

## **Análise da Evolução Finanças Locais Portuguesas**

Pedro J. Camões<sup>1</sup>

É sabido que a ideia de descentralização do sector público está na ordem do dia. É hoje comum a aceitação de que o Estado e a nossa administração pública são, além de burocráticos e pesados, centralistas e que isso coloca problemas de adaptação à modernidade. Neste contexto, raro é o programa governamental que não se proponha reformar para corrigir esta ineficiência.

Todos os sistemas de governo são mais ou menos descentralizados e o conceito de governo unitário mais um tipo ideal do que uma estrutura realmente observável. Quase todos os países do mundo contêm o desenho institucional do governo local (Martins 2001). No caso dos países da EU, com a excepção do Luxemburgo, todos os governos locais são democraticamente eleitos, isto é, são todos descentralizados politicamente (Pollitt 2003). Em vez de governo unitário, o que existe na verdade são diferentes sistemas de governação vertical ('multi-level governance' no termo de Hooghe and Marks 2003) o que sempre implica algum nível de descentralização.

Sob o ponto de vista financeiro, designadamente quanto à descentralização financeira, todos os sistemas verticais de governo assentam, em maior ou menor medida, na existência de transferências dos governos centrais para os respectivos governos sub-nacionais e de regras específicas que as regulam (Baleiras 1998). O sistema de transferências financeiras vigente em Portugal resulta da evolução das chamadas Leis de Finanças Locais que se verificou no período democrático. Esta evolução permite-nos tirar lições relevantes sobre o que foi, o que deveria ter sido e, principalmente, o que deverá ser feito na iminente reforma da Lei de Finanças Locais. O objectivo deste breve capítulo é analisar essa evolução.

---

<sup>1</sup> Professor Auxiliar Departamento de Relações Internacionais e Administração Pública, da Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Campus de Gualtar, 4710-057 Braga, Telef: 253 604510 (ext 5521), [pedroc@eeg.uminho.pt](mailto:pedroc@eeg.uminho.pt).

Este capítulo é um contributo preliminar no âmbito do projecto de investigação "The Determinants of Change in Local Financing Systems" desenvolvido pelo autor como membro do Núcleo de Estudos em Administração e Políticas Públicas e, por essa razão, apoiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia.

Um agradecimento especial é devido à Professora Sílvia M. Mendes pelos comentários a uma primeira versão deste capítulo.

## **As Instituições Financeiras de Governo Vertical**

As instituições fiscais que estruturam a relação entre os governos centrais e sub-nacionais influenciam em grande medida o desempenho governamental, particularmente o modo como os bens e serviços são fornecidos. Muitas das vantagens, bem como os perigos, da descentralização do governo baseiam-se em duas questões: 1) o nível de governo responsável pela afectação; e 2) a afectação óptima de responsabilidades entre níveis verticais (Prud'homme 2001). A literatura do federalismo fiscal diz nos que a descentralização é equivalente, grosso modo, ao nível de descentralização fiscal—a atribuição vertical de competências aos diferentes níveis de governo e o seu financiamento (Breton 1998).

Em geral, as instituições verticais incluem mais ou menos estruturas complicadas de legislação que estabelece as relações e as regras de negociação entre os diferentes níveis verticais. Os três elementos são utilizados para descrever a estrutura institucional vertical (Prud'Homme 2001). Em primeiro lugar, temos as instituições que distribuem as responsabilidades, ou seja, a escolha dos corpos públicos, nacionais ou sub-nacionais, que são responsáveis pelos bens e serviços públicos. Esta questão está associada directamente com os problemas de coordenação e colaboração entre níveis de governo. Em segundo lugar, temos a questão da afectação de impostos entre os diversos níveis. A afectação das responsabilidades/despesas e impostos não coincidem necessariamente. Em todos os países, as responsabilidades são mais descentralizadas do que os impostos, apesar de algumas teorias de descentralização sugerirem que a descentralização de responsabilidades e impostos andam de mão em mão. Daí que o terceiro elemento diga respeito às instituições que estabelecem os sistemas de transferência.

Os três elementos têm vindo a mudar ao longo do tempo. Em média, o nível de descentralização fiscal tem estado a aumentar em quase todas as democracias europeias ocidentais. Estas alterações têm sido na sua maioria de pouca magnitude, mas pequenas mudanças podem acabar por se revelar as mais relevantes. Como sugere James Buchanan (2001: 37), "(...) the relative size of the public sector and the private sector in a national economy depends on the day-by-day decisions to expand this or that

collective activity. Small changes cumulate to large ones if the direction remains the same.” (2001: 37). Esta mesma ideia pode facilmente ser aplicada aos sectores nacional e sub-nacional apenas dentro do sector público, em particular às instituições fiscais verticais, dado que o mesmo tipo de decisões pode ser identificado. Como se verá na secção seguinte, as transferências financeiras para as autarquias são um exemplo desta tendência.

