

5/96



Universidade Técnica de Lisboa  
INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO



## CADERNOS DE ECONÓMICAS

**DOCUMENTO DE TRABALHO Nº 5/96**

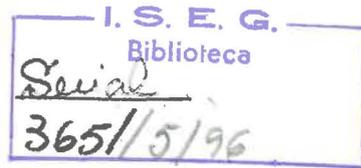
**REGIONALIZAÇÃO E A REFORMA  
DAS FINANÇAS LOCAIS:  
Que ordem de prioridades?**

J. VASCONCELLOS E SÁ  
ANA BELA SANTOS

**DEPARTAMENTO DE GESTÃO**

**REGIONALIZAÇÃO E A REFORMA DAS FINANÇAS LOCAIS:**  
Que ordem de prioridades?

Ana Bela Santos \*  
J. Vasconcellos e Sá \*\*



**NOTA PRÉVIA**

Apesar da reforma iniciada em 1979, o processo de efectiva descentralização financeira tem tido dificuldade em concretizar-se em Portugal. O atraso na criação das regiões reflecte esse facto.

Naturalmente, a introdução da reforma aumentou o grau de descentralização, permitindo às autarquias quer um maior volume de recursos financeiros, quer um maior poder descricionário na sua afectação à satisfação das necessidades locais. Apesar disso, existe ainda grande desigualdade entre as várias jurisdições, gerada pelas extraordinárias assimetrias na distribuição da população e das actividades produtivas.

A redução efectiva das desigualdades tem forçosamente de passar por uma política de desenvolvimento e ordenamento do território, tendo as finanças locais e as transferências financeiras da Administração Central um papel relativamente limitado nesse domínio, num país bastante centralizado como é o nosso.

A introdução das regiões pode, em princípio, contribuir para a resolução deste problema. Porém, a extensão da descentralização às regiões, pode entrar em conflito com outros objectivos, como desenvolveremos neste paper.

De molde a contribuir para a discussão desta temática este artigo tem por objectivos:

- (1) Caracterizar a descentralização existente na administração pública portuguesa e discutir as vantagens e eventuais desvantagens do seu alargamento através da criação das regiões;
- (2) Comentar a evolução recente nas finanças locais;
- (3) Argumentar que a reforma das finanças locais em Portugal é necessária, independentemente de se concretizar ou não o processo de regionalização, sendo até prioritária em relação a este.

A metodologia adoptada baseou-se na seguinte organização da exposição:

- na Introdução apresentam-se e discutem-se as razões que servem de base à descentralização, assim como as principais condicionantes;
- na secção 2 é feita uma breve caracterização da Administração Local em Portugal e comenta-se o grau de descentralização actualmente existente;
- na secção 3 analisa-se a evolução recente das finanças locais .
- na secção 4 salientam-se as limitações do sistema e referem-se os aspectos que devem ser objecto de reforma no domínio das fontes de financiamento das autarquias locais.

\* Prof. Auxiliar do ISEG

\*\* Prof. Catedrático do ISEG



# 1. INTRODUÇÃO

## 1.1. ARGUMENTOS A FAVOR DA DESCENTRALIZAÇÃO

A regionalização implicará uma redistribuição entre os três níveis de decisão política - local, regional e central - quer de atribuições em matéria de investimentos, quer de recursos financeiros, pelo que a reforma das finanças locais talvez devesse ser prioritária em relação a essa reorganização.

Note-se desde já, que este artigo trata a regionalização na sua acepção financeira ou seja, a descentralização, por isso este será o termo utilizado. Com efeito, a criação das regiões introduz um nível intermédio de decisão pública de base territorial, alargando o grau de descentralização das finanças públicas.

De entre as principais razões que justificam o aumento da descentralização financeira salientam-se:

1. Razão económica - a descentralização contribui para uma maior eficiência na afectação dos recursos públicos pois, permite adequar a quantidade dos bens e serviços colectivos às preferências das populações locais;

2. razão política - deriva do princípio segundo o qual as populações locais devem decidir acerca da provisão pública que satisfaz as necessidades locais mas também devem suportar os custos que essa provisão acarreta.

Porém, do ponto de vista da teoria, é bem conhecida a existência de um conflito entre as vantagens económicas e políticas da descentralização, ou seja da regionalização, e os princípios que favorecem um certo grau de centralismo; estes últimos assentam no seguinte:

(i)- a equidade segundo o qual os indivíduos têm direito à satisfação das necessidades colectivas qualquer que seja a região do território nacional que habitam. Ora, isso apela geralmente para níveis de provisão pública adequados que, por falta de recursos algumas regiões desfavorecidas não poderão assegurar.

(ii) a necessidade de respeitar objectivos de estabilização macroeconómica nomeadamente, a existência de forte restrição orçamental ao nível de toda a Administração Pública, que é actualmente uma das condições para a convergência no seio da união europeia;

(iii) o princípio da responsabilização financeira das autarquias, segundo o qual os autarcas e os seus eleitores devem *prestar contas* pelas escolhas locais que protagonizam. No Reino Unido a última reforma, com a introdução de um imposto local por cabeça (poll tax) elegeram este objectivo - *accountability* - como prioritário.

A criação das regiões, aumentando o grau de descentralização, apresenta as vantagens económicas que referimos, ou seja, contribui para o aumento da eficiência na afectação de recursos. Com efeito, permite o seguinte:

(iv) descentralizar funções até agora desempenhadas pela Administração Central e que tenham que ver com o aproveitamento de economias de escala e de correcção de efeitos externos nomeadamente, através de investimentos de natureza intermunicipal;

(v) adequar melhor os planos de actividades locais com o planeamento e ordenamento nacionais, que é uma tarefa que tem pertencido à administração central.

