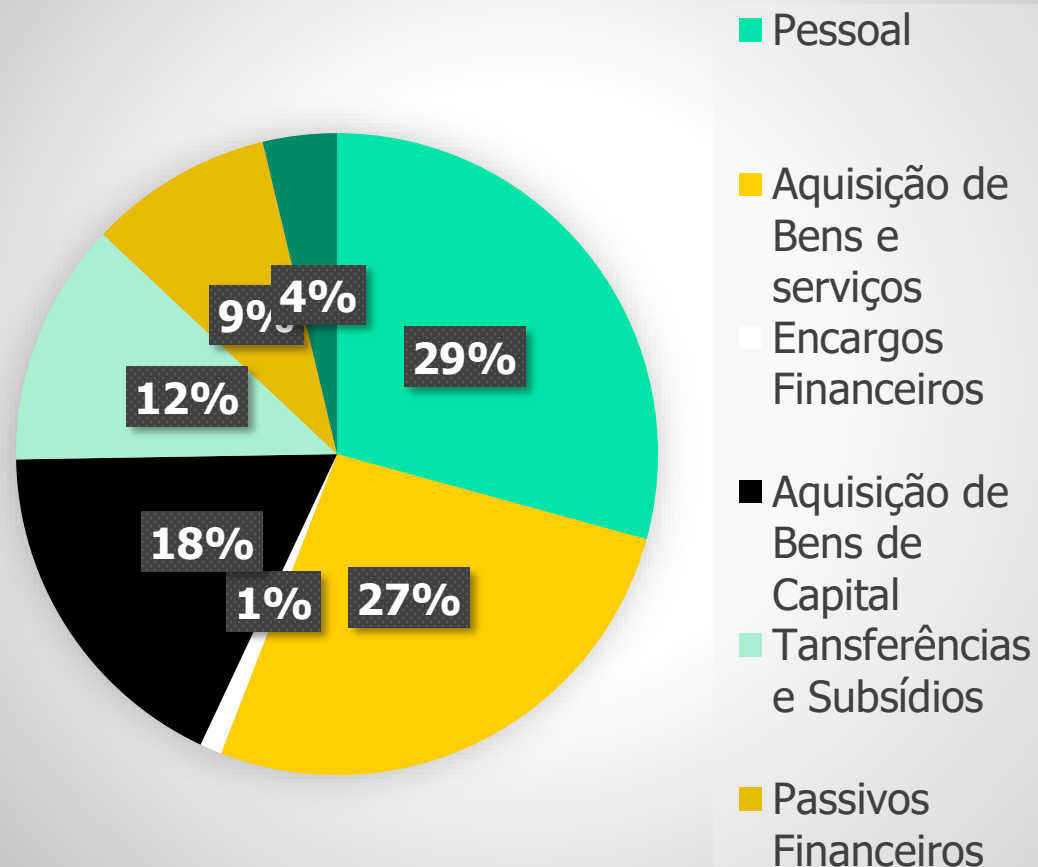
A estrutura da despesa da administração local e regional: classificação económica (2018)

Esta estrutura é completamente diferente da administração central. Em que sentido? Municípios investem

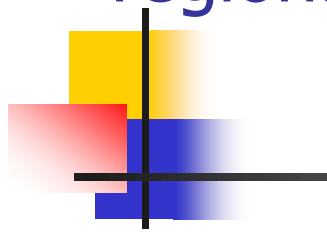
Investimentos

O que se fica a saber com a classificação económica das despesas públicas em relação ao exercício das atribuições e competências municipais?

**Estrutura despesa
(classificação económica 2018)**



A estrutura da despesa da administração local e regional: classificação económica (2018)



	07.01	Investimentos	1 198 930 470,55
	07.01.01	Terrenos	95 717 370,07
	07.01.02	Habitações	77 717 988,72
	07.01.03	Edifícios	409 402 848,00
	(dos quais) 07.01.03.02	Instalações desportivas e recreativas	35 778 823,89
	07.01.03.03	Mercados e instalações fiscalização sanitária	13 058 370,80
	07.01.03.04	Creches	434 630,87
	07.01.03.05	Escolas	160 791 261,01
	07.01.03.06	Lares de terceira idade	3 475 476,88
	07.01.03.07	Outros	144 981 739,02
	07.01.04	Construções diversas	394 603 392,65
	(dos quais) 07.01.04.01	Viadutos, arruamentos e obras complementares	127 153 778,00
	07.01.05	Melhoramentos fundiários	1 173 143,48
	07.01.06	Material de transporte	40 988 477,83
	07.01.07	Equipamento de informática	26 701 967,07
	07.01.08	Software de informática	22 994 171,99
	07.01.09	Equipamento administrativo	9 885 043,57
	07.01.10	Equipamento básico	74 616 123,98
	07.01.11	Ferramentas e utensílios	3 379 362,65
	07.01.12	Artigos e objectos de valor	2 012 123,47
	07.01.13	Investimentos incorpóreos	6 451 330,97
	07.01.14	Investimentos militares	0,00
	07.02	Locação financeira	9 305 029,04
	07.03	Bens do domínio público	274 987 688,98
	07.01/02/03	Aquisição bens de capital	1 483 223 188,57

Conseguimos
Parcialmente
Detetar
Prioridades
a partir do
investimento
Público
Local...