### **A Evolução do Sistema de Transferências para as Autarquias**

É sabido que o regime de finanças locais anterior à Constituição de 1976 consagrava uma reduzidíssima autonomia dos municípios portugueses. As fontes de financiamento dos municípios, ainda reguladas pelo Código Administrativo de 1940, dependiam das decisões casuísticas da administração central. A repartição dos recursos públicos pelos diversos níveis de governo era feita numa base puramente discricionária, nomeadamente através da concessão de subsídios, participações no financiamento de projectos ou na correcção de défices.

Este esquema de dependência extrema não se alterou imediatamente com o novo regime. A instabilidade governativa tornou muito difícil a definição de um esquema legal de repartição de recursos. Este demorou ainda quatro anos a ser estabelecido. Apesar das primeiras leis relativas ao novo poder local, isto é, as leis de atribuições das autarquias locais e dos poderes dos órgãos autárquicos, datarem de 1977, só em 1979 foi publicada a lei que definiu as bases das relações financeiras entre a administração central e as autarquias locais.

#### *O Primeiro Passo: Surge o FEF*

A primeira Lei das Finanças Locais do período democrático (Lei nº 1/79 de 2 de Janeiro) contribuiu decisivamente para concretizar os princípios de autonomia do poder local definidos na Constituição de 1976. O avanço da autonomia financeira em passos mais ou menos seguros começou com esta lei. Ficaram definidas um conjunto de receitas que caberiam directamente aos municípios—impostos locais—e estabelecido um valor mínimo a transferir para os municípios—transferências de dois tipos.

Em primeiro lugar, a lei estabeleceu que passariam a constituir receitas municipais as cobranças de um conjunto definido de impostos locais: contribuição predial autárquica; imposto sobre os veículos; imposto para serviço de incêndios; imposto de turismo. Em segundo lugar, os municípios participariam no produto de um outro conjunto de impostos: imposto profissional; imposto complementar; contribuição industrial; imposto sobre aplicação de capitais; imposto sobre sucessões e doações; e sisa. Estas receitas eram repartidas pelos municípios de acordo com os seguintes critérios: 50% em função do número de habitantes; 10% em função da área do município; 40% em função da capitação dos impostos directos cobrados no concelho respectivo. Em terceiro lugar, foi criada uma nova participação a ser inscrita no orçamento geral do Estado. Foi, assim, criado o Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), a ser repartido do seguinte modo: 35% em função do número de habitantes; 15% em função directa da área; 15% em função do número de freguesias, 35% na função directa das carências dos municípios (consumo de electricidade, consumo de água, esgotos, rede viária, população jovem, população idosa e número de médicos).

A regra do mínimo a ser transferido obrigava que a soma do FEF e dos impostos referidos no parágrafo anterior não poderia ser inferior a 18% do total das despesas correntes e de capital do orçamento. Isto conduzia a um mínimo do FEF em função dos impostos directos (ver Quadro 1).

**Quadro 1 – Valor Mínimo do FEF na Lei nº 1/79**

$\text{FEF} + \text{PPID} \geq 0,18 (\text{DCOR} + \text{DCAP})$
$\text{FEF} \geq 0,18 (\text{DCOR} + \text{DCAP}) - \text{PPID}$
FEF – Fundo de Equilíbrio Financeiro
PPDI – Participação no Produto de Impostos Directos
DCOR – Despesas Correntes do OGE
DCAP – Despesas de Capital do OGE

De essencial, resulta que, com esta lei, as transferências passaram a ser reguladas por critérios de repartição que, embora discutíveis como sempre são estes critérios, eram conhecidos e iguais para todos os municípios. Para além disso, a existência de

transferências obrigatórias e com o valor global mínimo definido foi também um passo no caminho certo.

