

## Finanças locais e recursos naturais em regiões periféricas

Nina Aguiar<sup>1</sup>

### RESUMO

O trabalho em curso, do qual aqui se apresenta uma parte inicial, tem como objectivo estudar a utilização de instrumentos fiscais a nível local (impostos locais, taxas e preços públicos) num modelo de gestão dos recursos naturais nas regiões periféricas que abandone a perspectiva conservacionista pura e acolha o conceito de desenvolvimento sustentável. A questão tem fortes condicionantes sociopolíticas, as quais têm determinado a persistência de um modelo de gestão dos recursos naturais baseado numa abordagem conservacionista anquilosada, entravando o desenvolvimento sustentável e criando uma forte dependência das autarquias periféricas em relação às transferências estatais. Considerou-se que todo este trabalho seria improfícuo sem uma base jurídica sólida que permita defender um novo modelo de gestão dos recursos naturais baseado no desenvolvimento sustentável. Com este fim em vista, foi estudada a Carta Europeia da Autonomia Local à luz dos avanços mais actuais nas teorias do federalismo fiscal. Em seguida foi feita uma análise crítica da Lei de Finanças Locais de 2007 e da literatura jurídica com ela relacionada. Pôde constatar-se que a Lei de Finanças Locais de 2007 iniciou em Portugal a transição para um modelo de finanças locais “de segunda geração”. O “federalismo fiscal de segunda geração” caracteriza-se por: i) os entes locais estarem sujeitos a uma efectiva disciplina orçamental; ii) o sistema fiscal subnacional se basear num princípio de responsabilidade fiscal. Este último, expressamente consagrado em alguns países mas não em Portugal, requer o aumento significativo dos recursos próprios das entidades locais. A Lei de 2007 encetou uma tímida transição nesta direcção, que exige ser desenvolvida. Recursos próprios são os que cumprem dois requisitos: serem susceptíveis de ser influenciados por decisões das entidades locais e serem gerados localmente. A exigência de um peso “adequado” para esta categoria de recursos no conjunto dos recursos financeiros das entidades locais decorre da Carta Europeia da Autonomia Local. Torna-se necessário, por um processo de hermenêutica jurídica, concretizar o termo “peso adequado”, o qual não poderá ser igual para todas as autarquias. Neste sentido, encontramos na Carta certas regras limitativas da perequação financeira que têm em conta as fontes potenciais de financiamento próprias de cada ente local. Conjugada com o princípio da responsabilidade fiscal, o qual implica que as entidades locais devem, na medida do possível, ser responsáveis por obter as suas próprias receitas, aquela regra limitativa deve entender-se como opondo-se a que as autarquias locais de menor rendimento possam continuar a desprezar importantes fontes potenciais de financiamento, que até este momento têm sido mantidas fora do mercado. Na nova gestão dos recursos naturais voltada para - e não contra - o desenvolvimento sustentável, incluem-se os recursos da caça, da pesca, da água, dos solos agrícolas, das florestas, entre outros.

**Palavras-chave:** *Carta Europeia da Autonomia Local; Finanças locais de segunda geração; Receitas próprias; Recursos naturais.*

---

<sup>1</sup> CIMO - Centro de Investigação da Montanha (Instituto Politécnico de Bragança), Campus de Santa Apolónia - Apartado 1172, 5301-855 Bragança, Portugal. O trabalho apresentado corresponde a uma parte inicial de um trabalho de investigação realizado pela autora no âmbito do Projecto “LA FINANCIACIÓN DE LA SEGUNDA DESCENTRALIZACIÓN. LAS DIFICULTADES DEL PACTO LOCAL. ESPECIAL REFERENCIA A CASTILLA Y LEÓN” (2008-2010). Projecto de I&D financiado pelo Ministério da Ciência e Inovação do Governo Espanhol. Referência: Der 2008-01755 JURI. Coordenador: Professor Doutor José María Lago Montero. Entidade beneficiária: Faculdade de Direito da Salamanca.

