

AS FINANÇAS LOCAIS PORTUGUESAS APÓS O 25 DE ABRIL DE 1974 *

Joaquim Freitas da Rocha

Ana Moura Pinto

1. Introdução

Numa altura em que se contam 40 anos desde a ruptura constitucional com a qual se iniciou um novo período de vivência de estruturas democráticas do poder local, poderá ser conveniente efectuar um balanço sobre o modo como tais estruturas se desenvolveram. Como possivelmente sucederá em todos os exercício de balanço, será seguro existirem aspectos positivos e aspectos negativos a assinalar, pelo que uma visão juridicamente adequada e ponderada não poderá deixar de ter ambos em consideração, relativizando as coordenadas de análise e de pensamento. Por outro lado, num tal exercício, será prudente não desconsiderar a *dimensão realista* do discurso jurídico¹ e o actual cosmos político, institucional e financeiro, relativamente hostil e cerceador da autonomia local.

É tendo em conta estas considerações que se torna conveniente fazer o dito *balanço dos 40 anos*, colocando o acento tónico nas dimensões jurídico-financeiras da respectiva actividade. Para tal, considera-se útil assentar num (brevíssimo) enquadramento histórico-evolutivo, que permita captar as principais coordenadas de progressão recente do sistema financeiro local português.

Por esta razão, em termos de estruturas metódico-discursivas, o presente texto será predominantemente dotado de natureza descritiva, o que equivale a dizer que será dispensada menos atenção às dimensões científico-analíticas da juridicidade financeira e mais à aprendizagem histórico-evolutiva, não sem que, em todo o caso, se procure identificar alguns nódulos problemáticos e algumas propostas de melhoria, no sentido de dotar o sistema de um maior grau de operatividade e transparência.

* Artigo originariamente publicado in *Questões atuais de Direito Local*, 02, Abr/Jun 2014, 43 e ss.

¹ Tal dimensão realista pretende significar, de um modo simples e abreviado, a acentuação das vivências fácticas subjacentes a qualquer fenómeno de juridicidade, no sentido que lhe foi emprestado por autores como ALF ROSS (v., por exemplo, “*On law and justice*”, University of California Press, Berkley, Los Angeles, reimp., 1974 e “*Theorie der Rechtsquellen. (Ein Beitrag zur Theorie des positiven Rechts auf Grundlage dogmenhistorischer Untersuchungen)*”, Leipzig/Wien, 1929.). Quer o mesmo dizer que a dimensão realista do Direito valoriza o carácter aplicativo e pragmático das normas jurídicas — isto é, o modo como elas são aplicadas em concreto pelos diversos actores —, bem assim como as circunstâncias que envolvem essa mesma aplicação, subalternizando a natureza orgânico-formal que presidiu à introdução das mesmas no Ordenamento normativo.

2. Evolução recente do sistema financeiro local português

Na sumária abordagem que se efectuará de seguida será colocado o acento tónico naquele que tem sido o principal foco de preocupação dos actores institucionais e políticos: o financiamento local (receitas), tendo em conta particularmente as receitas provenientes dos tributos, do crédito e dos instrumentos perequativos. Todavia, desde já se antecipa a ideia de que, possivelmente, as questões deverão ser recentradas, deslocando o foco de atenção para outros domínios tão ou mais problemáticos, como a selectividade da despesa, a excessiva burocratização ou a ineficácia do controlo.

a) A Lei n.º 1/79

A análise da evolução legislativa do sistema de financiamento local português principia com o exame da Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro, que foi, de facto, a primeira lei das finanças locais (LFL) portuguesa. Compreende-se que não se coloque muita atenção no antecedente dessa primeira lei das finanças locais, o Código Administrativo de 1940, pois o seu cunho marcadamente centralizador e autoritário não permite sequer que se possa falar em qualquer ideia de democracia local ou de descentralização, não obstante a sua Parte III se tenha dedicado ao tema das finanças das autarquias locais ².

² Em termos estruturais, essa parte III encontrava-se organizada em 5 títulos respeitantes às disposições gerais, às finanças municipais, às finanças das freguesias (paroquiais), às finanças distritais e aos cofres do Governos civis. Já no que concerne ao conteúdo, às soluções normativas e aos arranjos jurídico-financeiros, uma análise superficial faz emergir os seguintes aspectos de relevo:

- Previsão expressa de autonomia financeira (“sem prejuízo da fiscalização e tutela do Estado”) (art.º 668.º);
- Inexistência de um sistema de perequação financeira (redistribuição, fundos) entre o Estado e os Entes locais;
- Consagração da regra da anualidade, em termos de o ano económico-financeiro corresponder ao ano civil (art.º 669.º);
- Previsão de uma regra de publicidade do orçamento, que deverá ser “exposto ao público durante oito dias” mediante editais; além disso, existia (formalmente) um direito de participação, permitindo-se que qualquer eleitor ou contribuinte da circunscrição (ou mero interessado) pudesse expor o que tiver por conveniente acerca dos projectos orçamentais (art.º 684.º);
- Estabelecimento de um relativamente alargado elenco de impostos municipais (art.ºs 703.º e ss., v.g., imposto de prestação de trabalho, imposto para o serviço de incêndios, imposto sobre espectáculos, imposto de turismo e impostos indirectos sobre gados, géneros e artigos vendidos no concelho para consumo);
- Limitação expressa das despesas com o pessoal ao valor de 50% da receita ordinária arrecadada no ano anterior (art.º 676.º);
- Excepcionalidade do recurso aos empréstimos, os quais apenas poderiam ser contraídos “para amortização extraordinária de outros empréstimos, aquisição de imóveis

A primeira lei das finanças locais (LFL) portuguesa atribuía aos Municípios a totalidade da receita de quatro impostos: a contribuição predial rústica e urbana, o imposto sobre veículos, o imposto para serviço de incêndios e o imposto de turismo. Estes impostos eram liquidados pela repartição de finanças respectiva e cobrados pela tesouraria da Fazenda Pública. Aos Municípios cabia ainda a participação no produto da cobrança de outros impostos – cfr. alínea b) do artigo 5.º – sendo a própria Lei do Orçamento Geral do Estado a fixar a percentagem de tal participação, que não poderia ser inferior a 18%, conforme determinava o artigo 8.º. Como bem refere Sousa Franco³, tratava-se aqui de *transferências fiscais* e não de impostos, na medida em que tais receitas visavam o objectivo da perequação, ou seja, a compensação de desigualdades.

Às autarquias locais era ainda facultada a possibilidade legal de lançamento de derramas, impostos extraordinários que podiam ser lançados pelos Municípios e pelas Freguesias com vista “à realização de melhoramentos urgentes a efectuar na área da respectiva autarquia” (cfr. n.º 3 do artigo 12.º). Tinham também a possibilidade de cobrar taxas (cfr. artigo 13.º) e de serem titulares do produto da cobrança de encargos de mais-valias destinados por lei aos Municípios (alínea h) do artigo 3º).