Contudo, as limitações podem centrar-se ao nível dos objectivos que enunciámos nos pontos (i) a (iii), dependendo da forma que o processo de regionalização assumir.

#### 1.2. POTENCIAL CONFLITO COM OUTROS PRINCÍPIOS. SOLUÇÕES TRADICIONAIS

De realçar que, estes objectivos impostos pela política central de estabilização, reforçam o princípio de eficiência na utilização dos recursos, e o seu corolário da necessidade de reduzir custos na Administração Pública. Por outro lado, vêm agravar o potencial conflito com o objectivo político de regionalização e o objectivo de equidade. Com efeito, a introdução do nível de decisão regional pode acarretar o aumento de despesas públicas; por seu lado, a equidade exige a satisfação das necessidades colectivas de acordo com determinados padrões ou quantitativos nacionais, que podem chocar quer com a diversidade de preferências locais, quer com a necessidade de disciplina financeira ao nível da totalidade do sector público.

Na realidade, este conflito tem sido tradicionalmente enfrentado com a existência de um sistema de transferências financeiras entre o Governo e as autarquias pois que, permite o desempenho do poder local e a participação nas receitas estaduais possibilita níveis de provisão maiores.

As transferências por outro lado, permitem corrigir externalidades e economias de escala mas, obedecem sobretudo, ao objectivo de equidade. No entanto, se por um lado este sistema favorece a equalização entre as jurisdições, o aumento das transferências reduz a responsabilização dos eleitores locais e dos autarcas logo, introduzindo ineficiência.

Este conflito de objectivos tem apresentado recentemente uma condicionante muito importante para a reforma das finanças locais em alguns países, nomeadamente na Europa pois que, face à necessidade de os governos reduzirem o défice do sector público, se tem imposto uma redução das despesas às autarquias. Como uma das razões para o aumento das despesas locais é o aumento da procura local, tem-se considerado que esta tem crescido para além do nível eficiente porque os eleitores/contribuintes locais apenas pagam uma parte dos custos da provisão pública que votam localmente.

A reforma iniciada em Portugal com a Constituição e a lei 1/79 consolidou a descentralização financeira e o poder local, transferindo poderes de decisão para as autarquias que, segundo a lei, devem incluir as regiões mas, a sua implementação não tem satisfeito os princípios atrás enunciados. A seguir justificaremos esta afirmação ao apresentarmos as principais características da Administração Local.

## 2. CARACTERIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

### 2.1. ENQUADRAMENTO NA LEGISLAÇÃO

O princípio de descentralização financeira está consignado na Constituição (artº 239º), que define as autarquias locais como: *peças colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos com vista à prossecução dos interesses próprios das populações respectivas*.

Considera ainda como autarquias as freguesias, os concelhos ou municípios e as regiões administrativas. Destas são os municípios que assumem maior importância, quer em termos de poder de decisão política, quer em termos da sua expressão financeira pois que, as regiões nunca foram efectivamente criadas. Logo, embora a regionalização tenha existência na lei, o nível de administração regional não existe de facto em Portugal.

As freguesias são jurisdições pequenas com reduzidas atribuições próprias, executando tarefas nelas delegadas pelos municípios respectivos.

Logo, na nossa administração pública a descentralização financeira é a expressão da transferência de poderes do governo central para as autarquias, sobretudo para os municípios que são a sede por excelência do poder local.

O desempenho do poder local, para além da C.R.P., está enquadrado pela legislação vigente, sendo os documentos principais os seguintes:

- os órgãos governativos e as respectivas atribuições das autarquias estão definidas pelo DL 100/84 ;
- a responsabilidade pelos investimentos públicos está no DL. 77/84 de 8 de Março, embora depois desta data tenham sido estabelecido acordos de financiamento de investimentos em conjunto com a Ad. Central, como é o caso da habitação social. Nesta área dos investimentos a delimitação de competências ainda não é clara, resultando em muitos casos a comparticipação do governo de acordos estabelecidos em programas específicos;
- a actividade financeira está definida na lei 1/87 de 2 Janeiro, com as alterações introduzidas no O.E. 1992 no que diz respeito aos critérios de distribuição do FEF;
- outros aspectos, nomeadamente quanto à alteração que tem ocorrido nos impostos locais, estão fixados em outros documentos, por exemplo, em relação à substituição da contribuição predial pela autárquica em 1988 e ao cálculo das derramas em 1993.

A lei 1/87 é o documento central da actividade financeira das autarquias. Sucede à Lei 1/79 que inicia a reforma das finanças locais. Nelas se define:

- a autonomia financeira das autarquias;
- os princípios e regras de organização de orçamentos e contas e sua fiscalização;
- os tipos de receitas municipais;
- os critérios de cálculo e de distribuição das transferências do O.E. - o FEF- que é estabelecido como uma receita devida anualmente às autarquias;
- a tutela inspectiva, como a única forma de tutela do governo sobre as autarquias.

Outro aspecto importante da lei é a definição do que poderá constituir receita municipal; esta pode provir de **seis fontes**:

- a) Impostos: Sisa; Contribuição Autárquica; Imposto sobre Veículos; Derrama e IVA Turismo;
- b) Taxas;
- c) Transferências do Orçamento do Estado;
- d) Transferências da Comunidade Europeia;
- e) Recurso ao crédito;
- f) Outros (tarifas, vendas de bens, etc.).