## INTRODUÇÃO

Os recursos naturais, como a paisagem, os rios despoluídos, a água, a caça, a pesca de lazer, a floresta, e outros têm sido vistos em Portugal como “bens comuns”, na terminologia anglo-saxónica, ou, utilizando a expressão do direito romano, *res nullius*. São *res nullius*, ou bens “comuns”, os bens que, pela sua natureza, em alguns casos, noutros casos por especiais condições de um dado contexto económico, não podem ou não existe interesse em que sejam objecto de direitos individuais, podendo por isso ser usados por todos ou por uma comunidade específica. No entanto, a situação económica destes bens tem vindo a sofrer uma alteração lenta ao longo do tempo, de modo que muitos destes bens geram hoje rendimentos individuais. Por outro lado, as regiões de Portugal em que esses recursos são mais abundantes, que correspondem às regiões de rendimento mais baixo, cristalizaram um estatuto de regiões desfavorecidas e necessitadas de transferências estatais equalizadoras. Desta forma, as finanças locais dessas regiões tornaram-se dependentes das transferências estatais equalizadoras horizontais. Pode não ser possível inverter estruturalmente esta situação a médio prazo, substituindo a dependência das transferências estatais para um predomínio das receitas próprias, e esta não é a nossa principal preocupação no momento. Mas existem indícios sérios de que estes sistemas de finanças locais provocam um debilitamento das economias de mercado locais<sup>2</sup>, tornando-se fortemente inibidores da iniciativa empresarial, da inovação, e da exploração eficiente de importantes recursos naturais. Ora, é sabido que onde não existe economia de mercado, não existe democracia. Isto acontece fundamentalmente porque as autoridades locais que dependem primacialmente de transferências tendem a apoderar-se do controlo económico dos recursos naturais, reservando os seus rendimentos a um grupo. E eis como a subsistência de modelos de exploração de recursos naturais originários da Idade Média, mantidos hoje artificialmente por modelos de federalismo fiscal antagonistas do mercado, se pode tornar, e se torna na maioria das vezes, um factor de degradação da democracia.

Há já alguns anos que os economistas vêm chamando a atenção para este fenómeno, que de maneira nenhuma é exclusivamente português. Os mesmos economistas vêm propondo a substituição dos sistemas de finanças locais predominantemente baseados em transferências, por modelos assentes na responsabilidade, i.e, por modelos em que as autoridades locais não tenham simplesmente um direito ao financiamento, mas tenham a responsabilidade de mobilizar o máximo de recursos locais disponíveis para obter localmente as receitas de que necessitam<sup>3</sup>. A crise iniciada em 2007, com a pressão que veio colocar sobre as finanças públicas, veio acelerar o processo de transição, ao menos no plano normativo, para este novo modelo de finanças locais. A nova Carta Europeia da Autonomia Local, ainda não vigente, e em menor medida, a Lei das Finanças Locais portuguesa de 2007 são já um reflexo dessa transição.

Um contributo isolado do direito financeiro para esta complexa problemática - que requer uma abordagem multidisciplinar com contributos da economia, da ciência política, das ciências biológicas, etc. - será sempre necessariamente modesto, talvez o mais modesto de todos os contributos. No entanto, esse contributo é também imprescindível.

O contributo do direito financeiro para a problemática exposta consiste em primeiro lugar em interpretar o direito positivo existente, à luz de um quadro conceptual específico – no caso, os conceitos de um novo modelo de finanças locais. E num segundo passo, identificar os instrumentos fiscais que melhor servem a implementação desse novo modelo de finanças locais. No momento em que se apresenta esta comunicação, encontramos-nos ainda no primeiro estágio deste processo. O principal objectivo do trabalho aqui apresentado foi, portanto, o de realizar uma análise e uma discussão sobre o direito financeiro vigente em

---

<sup>2</sup> WEINGAST, B., *Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development, Discussion Draft, 2006*, pp. 7-8.

<sup>3</sup> MUSGRAVE, R. A., *Fiscal federalism*, en Buchanan, J. / Musgrave, R. A., *Public finance and public choice. Two contrasting visions of the State*, MIT Press, 1999, p. 164.

Portugal, à luz do quadro conceptual exposto, análise e discussão que julgamos que estão por fazer. Terminamos com o levantamento de um série de hipóteses relacionadas com uma exploração ineficiente de recursos naturais na região de Trás-os-Montes, as quais, uma vez confirmadas, significariam para o direito financeiro a necessidade de desenhar instrumentos fiscais adequados a permitir alterar essa situação.

## **1. A AUTONOMIA LOCAL COMO PRINCÍPIO SUPRACONSTITUCIONAL**

A autonomia local já não constitui para Portugal, como em 1976, uma opção do legislador constituinte ou sequer uma opção política do povo soberano. Actualmente, a autonomia local constitui um princípio fundamental da organização política de valor supraconstitucional, ao lado de outros princípios equivalentes, como o princípio da igualdade, do respeito pelos direitos humanos ou do sufrágio directo e universal na eleição dos titulares dos órgãos de soberania.

Chega-se a esta premissa em dois passos:

- Portugal é signatário da Carta Europeia da Autonomia Local (CEAL), um tratado internacional assinado no âmbito do Conselho da Europa em 1985, o qual consagra a autonomia local como princípio fundamental da organização do poder político dentro do Estado.
- A Constituição da República Portuguesa, no artigo 8º, nº 2, estatui que “as normas constantes de convenções internacionais regularmente ratificadas ou aprovadas vigoram na ordem interna após a sua publicação oficial e enquanto vincularem internacionalmente o Estado Português” (e, cabe notar, se o Estado português tem, juridicamente, a possibilidade de denunciar o tratado, já na prática essa possibilidade é remota se não inexistente).