### *A Evolução na Continuidade*

A primeira revisão da lei de 1979 concretiza-se através de uma autorização legislativa da Assembleia da República ao Governo do bloco central (PS/PSD). A mais saliente alteração foi a eliminação da participação dos municípios nos impostos directos do Estado. Deste modo, o FEF transforma-se no instrumento principal de transferências dos fundos do Estado para a Administração Local. Mas os critérios para o seu cálculo e para a sua repartição pelos municípios foram alterados. O FEF—o bolo global a repartir—é calculado como uma percentagem das despesas a inscrever em cada ano na Lei do Orçamento de Estado. Foram definidas as despesas correntes e de capital a incluir para a fixação das despesas do Estado a considerar para o referido cálculo. A definição do que se incluía como despesas correntes e de capital era decisiva porque os municípios estavam obrigados a manter a mesma proporção de despesas nos seus orçamentos.

Quanto à questão da repartição, a inovação é a definição de uma percentagem de 5% do FEF a distribuir igualmente por todos os municípios, o que constitui a primeira medida no sentido de lhes garantir um financiamento mínimo. Os restantes critérios de repartição repetiam no essencial a abordagem da lei anterior, não obstante algumas alterações de pormenor dignas de sublinhado. A percentagem a distribuir em função das carências diminuiu de 35% para 20%, a percentagem a distribuir em função do número de freguesias diminuiu de 15% para 5%, e o número de habitantes passou a absorver 45% do FEF em vez dos 35% anteriores. Em suma, nada de substancial é modificado com esta lei.

### *A Reforma da Estabilidade*

Alguns meses antes da obtenção da primeira maioria absoluta, e pouco tempo depois do mesmo partido ter vencido as eleições autárquicas de 15 de Dezembro de 1985, a Assembleia da República que suporta o governo minoritário de Aníbal Cavaco Silva publica a terceira Lei das Finanças Locais (Lei nº 1/87 de 6 de Janeiro). Esta é até

ao presente aquela que esteve em vigor pelo período mais longo de tempo, pois foi mantida durante os 10 anos de governação do PSD e mais quase três anos de governação do PS.

A primeira grande inovação respeitante às transferências resultou do valor global do FEF passar a ser definido segundo uma fórmula fixa e pré-determinada. Mais concretamente, o seu valor em cada ano deveria corresponder a um aumento/diminuição em relação ao seu valor no ano anterior. E esta evolução deveria acompanhar o aumento/diminuição do IVA no mesmo período. Dito de outro modo, dado o valor do FEF no ano anterior ao da publicação da lei, a sua evolução foi indexada à evolução do valor do IVA previsto Orçamento de Estado (ver Quadro 2).

**Quadro 2 – Cálculo do FEF na Lei nº 1/87**

$$FEF_n = FEF_{n-1} (IVA_n / IVA_{n-1})$$

IVA<sub>n</sub> – Valor do Imposto sobre o Valor Acrescentado previsto no Orçamento de Estado do ano de referência  
IVA<sub>n-1</sub> – Valor do Imposto sobre o Valor Acrescentado previsto no Orçamento de Estado do ano anterior ao ano de referência

No que diz respeito à repartição pelos municípios, foram introduzidas alterações de pormenor. A mais importante foi a duplicação da percentagem do valor global que passou a ser distribuído igualmente pelos 305 municípios, de 5% para 10%. Isto implica que se assumiu mais fortemente a intenção de dotar os municípios com um financiamento mínimo que lhes permita desenvolver as suas actividades mínimas.

O sistema de 1987 foi, no entanto, sujeito a uma alteração em 1992 com a lei que aprovou o Orçamento de Estado (Lei nº 2 /92 de 9 de Março) desse ano. Em primeiro lugar, os critérios de repartição pelos municípios foram mais uma vez alterados. A componente a distribuir igualmente foi aumentada para 15%. Foi retomada a ideia original, entretanto abandonada nas leis posteriores, de distribuir uma percentagem, neste caso 5%, em função do número de jovens.

Em segundo lugar, e mais importante, suspendeu-se a fórmula para o cálculo do FEF e adoptou-se um novo critério. Nos anos de 1992 e 1993 o FEF seria calculado

com base no IVA de 1992, o que deu origem a um montante de transferências bem inferior ao que teria sido obtido segundo a regra suspensa.

No Orçamento de Estado para 1995 outra novidade foi introduzida. A previsão de cobrança do IVA foi feita em duas rubricas, o chamado IVA social a ser consignado no orçamento privativo da Segurança Social e o IVA genérico. Só este último passou a ser considerado para efeitos de cálculo do FEF. Como seria de esperar, as alterações de 1992 e 1995 originaram protestos dos eleitos locais, em especial dos representantes na direcção da Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP).