Por sua vez, a alínea c) do artigo 5.º previa a participação dos Municípios em outras receitas inscritas no Orçamento do Estado, e que formavam o fundo de equilíbrio financeiro (FEF), estando o seu montante indexado à despesa do Estado. Também no que toca a estas receitas, a percentagem da participação não poderia ser inferior a 18%, conforme estabelecia o artigo 8.º a que já fizemos alusão. Em síntese, pode dizer-se que o legislador estabeleceu, com a Lei n.º 1/79, um sistema algo rígido, sendo a própria lei a fixar os critérios das transferências, o que fazia com que estas fossem “um direito dos Municípios, e não uma benesse do poder”⁴. Aliás, estavam proibidas quaisquer formas de subsídios ou participações financeiras às autarquias locais por parte do Estado, salvaguardando-se apenas as situações de calamidade pública ou circunstâncias

absolutamente indispensáveis aos serviços e realização de obras e melhoramentos de utilidade pública (...) que não seja possível custear pelas receitas ordinárias” (art.º 672.º);

- Limitação quantitativa da dívida, a qual não poderia exceder a quinta parte da receita ordinária arrecadada no ano anterior (674.º);
- Admissibilidade de subsídios dos Municípios às Freguesias (art.º 777.º);
- Proibição expressa e inderrogável de recurso aos empréstimos por parte das Freguesias (art.º 781.º).

³ V. SOUSA FRANCO, *Finanças do sector público: introdução aos subsectores institucionais*: aditamento de actualização, 2ª edição, Lisboa: AAFDL, 2003, p. 289.

⁴ V. SOUSA FRANCO, *Finanças do sector público...*, cit., p. 290.

anormais, em que se providenciaria a forma adequada de auxílio financeiro – cfr. n.º 2 do artigo 16.º.

Este diploma previa ainda a possibilidade de os Municípios contraírem empréstimos, nomeadamente empréstimos de curto prazo, para dar resposta a dificuldades momentâneas de tesouraria, não podendo estes ser utilizados para despesas correntes, nem podendo o seu montante ultrapassar, em qualquer momento, 1/12 das receitas orçamentadas para investimento pelo Município (cfr. artigo 15.º, n.º 3). Podiam também socorrer-se de empréstimos de médio e longo prazos para aplicação em investimentos reprodutivos de carácter social ou cultural e ainda para proceder ao saneamento financeiro (cfr. artigo 15.º, n.º 2).

b) O Decreto-Lei n.º 98/84

A denominada segunda lei das finanças locais (LFL), o Decreto-Lei n.º 98/84 de 29 de Março, trouxe consigo escassas alterações estruturais. Este novo diploma introduziu mais dois impostos no âmbito local, dos quais os Municípios passaram a ser sujeitos activos: o imposto de mais-valias e a taxa municipal de transportes. Refira-se que esta última, porque nunca foi alvo de regulamentação, também nunca foi cobrada.

O diploma em causa alterou os critérios de distribuição do FEF, passando o seu artigo 6.º (relativo ao cálculo daquele fundo) a remeter para a Lei do Orçamento do Estado a fixação do montante a transferir. Deve mencionar-se igualmente que o Decreto-Lei n.º 98/84 introduziu, no seu artigo 27.º, a cooperação técnica e financeira e, conseqüentemente, admitiu alguma discricionariedade no regime financeiro local, situação que não se verificava no sistema mais rígido da lei anterior.

No que concerne às taxas, procedeu-se ao alargamento do seu âmbito, operando-se inclusivamente uma significativa diferenciação entre as modalidades que estas podiam revestir. Assim, pretendia-se que as taxas passassem a assumir-se como uma fonte financeira de crescente significado. Neste âmbito, pode destacar-se, por exemplo, a criação de uma taxa de urbanização, que os Municípios poderiam criar para suportar os custos das infra-estruturas que realizavam.

Também a possibilidade de os Municípios recorrerem ao crédito se viu ampliada com a entrada em vigor do diploma que agora se examina. Por um lado, verificou-se um

aumento dos seus *plafonds* e, por outro lado, aos Municípios passou a ser concedida a faculdade de lançamento de obrigações (cfr. artigo 11.º, n.º 3).

Relativamente às transferências da administração central para os entes locais, estas passaram todas a considerar-se como Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), que se destinava, conforme se referia no próprio preâmbulo do diploma, a “corrigir as assimetrias sócio-económicas entre as diferentes parcelas do território”, mas também a “corrigir as distorções financeiras resultantes do diferente potencial fiscal entre as diversas câmaras”.

No que toca às finanças das Freguesias, saliente-se que, a partir da vigência da segunda lei das finanças locais, aqueles entes locais deixaram de poder lançar derramas, pretendendo-se assim evitar situações de dupla tributação (pelo Município e pela Freguesia). Em contrapartida, passou a prever-se um novo sistema de distribuição das receitas do Município para a Freguesia. Na verdade, deixa de remeter-se para os critérios que presidem à repartição das participações em alguns impostos estaduais, estabelecendo-se critérios próprios para a situação em causa – cfr. artigo 16.º, n.º 3. Além disso, estabelece-se que em nenhum caso a participação da Freguesia seria inferior ao montante previsto na lei, de acordo com o preceituado no n.º 4 do artigo 16.º.

Por último, e no que diz respeito a novidades introduzidas com a segunda lei das finanças locais, deve mencionar-se que aos Municípios passou a ser conferida a possibilidade de celebração de contratos de reequilíbrio financeiro (cfr. artigo 13.º). Na verdade, os Municípios que se encontrassem numa situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira passaram a poder celebrar contratos de reequilíbrio financeiro com instituições públicas de crédito.

c) A Lei n.º 1/87

Com a terceira lei das finanças locais, a Lei n.º 1/87 de 6 de Janeiro, aumentou-se novamente o elenco dos impostos locais, com a introdução da SISA. Este imposto, relativo à transmissão onerosa de imóveis, foi transferido da esfera estadual para a esfera local, passando o produto da sua cobrança a figurar nas receitas dos Municípios. Ainda no quadro dos impostos locais, deve fazer-se menção à extinção do imposto de turismo, em 1986, com a introdução do IVA no ordenamento português. Os Municípios foram então compensados através de uma participação de 37,5% nas receitas geradas no IVA turístico – cfr. alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º. É de referir também que, com este

diploma, a derrama fixou-se em definitivo como uma receita municipal, não obstante ter mantido o seu carácter excepcional, na medida em que só podia ser aprovada para acorrer ao financiamento de investimentos urgentes ou no âmbito de contratos de reequilíbrio financeiro – cfr. n.º 2 do artigo 5º.

Por sua vez, o FEF foi novamente alvo de alterações. De facto, o seu montante passou a ser calculado sobre uma receita (IVA) e não sobre a despesa do Estado, conforme sucedia até então. A fórmula de cálculo escolhida, contudo, suscitaria algumas reservas, na medida em que se baseava na previsão da cobrança do imposto e não na sua cobrança efectiva. Na verdade, esta situação daria a possibilidade, a quem elabora os documentos previsionais, de ajustar os valores consoante as necessidades de cada orçamento⁵.