O facto de se tratar de um princípio supraconstitucional tem implicações a dois níveis. Um mais imediato, referente à própria existência de um sistema de organização baseado na autonomia local, que deixa de ser uma opção e passa a ser um imperativo, como já foi dito; e um segundo aspecto respeitante à configuração dessa autonomia local. Este segundo efeito resulta do facto de a Carta Europeia da Autonomia Local não se limitar a consagrar um princípio de autonomia local abstracto, mas conformar essa autonomia local com um determinado conjunto de características. Portanto, Portugal e o legislador português estão não apenas obrigados a adoptar um modelo de descentralização com autonomia local, mas estão também vinculados por um modelo de autonomia local assente em determinados princípios.

## **2. O MODELO DE AUTONOMIA LOCAL DA CARTA**

### **a. Três aspectos particulares referentes ao financiamento das entidades locais**

O princípio da autonomia local ao qual, por força das supracitadas normas internacionais, o legislador português se encontra vinculado não é um princípio abstracto, que caiba a cada país concretizar de acordo com critérios ou circunstâncias particulares. O princípio de autonomia local fixado na Carta tem um conteúdo que é descrito na mesma Carta, ainda que com um grau de imprecisão deliberado, por razões de política internacional. Para os fins que neste momento nos interessam, podemos reter três características desse modelo:

#### **i. Funções a descentralizar**

As entidades locais devem assumir uma parte *substancial* da gestão pública local (art. 3º, 1). Para definir o que seja “uma parte substancial”, o critério principal é de que as funções públicas devem ser exercidas, preferencialmente, pelos entes ou níveis de governo mais

próximos dos cidadãos (princípio da subsidiariedade). A atribuição da função a um nível mais elevado *deve* ter por base considerações de eficiência e de economia (art. 4º, 3). Há, portanto, contrabalançar proximidade com eficiência económica<sup>4</sup>. Além disso, se uma função governativa é devolvida a um ente de nível menor, deve sê-lo de modo pleno e exclusivo.

### ii. Suficiência de recursos financeiros

Às entidades locais deve ser assegurado, por lei, um nível adequado de receitas próprias. As entidades locais têm direito a que a Constituição e a Lei (e não o poder executivo) lhes atribuam os recursos necessários ao exercício das funções que lhes cabem (artigo 9º,1). E além disso, impõe-se que “pelo menos uma parte dos recursos financeiros dos entes locais derive de impostos e taxas locais”, em relação aos quais as entidades locais detenham o poder de fixar o montante (art. 9º,3). Tal implica que sejam criados mecanismos legais que permitam às entidades locais obter receitas tributárias próprias.

### iii. Equalização horizontal

A protecção das autarquias locais financeiramente mais fracas exige a implementação de processos de perequação financeira ou de medidas equivalentes destinadas a corrigir os efeitos da repartição desigual das fontes potenciais de financiamento entre regiões, bem como dos encargos que lhes incumbem. Estão salvaguardadas e são incentivadas, pois, as transferências com fins de equalização horizontal<sup>5</sup>. E também a fim de preservar a autonomia destas entidades, as transferências do Estado não devem ser condicionadas.

Uma “*parte substancial* da gestão pública”, os “recursos *necessários* ao desempenho das responsabilidades”, um “nível *adequado* de receitas próprias” e “*uma parte* das receitas derivada de impostos e taxas locais” são, como é claro, expressões de conteúdo indeterminado. Trata-se de uma característica das normas em causa, que não se traduz em lacunas legais nem faz da Carta um instrumento vazio ou inútil. Existe, com efeito, uma propensão no direito, no sentido de que quanto mais elevado é o lugar que a fonte normativa ocupa na hierarquia da fontes do direito – e a CEAL está sem dúvida no topo dessa hierarquia – mais indeterminado é o conteúdo das suas normas. A ciência do direito fornece regras – que não vem aqui a propósito referir – sobre como superar essa indeterminação. Mas um dado certo é que essa indeterminação se deve ao facto de se estar a um nível de produção normativa muito próximo do exercício dos poderes da soberania política externa, i.e., da decisão política ao mais alto nível. E, como tal, as margens de indeterminação das normas têm de ser preenchidas de uma forma evolutiva, em conformidade com a evolução social e política. É aqui que entram dois elementos-chave na interpretação evolutiva actualista da Carta: i) o contributo das teorias económicas do federalismo fiscal (também elas numa evolução sintonizada com a evolução do contexto político); ii) o que poderemos designar como o “padrão europeu”, i.e. o que ao nível do federalismo fiscal se verifica quer no conjunto dos países membros do Conselho da Europa, quer no conjunto dos países membros da União Europeia.