A lei estipula ainda os moldes em que se poderá processar o recurso ao crédito, cujo regime é regulamentado no DL 258/79 de 28 de Julho e define também os princípios da contabilidade autárquica, aproximando-os dos princípios da contabilidade do Estado (DL 341/83).

## 2.2. GRAU DE DESCENTRALIZAÇÃO

Apesar do alargamento das competências e do conseqüente aumento das receitas das autarquias desde o início da reforma (Lei das Finanças Locais n.º 1/79, de 2 de Janeiro), a **importância da Administração Local no conjunto do S.P.A. é ainda pequena quando comparada com outros países**. Assim, costuma apresentar-se como medida de grau de descentralização financeira a participação da Administração Local e Regional no PIB e nos totais de receitas e despesas do sector público (SPA). No quadro 1 observa-se que a Ad. Local é o subsector público mais pequeno. As receitas no PIB aumentam para 5,4 % em 1993; em termos do total do SPA em 1987 representava cerca de 6% das despesas mas, aumentou consideravelmente para cerca de 11% em 1993. A participação relativa no investimento total do SPA é maior, já que as principais atribuições autárquicas se referem a investimentos e representava cerca de 40% em 1993.

### QUADRO 1

#### Peso da Administração Local Receitas e Despesas do SPA em % do PIB

	Estado	FSA	Ad. Local	S. Social	Total
Receita					
1992	25,3	4,3	5,1	3,5	41,7
1993	22,6	4,2	3,4	8,6	38,8
Despesa					
1992	20,9	10,9	5,2	8,9	45,6
1993	20,1	10,8	5,4	9,8	46,1

Fonte: GAFFEP, 1994 - Relatório Anual, p. 16.

### 2.3 COMPARAÇÃO DO PESO DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL EM PORTUGAL E EM OUTROS PAÍSES

O peso das receitas ou das despesas locais nos respectivos totais para o SPA, costuma ser apresentado como uma medida do grau de descentralização financeira. Em Portugal estes rácios são relativamente **pequenos** quando comparados com outros países.

Observando o quadro 2 verifica-se que o rácio das receitas locais sobre as receitas da Administração Pública era de 3,7% em 1986. De entre os países de governo unitário verifica-se que também a Bélgica, a Holanda, a Irlanda e a Grécia têm os menores graus de descentralização - isto é, inferiores a 5%. Enquanto que na Grécia e na Irlanda o rácio diminuiu entre 1975 e 1985, indiciando um aumento da centralização, em Portugal o peso da Administração Local aumentou; o aumento mais significativo regista-se após 1988 após a criação da contribuição autárquica. Assim, para 1995, prevê-se que o rácio dos impostos da Administração Local em relação ao SPA, seja de cerca de 5% (O.E. - 1995).

De realçar, porém, que as comparações internacionais devem ter em conta que **existem diferenças consideráveis** entre os países no que diz respeito aos seguintes aspectos:

- a) repartição de competências entre os níveis central e local;
- b) a existência, ou não, de nível intermédio - Administração Regional - que em Portugal não existe;
- c) o grau de discrecionabilidade na determinação dos impostos locais.

Com efeito, a inexistência do nível de correspondência às regiões conduz a que as atribuições que normalmente seriam acometidas a estas estejam centralizadas na Administração Central, (bem como as receitas), o que pode distorcer as conclusões retiradas das comparações inter-países.

Costuma, também, ser comparado o rácio das despesas locais sobre as despesas do SPA. Este rácio permite retirar conclusões diferentes. Tal se deve ao facto das despesas realizadas pela Administração Local serem, em grande parte, financiadas por transferências da Administração Central e, em menor parte, pelos impostos locais. Há também que levar em linha de conta que tipo de despesas estão incluídas nos rácios normalmente apresentados nas estatísticas; por vezes considerarem-se apenas as despesas de consumo.

Contrariamente às conclusões de alguns estudos *cross-section* elaborados nos anos setenta - que defendiam existir uma relação directa entre o grau de descentralização e o PIB *per capita* - parece existir mais recentemente uma tendência para a redução da descentralização nos países com elevado rendimento.

Os estudos de WALLIS e OATES (1988) - "Decentralization in the public sector" in Rosen, Harvey, NBER, 1988 - mostram que a tendência nos Estados Unidos desde 1980 é para o aumento da centralização, isto é, a conseqüente concentração de atribuições no nível federal e a redução da participação das receitas estaduais e locais nas receitas públicas totais.

## QUADRO 2

### A Importância Relativa da receita fiscal da Administração Local (em % da Receita fiscal total da administração pública)

<b>Países gov. federal</b>	<b>1975</b>	<b>1980</b>	<b>1986</b>	<b>1990</b>
<b>Australia</b>	4.3	3.9	3.6	3.5
<b>Austria</b>	12.4	11.1	10.8	11.2
<b>Canada</b>	9.7	9.8	9.4	8.9
<b>Alemanha</b>	9.1	8.8	8.5	8.3
<b>Suíça</b>	19.5	17.8	19.1	16.0
<b>E.U.A.</b>	13.9	11.2	12.1	12.6
<b>Países unitários</b>				
<b>Belgica</b>	4.7	4.2	5.1	3.7
<b>Dinamarca</b>	29.8	30.3	27.3	30.7
<b>Finlândia</b>	26.8	25.8	25.8	27.3
<b>França</b>	7.6	7.1	8.7	9.0
<b>Grécia</b>	3.6	-	1.1	-
<b>Irlanda</b>	7.3	3.4	2.4	
<b>Itália</b>	0.9	1.7		2.9
<b>Japão</b>	25.6	25.5	25.6	24.6
<b>Luxemburgo</b>	12.6	12.2	11.7	11.2
<b>Holanda</b>	1.2	1.9	2.2	2.2
<b>N. Zelândia</b>	7.7	7.2	-	5.4
<b>Noruega</b>	22.4	18.8	18.8	20.7
<b>Portugal</b>	-	3.6	3.7	4.6
<b>Espanha</b>	4.3	4.8	9.9	12.5
<b>Suécia</b>	29.2	31.9	28.3	28.8
<b>Turquia</b>		6.3	10.1	8.8
<b>R. Unido</b>	11.0	10.5	10.8	5.7