Quadro 11.10. Estrutura das Despesas Efektivas 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.

F: Pereira et al.
(2022)

A estrutura da despesa da administração local e regional: classificação funcional (2018)

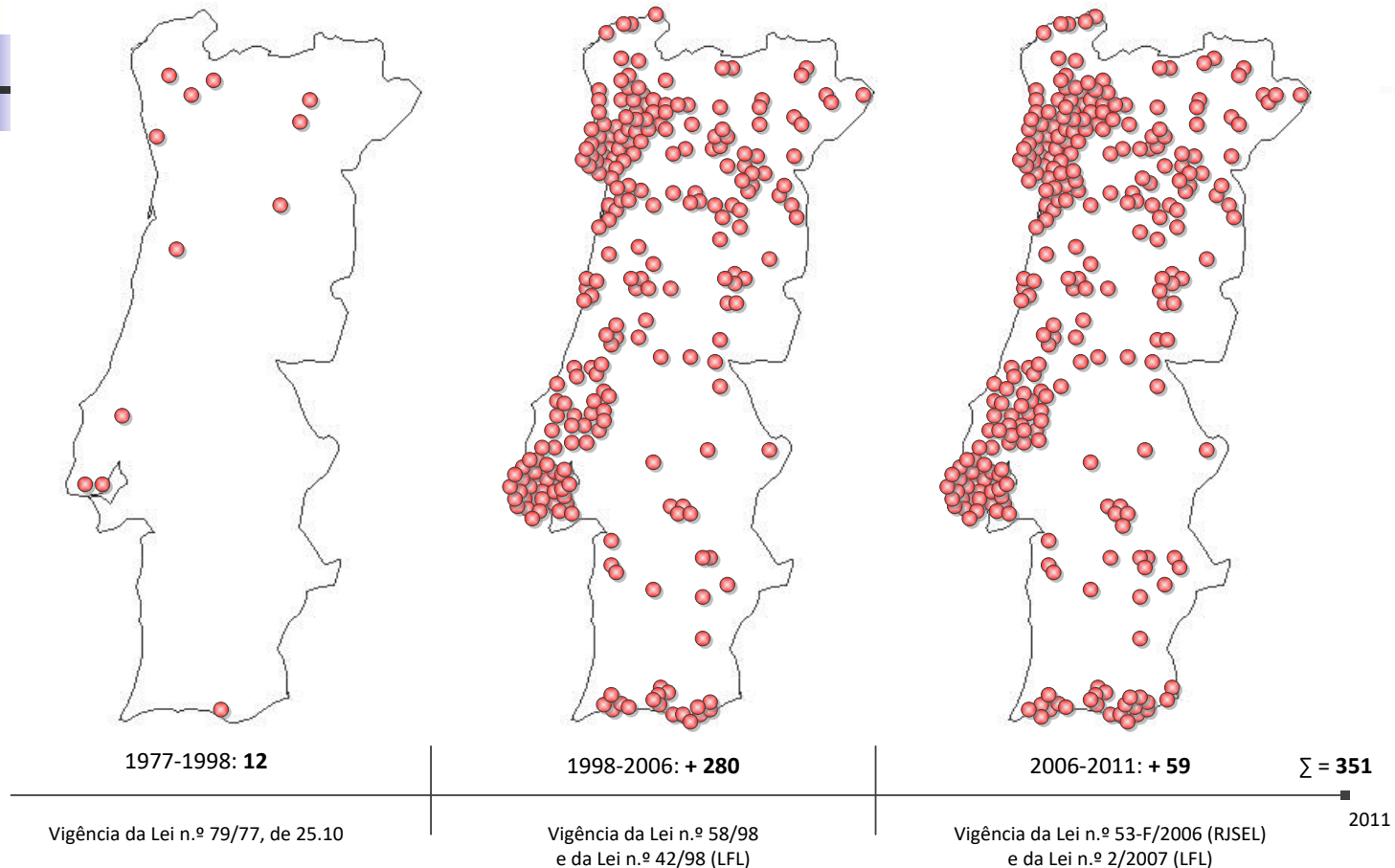
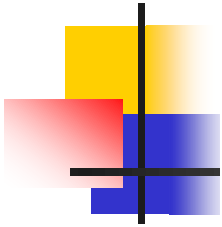
A classificação funcional da despesa seria a classificação ideal para se analisar a estrutura da despesa.