### b. Parâmetros actuais para a interpretação do artigo 9º da Carta (autonomia financeira)

No campo da ciência económica, o estado actual é o de uma transição entre:

- A) Um conjunto de *teorias de primeira geração*, formuladas no contexto dourado dos anos 50 do século passado, baseadas no axioma da maximização do bem-estar social e na premissa de que os entes administrativos infra-estatais se encontram em melhor posição para reconhecer as necessidades locais e consequentemente para melhor as

---

<sup>4</sup> PRATCHETT/LOWNDES, *Developing democracy in Europe: an analytical summary of the Council of Europe's acquis*, Parte 489, Council of Europe, 2004, p. 71.

<sup>5</sup> Sobre este princípio específico, da equalização horizontal, e dos seu significado e alcance na Carta Europeia da Autonomia Local, DAFFLON, B., *Fiscal Capacity Equalization in Horizontal Fiscal Equalization Programs*, in BOADWAY/ SHAH, *Intergovernmental fiscal transfers: principles and practices*, World Bank Publications, 2007, pp. 361 et seq.

satisfazerem<sup>6</sup>; neste mundo dourado, o grande problema pode ser o “transbordamento de bem-estar”, *i.e.* as externalidades positivas ou *spillovers* que podem ser gerados numa comunidade local, por efeito das políticas locais aí levadas a cabo<sup>7</sup>. Este problema resolve-o a teoria pigouviana dos subsídios: o governo central deve atribuir ao ente local os subsídios necessários à compensação das externalidades positivas produzidas<sup>8</sup>. Um segundo problema também importante pode ser o efeito indutor de movimentos de migração das comunidades de menor bem-estar para as comunidades de maior bem-estar<sup>9</sup>.

- B) É um conjunto de teorias de segunda geração sobre federalismo fiscal, que partem das constatações: de que as autoridades locais não são necessariamente guiadas pelo desejo de maximizar o bem-estar dos seus eleitores; de que as autoridades locais, tal como as autoridades centrais, sofrem do síndrome leviatânico, *i.e.*, se tais tendências não forem contrariadas por alguns condicionamentos legais, as suas políticas guiar-se-ão prioritariamente pelo objectivo de aumentar o seu próprio poder, apoderando-se do controlo do máximo de recursos locais comuns que lhes for possível, a fim de aumentar os seus *staffs* e os seus salários e os dos que os rodeiam<sup>10</sup>; de que, nesta voracidade de poder e de controlo dos recursos, as autoridades locais têm preferência por se financiar através de transferências do Estado em lugar de receitas próprias, pois aquelas têm custos eleitorais nulos; e de que todo este modelo, sendo fortemente antagonista de uma economia de mercado, resulta numa atrofia do desenvolvimento económico das comunidades locais.

Sobre a base destas constatações, as teorias do federalismo fiscal de segunda geração propõem, entre outras condições:

- Que uma robusta disciplina orçamental seja legalmente imposta às entidades infra-estatais (obviamente esta disciplina pressupõe a transparência das finanças públicas e esta por sua vez requer uma contabilidade pública sofisticada);
- Que as comunidades locais se financiem preferencialmente através de receitas próprias, em vez de transferências estatais<sup>11</sup>;
- Que as transferências estatais perequativas (equalização horizontal), quando necessárias, tenham em conta a “distribuição desigual dos recursos susceptíveis de gerar receitas” e não se limitem a manter indefinidamente no tempo situações de dependência do Estado (será interessante notar que é este o problema na base da “Questão do Estatuto da Catalunha”, com que o Tribunal Constitucional Espanhol se vê enredado há já vários anos)<sup>12</sup>;
- Que as transferências estatais com fins de equidade vertical (distribuição equitativa dos recursos fiscais entre o Estado central e as entidades locais) tenham em conta a contribuição que as entidades locais deram para a geração desses recursos (o que exige aos fiscalistas economistas um trabalho de aperfeiçoamento das fórmulas para determinar o lugar da geração dos

---

<sup>6</sup> OATES, W., *Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism*, International Tax and Public Finance, n. 12, 2005, p. 351; WEINGAST, B., *op. cit.*, p. 1.

<sup>7</sup> OATES, W., *op. cit.*, p. 351.

<sup>8</sup> OATES, W., *op. cit.*, p. 351; SHAH, A., *Introduction: Principles of Fiscal Federalism*, in KINCAID/SHAH (eds.), *The practice of fiscal federalism: comparative perspectives*, International Association of Centers for Federal Studies, Forum of Federations, MQUP, 2007, p. 31.

<sup>9</sup> OATES, W., *op. cit.*, p. 352.