**Fonte:** OCDE; Statistiques de Recettes Publiques, 1975-86 e 1975-90

**Nota:** O total de receitas do SPA inclui os subsectores Ad. Central e a Seg. Social

### 3. EVOLUÇÃO RECENTE DAS FINANÇAS LOCAIS.

#### 3.1.. ESTRUTURA DAS RECEITAS LOCAIS

No seguimento do ponto anterior, podemos começar por analisar o **peso relativo** de cada tipo de receita no total das contas. Como se depreende do Quadro 3, no ano de 1994 as componentes mais importantes das receitas totais da Administração Local são:

- a) Em primeiro lugar as transferências (47,8%), principalmente as provenientes do FEF (com 33,6%);
- b) em segundo lugar os impostos locais (23,5%);
- c) em terceiro lugar as taxas que representam 14,3%, tendo vindo a aumentar a sua importância;
- d) em quarto lugar, as transferências comunitárias (10,1%);
- e) em quinto lugar, o financiamento através do passivo — empréstimos (8,4%);
- f) as outras transferências da Administração Central representam 4,2%.

De realçar o aumento da importância das taxas e do crédito e das transferências da CE. desde 1991. Observa-se que os impostos locais representam em média cerca de um quarto da receita das autarquias, estando o financiamento destas muito dependente de outras fontes.

#### QUADRO 3

**Estrutura das receitas da Administração Local  
(Em milhões de contos e % da receita total)**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<b>Impostos</b> (% do total)	74,3 (25,9)	94,3 (27,1)	105,7 (23,6)	125,3 (23,4)	132,8 (23,3)	140,0 (23,5)
<b>Taxas</b> (%)	35,4 (12,5)	42,0 (12,1)	56,3 (12,6)	72,3 (13,5)	79,1 (13,9)	85,0 (14,3)
<b>Transferências (%)</b>	138,2 (48,1)	166,9 (48,0)	229,1 (51,1)	264,8 (49,3)	277,2 (48,5)	284,5 (47,8)
<b>FEF</b>	107,6	128,4	157,5	180,0	194,4	199,5
<b>CE</b>	13,8	18,7	52,0	62,2	58,1	60,0
<b>Outras Transf.</b>	16,8	19,8	19,6	22,6	24,7	25,0
<b>Empréstimos</b> (%)	16,0 (5,6)	18,6 (5,3)	23,7 (5,3)	30,3 (5,7)	38,8 (6,8)	50,0 (8,4)
<b>Outras</b> (%)	23,0 (8,0)	26,5 (7,6)	33,5 (7,4)	43,5 (8,1)	42,8 (7,5)	35,0 (5,9)
<b>TOT. RECEITAS</b>	287,4	348,3	448,3	536,2	570,7	594,4

Fonte: DGAA



### 3.2. ESTRUTURA E TAXAS DE CRESCIMENTO DAS DESPESAS E RECEITAS

Como se observa no Quadro 4, as receitas e despesas das autarquias têm crescido todos os anos. Observando o quadro vê-se que a taxa de crescimento é decrescente mas, também a taxa de inflação diminuiu, pelo que o crescimento real é sempre positivo.

Desde 1991, porém, as despesas têm montantes superiores aos das receitas, pelo que se tem registado um saldo deficitário.

De entre as despesas, o investimento representa uma parcela importante que tem rondado mais ou menos 40% do total das despesas. Esta percentagem está aliás, salvaguardada na lei 1/87 que refere que a parcela do FEF destinada a despesas correntes não possa ultrapassar 60%, o que deixa o restante para ser aplicado em despesas de capital.

#### QUADRO 4

##### A estrutura das receitas e das despesas das autarquias ( em milhões de contos)

	1989	1990	1991	1992	1993
Despesas correntes	156.5	192.8	237.1	276.4	303.1
Despesas de cap.	142.2	156.4	208.4	256.7	280.2
- Investimento	122,1	131.8	174.4	206.1	236.7
(em % das desp. tot.)	40.9	37.7	39.1	38.6	40.5
<b>Despesas totais</b>	<b>298.7</b>	<b>349.2</b>	<b>445.5</b>	<b>533.1</b>	<b>583.4</b>
<i>Taxa de cresc. %</i>	-	31.9	27.6	19.7	9.4
Receitas correntes	183,7	221.8	266.7	329.2	338.9
- Impostos dir.	71.4	88.9	100.9	119.9	127.4
- Impostos ind	9.1	12.8	15.4	19.0	19.5
Receitas de capital	103.8	126.5	181.6	214.9	231.8
<b>Receitas totais</b>	<b>287.5</b>	<b>358.3</b>	<b>448.3</b>	<b>536.2</b>	<b>570.7</b>
<i>Taxa de cresc. %</i>	-	21.0	28.6	19.6	6.4

Fonte: D.G.A.A.