Em relação ao diploma em apreço, é ainda de referir que a cooperação técnica e financeira ganhou maior consistência. De facto, na lei passaram a estar inscritas as formas concretas de cooperação técnica e financeira, focadas no desenvolvimento regional e local, como, por exemplo, contratos-programa de desenvolvimento ou programas de reordenamento litoral.

No que diz respeito às Freguesias, verificou-se uma alteração do limite mínimo para a participação daqueles entes locais nas receitas municipais. Assim, estabeleceu-se que a participação das Freguesias nas receitas dos Municípios não podia ser inferior a 10% das verbas provenientes do FEF, diferentemente do que sucedia no regime anterior, em que o limite mínimo era de 5%.

d) A Lei n.º 42/98

A Lei n.º 42/98 de 6 de Agosto tornou-se na quarta lei das finanças locais. Do elenco dos impostos locais passou a fazer parte a contribuição autárquica, que substituíra assim a antiga contribuição predial rústica e urbana. Pelo contrário, deixam de incluir aquele grupo o imposto para o serviço de incêndios, o imposto de mais-valias e a taxa municipal de transportes.

Todavia, foi na repartição de verbas entre o Estado e as autarquias que se registaram as alterações mais significativas. Pode afirmar-se mesmo que se verificou uma ruptura com o sistema anteriormente consagrado. Desde logo, o cálculo do

⁵ Neste sentido, João Paulo ZBYSZEWSKI, *O financiamento das autarquias locais portuguesas: um estudo sobre a provisão pública municipal*, Coimbra: Almedina, 2006, p. 77.

montante global de transferências para as autarquias passou a assentar num conjunto de três impostos - IRS, IRC e IVA. Assim sendo, estabeleceu-se que o FEF corresponderia a 30,5% da média aritmética simples da receita proveniente daqueles impostos. Num primeiro momento, passou a existir um sistema bipartido de repartição de recursos públicos, desdobrando-se o FEF em dois fundos distintos: o Fundo Geral Municipal (FGM) e o Fundo de Coesão Municipal (FCM). O primeiro visava dar resposta às necessidades de funcionamento corrente, enquanto o segundo tinha como intuito promover a correcção das disparidades, beneficiando os Municípios menos desenvolvidos. A partir de 2001, com a quarta alteração à Lei n.º 42/98, o sistema passou a ser tripartido, com a inclusão do Fundo de Base Municipal (FBM), aditado pelo artigo 2.º da Lei n.º 94/2001 de 20 de Agosto. Pode dizer-se, assim, que a quarta lei das finanças locais proporcionou um aumento considerável das transferências para as autarquias. Ainda no âmbito dos instrumentos perequativos, importa salientar que a quarta lei das finanças locais criou o Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF), onde passou a integrar-se a participação das Freguesias nas receitas municipais.

As inovações, no entanto, não se ficaram por aqui. A lei agora em apreço passou a prever os poderes tributários dos Municípios no seu artigo 4.º, na sequência da revisão constitucional de 1997 que consagrou tal poder no n.º 4 do artigo 238.º da CRP. Não obstante, a quarta lei das finanças locais pouco concretizava em relação a tal poder. Na verdade, o artigo 4.º referia apenas que aos Municípios cabiam os poderes tributários conferidos por lei, relativamente a impostos a cuja receita tenham direito, particularmente os referidos na alínea a) do artigo 16.º daquele diploma. Além disso, distinguia os casos de reconhecimento de benefícios fiscais que eram da competência do Governo e os casos que cabiam nas competências do Município (*maxime*, da Assembleia Municipal).

A lei das finanças locais em causa ampliou ainda os meios creditícios municipais, passando a prever a possibilidade de os Municípios celebrarem contratos de locação financeira. Ainda no que concerne ao regime de crédito, este diploma passou a distinguir, dentro dos empréstimos de médio e longo prazos, os empréstimos para saneamento financeiro municipal (contraídos para a consolidação de passivos financeiros e com prazo não superior a 12 anos) e os contratos de reequilíbrio financeiro municipal (para fazer face a uma situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou ruptura financeira e com prazo não superior a 20 anos). Refira-se também que a quarta lei das finanças locais introduziu, com o seu artigo 27.º, a possibilidade de as Freguesias

recorrerem ao crédito, através da contracção de empréstimos de curto prazo ou de aberturas de crédito.

e) A Lei n.º 2/2007

A Lei n.º 2/2007 de 15 de Janeiro assumiu-se como a quinta lei das finanças locais e esteve em vigor até ao dia 31 de Dezembro de 2013, tendo sido então revogada pela Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro, o novo diploma do regime financeiro das autarquias locais.

Quanto às inovações que trouxe relativamente à lei que a antecedeu, saliente-se que, no elenco dos impostos locais passaram a figurar o imposto municipal sobre imóveis (IMI), o imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis (IMT) e o imposto único de circulação (IUC). O IMI e o IMT surgiram após a reforma da tributação do património ocorrida em 2003, e vieram substituir a contribuição autárquica e a SISA, respectivamente. De facto, o Decreto-lei n.º 287/2003 de 12 de Novembro procedeu à reforma da tributação do património e aprovou os Códigos do IMI e IMT, tendo revogado a contribuição autárquica e a SISA. Por seu turno, o IUC foi introduzido em 2007 através da Lei n.º 22-A/2007 de 29 de Junho, aquando da reforma da tributação automóvel, que aboliu o imposto municipal sobre veículos.

Relativamente à repartição de recursos públicos entre o Estado e as autarquias, e parafraseando Marta Rebelo⁶, pode considerar-se que esta lei estabeleceu, no seu artigo 19.º, um sistema mais complexo, mas que, simultaneamente, ofereceu mais garantias à autonomia local. O FEF passou a representar 25,3% da média aritmética simples da receita proveniente do IRS, do IRC e do IVA. Este fundo era repartido em 50% como Fundo Geral Municipal (FGM) e 50% como Fundo de Coesão Municipal (FCM). Previa ainda o Fundo Social Municipal (FSM), no artigo 24.º, de natureza consignada. Na verdade, este fundo destinava-se apenas e só ao financiamento de despesas relacionadas com as atribuições e competências municipais de foro social, como a educação, a saúde ou a acção social.

Saliente-se também que os Municípios passaram a ter direito a uma participação variável, até 5%, no IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respectiva circunscrição territorial – cfr. artigo 20.º. Deve acrescentar-se que, no caso de os

⁶ Marta REBELO, *Descentralização e justa repartição de recursos entre o Estado e as Autarquias Locais*, Almedina, 2007, p. 182.