<sup>10</sup> OATES, W., *op. cit.*, p. 355.

<sup>11</sup> GRIFFITHS/NERENBERG, *Handbook of Federal Countries, 2002: A Project*

<sup>12</sup> SHAH, A., *op. cit.* p. 35; DAFFLON, B., *op. cit.*, pp. 371 et seq.

rendimentos e aos fiscalistas juristas o trabalho de verter essas fórmulas em leis).

Antes de passarmos a uma interpretação do artigo 9º da Carta (referente à autonomia financeira) à luz do que ficou dito, devemos dizer que nos encontramos bem cientes do perigo e do erro de se transporem teorias económicas directamente para a feitura ou para a interpretação das leis. Desde logo, entre a economia e o direito tem de se interpor o político. E nesta interposição do político, aplica-se o fundamento último do direito que é a realização da Justiça. Mas também não devemos esquecer que a eficiência económica é também muitas vezes parte importante da realização da Justiça e por isso ela torna-se muitas vezes, dependendo das conjunturas, uma preocupação política.

- *Às entidades locais deve ser assegurado, por lei, um nível adequado de receitas próprias (artigo 9º, 1)*

Convém começar por lembrar que a aprovação da Carta Europeia da Autonomia local não tem na sua origem preocupações de eficiência económica, mas sim de democracia. O que mais preocupava o Conselho da Europa em 1985 era a falta de poderes locais que efectivamente limitassem o poder central em cada Estado. E, obviamente, não existe poder local sem recursos financeiros, da mesma forma que não existe poder local se não forem atribuídos aos entes locais, por lei ou pela própria Constituição, os recursos financeiros necessários, de modo a que os recursos financeiros dos entes locais não dependam do poder executivo.

Torna-se claro, então, que quando a Carta fala em assegurar um nível adequado de receitas próprias, está a pôr em evidência o “direito dos entes locais a receitas próprias” por oposição a uma dependência de receitas outorgadas discricionariamente pelo poder executivo (era o sistema existente em Portugal até 1974). É ainda hoje este o sentido da norma. Poderá dizer-se que o Conselho Europeu está consciente dos problemas de ineficiência económica que podem ser gerados por um sistema de finanças locais altamente baseado em transferências estatais, mas prefere esse risco a sacrificar, em nome da eficiência económica, o próprio poder local.

- *Além disso, impõe-se que, “pelo menos, uma parte dos recursos financeiros dos entes locais derivem de impostos e taxas locais”<sup>13</sup> em relação aos quais as entidades locais tenham a possibilidade de determinar a taxa (artigo 9º, 3).*

Preocupado, que está, em 1985, fundamentalmente, com a questão da democracia, o Conselho Europeu não ignora já então que um sistema de finanças locais exclusivamente (ou até predominantemente) assente em transferências estatais não garante eficazmente a democracia, ao cindir autonomia política e administrativa da respectiva responsabilidade financeira. Vista por este prisma, esta norma aparece como um contraponto da primeira: as entidades locais têm direito a recursos financeiros adequados às suas responsabilidades administrativas, mas também têm a responsabilidade de procurar obter por si receitas próprias, a partir dos recursos locais, e têm de assumir o ónus político da necessidade de financiar as suas actividades com receitas fiscais. É relevante referir, no entanto, que uma recomendação aprovada pelo Congresso das Autoridades Regionais e Locais em 2007 propôs ao Conselho Europeu uma profunda reformulação da Carta. No novo texto (artigo 7º,1), estabelece-se que “uma parte substancial dos recursos financeiros das autoridades locais deve ter origem em taxas, cujo montante deve ser livremente determinado pelas autoridades locais, e em impostos locais, exclusivos ou partilhados, cujo nível as autoridades locais devem igualmente poder decidir(...)”. Acrescenta-se ainda que “o peso relativo das receitas originadas por taxas e

---

<sup>13</sup> É curioso que na versão portuguesa do texto da CEAL, se tenha deixado escrito, no artigo 9º, nº 3, em vez de “impostos e taxas locais”, “rendimentos e impostos locais”. Não sabemos a que se deve a alteração do conteúdo, mas aparentemente trata-se de um erro técnico de tradução.

impostos locais no conjunto das receitas deve ser suficiente elevado para proporcionar às autoridades locais uma margem de manobra efectiva no desempenho das suas responsabilidades”.

