



**UNIVERSIDADE DOS AÇORES**  
**DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E GESTÃO**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM CIÊNCIAS ECONÓMICAS E  
EMPRESARIAIS**

**SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS LOCAIS**

João Paulo Carvalho de Oliveira Camilo

Orientador: Professor Doutor Mário José Amaral Fortuna

Coorientador: Mestre José Fernandes Farinha Tavares

Ponta Delgada, março de 2014

## RESUMO

O presente estudo teve como principal intuito avaliar a sustentabilidade das finanças locais portuguesas, recorrendo, para tal, ao indicador hiato primário (*primary gap*) proposto por Buitter(1995) e por Lanchovichina e Liu(2008), num plano de curto prazo. Procurou-se medir a distância entre o rácio do saldo primário corrente e o rácio do saldo primário considerado sustentável, isto é, o rácio capaz de manter inalterado o rácio da dívida.

O indicador foi calculado usando dois critérios de registo de despesa pública: despesa paga (com dados para o período 1996 a 2012) e despesa comprometida (com dados para o período 2005 a 2012). Apuraram-se resultados muito díspares, evidenciando sustentabilidade marginal no primeiro e insustentabilidade vincada no segundo.

Utilizando os indicadores calculados procedeu-se a testes para determinar o impacto das sucessivas alterações das leis de finanças locais e dos momentos eleitorais e para verificar se havia diferenças significativas no caso dos municípios das regiões autónomas portuguesas.

No primeiro caso constatou-se que as finanças locais se têm revelado, em média, tendencialmente insustentáveis, com agravamento nas versões iniciais das leis e com alguma suavização relativamente à alteração de 2007.

No que aos atos eleitorais se refere, verificou-se que, em média, prejudicaram a sustentabilidade, sendo que, da sua análise individualizada, se percebeu que só o ato eleitoral de 2005 está associado a uma melhoria do indicador.

Testando a hipótese de médias diferentes para as regiões autónomas, conclui-se que no caso dos Açores a sustentabilidade é significativamente melhor que a média nacional enquanto que a da Madeira não evidencia qualquer diferença significativa.

Palavras-Chave: Sustentabilidade, Finanças Locais, Indicador de sustentabilidade

## ABSTRACT

The main objective of the current study is to evaluate the sustainability of the local public finances of the Portuguese municipalities using the primary gap indicator suggested by Buiter (1995) and by Lanchovichina and Liu (2008). We tried to measure the distance between the current ratio and the sustainable ratio, that is, the ratio that would keep the debt ratio invariant.

The indicator was calculated using two public expenditure criteria: paid expenditures (with data for the period 1996 to 2012) and compromised expenditure (with data for the period 2005 to 2012). The results were significantly different suggesting marginal sustainability when using paid expenditures and clear lack sustainability when using compromised expenditure.

Using the calculated indicators tests were performed to assess the impact of the successive changes in the local finance law and of the electoral moments and to test if the municipalities of the Portuguese autonomous regions were different from the national average.

In the first case, it was found that local finances tend not to be sustainable and that the successive changes, except that of 2007, have aggravated the tendency.

Looking at the election years, it was found that, on average, sustainability was worsened and that, looking at each election year, only 2005 can be associated to some improvement.

Testing the hypothesis of no difference in the average indicator for the autonomous regions it is concluded that the Azorean municipalities exhibit a significantly lower average while those of Madeira exhibit no significant difference.

Keywords: Sustainability; Local Finances; Sustainability Indicators.

## DEDICATÓRIA

*Dedico o presente trabalho  
à minha esposa e ao meu filho  
e, também, aos meus Pais.*

## AGRADECIMENTOS

Concluído este trabalho, que muito esforço e dedicação exigiu, compete reconhecer a importância da orientação e dos contributos recebidos, e, igualmente, dos incessantes incentivos que me foram atribuídos.

Em primeiro lugar gostaria de agradecer, de forma especial, ao Professor Doutor Mário José Amaral Fortuna, pela sábia orientação e pelo substancial apoio que me proporcionou, tendo sido, em grande parte, um dos maiores impulsionadores deste trabalho, acreditando e incentivando, sempre, para que pudessem ser concretizados os objetivos inicialmente traçados.

Outrossim, de forma especial, agradecer ao Mestre José Fernandes Farinha Tavares, pela sábia orientação e permanente disponibilidade para troca de opiniões e formulação de sugestões, no sentido de enriquecer o trabalho, não obstante os seus inúmeros afazeres e compromissos decorrentes do cargo de Conselheiro Diretor-Geral do Tribunal de Contas, que mui ilustremente exerce. Revelou-se fundamental a sua determinante capacidade de pautar a cadência mais consentânea com o adequado desenvolvimento de um trabalho desta natureza.

Agradecer ao Dr. Fernando Flor de Lima, mui ilustre Subdiretor-Geral da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, pela revisão efetuada ao trabalho, bem como pelo incentivo, pela ajuda e pela amizade, concedidos de forma incessante.