Municípios deliberarem uma taxa inferior à referida, o produto da diferença de taxas e a colecta líquida seria considerado como dedução à colecta do IRS em favor do sujeito passivo, conforme se constata a partir da leitura do n.º 4 do artigo 20.º da lei em consideração. Esta novidade introduzida pela quinta lei das finanças locais esteve desde a sua origem envolta em controvérsia, sendo posta em causa, inclusivamente, a constitucionalidade de tal solução. Aliás, o Presidente da República requereu mesmo a apreciação da conformidade constitucional da alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º e do artigo 20.º do Decreto 93/X da Assembleia da República, que aprovava a referida Lei das finanças locais ⁷.

As novidades no regime financeiro local não se ficaram por aqui. De facto, o diploma em questão introduziu um preceito (artigo 29.º) que passou a estabelecer as variações máximas para a participação dos Municípios nos impostos do Estado. Assim sendo, tal participação não poderia sofrer uma diminuição superior a 5% da participação nas transferências financeiras do ano anterior, nos casos dos Municípios com capitação de impostos locais superior a 1,25 da média nacional. Nos Municípios com capitação inferior a 1,25 vezes aquela média, a diminuição não poderia ser superior a 2,5% da participação do ano transacto. O mesmo sucedeu com o FFF, estabelecendo-se que da sua distribuição não poderia resultar uma diminuição superior a 5% das transferências do ano anterior para as Freguesias dos Municípios com capitação de impostos locais superior a 1,25 da média nacional. Por seu turno, nas Freguesias de Municípios com capitação de impostos locais inferior àquela média não podia resultar uma diminuição superior a 2,5% das transferências do ano antecedente (cfr. artigo 32.º, n.º 4). Não obstante, importa ter presente que estas variações máximas instituídas pela quinta lei das finanças locais não se mostraram “intocáveis” ou absolutas. Relembre-se que a Lei do Orçamento do Estado para 2013 (artigo 85.º, n.ºs 3 e 6 da LOE) suspendeu a aplicação de tais preceitos para aquele ano económico, o que poderá explicar-se pela débil situação das finanças nacionais, acrescida do facto de o país se encontrar sob um plano externo de auxílio financeiro.

⁷ No seguimento dessa solicitação, o TC, no acórdão 711/2006, apreciou, por exemplo, a questão de saber se esse mecanismo poderia ser considerado inconstitucional por violação do princípio da igualdade, na medida em que sujeitos passivos do IRS, detentores da mesma capacidade contributiva mas fiscalmente domiciliados em Municípios diferentes, poderiam ser tributados de forma diferente, caso os Municípios adoptassem percentagens distintas. Do mesmo modo, questionou-se se não poderia estar em crise o princípio da legalidade tributária (reserva de lei), na medida em que se estariam a entregar a órgãos autárquicos a competência para modelar elementos essenciais dos impostos (IRS). Em ambos os casos, o TC respondeu negativamente. V., para desenvolvimentos, Joaquim Freitas da ROCHA, *Direito Financeiro Local (Finanças locais)*, Cejur, Braga, 2009, pp. 182-183.

Outra das principais inovações do diploma legal que agora se analisa diz respeito ao endividamento autárquico. Efectivamente, a quinta lei das finanças locais passou a prever um conceito de endividamento líquido municipal (cfr. artigo 36.º), mas, mais do que isso, passou a estabelecer um limite ao endividamento líquido municipal (cfr. artigo 37.º). Desta forma, o montante do endividamento líquido total de cada Município, em 31 de Dezembro de cada ano, não poderia exceder 125% do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do Município no FEF, da participação no IRS, da derrama e da participação nos resultados do sector empresarial local, relativas ao ano anterior. Acrescente-se ainda que a violação deste limite implicaria uma redução do montante das transferências devidas no ano subsequente (cfr. artigo 5.º, n.º 4).

No que concerne ao regime de crédito dos Municípios, mantiveram-se os mesmos meios creditícios previstos no regime anterior. Neste âmbito, a novidade passou a estar incluída no artigo 39.º, que previa o limite geral dos empréstimos municipais. Assim, estabeleceu-se que o montante dos contratos de empréstimo a curto prazo e de aberturas de crédito não podiam exceder, em qualquer momento do ano, 10% da soma dos montantes provenientes dos impostos municipais, da participação no FEF e da participação no IRS, da derrama e da participação nos resultados nas entidades do sector empresarial local, relativas ao ano anterior (cfr. n.º 1 do artigo 39.º). Por outro lado, o montante da dívida referente a empréstimos de médio e longo prazos não poderia exceder, em 31 de Dezembro de cada ano, a soma do montante das receitas provenientes dos impostos locais, das participações no FEF e no IVA, da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativas ao ano anterior. Refira-se ainda que a lei das finanças locais em apreço passou também a prever com mais detalhe as situações de saneamento financeiro e de reequilíbrio financeiro municipais, mencionando, por exemplo, algumas obrigações a que estão sujeitos os Municípios durante o período de empréstimo para saneamento financeiro (cfr. n.º 4 do artigo 40.º) ou enumerando especificamente os casos que poderiam consubstanciar uma situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou ruptura financeira (cfr. n.º 3 do artigo 41.º).

Por fim, importa também salientar que a quinta lei das finanças locais passa a ser mais pormenorizada no que concerne aos princípios e regras orçamentais. Na verdade, esta lei passa a fazer menção expressa ao princípio da estabilidade orçamental (artigo 4.º, n.ºs 1 e 4) e ao princípio da equidade intergeracional (artigo 4.º, n.º 3). Além disso,

passa a prever, no seu artigo 5.º, o princípio da coordenação das finanças locais com as finanças estaduais, espelhando-se assim, mais do que o objectivo do desenvolvimento equilibrado de todo o país, a necessidade de atingir as metas orçamentais impostas pelas políticas de convergência a que Portugal se obrigou no âmbito da sua integração na União Europeia. Inclusivamente, para que se atingisse tal desiderato, o já referido artigo 5.º, no seu n.º 3, previa a possibilidade de a própria Lei do Orçamento do Estado definir limites de endividamento municipal diferentes dos que constavam na lei das finanças locais.

f) A Lei n.º 73/2013

Em 1 de Janeiro de 2014 entrou em vigor a Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro, que se afirmou como o novo regime financeiro dos entes infraestaduais de base territorial, revogando a Lei n.º 2/2007. Diversos aspectos desta nova lei podem e devem ser realçados, sendo que tal exercício é essencial para a compreensão dos novos desafios que a autonomia local, de uma forma geral, enfrentará, pelo menos num futuro próximo.

Relativamente às receitas tributárias, cumpre desde logo destacar a eliminação do IMT a partir de 2018, conforme estabelece o n.º 1 do artigo 81.º do diploma em apreço. A opção do legislador vai, efectivamente, ao encontro da realidade factual actual. Repare-se que este imposto local vem perdendo preponderância desde 2007, tendo a sua colecta vindo a traçar um caminho descendente⁸. Se tivermos em atenção o período compreendido entre 2006 e 2010, é possível verificar um decréscimo de 5,1% do valor arrecadado em virtude deste imposto, o que significou uma perda de quase 33 milhões de euros⁹. Esta opção em relação ao IMT em muito se relaciona com a influência decisiva do IMI no panorama das receitas municipais, mormente tributárias. Na realidade, o IMI representa, segundo dados de 2010¹⁰, quase o dobro do valor do IMT. Este facto teve, aliás, repercussão positiva nos orçamentos municipais, na medida em que atenuou a descida de outros impostos e mesmo a diminuição de empréstimos bancários¹¹. Em relação às restantes receitas de natureza tributária, mantêm-se, além do IMI, o IUC, a derrama e os encargos de mais-valias.