### 3.3. A SITUAÇÃO FINANCEIRA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL - SALDOS DAS CONTAS

Ao nível dos saldos da conta agregada da Administração Local, verifica-se que tem havido sempre excedentes do saldo corrente, aliás a lei aponta para que esteja pelo menos equilibrado. No entanto, o saldo global regista um défice desde 1990. Na realidade, até 1989 o subsector é superavitário. De notar que as contas posteriores a 1991 incluem as autarquias das regiões autónomas, o que talvez contribua um pouco para o aumento do défice. No entanto, este aumento em 1993 e 1994 deve-se sobretudo ao reflexo da crise, com a consequente descida nos impostos e também nas transferências provenientes do FEF que apenas aumenta 2.6% em 1994 (o que dá um decréscimo em termos reais).

De referir, também, que a diferença entre o saldo primário e o global são os juros da dívida; estes têm aumentado em consequência do aumento da dívida das autarquias. É difícil separar os efeitos da crise nos dois últimos anos de outras razões para o agravamento do défice nomeadamente, de uma certa derrapagem no crescimento das despesas locais, pois o défice já se regista em 1990, como se observa no Quadro 5.

#### QUADRO 5

##### Evolução dos saldos da Administração Local

	1990	1991	1992	1993	1994
<b>Saldo corrente</b>	29.8	30.6	44.8	35.7	41.4
<b>Saldo primário</b>	-3.1	0.3	4.4	-21.5	-17.5
<b>(em % do PIB)</b>	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(-0.2)	(-0.1)
<b>Saldo global</b>	-11.2	-11.0	-11.6	-37.9	-36.8
<b>(em % do PIB)</b>	(-0.1)	(-0.1)	(-0.1)	(-0.3)	(-0.3)
<b>saldo global c/Activos Financeiros</b>	-11.3	-11.9	-15.1	-39.7	-38.1
<b>(em % PIB)</b>	(-0.1)	(-0.1)	(-0.1)	(-0.3)	(-0.3)

Fonte: DGAA e GAFEEP: 1990 - 94

#### 4. AS LIMITAÇÕES DO SISTEMA DE FINANÇAS LOCAIS.

##### 4.1. COMENTÁRIOS AO SISTEMA ACTUAL

Conforme se deduz da análise desenvolvida ao longo das secções 2 e 3, a reforma introduzida desde 1979 permitiu implementar:

- (i) Os princípios de autonomia local e de subsidiariedade consagrados na **Constituição** e concordantes com a Carta Europeia de Autonomia Local a que Portugal aderiu, assim como o aumento de receitas autárquicas que possibilitaram.
- (ii) Os princípios sugeridos pela teoria das **Finanças Públicas**, mais exactamente da área da Economia Pública Local, conhecida na literatura americana por *Fiscal federalism*, segundo a qual a descentralização financeira é um condição necessária à eficiência na afectação dos recursos públicos

Embora as secções 1 e 2 já tenham abordado alguns destes pontos, passamos a desenvolvê-los um pouco.

4.1.1. **Os princípios constitucionais** relevantes para o sistema das finanças locais são o artº 240º e o 254º. O primeiro estabelece:

- a autonomia financeira das autarquias.
- a justa repartição de recursos entre a administração central e local;
- a diminuição de desigualdades entre autarquias do mesmo grau;

O segundo artigo estabelece o direito das autarquias participarem nas receitas dos impostos do estado, que está implementado através do Fundo de Equilíbrio financeiro (FEF).

4.1.2. **Os princípios teóricos fundamentais** que um sistema de descentralização financeira deve respeitar foram mencionados na Introdução; podemos resumir-los do seguinte modo:

- *Equidade horizontal e equidade vertical*. Aplicada às autarquias a existência de equidade horizontal significa que as autarquias com as mesmas características devem ser tratadas de igual modo - o que parece estar de acordo com o princípio constitucional de que o sistema de descentralização deve conduzir à equalização da situação das autarquias do mesmo grau. A equidade vertical deduz-se logicamente da primeira - as autarquias diferentes devem ser *tratadas* de modo diferente.
- Eficiência na utilização de recursos.
- Subsidiariedade - significa que só deve ser atribuído a um nível mais alto da administração o que não puder ser feito a um nível inferior, mais próximo das populações. Daqui decorre o princípio da autonomia autárquica.

- Responsabilização dos autarcas face aos eleitores pela gestão das finanças locais.
- Reforçar a ligação utilizador - contribuinte, ou seja que deve existir uma ligação o mais directa possível entre quem beneficia e quem paga determinado serviço colectivo.
- Permitir uma gestão integrada de todas as contas públicas. Esta condição é reforçada pelo contexto da União Europeia que impõe o objectivo de convergência com a consequente necessidade de disciplina financeira do sector público.

4.1.3. Estes princípios gerais das finanças públicas colocam na prática **algumas dificuldades** na sua aplicação resultantes ; quer da interpretação em detalhe de cada conceito quer da existência de potenciais conflitos (ponto 1.2). Por exemplo, principalmente numa situação de crise pode haver conflitos entre as finalidades do poder local e os objectivos ou as condicionantes macroeconómicas específicas.

O Quadro 6 apresenta um resumo entre as características do sistema actual e a sua relação com os princípios que descrevemos.