Manifestar o meu agradecimento ao Dr. Rui Nóbrega Santos, Auditor-Chefe da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, pela magnífica revisão realizada ao trabalho, fruto do seu vasto conhecimento na área das autarquias locais.

Agradecer, ainda, ao Dr. Carlos Maurício Bedo, ex-Auditor-Coordenador da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas cuja enorme experiência e espírito crítico constituíram um forte contributo para a melhoria do trabalho.

Assinalar, ainda, o importante apoio informático prestado pelo Dr. Paulo Alexandre Mota, determinante, sobretudo, na fase de tratamento dos dados do trabalho.

Aos Drs. Carlos Barbosa, Maria da Graça Carvalho e Luís Filipe Costa, manifestar a minha gratidão pela cuidada leitura do trabalho.

Por fim, registar um penhorado agradecimento à Professora Maria José Fernandes e à DGAL, pela disponibilização dos dados essenciais para a realização deste estudo, bem como ao Dr. António Costa e Silva, Auditor-Coordenador do Tribunal de Contas, pela informação complementar facultada.

# ÍNDICE

RESUMO .....	ii
ABSTRACT .....	iii
DEDICATÓRIA .....	iv
AGRADECIMENTOS.....	v
ÍNDICE .....	vi
LISTA DAS TABELAS.....	vii
LISTA DE ABREVIATURAS .....	viii
CAPÍTULO I.....	1
1. Introdução .....	2
CAPÍTULO II .....	5
2. Revisão da Evolução das Leis de Finanças Locais .....	6
2.1. As autarquias locais.....	6
2.2. Evolução das finanças locais.....	7
2.2.1. As leis das finanças locais .....	7
2.2.2. Receitas das autarquias locais .....	32
2.2.3. Repartição de recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais .....	42
2.2.4. Endividamento autárquico.....	49
CAPÍTULO III.....	63
3. Revisão Bibliográfica: Critérios de aferição da sustentabilidade.....	64
3.1. Das finanças públicas em geral .....	64
3.1.1. Conceito .....	64
3.1.2. Indicadores de sustentabilidade.....	73
3.2. Das finanças locais em especial .....	81
CAPÍTULO IV.....	85
4. Metodologia .....	86
4.1. Dados.....	86
4.2. Cálculo do indicador .....	88
4.3. Testes de hipóteses .....	89
CAPÍTULO V .....	92
5. Resultados .....	93
5.1. Do indicador de sustentabilidade .....	93
5.2. Testes de hipóteses .....	101
CAPÍTULO VI.....	111
6. Conclusões e recomendações.....	112
Bibliografia .....	118
Legislação .....	123
Jurisprudência .....	125
Pareceres do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado .....	125
Relatórios de Auditoria .....	125
Circulares .....	125

## LISTA DAS TABELAS

Tabela 1. Transferências para as autarquias.....	20
Tabela 2. Evolução da receita nas diferentes LFL. ....	33
Tabela 3. Evolução dos critérios de distribuição das transferências do OE.....	46
Tabela 4. Limites do endividamento da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro.....	54
Tabela 5. Quantificação da sustentabilidade dos municípios portugueses.....	94
Tabela 6. Frequência do indicador de sustentabilidade – despesa paga.....	99
Tabela 7. Frequência do indicador de sustentabilidade – despesa comprometida. ....	100
Tabela 8. Resultados – Teste t à igualdade de médias entre amostras emparelhadas. ....	102
Tabela 9. Resultados - Regressão I. ....	104
Tabela 10. Resultados - Regressão II. ....	106
Tabela 11. Resultados - Regressão III.....	106
Tabela 12. Resultados - Regressão IV. ....	107
Tabela 13. Resultados - Regressão V.....	108
Tabela 14. Resultados - Regressão VI. ....	109
Tabela 15. Resultados - Regressão VII. ....	110
Figura 1. Evolução da estrutura financeira dos municípios .....	95
Figura 2. Evolução da sustentabilidade dos municípios por dois critérios distintos.....	96

## LISTA DE ABREVIATURAS

BCE	Banco Central Europeu
CE	Comissão Europeia
CRP	Constituição da República Portuguesa
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGO	Direção-Geral do Orçamento
FBM	Fundo Base Municipal
FCM	Fundo de Coesão Municipal
FEF	Fundo de Equilíbrio Financeiro
FFF	Fundo de Financiamento das Freguesias
FGM	Fundo Geral Municipal
FSM	Fundo Social Municipal
GDP	Gross Domestic Product
HP	Hiato Primário
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
IMT	Imposto Municipal sobre as Transações Onerosas de Imóveis
IMV	Imposto Municipal sobre Veículos
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPCC	Índice de Poder de Compra Concelhio
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LCPA	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
LFL	Lei das Finanças Locais
LOE	Lei do Orçamento do Estado
OE	Orçamento do Estado
OLS	Ordinary Least Squares
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
RA	Regiões Autónomas
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAM	Região Autónoma da Madeira
RJAEL	Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local
SEC	Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais
TBA	Taxa Base Anual
TdC	Tribunal de Contas
UE	União Europeia

## CAPÍTULO I

## 1. Introdução

A preponderância da administração local na organização democrática do País justifica que, perante a atual conjuntura económico-financeira, se estude a evolução das suas finanças, bem como da respetiva sustentabilidade das mesmas, constituindo estes os principais motivos para o desenvolvimento do presente trabalho.