⁸ Esta conclusão é retirada a partir da leitura de: *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2010*, 2ª edição, coordenação de João Baptista da Costa Carvalho, Edições OTOC, Março de 2012, pp.56-63.

⁹ *Idem*, p. 58.

¹⁰ *Ibidem*, p. 59.

¹¹ *Anuário Financeiro...*, ob. cit., p.59.

Outro aspecto inovador resultante deste novo diploma é a alteração ao nível das receitas das Freguesias. Com a nova lei das finanças locais, as Freguesias passam a ser titulares da totalidade do produto das receitas provenientes da colecta do IMI dos prédios rústicos e de 1% do IMI dos prédios urbanos. Frise-se que, com a anterior lei das finanças locais, das receitas das Freguesias fazia parte, somente, 50% do produto da receita de IMI dos prédios rústicos. Provavelmente, o legislador terá levado em linha de conta a reforma da administração local executada em 2012 e que culminou com a aprovação de um novo regime jurídico das autarquias locais¹². Desse novo regime, resulta o reforço das atribuições das Freguesias, o que contenderá, ou deverá contender, com mais recursos financeiros.

Passando para o âmbito da repartição de recursos entre o Estado e as autarquias locais, a proposta de lei mantém as duas subvenções então vigentes — o FEF (que inclui o FGM e o FCM) e o FSM —, e a participação variável no IRS. No que diz respeito ao FEF, é de destacar a sua redução, tendo passado aquela subvenção a representar 19,5% da média aritmética simples da receita proveniente do IRS, do IRC e do IVA, diferentemente do que sucede na lei em vigor, que estabelecia uma percentagem de 25,3%. Relativamente ao FFF, também aqui se regista uma redução do seu montante, que passará a equivaler a 2% da média aritmética simples da receita do IRS, IRC e IVA a partir de 2016 (cfr. artigos 36.º e 85.º).

No capítulo do endividamento municipal registam-se igualmente algumas inovações. Numa perspectiva geral, pode afirmar-se que está patente o intuito de prevenir situações de desequilíbrio financeiro e de instituir novos mecanismos de recuperação financeira. Deste modo, foi criado o sistema de alerta precoce de desvios (artigo 56.º), exactamente para se detectarem situações de desvio na gestão orçamental dos Municípios, permitindo-se assim reforçar a monitorização da gestão pelo próprio Município e evitar-se situação de desequilíbrio financeiro. Para os casos em que se verifique a ultrapassagem do limite da dívida, a nova lei das finanças locais prevê mecanismos de recuperação financeira, através da adopção, por parte dos Municípios, de um conjunto de regras de ajustamento tanto mais exigentes quanto mais grave for a situação. Neste seguimento, foi criado o Fundo de Apoio Municipal (FAM) – artigo 62.º

¹² Como é sabido, o novo regime jurídico das autarquias locais consta da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, que entrou em vigor no dia 30 de Setembro de 2013. Em termos doutrinários v. António Cândido de OLIVEIRA e Mateus Arezes NEIVA, *As Freguesias na Organização Administrativa Portuguesa*, AEDREL (Associação de estudos de Direito regional e local), Braga, 2013 e Joaquim Freitas da ROCHA, *O Direito Financeiro Público ao nível das suas células-base territoriais (As finanças das freguesias)*, in *A reforma do Estado e a Freguesia*, ANAFRE/NEDAL, Braga, 2013, 202 e ss.

- que se prevê que seja financiado quer pelo Estado quer pelas próprias autarquias locais.

A sexta lei das finanças locais criou ainda o Fundo de Regularização Municipal (FRM), constituído pelos montantes das transferências orçamentais deduzidas aos Municípios e sendo utilizado para proceder ao pagamento das dívidas a terceiros do Município respectivo (cfr. artigo 65.º, n.º 1 e artigo 67.º).

O novo regime financeiro local revela ainda um reforço da adopção de medidas de consolidação orçamental, no sentido de garantir a sustentabilidade das finanças públicas. Assim, para além de se estabelecer um novo calendário para a elaboração dos orçamentos municipais (sintonizado com a apresentação da proposta de Orçamento do Estado), foi criado o Conselho de Coordenação Financeira, de modo a implementar uma efectiva coordenação entre as finanças municipais e as finanças estaduais.

Em paralelo, e ainda na senda da consolidação orçamental, a nova lei das finanças locais procedeu ao alargamento do perímetro das entidades susceptíveis de relevarem para os limites legais de endividamento municipal. Desta forma, as contas das entidades intermunicipais, das entidades associativas municipais e de entidades de qualquer outra natureza sobre as quais os Municípios detenham poderes de controlo passam a incluir-se no perímetro de consolidação das contas do Município. Obtém-se, assim, uma visão de conjunto sobre todas as entidades que formam o grupo autárquico, que se assume determinante para a aferição da sustentabilidade financeira dos Municípios.

Deste registo evolutivo abstracto e dos dados *realistas* fornecidos por aproximadamente 40 anos de prática de actos jurídico-financeiros num quadro de democracia local, podem ser retiradas algumas coordenadas reflexivas.

Como se referiu logo no início das presentes considerações, será certo que se podem identificar aspectos positivos e aspectos negativos da evolução registada; Porém, a vantagem dos balanços poderá radicar precisamente na identificação dos aspectos negativos, de modo a fornecer algumas pistas de melhoria. Por conseguinte, sem descurar a ideia de que muitas realizações positivas foram conseguidas, estruturar-se-ão as considerações subsequentes tendo em vista a indicação tópica e meramente exemplificativa de alguns desses aspectos menos conseguidos.

3. Principais fragilidades do sistema financeiro local português

Desde logo, uma primeira nota que importa destacar relaciona-se com a intervenção legislativa: em cerca de 40 anos existiram 6 leis de finanças locais (1979, 1984, 1987, 1998, 2007, 2013). Ora, não pode deixar de se reconhecer que este tipo de leis deveria ser dotada de uma vocação de continuidade que as tornasse imunes aos constantes assaltos das maiorias político-institucionais momentâneas, não apenas porque disciplinam núcleos materiais que exigem acentuadas dimensões de transtemporalidade, certeza e probabilidade (v.g., as regras relativas às repartição de recursos entre entes públicos diversos, aos limites do acesso ao crédito a médio e longo prazo, ou à elaboração de instrumentos plurianuais), mas igualmente porque se está em presença de diplomas que, até certo ponto, podem ser considerados paramétricos de outros (como as leis anuais do orçamento), impondo-lhes limites ¹³. Neste quadro, os diversos actores decisórios devem poder antecipar com alguma probabilidade os efeitos, positivos e negativos, das suas acções, permitindo-lhes inclusivamente jogar o “jogo político” de um modo leal e transparente, apresentando projectos realistas e propostas exequíveis, o que dificilmente será conseguido se não se tem a certeza de que se vai manter em vigor a lei que disciplina o financiamento do sector em que trabalham.