## QUADRO 6

### Relação entre as características do sistema e os princípios a respeitar

Princípios Características	Equidade horizontal e vertical	Eficiência	Subsidiariedade	Responsabilização local	Utente - contribuinte	Gestão integrada das contas públicas
Autonomia local - rec. próprias		√	√	√ pouca	√ pouca	
FEF Repartição de recursos	√	√	√			√
Pequeno grau descentraliz. (pouco peso rec. locais)		√ pouca	√	√ pouca	√ pouca	
Pulverização das Autarq.			√			
Grandes disparidades desenvolv.	√					
Rigidez mercados				√		

#### 4.2. O FUNDO DE EQUILÍBRIO FINANCEIRO (FEF): COMENTÁRIOS.

Duas leis foram promulgadas relativas ao FEF. A primeira Lei das Finanças Locais (lei 1/79) estabelecia uma relação directa entre o montante do FEF e as despesas do O.E. — 18% das despesas correntes e de capital do O.E.

A segunda e actual lei (lei 1/87) estipula que o FEF é calculado em cada ano com base no valor que assumiu no ano anterior, apenas actualizado pelo crescimento previsto na receita do IVA para o ano a que se refere. O art.º 9.º fixa a fórmula que tem sido utilizada:

$$FEF_t = FEF_{t-1} (IVA_t/IVA_{t-1})$$



##### 4.2.1. Os critérios de repartição do FEF

Naturalmente os critérios devem depender da finalidade que se atribui ao FEF. Segundo a Constituição, o FEF deverá contribuir para a "**Justa Repartição dos Recursos Públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correcção de desigualdade** entre autarquias do mesmo grau".

Assim, consideram-se os seguintes critérios:

- número de habitantes;
- área;
- número de freguesias;
- extensão de rede viária;
- entre outros.

É o número de habitantes que é tomado como principal aferidor de necessidades pois, é-lhe conferida uma ponderação de 45%, na lei 1/87, embora baixasse um pouco para 40%. (Lei do O.E./1992).

A correcção dos critérios inicialmente fixados pela lei 1/79 traduziu-se numa tendência para a simplificação do esquema de transferências e para a redução da ponderação concedida ao factor "carências de desenvolvimento", baseado numa série de indicadores.

A dificuldade de medir estas carências levou à construção de indicadores compostos, isto é, baseados num pequeno conjunto de indicadores sócio-económicos, que a lei 1/87 alterou denominando-o de índice de desenvolvimento sócio-económico. (Ver Quadro 7).

Apesar da substituição do indicador de "carências em infraestruturas" da lei 1/79 pelo "indicador de desenvolvimento socio-económico" da lei 1/87, (com uma menor ponderação no total dos critérios de distribuição FEF) persiste ainda uma certa complexidade no conjunto dos critérios.

Assim, em 1992, a lei do O.E. (de Março de 1992) introduziu alterações à lei 1/87, em particular no que diz respeito aos critérios de repartição do FEF. Verificou-se uma relativa simplificação, pois aboliu-se o indicador de desenvolvimento sócio-

económico, incluindo apenas alguns dos indicadores considerados mais relevantes que lhe serviram de base.

Por outro lado, também alterou o critério relativo à capitação dos impostos directos, substituindo-o pelas diferenças entre a capitação média dos principais impostos directos de cada autarquia e a respectiva média nacional.

## QUADRO 7

### Evolução dos Critérios de Distribuição das Transferências do O.E.

CRITÉRIOS	LEI 1/79 Transf. OE artº 5º.b)	LEI 1/79 Transf. OE artº 5º c)	LEI 1/87 (FEF)	O.E./92 critérios actuais(FEF)
Habitantes	50%	35%	45%	40%
Área	10%	15%	10%	15%
Capitação Impostos	40%	-	10%	5% (ICF)
Nº. Freguesias		15%	5%	5%
Repartição igual pelos Municípios	-	-	10%	15%
Rede Viária (* Incluído no índice de carências	(*)	(*)	10%	10%
Nº. Alojamentos	-	-	5%	-
Grau de Acessibilidade	-	-	-	5%
Índice Carências <sup>B</sup> (1979)	-	35%	-	-
Índice de desenvolvi- mento Sócio-Económico (1987)	-	-	5%	-
Total de Ponderações	100%	100%	100%	100%

Deste modo, a fórmula do FEF passou a incluir um elemento de **equalização** da base tributária que estava ausente na lei 1/87. Pode-se concluir que, na sua versão actual, o esquema de transferências do O.E., para as autarquias é caracterizado essencialmente por ser do tipo "partilha de rendimento" entre os vários níveis de poder (*revenue-sharing*), tendo um carácter não condicional — isto é, a verba a transferir para as autarquias não está dependente de qualquer condição exigida pelo Governo relativa à

<sup>B</sup> Indicadores incluídos: Capitação do consumo doméstico de electricidade e de água canalizada; rede viária; nº. de crianças < 6 anos e adultos > 65 anos; nº. de médicos por habitante.

sua aplicação, a não ser a imposição de uma percentagem mínima de 40% para ser utilizada em despesas de capital.

#### 4.2.2. EQUALIZAÇÃO DA BASE TRIBUTÁRIA E BASEADA NAS NECESSIDADES

Quanto ao seu efeito equalizador, podemos dizer que existem elementos de equalização no esquema do FEF com base em indicadores de carências; o princípio parece ser o de que "para municípios iguais (em termos dos mesmos indicadores de carências), será transferido o mesmo montante do FEF", o que na realidade talvez seja uma das finalidades do FEF — a correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau.

Para além disso, em 1992, como referimos, foi introduzido, embora com pouca ponderação (5%), um elemento de equalização das bases tributáveis.

Ao contrário dos sistemas de transferências de outros países, o nosso parece não se propor a igualizar as capacidades fiscais dos municípios (o que costuma designar-se por *tax-base equalising grants*). Com efeito, um dos critérios de repartição (art.º 10.º lei 1/87) é a **capitação dos impostos directos cobrados nos municípios** mas, com uma ponderação de apenas 10%, e na razão directa dessa receita, isto é, quanto maior a capacidade fiscal média do município, maior a sua receita do FEF.