### *A Última Versão*

A partir de 1999 começa a produzir efeitos a Lei nº 42/98 (de 6 de Agosto) que ainda organiza o sistema actual. Muitos dos princípios orientadores das leis anteriores foram mantidos, mas no que diz respeito ao sistema de os implementar, quase tudo foi alterado com esta última versão. O valor global das transferências calcula-se agora não em função do IVA mas sim em função da média do IRS, IRC e IVA. Mas o mais importante é que os valores considerados no cálculo são os valores cobrados desses impostos e não os valores previstos nos orçamentos anuais como na lei de 1987. Assim, 33% da média da cobrança desses impostos são transferidos para as autarquias locais.

Outra alteração deu-se com a substituição do FEF por três fundos distintos e com objectivos diferentes: Fundo Geral Municipal (FGM); Fundo de Coesão Municipal (FCM) e Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF). Cada um destes fundos cumpre um propósito diferente e tem, por isso, critérios de repartição diferente. Apesar das diferenças, os três fundos pertencem ao mesmo tipo de transferência, conhecida na literatura como *general grants* (Fisher 1996).

O FGM é, em grande medida, o equivalente ou o substituto natural do FEF, pois visa assegurar aos municípios as receitas necessárias ao cumprimento das atribuições definidas legalmente, ou seja, visa o financiamento da descentralização de competências. Este fundo é distribuído em duas fases. Em primeiro lugar, é repartido pelas chamadas três unidades territoriais—Continente, Madeira e Açores—em função da população residente (50%), do número de municípios (30%) e da área (20%). Em segundo lugar, o montante destinado a cada área é repartido por cada município de

acordo com os seguintes critérios: 5% igualmente por todos os municípios; 35% em função da população residente e da média diária de dormidas em estabelecimentos hoteleiros; 5% na razão directa da população jovem; 30% em razão da área ponderada pela amplitude altimétrica do concelho; 15% em função do número de freguesias; e 10% em função do IRS cobrado no respectivo concelho.

O FCM tem por objectivo corrigir as assimetrias em benefício dos municípios menos desenvolvidos. Para concretizar este objectivo são calculados os Índices de Carência Fiscal (ICF) e o Índice de Desigualdade de Oportunidades (IDO) de acordo com as fórmulas de cálculo definidas na lei. Como é fácil de verificar, estes dois fundos são muito distintos nos seus propósitos essenciais. Enquanto o FGM se destina a contribuir para uma eficiente afectação de recursos (eficiência), o FCM destina-se a promover a redistribuição mais justa de recursos (equidade).

A grande novidade é criação de um fundo a transferir directamente para as freguesias, através de uma fórmula de cálculo em duas fases muito semelhante àquela que é utilizada para o FGM. O Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF), apesar de corresponder a uma proporção pequena dos dinheiros públicos—2,5% da média da cobrança de IRS, IRC e IVA—permite às freguesias ter um plano de financiamento e, assim, ter um plano para os aplicar como despesas. Assim, não funcionam na dependência das transferências mais ou menos discricionárias dos níveis mais altos de governação. Mais importante, FFF faz com todas as freguesias sejam tratadas segundo o mesmo critério de repartição e não sujeitas à contingência de pertencer ou não a um município que não transfere fundos, ou seja, um município centralizador.

Este sistema de três fundos foi alterado em 2001 (Lei nº 94/2001 de 20 de Agosto) com a criação de um terceiro fundo—Fundo de Base Municipal—a distribuir igualmente por todos os municípios, ao qual correspondem 4,5% da média aritmética da cobrança de IRS, IRC e IVA e que visa dotar os municípios de capacidade mínima para o seu financiamento. Como se viu nos parágrafos anteriores, as leis de 1984 e 1987 já previam uma componente, 5% e 10% respectivamente, a ser distribuída em partes iguais por todos os municípios. Assim, o FBM apenas individualiza este critério num único fundo. Em suma, o sistema actual é baseado num sistema de quatro fundos, cada um com o seu objectivo específico (ver Quadro 3).

### Quadro 3 – Cálculo das Transferências da Administração Central na Lei nº 42/98

$$FGM + FCM + FBM + FFF = 0,33 (IRS + IRC + IVA)/3$$

$$FGM = 0,205 (IRS + IRC + IVA)/3$$

$$FCM = 0,055 (IRS + IRC + IVA)/3$$

$$FBM = 0,045 (IRS + IRC + IVA)/3$$

$$FFF = 0,025 (IRS + IRC + IVA)/3$$

FGM – Fundo Geral Municipal

FCM – Fundo de Coesão Municipal

FBM – Fundo de Base Municipal

FFF – Fundo de Financiamento de Freguesias

Como se pode ver, o maior montante é distribuído via FGM (20,5% da média cobrada dos três impostos referidos) para financiar as atribuições dos municípios, seguido do FCM (5,5%) para corrigir as assimetrias, do FBM (4,5%) que visa dotar a capacidade de funcionamento mínima e, por último, o FFF (2,5%) directamente para as freguesias. De outro modo, à função de afectação vertical de recursos (FGM) cabe cerca de 62% (20,5/33) do valor global a transferir para as autarquias. À função de correcção de assimetrias ou redistribuição de recursos (FCM) cabe 16,6% (5,5/33) das transferências. Ao FBM cabe cerca de 13,6% (4,5/33) e às freguesias (FFF) 7,5% (2,5/33).