Em todo o caso, não se pode com verdade afirmar que a esta inflação legislativa esteja associada confusão legislativa, pois assinala-se como positiva a opção pela agregação de todas estas regras num único diploma — uma única lei de finanças locais — e não a sua dispersão por vários diplomas, nomeadamente nos diplomas orçamentais (sem prejuízo de leis específicas, como a Lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso - LCPA). Lamenta-se, como se disse, é que essa LFL não tenha a perenidade adequada.

A segunda nota respeitante a aspectos menos positivos — nota esta de natureza mais empírica ou prática — relaciona-se com a exiguidade de recursos originários, não obstante a previsão legal expressa dos mesmos parecer ampla e generosa. Na verdade, como se retira da análise evolutiva acima efectuada, as diversas LFL não foram avaras na consagração de receitas patrimoniais, tributárias e creditícias locais — de resto, nem o poderiam ser em face da imposição constitucional da existência de “património e

¹³ Acerca do valor reforçado das leis de finanças locais, v. Jorge MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional* (Tomo V: *Actividade Constitucional do Estado*), 4.^a edição, Coimbra editora, Coimbra, 2011, 389 e ss., e ainda, Joaquim Freitas da ROCHA, *Direito Financeiro Local*, cit., p. 32.

finanças” próprios — , embora uma segunda leitura permita identificar patentes sinais de limitação, principalmente destas últimas. Porém, as maiores limitações derivam da experiência quotidiana, não sendo raras as situações de escassez financeira, seja porque o património é exíguo, inonerável ou inalienável, seja porque as possibilidades de arrecadação de tributos também não são significativas, por muitos e diversos motivos. Neste contexto, o que tem sucedido é que grande parte dos entes locais vive na excessiva dependência de receitas derivadas (transferências), o que os coloca numa situação de subalternização em relação ao Estado central. A evolução do sistema de financiamento local português espelha isso mesmo. Assistiu-se, de facto, a um progressivo aumento dos mecanismos de perequação financeira, que se tornaram, para além de numerosos, cada vez mais complexos. Se, por um lado, foram assim dadas mais garantias à própria autonomia local, por outro lado, tal panorama é propício ao desenvolvimento de uma situação de finanças parasitárias.

Torna-se ainda conveniente salientar que, num plano estritamente jurídico, o Estado português se estrutura de acordo com o princípio da descentralização, sendo as autarquias locais (administração autónoma do Estado) um reflexo dessa mesma organização administrativa. No entanto, e de um prisma político-administrativo, a afirmação da descentralização não é tão categórica. Assim sendo, não obstante a consagração explícita da autonomia local¹⁴ e do princípio da descentralização¹⁵, o Estado português assume um cunho marcadamente centralizador. Focando-nos no plano financeiro local, refira-se inclusivamente que as despesas locais representam (apenas) 7,2%¹⁶ do PIB, o segundo valor mais baixo aquando da comparação com outros países da União Europeia. Ora, esta característica espelha-se, logicamente, no próprio sistema de financiamento local, que remete os municípios, conforme já foi devidamente referido, para uma significativa dependência das transferências estaduais.

Como consequência — e aqui já se entra numa terceira observação de natureza patológica — os entes locais frequentemente vêem-se forçados a recorrer a formas alternativas de captação de recursos, de entre as quais o crédito sob a forma de empréstimos (e, mais recentemente, outros tipos mais *sofisticados*) assume especial destaque, com todos os inconvenientes que tal recurso pode implicar. Os problemas

¹⁴ Cfr. Artigos 6.º e 235.º e seguintes da CRP.

¹⁵ Cfr. Artigo 237.º da CRP.

¹⁶ *Anuário Financeiro...*ob. cit, p. 19.

agravaram-se quando se entrou numa espiral de débito, na medida em que a ânsia de satisfação de necessidades colectivas reais ou de impulsos eleitoralistas, acarretou o endividamento excessivo. Além disso, não deve ser perdido de consideração que o acesso imponderado ao crédito prejudica não apenas o próprio ente local implicado — mergulhando-o numa situação fáctica de insolvabilidade ou “falência técnica” —, mas igualmente o próprio Estado globalmente considerado, o qual se vê onerado e sobrecarregado com a dívida dos seus subsectores institucionais financeiros. De um ponto de vista estritamente jurídico — que não político—, pode aqui identificar-se alguma desconsideração por instrumentos normativos de escalão ou grau superior, nomeadamente as normas constantes dos tratados de Direito da União Europeia respeitantes à proibição de défices excessivos (art.º 126.º do TfUE).

Porém, o maior problema, entendemos, não se situa ao nível dos ingressos ou receitas públicas — que, de um modo ou de outro, em maior ou menor quantidade, têm acabado sempre por afluir —, mas no pólo oposto das considerações: ao nível das despesas. Com efeito, tem sido ao nível dos gastos que os desajustamentos se têm revelado, resultando em muitos casos evidente o desperdício de recursos em acções e obras que se demonstram desnecessárias e prejudiciais, como a criação de empresas municipais (algumas com fins de legalidade duvidosa, porque redundante em relação aos fins do próprio ente criador), construção de obras de impacto (por exemplo, pavilhões, avenidas, rotundas, monumentos de homenagem ou comemoração), a realização de eventos (tais como espectáculos de rua, concertos, competições desportivas, etc.), ou a realização de campanhas de promoção ou divulgação municipal. Por aqui se pode concluir que não tem sido tanto a falta de dinheiros que tem impedido os actores locais de prosseguirem convenientemente o Interesse público, mas antes a não correcta alocação desses dinheiros aos fins a que deveriam estar constitucional e legalmente adstritos, afirmando-se que, em rigor, a grande patologia das finanças locais portuguesas tem sido a falta de selectividade da despesa pública. Impõe-se, contudo, observar que esta apreciação genérica não desvaloriza o bom trabalho que em muitos domínios os entes locais têm levado à prática, designadamente nos domínios da realização de infraestruturas básicas de urbanização (v.g. saneamento) e da protecção social (educação, assistência a idosos, transporte de passageiros), substituindo-se ao Estado central (e porventura às Regiões).

Finalmente, deve ser mencionado um aspecto que se relaciona, não tanto com a captação de dinheiros ou com a sua utilização, mas antes com a fiscalização ou controlo que são feitos dessa utilização. Neste particular ponto, é de assinalar alguma ineficácia do controlo efectuado, na medida em que as consequências e resultados dos procedimentos e processos de sindicância financeira não são as desejáveis, em primeiro lugar porque as recomendações dos órgãos competentes são frequentemente ignoradas — não sendo raros os casos em que o próprio Tribunal de contas se vê na necessidade de enfatizar os desvios e falhas, repetindo as recomendações efectuadas ¹⁷—, em segundo lugar porque os próprios entes locais não raro tentam contornar as exigências legais, em lugar de as tentar cumprir adequadamente ¹⁸.