Procurar-se-á aferir se a atual posição das finanças do setor público local tem sido sustentável, ou seja, se o setor possui capacidade para obter os recursos necessários à regularização tempestiva das responsabilidades financeiras assumidas.

As dificuldades financeiras com que o País, no seu todo, se depara, com a condicionante de nos encontrarmos sob resgate financeiro externo, assegurado por três entidades – o Fundo Monetário Internacional, o Banco Central Europeu (BCE) e a Comissão Europeia (CE) – acentuam a premência de se conferir uma atenção redobrada à sustentabilidade das finanças públicas e, conseqüentemente, no caso específico em análise, às finanças locais.

Esta temática torna-se bastante importante, dada a inegável preponderância que a administração local assume no desenvolvimento do país, configurando uma extensão da administração pública que prossegue os interesses coletivos próprios da população residente na respetiva área de circunscrição territorial.

No desenvolvimento deste estudo, pretendeu-se analisar a evolução da sustentabilidade das finanças locais, ao longo do período compreendido entre 1996 e 2012, selecionando-se, para esse efeito, um indicador de sustentabilidade que permitisse corresponder a esse objetivo. Escolheu-se o hiato primário (HP) ou *primary gap*, numa perspetiva de curto prazo, devendo através deste medir-se o diferencial entre os saldos

primários correntes e os saldos primários considerados sustentáveis, de modo a poder-se concluir se os municípios estariam em condições de, no mínimo, conseguirem sustentar o incremento do *stock* da dívida, ou seja, se a política fiscal prosseguida poderia ser considerada sustentável. Irá, assim, procurar-se perceber como evoluem os três fatores que influenciam a capacidade de controlar a dívida, saldo primário alcançado, rácio entre taxa de juro real e taxa de crescimento do PIB concelhio e o nível de endividamento no momento da análise.

Importa ter presente que, apesar do indicador selecionado nos permitir avaliar a condição de sustentabilidade, ou a falta dela, evidencia como limitação o facto de apenas medir o hiato a que o saldo primário corrente de cada município se encontra de uma situação de sustentabilidade, nada revelando acerca das medidas de correção necessárias para que essa posição seja alcançada.

Apurados os indicadores para cada ano, quer numa perspetiva de despesa paga, quer numa perspetiva de despesa comprometida – neste último caso, apenas referente ao período de 2005 a 2012 – procura-se analisar as circunstâncias que poderão ter influenciado os resultados apurados, tendo, para tal, sido adotado um método de estimação que consistiu na estimação de equações de regressão com dados de painel.

Procurou-se testar a igualdade de médias entre amostras emparelhadas e das diversas regressões lineares realizadas, determinar, em primeiro lugar, se os resultados obtidos pelo indicador, com base na despesa paga, seriam idênticos aos alcançados com base na despesa comprometida. Em segundo lugar, se o mesmo se degradava nos anos de atos eleitorais e com a publicação de novas leis de finanças locais, e, por último, se, nas Regiões Autónomas (RA), o indicador não revelava um comportamento distinto da tendência nacional.

Referência, ainda, para a estrutura geral da presente dissertação, a qual se divide em seis capítulos, a saber:

O primeiro capítulo, respeitante à introdução, na qual se explicita de forma resumida o tema desenvolvido ao longo deste estudo.

O segundo capítulo respeita à revisão bibliográfica associada à evolução das autarquias locais, enquanto o terceiro capítulo aborda a temática central deste trabalho, que se prende com o desenvolvimento dos critérios de aferição da sustentabilidade das finanças públicas, em geral, e das finanças locais, em particular.

No quarto capítulo, apresenta-se a metodologia adotada nesta dissertação, bem como uma descrição dos dados coligidos para a sua execução, enquanto o quinto capítulo se destinou a espelhar os resultados alcançados, quer através do indicador de sustentabilidade, quer do método de estimação para testar efeito das alterações das LFL e do impacto dos diferentes atos eleitorais no indicador, bem como se nas RA o indicador revela uma média distinta da que se verifica a nível nacional.

Para o sexto e último capítulo, reserva-se a apresentação das conclusões extraídas dos resultados traduzidos no capítulo anterior, a formulação de recomendações face à realidade evidenciada pelos referidos resultados e, por fim, a apresentação das limitações do estudo, assim como a sugestão de novos trabalhos.