### Contexto Político das Reformas

A literatura económica do federalismo fiscal (Rodden 2000; Pereira 2000) está associada com a produção de um conjunto de regras desejáveis ou óptimas que devem ser seguidas pelos decisores políticos na escolha dos tipos e forma das transferências financeiras verticais – critérios normativos. Mas essa abordagem não tem obstado a que se produza também uma abordagem positiva, que visa, por exemplo, “submeter as intenções proclamadas por esses decisores ao escrutínio empírico e ir para além delas na

procura de explicações alternativas e adicionais para os sistemas de transferências realmente escolhidos” (Pereira 1995: 186).

Neste sentido, o desenvolvimento ou transformações no sistema de transferências financeiras para as autarquias locais podem ser analisados de diversos ângulos, um dos quais é a identificação das condições que permitiram ou tornaram possível a implementação dessas reformas. Esta análise é importante pois permite tirar lições importantes sobre as perspectivas de reforma, que, como iremos ver na penúltima secção, estão na ordem do dia e na agenda política próxima.

A Lei das Finanças Locais de 1979 esteve em vigor até 1984, ou seja, durante todo o ciclo de governo da Aliança Democrática. A primeira alteração, em 1984, deu-se durante o governo de aliança dos dois maiores partidos portugueses, conhecido como o governo do bloco central. Qualquer que fosse o partido mais votado nas eleições autárquicas, seria fácil o entendimento com o governo central para uma alteração desejável no sistema de transferências.

A segunda alteração ocorreu em 1987. Era já o tempo dos governos do PSD e de Cavaco Silva e o mesmo partido que tinha ganho as eleições autárquicas de Dezembro de 1985. A lei de 1998 ocorreu no ciclo político seguinte, com o governo do PS liderado por António Guterres, sendo o PS também o partido mais votado nas autarquias locais. Uma conclusão é já evidente: cada novo ciclo político esteve associado com uma lei das finanças locais diferente.

As primeiras duas colunas do Quadro 4 abaixo mostram os anos em que as leis de finanças locais foram aprovadas: 1979, 1984, 1987 e 1998. Ao mesmo tempo, desde 1976 já ocorreram 10 eleições para a Assembleia da República que deram origem a um número bastante maior de governos constitucionais. No mesmo período, já ocorreram oito actos eleitorais para as autarquias locais. A terceira e quinta coluna do quadro mostram os anos em que ocorreram eleições para a Assembleia da República e o partido que as venceu e formou governo. A quarta e sexta coluna mostram a mesma informação mas respeitante às eleições para as Câmaras Municipais. Assim, como se pode ver pelas células sombreadas a cinzento da tabela, todas as leis foram aprovadas em anos em que havia coincidência entre o partido no Governo e o partido mais votado nas Câmaras Municipais. Sabe-se como as autarquias se têm revelado muitas vezes como vozes de reivindicação junto do Governo. Assim, não é difícil a sugestão de que a coincidência

de partidos nos dois níveis permite aos municípios uma capacidade de ver as suas preferências satisfeitas. Esta é uma especulação que pode dar origem a hipóteses mais sólidas a serem estudadas em investigações futuras.

**Quadro 4 – A Evolução das Leis de Finanças Locais e os Partidos que as Aprovaram**

Ano	L. F. L.	Gov. Central	Gov. Local	Eleições A. R.	Eleições A. L.
1976	0	PS	PS	1	1
1977	0	PS	PS	0	0
1978	0	PS	PS	0	0
1979	1	PS	PS	1	1
1980	0	AD	PS**	1	0
1981	0	AD	PS**	0	0
1982	0	AD	PS**	0	1
1983	0	PS/PSD	PS**	1	0
1984	1	PS/PSD	PS**	0	0
1985	0	PS/PSD	PS**	1	1
1986	0	PSD	PSD	0	0
1987	1	PSD	PSD	1	0
1988	0	PSD	PSD	0	0
1989	0	PSD	PSD	0	1
1990	0	PSD	PS	0	0
1991	0	PSD	PS	1	0
1992	0*	PSD	PS	0	0
1993	0	PSD	PS	0	1
1994	0	PSD	PS	0	0
1995	0*	PSD	PS	1	0
1996	0	PS	PS	0	0
1997	0	PS	PS	0	1
1998	1	PS	PS	0	0
1999	0	PS	PS	1	0
2000	0	PS	PS	0	0
2001	0*	PS	PS	0	1
2002	0	PSD/PP	PS	1	0

\* Nestes anos ocorreram alterações às leis existentes e não a aprovação de novas leis.