Ainda neste contexto, e sem o propósito de porventura minimizar ou desculpar eventuais falhas, não pode deixar de ser mencionada a excessiva burocratização a que os entes locais se encontram sujeitos, particularmente em sede de obrigações documentais perante entidades diversas (administrativas, como a DGAL, ou jurisdicionais, como o TdC), sendo que grande parte dessa informação e dos respectivos fluxos são redundantes e duplicados, estando os agentes locais obrigados a processar e enviar a mesma informação várias vezes e sob forma distinta. Consequentemente, grande parte do seu tempo é dispensado mais a prosseguir finalidades declarativas de

¹⁷ V., por exemplo, acórdão do TdC n.º 22/09, 1.ª Secção/Plenário (disponível em <http://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2009/1spl/ac022-2009-1spl.pdf>), onde se pode ler: “Não se compreende, pois, como, tendo sido objecto de três recomendações deste Tribunal, uma delas bem próxima da abertura do concurso em apreço e posterior ao visto de Julho de 2007, pôde o Município considerar que os contratos anteriores foram visados “sem qualquer reparo”. Adiante, acrescenta-se que “(...) as decisões e recomendações que o Tribunal dirigiu ao Município [...] em 2006, 2007 e 2008 eram bastante explícitas, não deixando margem para dúvidas sobre o procedimento a adoptar para cumprir a lei” e que “...os responsáveis do Município tinham obrigação de dar, ou fazer dar, ao assunto a devida consideração, não desconhecendo certamente que, nos termos do artigo 8.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, as decisões jurisdicionais do Tribunal de Contas são obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas”

¹⁸ Além das causas referidas no texto, que se podem designar por jurídico-financeiras propriamente ditas (inflação legal, dependência das transferências, endividamento excessivo, falta de selectividade da despesa e desajustamento do controlo), podem ainda ser identificadas outras falhas ou patologias relacionadas com a utilização dos dinheiros públicos por parte dos entes locais, embora agora se trate de causas com uma natureza mais genérica ou transversal, porque não especificamente relacionadas com o Direito financeiro, mas antes com a própria configuração do ordenamento em geral ou com o cosmos cultural envolvente. Neste domínio, serão de destacar, por exemplo, a desorganização administrativa [a que nem a recente reorganização (?) decorrente da agregação de Freguesias conseguiu dar resposta cabal], a contaminação do Interesse público por interesses “privados” (por via, por exemplo, de alguns maus exemplos de empresarialização de serviços municipais ou de parcerias público-privado), o défice de juridicidade (materializado na ideia de que a prossecução do Interesse público local é uma questão mais de natureza política e subordinada a critérios de conveniência e oportunidade e menos uma questão jurídica subordinada a critérios de legalidade estrita) e a falta de formação técnica e de informação dos agentes que levam à prática os actos de previsão e de execução (muitas vezes fixando metas irrealistas e absolutamente desajustadas da realidade).

natureza administrativa do que a servir as populações locais e a prosseguir o Interesse público.

Seja como for, uma análise séria deve igualmente considerar que existem domínios nos quais as melhorias têm sido bastante significativas, como será os casos das prerrogativas de participação dos interessados nos procedimentos conducentes às tomadas de decisão financeiras (com um crescente número de orçamentos participativos¹⁹) e os impulsos no sentido de dotar a actuação financeira local de uma maior publicidade e transparência, mediante a disponibilização *aberta* dos principais actos e resultados da gestão local.

Como se vê, e apesar de nas linhas precedentes se ter dado maior enfoque aos aspectos negativos ou merecedores de censura, a realidade é que uma abordagem ponderada impõe a constatação de que o percurso evolutivo dos 40 anos em referência contém pontos positivos e pontos negativos.

Ora, em face do quadro apresentado, quais podem ser as ilações a retirar?

De seguida, procurar-se-á indicar alguns contributos para a melhoria do sistema financeiro local, de modo a superar algumas das suas fragilidades.

4. Desafios e propostas de melhoria

Importa começar por salientar que, na óptica que aqui se adopta, as questões não devem ser centradas nas receitas e na ausência delas, uma vez que, ainda que se acredite que é nesse domínio que se situam as maiores vicissitudes, a verdade é que não existem fórmulas mágicas para encontrar financiamento. Por conseguinte, procurar-se-á acentuar outros aspectos, que não passem pelo aumento da receita, até porque, como já se referiu, entende-se que o grande problema não é tanto a falta de dinheiro, mas antes a sua má utilização.

¹⁹ Na verdade, nos últimos anos têm proliferado as experiências de orçamentos participativos de âmbito municipal, ainda que com abrangências distintas – seja no que concerne ao seu montante, ou no que respeita à população abrangida pela iniciativa (v.g., orçamento participativo jovem). Importa esclarecer que a participação que se pretende implementar não se relaciona com a elaboração do próprio documento previsional, antes se inserindo numa fase de preparação e discussão, o que faz com que o orçamento participativo se assumia, não como uma forma de democracia directa, mas antes, e simplesmente, como uma forma de democracia participativa.

Para uma visão comparada das experiências de orçamentos participativos no ordenamento português: <http://www.op-portugal.org/>

Em primeiro lugar, e partindo do que acima se disse relativamente à despesa, deve-se começar por enfatizar a importância do princípio da equidade entre gerações. Nunca é demais repetir que apenas através da introdução de uma nova cultura jurídico-financeira — e apenas esta é aqui objecto da atenção, sabendo, em todo o caso, que a *cultura do futuro* não se circunscreve a este segmento (basta pensar, por exemplo, na formação de uma nova e mais esclarecida geração de elites decisórias) — se consegue construir um modelo de sociedade mais solidário, justo e equilibrado. Tal passa, nomeadamente, pela acentuação da selectividade despesista (privilegiando os encargos e gastos com natureza reprodutiva e proporcionadores de utilidades reais no futuro) e pela não oneração dos cidadãos e empresas futuros com encargos desmesurados (em consequência de um excessivo recurso ao crédito). É verdade que neste ponto a lei já deu um importante e válido contributo, ao consagrar positivamente o princípio em referência (art.º 9.º da LFL); porém, tal poderá não se revelar suficiente enquanto não se sedimentar na consciência colectiva a ideia de que tal princípio se materializa num verdadeiro dever jurídico no sentido de, sempre, procurar assegurar aos vindouros, na medida do possível, o *better than me standard*²⁰.

Além disso, e ainda ao nível principiológico, importa acentuar a importância do imperativo de *co-responsabilização* entre os diversos sectores institucionais financeiros, particularmente entre o Estado central e Entes locais, fazendo notar que todos têm que prestar contas (v.g., perante a UE) pelas debilidades financeiras. Também neste domínio, pensa-se, bem andou o legislador ao consagrar (art.º 11.º da LFL) um princípio da coordenação entre finanças locais e finanças do Estado, embora algumas reservas se possam suscitar acerca das dimensões praxiológicas inerentes à aplicação do mesmo.