Há, porém, um propósito de equalização com base nas necessidades ou carências de cada município (*needs - equalising grants*).

#### 4.2.3. A EVOLUÇÃO DO FEF

Como se observa no Quadro 8, o FEF tem aumentado quer em montante global quer em capitação quer em termos de valor médio por concelho. Os seis maiores concelhos recebem cerca de 9,3% do FEF actualmente mas, a sua parcela era maior em 1980 (11,6%).

Esta redução da concentração do FEF explica-se pela alteração dos critérios de distribuição operados em 1987 e em 1992 e revela que o FEF é menos concentrado; esta evolução denota um maior potencial redistributivo.

## QUADRO 8

### Evolução do FEF e concentração num grupo de seis concelhos (1000 contos)

	1980	1987	1992	1994	1995
Lisboa	1616,5	4233,4	7452,0	7601,0	7867.1
Porto	633,7	1751,6	3199,4	3263,9	3377.0
Amadora	309,9	801,2	1658,0	1790,7	1913.2
Oeiras	295,2	768,3	1494,6	1524,5	1635.5
Almada	291,9	791,6	1663,3	1696,6	1756.0
Sintra	361,8	1160,2	2422,9	2616,8	2930.0
Total dos 6	3509,0	9506,4	17890,2	18493,6	19478.8
% do total	11,6	10,6	9,9	9,3	8,9
FEF total	30132	89500	180000	199500	219600
Valor médio	98,8	293,4	590,2	654,0	720
Capitação FEF (contos)	3,1	8,7	18,3	20,2	22,3
FEF/PIB	2,4	1,7,	1,4	1,4	1.4

Fonte: Dados fornecidos pela D.G.A.A

#### 4.2. AS LIMITAÇÕES EXISTENTES. A NECESSIDADE DE REFORMA

As características do contexto português têm que ser igualmente tidas em conta na reforma do sistema de finanças locais.

São fundamentalmente quatro as condicionantes que dificultam qualquer reforma do sistema de finanças locais português:

- 1- A rigidez dos mercados nomeadamente, o da habitação;
- 2- A pulverização das autarquias, ou seja a sua reduzida dimensão (com excepção das áreas metropolitanas) e grande número, o que pode não tomar partido de economias de escala;
- 3- A concentração de população e riqueza apenas em algumas áreas, gera grandes disparidades intermunicipais, o que dificulta a escolha de critérios de equalização financeira;
- 4- A dificuldade da maioria das autarquias em gerir eficientemente os recursos, por falta de condições técnicas.

### **Passando a desenvolver:**

1. Os mercados de trabalho e habitação são essencialmente **rígidos**, dificultando a mobilidade dos eleitores e existência de uma verdadeira concorrência entre as autarquias para captar população e actividades.

O mercado de arrendamento é também rígido - sobretudo em consequência da política persistente de controlo de rendas - pelo que a mudança de habitação se opera com menos flexibilidade que em países estrangeiros. Para esta rigidez concorre também a existência de impostos sobre a propriedade, sobretudo a sisa que eleva os custos da habitação. A contribuição autárquica também sobrecarrega a aquisição de casa própria, apesar das isenções existentes e da sua dedução nos impostos sobre o rendimento (IRS e IRC).

Aliás, Portugal não se caracteriza apenas pela rigidez do mercado de habitação mas também pela existência de distorções graves no seu funcionamento; os atrasos e insuficiente actualização do valor das matrizes prediais aumenta a ineficiência e até a injustiça dos impostos sobre a propriedade que, tradicionalmente, constituem a base dos impostos locais. Por exemplo, as jurisdições com grande área de urbanizações recentes têm capacidade de obter maior receita, visto que as habitações novas têm um valor patrimonial mais elevado do que as habitações antigas.<sup>4</sup>

4. Por outro lado há que questionar se a administração local está a utilizar **eficientemente** os recursos de já dispõe. É bastante difícil medir a qualidade da gestão e a produtividade das entidades públicas. No entanto, do ponto de vista financeiro podemos citar algumas situações que parecem, por vezes, indicar uma menos boa gestão financeira em algumas autarquias:

A política de gestão da dívida tem originado um grande crescimento dos encargos a curto prazo; com efeito 57% dos encargos da dívida de curto prazo são juros. Dado que se trata de dívida de curto prazo parece deduzir-se que as taxas de juro e de um modo geral das condições de contração dos empréstimos não são as melhores. Segundo a lei as autarquias podem beneficiar de juros bonificados e de várias condições especiais de empréstimos, mas estes são sobretudo para acorrer à realização de investimentos produtivos e não para dificuldades de tesouraria. Daqui se deduz que as autarquias devem concorrer sobretudo a empréstimos de médio e longo prazo, cujo plafond de endividamento não está esgotado para o conjunto das autarquias.

Por outro lado, embora a Lei 1/87 possibilite a emissão de empréstimos obrigacionistas, poucas autarquias têm recorrido a esta forma de financiamento. Esta forma de crédito deveria ser incentivada.

A política de adiantamento de duodécimos do FEF parece ter-se tornado numa prática sistemática por parte de muitas autarquias mas, está longe de constituir uma solução. A administração central invoca que a partir do momento em que passou a exigir extractos dos saldos das contas bancárias e os orçamentos de tesouraria dos municípios, a concessão destes adiantamentos tornou-se mais selectiva, pois nem sempre se justificava.