\*\* Os resultados das eleições autárquicas de Dezembro de 79 e Dezembro de 1982 são os mais difíceis de interpretar. O partido mais votado foi o PS, embora a AD (Aliança Democrática) tenha concorrido em alguns casos e noutros o CDS e PSD tenham concorrido separados. Caso os votos destes dois últimos fossem somados aos da AD, esta venceria as eleições.

### **Análise da Evolução**

A evolução, descrita na secção anterior, no sentido de definir um conjunto de regras que estruturam as transferências não é uma originalidade portuguesa. Na verdade, “o design das transferências é em muitos países baseado em fórmulas mais ou menos

complexas com muitas variáveis a serem usadas como indicadores das ‘necessidades’ e da capacidade fiscal dos governos locais” (Pereira 1995: 185).

A descrição das transformações ocorridas nos sistemas de transferências financeiras permitiu facilmente perceber que a sua estruturação implica dois tipos de regras. Por um lado, regras sobre o montante global a atribuir às autarquias e, por outro lado, regras sobre o modo como esse montante deve ser distribuído entre elas. Ou seja, há sempre duas questões sequenciais importantes que têm de ser definidas (Pereira 1996):

1. Questão da descentralização – que diz respeito à definição do montante global a transferir; normalmente, esta é a primeira a ser resolvida;
2. Questão da redistribuição – que concerne à repartição do montante pelas diversas unidades.

#### *Evolução da descentralização*

No que diz respeito ao montante global a transferir, as alterações do sistema foram muito relevantes e sempre no sentido de obter uma fórmula que fosse fixa, conhecida, até mesmo automática. Dito de outro modo, que não fosse susceptível de manipulação pelos responsáveis pela sua implementação, ou seja, o governo central. Como se pode ver pelo Quadro 5, a primeira (1979) e a segunda (1984) lei de finanças locais deixavam uma quase completa discricionariedade ao Governo para decidir anualmente o montante a distribuir. Naturalmente, isto levava a que, também todos os anos, alguns, todos ou os representantes dos municípios reivindicassem um maior volume de transferência. Em suma, a negociação era reaberta todos os períodos orçamentais, o que, evidentemente, não trazia vantagens para qualquer das partes.

**Quadro 5 – Modo de Cálculo Global das Transferências Financeiras**

<b>LFL</b>	<b>Regra de Cálculo</b>
1/79	$FEF + PPID \geq 0,18 (DCOR + DCAP)$
98/84	Percentagem de despesas correntes e de capital inscritas no O.E.
1/87	$FEF_n = FEF_{n-1} (IVA_n / IVA_{n-1})$
42/98	$FGM + FCM + FBM + FFF = 0,33 (IRS + IRC + IVA)/3$

A primeira modificação no sentido de uma regra automática que permitisse estabilidade das relações verticais de governo ocorreu com a lei de 1987. Mas a regra era ainda muito imperfeita. O crescimento/diminuição do FEF passou a estar indexado ao crescimento/diminuição das receitas do IVA, o que era uma ideia discutível relativamente a outros aspectos mas certamente no sentido da estabilidade da relação. O único senão era o facto de a indexação se fazer às receitas previstas no Orçamento de Estado e não às receitas cobradas. Ora, isto permitia ainda uma margem assinalável de manipulação pela via da decisão sobre a previsão das receitas do IVA. Na verdade, basta a simples consulta da imprensa do início dos anos 90 para se verificar que os municípios acusaram várias vezes o Governo de subestimar as previsões das receitas de IVA. Diga-se, no entanto, que esta manipulação era substancialmente menor que a permitida pelas leis anteriores, pois as previsões têm um conteúdo técnico que não pode ser completamente escamoteado, sob pena do completo descrédito da previsão e até dos efeitos ao nível da política orçamental global.