De um modo mais concreto, e partindo de algumas das fragilidades ou patologias supra identificadas, podem ser apontados alguns tópicos orientadores no

²⁰ Acerca do tema, v. Joaquim Freitas da ROCHA, “Breves reflexões sobre responsabilidade colectiva e finanças públicas”, in Anuário publicista da Escola de Direito da Universidade do Minho, Tomo I, Escola de Direito da Universidade do Minho - Departamento de Ciências Jurídicas Públicas, Braga, 2012, 126 ss. [<https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/22403/1/Responsabilidade%20e%20Finanças%20públicas.pdf>] e “Sustentabilidade e finanças públicas responsáveis. Urgência de um Direito Financeiro equigeracional”, in Estudos em homenagem ao Prof. doutor José Joaquim Gomes Canotilho, volume I, *Stydia Ivridica* – 102, Coimbra editora, Coimbra, 2012, 619 e ss.

sentido de introduzir componentes de correcção ou ajustamento no sistema de finanças públicas locais:

- Ao nível previsional, impõe-se (i) não apenas acentuar as ideias de vinculatividade supra-orçamental e de plurianualidade (o orçamento deve respeitar os instrumentos normativos e políticos que o antecedem e enquadram, não apenas ao nível local, mas igualmente ao nível nacional e europeu, e não pode fazer tábua rasa dos compromissos anteriormente assumidos nem deixar de pensar nos orçamentos futuros) ²¹, como igualmente (ii) exigir realismo nas previsões, evitando os desacertos ou desvarios financeiros. Neste quadro, poder-se-á questionar se a entrega das previsões orçamentais a uma entidade especializada e independente não poderia ser uma boa solução, tendo até em vista que o ente local ficaria politicamente mais resguardado, não lhe podendo ser imputadas acusações de oportunismo político ou de eleitoralismo em situação de possíveis erros.
- Ao nível da despesa pública, os grandes desafios passarão pela já aludida ideia de selectividade, por via de uma adequada ponderação do(s) Interesse(s) público(s) e da correcta escolha das necessidades colectivas a satisfazer, bem assim como por uma mais eficiente racionalização na alocação de recursos, evitando desajustamentos, redundâncias e duplicações de oferta ²². Também neste domínio, não poderão ser negligenciados os contributos que podem ser fornecidos por uma adequada estrutura organizatória de supra-municipalização. Significa isto que os entes locais devem, sempre que possível,

²¹ Algo que, em verdade, o legislador também já antecipou e procurou acautelar, ao determinar (art.º 41.º, n.º 2 da LFL) que “a elaboração dos orçamentos anuais é enquadrada num quadro plurianual de programação orçamental e tem em conta as projecções macroeconómicas que servem de base ao Orçamento do Estado”.

²² Um exemplo do acabado de referir pode ser localizado ao nível do transporte de alunos para as escolas, muitas vezes efectuado por serviços das Autarquias. Neste domínio, poder-se-ia ponderar a hipótese de ajustamentos dos horários escolares, escalonando-os, de modo a que não se iniciassem todos à mesma hora, possibilitando desse modo que o mesmo veículo de transporte ou a mesma empresa contratada pudesse fazer todo o serviço público, evitando-se a contratação de várias empresas ou de vários veículos, poupando-se recursos.

combater o isolacionismo institucional e buscar congregação de esforços com entes iguais, nomeadamente por via da agregação de estruturas ou da criação de novas entidades agrupantes, que permitam que a prossecução do Interesse público possa ser feita com economias de escala ²³. Também aqui, de resto, a lei (Lei 75/2013) já deu o seu contributo — embora de um modo que não se pode considerar esclarecedor — ao instituir as Entidades intermunicipais, materializadas nas áreas metropolitanas, e nas comunidades intermunicipais.

- Ao nível do endividamento, afigura-se crucial continuar a imposição de limites ao mesmo, sob pena de oneração desproporcional das gerações futuras. Aqui, o caminho poderia passar, possivelmente, pela imposição de sanções mais efectivas para os entes infractores (i. é, violadores dos limites de endividamento legalmente previstos), como por exemplo a sujeição acrescida a inspecções, fiscalizações ou auditorias externas, o *congelamento* das contas do ente local, ou, nas situações mais graves, a dissolução do órgão representativo respectivo e imediata nomeação de uma comissão provisória de gestão (ou mesmo a sua declaração de insolvência, com alteração dos normativos legais actualmente em vigor). Naturalmente que todas estas medidas — que não excluiriam as já existentes retenções de duodécimos e as responsabilidades criminal, civil, financeira e disciplinar eventualmente aplicáveis — deveriam ser sempre devidamente fundamentadas, com especial referência aos princípios da autonomia local e da proporcionalidade.
- Finalmente, ao nível do controlo, poder-se-ia pensar na concentração das obrigações declarativas, impondo-se que os deveres declarativos sobre as finanças locais fossem prestados perante uma única entidade (um banco de dados financeiros locais), em substituição de um

²³ Uma vez mais a título exemplificativo, pense-se na criação de uma rede de bibliotecas, centros lúdicos ou museus, de várias Autarquias, os quais poderiam funcionar em rede, evitando-se a aquisição das mesmas obras por todas elas; ou a criação de uma entidade supramunicipal de transporte rodoviário de passageiros ou de tratamento de resíduos.

sistema como o actual em que essas informações devem ser prestadas perante vários organismos, e em diferentes momentos, com os inerentes riscos de burocratização e de duplicação de circuitos comunicativos. Posteriormente, todas as entidades com competências de controlo recorreriam a tal banco, dispondo de um sistema centralizado de processamento de informação.

4. Conclusões

A observação de um período de 40 anos dificilmente redundará em conclusões incontrovertidas e peremptórias, mas antes na identificação de aspectos positivos e negativos, os quais, na sua ponderação global, contribuem para que se possa efectuar uma valoração e apreciação genérica.

E a valoração, entende-se, não pode deixar de ser positiva (embora não *francamente positiva*).

É verdade que em matéria de utilização de dinheiros públicos nem sempre a prevenção e a prudência foram as luzes de presença na condução das actuações, resultando evidente que em muitos casos o despesismo, o eleitoralismo e a incoerência imperaram. Contudo, tal não se passou apenas ao nível dos subsectores institucionais financeiros de base territorial, pois o próprio Estado central não soube dar o melhor exemplo.

Seja como for, parece evidente e incontornável a importância dos entes locais nas tarefas de prossecução do Interesse público (local) e de satisfação de necessidades colectivas (locais), como o demonstram as inúmeras realizações nas áreas do saneamento, assistência social ou cultura. Tal afigura-se suficiente, por si só, para afirmar o relevantíssimo — e insubstituível — papel das Autarquias locais nos quadros institucionais de um Estado de Direito e Democrático.