- *A protecção das autarquias locais financeiramente mais fracas exige a implementação de processos de perequação financeira ou de medidas equivalentes destinadas a corrigir os efeitos da repartição desigual das fontes potenciais de financiamento, bem como dos encargos que lhes incumbem.*

A autonomia das entidades locais financeiramente mais frágeis deve ser preservada através da instituição de mecanismos de equalização horizontal (perequação). Esta equalização horizontal, porém, deve ter por pressuposto a existência de uma distribuição desigual dos recursos susceptíveis de gerar receitas. As regiões e as respectivas comunidades não têm, todas, igual potencial para gerar receitas próprias. Mas a adopção de mecanismos de perequação deve assentar numa avaliação realista dos recursos susceptíveis de gerar receitas por parte de cada região. As transferências equalizadoras devem apenas corrigir os efeitos de uma distribuição desigual das fontes potenciais de financiamento, bem como dos encargos que lhes incumbem. Ora, se as transferências equalizadoras não devem exceder o necessário para corrigir os efeitos de uma distribuição desigual das fontes potenciais de financiamento, isto significa que a cada entidade local é exigível que utilize os mecanismos legais disponíveis para gerar as suas próprias receitas. Em matéria de equalização horizontal, a nova Carta de 2007 introduz igualmente novas regras de grande importância. As “medidas equalizadoras (transferências) devem ser desenhadas para habilitar as autoridades locais a oferecer um padrão médio de serviços similar *para níveis comparáveis de taxas e impostos*”. Ou seja, passam a ser admissíveis divergências no padrão dos serviços prestados entre as várias entidades locais quando existam diferenças no nível tributário. Além disso, “as transferências equalizadoras não devem ultrapassar um nível razoável, de modo a não afectar a autonomia local ou *desencorajar as autoridades locais de realizarem um esforço fiscal ou esforçar-se por melhorar a colecta de impostos locais*”

Fica assim claro que o contexto normativo internacional europeu é no sentido de se ajustar progressivamente num futuro próximo às teorias do federalismo fiscal de segunda geração. Tendo como eixo fundamental a democracia e uma efectiva autonomia dos entes locais, esta autonomia deve tanto quanto possível associar-se a um modelo de finanças locais assente na primazia das receitas próprias e numa minimização da dependência das entidades locais em relação às transferências do Estado<sup>14</sup>.

### **3. A AUTONOMIA LOCAL PORTUGUESA – UM BREVE QUADRO EVOLUTIVO**

O princípio da autonomia local foi consagrado em Portugal na Constituição de 1976. A Constituição de 1976 estava sobretudo preocupada em assegurar a independência política das autarquias locais em relação ao poder executivo central, como uma condição de democracia. O modelo de finanças locais – se tal expressão se pode aplicar ao reduzido conjunto de normas constitucionais sobre o sistema financeiro autárquico – demonstra a mesma preocupação central. Nos poucos e curtos preceitos que a Lei Fundamental dedica às finanças locais, avulta a preocupação de garantir a autonomia financeira, no sentido de que as autarquias locais disponham de receitas que não dependem do exercício de poderes discricionários do poder executivo. Detecta-se a preocupação por garantir a autonomia das autarquias financeiramente

---

<sup>14</sup> Tem sido este, igualmente, o sentido das recomendações da OCDE em matéria de organização das finanças locais. V.g. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, *Fiscal design surveys across levels of government*, OECD Publishing, 2002, p. 9.

mais frágeis, prevendo-se já mecanismos de equalização horizontal<sup>15</sup>. Encontra-se também a preocupação pela *equidade vertical* na repartição das receitas. A equidade vertical, que se atinge através de uma repartição justa das receitas públicas entre os diversos níveis de governo, desde o Estado central até às freguesias<sup>16</sup>, é indissociável das necessidades financeiras de cada nível de governo em função das suas competências, i.e, corresponde à obrigação do Estado de central de atribuir aos entes locais recursos adequados às suas atribuições e competências. A Constituição diz ainda que as autarquias locais dispõem de “receitas próprias”<sup>17</sup>, que incluem obrigatoriamente os rendimentos provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços (receitas patrimoniais e taxas respectivamente). A lei constitucional estabelece explicitamente, pois, uma obrigatoriedade de as autarquias locais terem receitas próprias, geradas a partir dos recursos locais, mas não estabelece qualquer critério sobre o peso que devem ter as receitas próprias. Até 1997, a Constituição não atribuía expressamente poder tributário aos municípios, pelo que se entendeu tradicionalmente que estes não podiam criar impostos, mas apenas taxas.

Nas sucessivas leis de finanças locais, até 2007 predominou uma perspectiva de dependência em relação às transferências estatais e de fraca disciplina orçamental. A Lei das Finanças Locais de 2007 começa finalmente a inverter esta perspectiva. O leque de impostos locais é alargado, englobando agora o Imposto Municipal sobre as Transacções de Imóveis (IMT), o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), o Imposto sobre Veículos, a derrama sobre o IRC e a nova “derrama” sobre o IRS<sup>18</sup>. Estabeleceu-se o “princípio da coordenação das finanças locais com as finanças estaduais” (artigo 5º LFL 2007), que se traduz na instituição de uma série de mecanismos de controlo da disciplina orçamental, entre os quais avulta a possibilidade de limitar o endividamento municipal através da Lei do Orçamento do Estado (Artigo 5º.3 LFL), prevendo ao mesmo tempo duras sanções para a violação desses limites. A Lei das Taxas das Autarquias Locais<sup>19</sup> criou o quadro legal necessário para uma plena utilização deste instrumento fiscal particularmente adaptado ao contexto das finanças locais.