Com a lei de 1998 dá-se o passo que faltava para corrigir completamente o problema anterior. Os fundos municipais e o fundo para as freguesias passaram a ser calculados em função da média das três grandes receitas tributárias (IRS, IRC, IVA) e não apenas da receita do IVA, o que era uma medida mais correcta em termos de política de transferências. Mais importante, passou a fazer-se a indexação ao valor cobrado dessas receitas, o que quase não deixava margem de manobra para discricção. Assim, o valor a transferir para os municípios ficava determinado e era conhecido logo que fossem publicadas as estatísticas oficiais relativas à arrecadação de receitas. Estamos, assim, perante uma regra desejavelmente fixa, automática e que não permita reabertura anual de negociações de fundos entre as autarquias e o Governo.

### *Evolução da distribuição*

Mas se é desejável que exista clareza e estabilidade na definição do montante, também é fundamental que todos os municípios sejam tratados de modo equitativo segundo um conjunto de critérios também predefinidos. A regra básica é a já conhecida ideia de tratar igual o que é igual e diferente o que é diferente. Neste caso, a igualdade e a dissemelhança dizem respeito às características sócio-económicas dos municípios.

Como nos lembram Pereira e Silva (2001: 2) na sua discussão da nossa LFL, as transferências financeiras para as autarquias locais cumprem três funções essenciais: equilíbrio financeiro vertical (*revenue sharing*) – por causa do desequilíbrio entre despesas e receitas; equilíbrio financeiro horizontal (*fiscal equalization*) – para redistribuir os recursos pelas regiões mais desfavorecidas; corrigir externalidades – para obter eficiência na obtenção de recursos. Ora, como é possível observar no Quadro 6, a evolução dos critérios de repartição das transferências pelos municípios deu-se no sentido de privilegiar mais ou menos cada uma destas três funções essenciais. Os critérios relativos ao número de habitantes, área e número de freguesias são critérios que favorecem a ideia de eficiência na afectação de recursos, isto é, o equilíbrio financeiro vertical e a correcção de externalidades. Por outro lado, os objectivos redistributivos são prosseguidos com critérios tais como a percentagem de população jovem, o índice de carências e índice de desigualdade de oportunidades.

**Quadro 6 - Evolução dos Critérios de Distribuição das Transferências do OE**

<b>Critérios</b>	<b>Lei 1/79</b>	<b>Lei 98/84</b>	<b>Lei 1/87</b>	<b>Lei OE/92</b>	<b>Lei 42/98</b>
Habitantes	35%	45%	45%	40%	35%
Habitantes < 15 anos				5%	5%
Área	15%	10%	10%	15%	30%
Capitação Impostos		15%	10%	5% (ICF)	ICF
Nº de Freguesias	15%	5%	5%	5%	15%
Igual pelos municípios		5%	10%	15%	5%
Rede Viária	IC	IC	10%	10%	
Nº de Alojamentos			5%		
Índice de Carências	35%	20%	5%	-	IDO
Acessibilidade				5%	
IRS colecta local					10%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Bravo e Sá (2000: 79).

O critério da área do município foi ganhando preponderância com as alterações, embora compensada ligeiramente pela perda de influência do critério da população. Parece-se que esta via é altamente discutível, na medida em que é a população, não a área, que melhor exemplificam as necessidades a satisfazer pelos serviços locais. O exemplo é um município caracterizado por uma baixa densidade populacional. Relativamente à redistribuição de recursos, os critérios têm vindo a evoluir no sentido

de identificar carências que não se reduzam só às condições materiais mas também às condições qualidade de vida, educação, etc. O modo de cálculo do Índice de Carência Fiscal e do Índice de Desigualdade de Oportunidades e o seu uso para a repartição do FCM, faz com que alguns municípios mais favorecidos não sejam contemplados. Isto traduz uma abordagem muito mais redistributiva à política de transferências e que deve ser saudada.

### **Conclusão: A Reforma da Lei das Finanças Locais**

Basta uma breve leitura da imprensa especializada para perceber como é óbvia a inevitabilidade de uma reforma da lei das finanças locais. Não sendo inteiramente conhecidas as razões dessa vontade, o certo é que a reforma parece ser desejada por todos. Em jeito de conclusão, neste ponto procederei a uma apresentação dos princípios que devem estar subjacentes a qualquer reforma no que diz respeito ao sistema de transferências financeiras.

Como se disse atrás, é muito mais fácil descentralizar despesas para a provisão de bens e serviços públicos (locais) do que descentralizar as receitas ou o seu financiamento. Se este desequilíbrio acontecer, o défice de receitas tem de ser suprido com transferências do governo central. Além disso, as transferências são a solução clássica para a correcção das externalidades e para a correcção de assimetrias entre regiões mais ou menos desfavorecidas.