Infelizmente é muito pouco analisada nos estudos porque existe muito pouca informação de qualidade

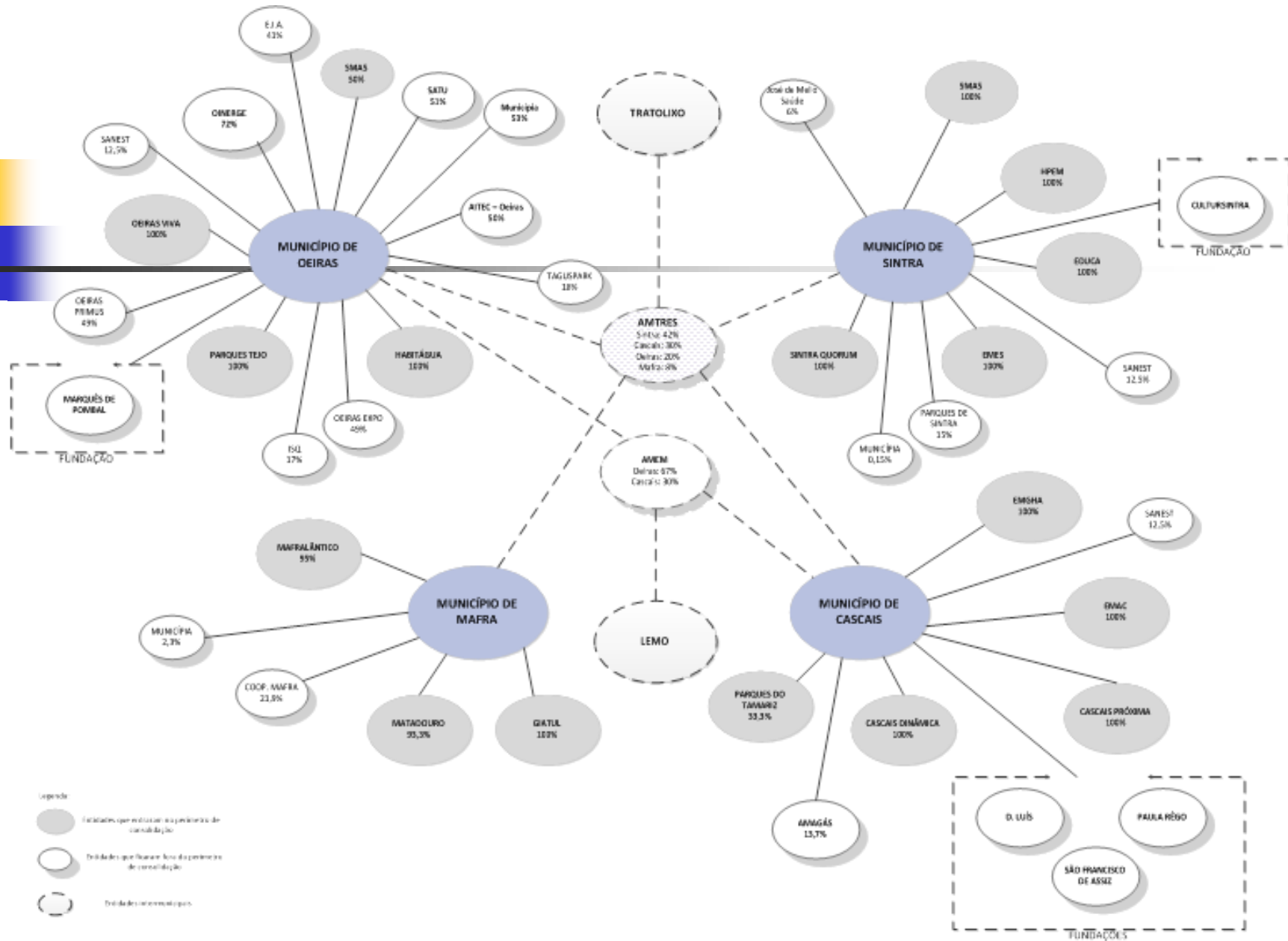
O portal autárquico <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt> tem a classificação funcional do POCAL, aprovado pelo Decreto-Lei nº 54/A -99

1. Funções Gerais.
2. Funções Sociais
3. 3. Funções Económicas
4. 4. Outras Funções.

A desorçamentação das atribuições e competências



A proliferação de empresas municipais (fonte Luis Teiga 2014). Provavelmente sinaliza um processo de desorçamentação nos últimos 20 anos, mas porventura também motivada por razões de eficiência



A fragmentação institucional coloca problemas sérios de governação, e de responsabilização (accountability).



Conclusões (I)

Portugal é um país onde a administração é pouco descentralizada.
Relativamente à estrutura da despesa:

- (Class. Económica). Aumento da despesa em pessoal, aquisição de bens e serviços e passivos financeiros.
 - (Class. Funcional) O peso das funções de administração é muito elevado comparado com a de prestação de serviços à população. Em contrapartida, despesas com proteção social ou educação são pequenas.
- O grau de desorçamentação e de fragmentação institucional é bastante elevado o que coloca problemas à transparência e à responsabilização (“*accountability*”)



Conclusões (II)

Algumas questões:

- 1- Faz sentido que o regime fiscal municipal (próxima aula) seja o mesmo para municípios com elevada desorçamentação e outros não?
- 2- Será que a pouca progressão na descentralização não reflete uma vontade mútua de administração central (que desconfia dessa descentralização) e dos municípios que não querem assumir funções em áreas sensíveis (saúde, proteção social, por ex.)?