#### **4. AS FINANÇAS LOCAIS DAS REGIÕES PERIFÉRICAS – EM ESPECIAL A REGIÃO NORDESTE DE PORTUGAL: ENUNCIADO DE UMA HIPÓTESE**

É sabido que existe em Portugal uma acentuada disparidade regional em termos de desenvolvimento económico (pertence-nos o quarto maior nível de disparidade regional da OCDE em termos de Produto Nacional Bruto<sup>20</sup>), e que essa disparidade se traduz numa dicotomia vertical ente o litoral e o interior (com uma importante excepção, negativa, para o litoral alentejano). Mais de duas décadas de investimentos centrados em activos fixos, ainda que tenham conseguido transitória e pontualmente paliar a desigualdade na distribuição do rendimento, não conseguiram mudar esta condição estrutural. É previsível que, no novo quadro de finanças locais, as autoridades locais das regiões mais desfavorecidas venham a defrontar-se com dificuldades crescentes nas suas finanças públicas e consequentemente na realização das suas funções.

---

<sup>15</sup> Artigo 238º, nº 2 CRP.

<sup>16</sup> Artigo 238º, nº 2 CRP.

<sup>17</sup> Art. 238º, nº3 CRP.

<sup>18</sup> AGUIAR, N., *La Financiación de los Municipios Portugueses*, Revista de Tributos Locales, n. 98, 2011. (forthcoming)

<sup>19</sup> Lei nº 53-E(2006, de 29 de Dezembro).

<sup>20</sup> ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, *OECD Territorial Reviews: Portugal*, OCDE, 2008, p. 37.

Entretanto, é possível que recursos locais importantes estejam a deixar de ser mobilizados ou, quando mobilizados, não estejam a contribuir para o esforço fiscal que lhes deveria corresponder. No caso do Nordeste transmontano, isto poderá aplicar-se aos recursos naturais de um modo geral, entre os quais podem enumerar-se a caça e a pesca turísticas, a produção agrícola, o solo agrícola e certos activos relacionados com turismo (v.g. segundas habitações). Mais ainda, é possível que o Nordeste transmontano seja um caso típico de definhamento de uma economia de mercado provocado por um modelo de finanças públicas de primeira geração, fortemente assente em transferências equalizadoras e subsídios pigouvianos<sup>21</sup>, numa fraca mobilização de recursos locais, e desprotegido contra uma sobreexpansão do sector público local que podia ser contida através de uma sólida disciplina orçamental.

O mercado do solo agrícola encontra-se estagnado, enquanto a área de solo produtivo inculto continua a aumentar a um ritmo de meio ponto percentual por ano<sup>22</sup>. A acentuada disparidade entre os preços de mercado dos solos agrícolas (em zonas não afastadas das cidades) que são colocados no mercado e os valores patrimoniais fixados para efeitos tributários indiciam uma clara subavaliação da capacidade contributiva associada a estes activos. O Imposto Municipal sobre Imóveis prevê um instrumento que poderia contribuir para corrigir parcialmente esta situação – um agravamento da tributação dos terrenos florestais incultos – que não está a funcionar por dificuldades nos procedimentos de avaliação. Este instrumento fiscal é no entanto insuficiente para lidar com todos os problemas que parecem estar subjacentes a esta imobilidade no mercado dos solos agrícolas, desde logo por se aplicar a apenas a terrenos florestais. Um constrangimento importante pode estar relacionado com o enquadramento legal do funcionamento dos terrenos “baldios”, assente em rígidas premissas ideológicas mais do que em qualquer racionalidade económica, e da ausência de um cadastro actualizado da propriedade rústica.