Mas as transferências financeiras não têm só funções benéficas. Elas também podem introduzir problemas (Treisman 2000; Prud'homme 2001). Em primeiro lugar, para os cidadãos locais, elas tornam mais difícil a percepção da ligação entre os bens e serviços produzidos e o esforço do seu financiamento. Assim, as transferências dificultam avaliação dos serviços locais, que é reconhecidamente uma das potencialidades que são apontadas para a existência de governos locais.

Em segundo lugar, as transferências poderão quebrar o incentivo para alguns decisores locais cultivarem uma gestão fiscalmente saudável (Rodden 2000). Se sentirem que para todas as suas despesas há uma transferência, isto é, que as suas receitas não são limitadas, não há mecanismo de correcção. No limite, muitos governos

locais incorrerão em políticas que agravem os seus défices e quem perde é a sociedade como um todo. Teremos assim o fenómeno conhecido por “tragédia dos comuns”.

Qual a solução então? Um sistema de transferência que impeça este desvio perigoso. Como deve ser o sistema? Deve ser fixo, conhecido de antemão por todos e simples de implementar. Para além destas transferências definidas por lei, as excepções devem ser muito limitadas e usadas em casos muito precisos. Os municípios saberão, ano a ano com que receitas podem contar e, assim, se promoverá a sua responsabilização. Em última instância, a eficiência na afectação dos recursos públicos.

Não deve ser esquecida também a regra que diz respeito à coordenação: delimitar o mais claramente possível as competências do diversos níveis de governo. Assim se contribuirá fortemente para a necessária coordenação. E também se contribuirá para a equidade na afectação dos recursos públicos.

### **Autor**

Pedro J. Camões é professor de Administração Pública e Políticas Públicas na Universidade do Minho em Braga. Obteve o Ph.D. em 2003 na University of South Carolina, EUA, com uma dissertação sobre descentralização política e fiscal na Europa Ocidental. As suas áreas de investigação são a descentralização vertical do sector público, sendo o domínio de eleição a análise dos determinantes e efeitos das instituições que estruturam a descentralização, em particular as finanças municipais. Entre outras publicações, o seu trabalho tem aparecido em revistas científicas como *Journal of Public Administration Research and Theory*.

## Bibliografia

- Baleiras, Rui Nuno e Fernando da Cruz Gabriel. 1998. "Finanças Subnacionais na União Europeia" UNL.
- Bravo, Ana Bela Santos e Jorge Vasconcelos e Sá. 2000. *Autarquias Locais: Descentralização e Melhor Gestão*. Lisboa: Verbo.
- Breton, Albert. 1998. *Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance*. New York: Cambridge University Press.
- Buchanan, James M. 2001. "The Bases for Collective Action" in *Externalities and Public Expenditure Theory*. The Collective Works of James Buchanan, Vol. 15. Indianapolis: Liberty Fund.
- Fisher, Ronald C. 1996. *State and Local Public Finance*. Chicago: Irwin.
- Hooghe, Lisbet e Gary Marks. 2003. "Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance." *American Political Science Review* 97: 233-43.
- Martins, Mário Rui. 2001. *As Autarquias Locais na União Europeia*. Porto: Edições Asa.
- Pereira, Paulo T. 1995. "A Politico-economic Approach to Intergovernmental Lump-Sum Grants." *Public Choice* 88: 185-201.
- Pereira, Paulo T. 2000. "Fiscal Decentralization, Public Sector Size and the Wealth of Nations. IST.
- Pereira, Paulo T. e João Andrade e Silva. 2001. "Subvenções Para os Municípios: um Novo Modelo de Equilíbrio Financeiro". ISEG-WP.
- Pollitt, Christopher. 2003. "Decentralization: A Central Concept in Contemporary Public Management." Paper apresentado na Conferência Annual da EGPA (European Group of Public Administration). Oeiras, 3-6 de Setembro.
- Prud'homme, Rémy. 2001. "Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations." *Summary Report prepared for the UNCDF Symposium on Decentralization Local Governance in Africa*. Cape Town.
- Rodden, Jonathan. 2000. "The Dilemma of Fiscal Federalism: Hard and Soft Budget Constraints Around the World." Policopiado MIT.
- Treisman, Daniel. 2000. "Decentralization and Inflation: Commitment, Collective Action, or Continuity." *American Political Science Review* 94: 837-58.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.daneprairie.com>.  
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.