Em 1995 o número de autorizações concedidas diminuiu 18% no período homólogo do ano anterior. Isto representou menos 2,58 milhões de contos. A percentagem de FEF que foi autorizada como adiantamento em relação ao total do FEF diminuiu de 7,3% para 5,5% .

#### 4.2.1. SOLUÇÕES A CURTO PRAZO

As reformas a introduzir, à luz dos princípios da descentralização que enunciámos na Introdução, deverão basear-se no seguinte:

##### IMPOSTOS

(a)- aumentar o poder das autarquias ao nível de receitas , nomeadamente, através de alterações nos impostos locais de sisa e c. autárquica; a reavaliação das matrizes prediais que servem de base a esta última assume uma importância fulcral;

(b)- simultaneamente, possibilitar uma maior responsabilização quer, aproximando mais os contribuintes locais dos eleitores, quer tornando os autarcas mais responsáveis face aos primeiros, o que se conseguiria com a alteração anterior e com um possível aumento da discricionariedade em matéria de taxas dos impostos locais. Já a reavaliação da propriedade acarreta sobretudo um custo político para o governo;

(c)- assegurar que existem mecanismos de controlo adequados que garantam a disciplina financeira e a afectação eficiente dos recursos;

A **responsabilidade** dos autarcas e eleitores locais é diminuída actualmente pelo facto de:

- há impostos locais que são pagos por não-eleitores como é o caso da derrama e da contribuição autárquica (caso o eleitor esteja inscrito em outro círculo).

- grande parte das receitas municipais provêm de transferências, quer da Administração Central através do FEF, vários contratos programa e, ainda, de programas específicos ; quer de Bruxelas ( por exemplo, FEDER II, FSE, Urban, programas ligados a transportes e turismo, entre outros, negociados através do Quadro Comunitário de Apoio - Q.C.A.).

##### TAXAS E OUTRAS RECEITAS

O aumento do contributo local para o financiamento das despesas deve também passar pelo aumento e/ou extensão das taxas e tarifas sempre que adequado, isto é, quando é possível fazer o utilizador pagar directamente pelo serviço recebido.

Assim, as taxas têm vindo a representar uma parcela maior das receitas mas, pode aumentar em muitos casos. Contribuem para a eficiência e para uma maior responsabilização dos eleitores.

No entanto , a fim de evitar a exploração abusiva deste meio pelas autarquias, poder-se-ia introduzir um limite máximo para as principais taxas.

## FEF

O FEF é uma transferência livre, ou seja de utilização não-condicionada (tipo *lump-sum*); logo, não distorce as decisões das autarquias. As alterações que tem sofrido melhoraram alguns aspectos, sendo a principal fonte de controvérsia a prática sistemática de subavaliação da receita previsional do IVA (com base na qual se determina o FEF) pelo governo;

Com efeito, parece que as queixas das autarquias têm razão de existir. No caso do FEF, é determinado com base na previsão de receitas do IVA para esse ano, quando a receita cobrada é maior que a prevista, as autarquias ficam lesadas. Embora o governo não possa fazer sistematicamente a subavaliação propositada (dado o processo de fiscalização de contas públicas), deveria existir um processo de compensação das autarquias quando isso ocorre.

## A PRIVATIZAÇÃO

É indiscutível a importância que assume a extensão da contratação com o sector privado ao maior número de casos possíveis, como aliás tem sucedido. As situações correspondem aos bens ou serviços com características de bem ou serviço *colectivo misto*, são de consumo não-rival mas a exclusão é possível, exemplo da construção e gestão de parques de estacionamento e espaços verdes, de acessos a praias, da recolha de lixo, etc.

As desvantagens em matéria de reintegração de funcionários pode ser minorada se houver a obrigatoriedade de incluir nos cadernos de encargos dos concorrentes aos concursos públicos cláusulas em relação a condições salariais.

A extensão da prática de concursos públicos e a sua regulamentação podem ser melhorados.

## CONCLUSÃO

A criação das regiões requer uma nova repartição de recursos entre os vários níveis de governo, exigindo alterações, quer nas atribuições de competências, quer no design do sistema de transferências. Se o processo de regionalização respeitar os princípios que enunciámos poderá contribuir para a redução de desigualdades e para o aumento da eficiência.

Por outro lado, como mostrámos, existem várias limitações do sistema actual de finanças locais. Portanto, argumentou-se que a reforma é uma opção da maior prioridade pois que, ao potenciar o aumento das receitas próprias locais, facilitaria a reafectação de recursos entre municípios e regiões.

No que diz respeito às reformas a introduzir, este paper teve por objectivo apontar apenas os princípios fundamentais que deverão respeitar. Algumas reformas são relativamente simples de implementar do ponto de vista técnico, embora com custos políticos, podendo preceder a criação das regiões. No entanto, as medidas de política que sugerimos são objecto de outro working paper.

ISEG, Setembro de 1996

Bibliografia

**Administração Local em Números**, DGAA, 1991.

BALEIRAS, Rui Nuno (1994) *Working-Paper n.º. 208*, Janeiro de 1994, Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa.

**Finanças Locais: Aplicação em 1995 - Indicadores Municipais**, DGAA, 85 155/95.

*State Budget Support to Local Governments*, Sigma, OCDE, 1994.

*Public Management*, OCDE, *Country Profiles*, 1992.

KING, David, e outros (1994) *Local Finance Local Reform; Portuguese Special Programme*, OCDE, Março, 1994.

**Revisão da Lei das Finanças Locais**, documento da DGAA de 16/3/94.

WALLIS e OATES (1988) - *Decentralization in the public sector* in Rosen, Harvey, NBER, 1988