As receitas directas ligadas ao turismo na região são relativamente modestas<sup>23</sup>, em termos de percentagem do produto regional. Não pode, contudo, ser ignorado para efeitos fiscais o fenómeno da segunda habitação. Embora menos significativo do que em algumas zonas do litoral, este fenómeno tem uma expressão considerável e indicia capacidade contributiva. Em Portugal, ao contrário do que aconteceu noutros países europeus (na Alemanha, o imposto sobre a segunda habitação tornou-se nos últimos 40 anos uma fonte importante de financiamento dos municípios<sup>24</sup>), o legislador fiscal optou por beneplacitamente

---

<sup>21</sup> CARVALHO/FERNANDES/CAMÕES/JORGE, *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2008*, Ordem dos Técnicos de Contas, 2009 analisam a evolução da independência financeira. Aí fica patente o elevado grau de dependência das transferências estatais da maior parte dos Concelhos do Distrito de Bragança (receitas próprias /receitas totais): Vimioso: 6,2%; Freixo de Espada à Cinta: 8,9%; Carrazeda de Ansiães: 13,5%; Mogadouro: 15,7%; Vinhais: 10,8%; Alândega da Fé 10,7%; Torre de Moncorvo: 15,9%.

<sup>22</sup> Segundo o Recenseamento Agrícola de 1999, a superfície agrícola utilizada em Trás-os-Montes era de 457 889 ha, para uma superfície agrícola total de 480 524 ha. Segundo os dados provisórios do recenseamento de 2009, a área agrícola utilizada em 2009 era de de 432 900 ha (aprox.). Assim, a área agrícola utilizada sofreu uma redução de 95% da área agrícola em 1999, para 90% da área agrícola em 2009.

<sup>23</sup> Os “proveitos de aposentos” foram de 7 708 000 Euros para a Região do Alto-Trás-os-Montes em 2007, segundo INE, *Anuário Estatístico da Região Norte*, 2010.

<sup>24</sup> GARCÍA FRÍAS, M. A., *La Financiación de los municipios en Alemania: especial referencia al Impuesto de la segunda vivienda*, Revista Iberoamericana de Derecho Tributario, n. 2, 1996, pp. 341-370.

desconsiderar esta manifestação de capacidade contributiva, mesmo em tempos de severa crise económica e de pesados sacrifícios fiscais.

Quanto à caça e pesca turísticas, a sua avaliação em termos financeiros encontra-se por fazer. Pode ver-se, contudo, um bom indicador do potencial destes recursos no elevado número de concessões existentes<sup>25</sup>. O modelo de exploração destes recursos continua a basear-se na concepção da livre utilização dos “bens comuns”. Os regulamentos, em relação aos quais se pode dizer *prima facie* serem ilegais pela discriminação que estabelecem entre residentes e não residentes em vários territórios dentro da União Europeia, não internalizam, através das taxas impostas, o valor dos serviços ambientais prestados pelos recursos explorados. A prova disso encontra-se na situação de delapidação que estes recursos aparentam.

No novo quadro de finanças locais europeu, as autoridades locais das regiões de interior deverão, a curto prazo, começar a mobilizar estes recursos para financiar a manutenção do padrão de serviços públicos actual. Para tal, requer-se um intenso trabalho de avaliação financeira de tais recursos, e o desenvolvimento e aperfeiçoamento dos instrumentos fiscais, tributários ou outros, que permitam a sua mobilização.

### **Bibliografia**

- AGUIAR, N., *La Financiación de los Municipios Portugueses*, Revista de Tributos Locales, n. 98, 2011. (forthcoming)
- CARVALHO/FERNANDES/CAMÕES/JORGE, *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2008*, Ordem dos Técnicos de Contas, 2009.
- DAFFLON, B., *Fiscal Capacity Equalization in Horizontal Fiscal Equalization Programs*, in BOADWAY/ SHAH, *Intergovernmental fiscal transfers: principles and practices*, World Bank Publications, 2007.
- GARCÍA FRÍAS, M. A., *La Financiación de los municipios en Alemania: especial referencia al Impuesto de la segunda vivienda*, Revista Iberoamericana de Derecho Tributario, n. 2, 1996.
- MUSGRAVE, R. A., *Fiscal federalism*, in Buchanan, J. / Musgrave, R. A., *Public finance and public choice. Two contrasting visions of the State*, MIT Press, 1999.
- OATES, W., *Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism*, International Tax and Public Finance, n. 12, 2005, pp. 349-373.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, *Fiscal design surveys across levels of government*, OECD Publishing, 2002.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, *OECD Territorial Reviews: Portugal*, OCDE, 2008.
- PRATCHETT/LOWNDES, *Developing democracy in Europe: an analytical summary of the Council of Europe's acquis*, Parte 489, Council of Europe, 2004.
- SHAH, A., *Introduction: Principles of Fiscal Federalism*, in KINCAID/SHAH (eds.), *The practice of fiscal federalism: comparative perspectives*, International Association of Centers for Federal Studies, Forum of Federations, MQUP, 2007.
- WEINGAST, B., *Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development*, Discussion Draft, 2006.

---

<sup>25</sup> Só no concelho de Bragança existem 43 zonas de caça, que ocupam uma área total de 102.313,3144 (dados inéditos gentilmente cedidos por Armando Pereira, DRPS, 2009).