



A Reforma do Poder Local em Debate

**Luís de Sousa
António F. Tavares
Nuno Ferreira da Cruz
Susana Jorge**
(organizadores)

ICS

Susana Jorge¹

1 - Membro integrado do Centro de Investigação em Ciência Política - Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho

Capítulo 14

Autonomia e (in)dependência financeira dos municípios

Para o cidadão comum, quando se fala de independência financeira no contexto municipal português, esta é muitas vezes apresentada como sinónimo de autonomia. Na verdade, embora os conceitos estejam associados, são distintos, como a seguir se discute.

A autonomia (administrativa e financeira) municipal está estabelecida na Constituição da República Portuguesa, nomeadamente nos artigos 238.º, 241.º e 242.º, referindo-se ao facto de os municípios terem património, orçamento e regime financeiro próprios, receitas próprias, podem dispor de poderes tributários, poderes regulamentares próprios, estando apenas sob uma tutela administrativa, exercida nos casos e segundo as formas previstas na lei, que os sujeita à verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos. O princípio da autonomia financeira municipal está explícito no artigo 6.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro), que adicionalmente refere a possibilidade de os municípios acederem ao crédito, dentro dos limites da lei.

Já a independência financeira pode ser definida como a capacidade de gerar recursos próprios, sem ter de depender de financiamento de outras entidades para desenvolver as suas atividades e prestar os seus serviços, isto é, a faculdade de não precisar (ou precisar em grau reduzido) de recursos fornecidos por outras entidades. De acordo com Carvalho *et al.* (2014, 32), «considera-se que existe independência financeira nos casos em que as receitas próprias representam, pelo menos, 50% das receitas totais», sendo que as receitas próprias são as receitas totais municipais deduzidas de transferências obtidas e dos passivos financeiros. Assume particular importância nas receitas próprias a componente fiscal, ou seja, os impostos locais (designadamente, IMI, IMT e Derrama) e taxas, assim como as receitas provenientes da venda de bens e serviços correntes.

O que se constata na atualidade (se é que alguma vez a situação foi diferente!) é que os municípios portugueses, apesar de autônomos, não são, em geral, financeiramente independentes, sobretudo os de menor dimensão. A autonomia não é exercida devidamente pelo facto de muitos municípios dependerem, em larga medida, de recursos alheios, designadamente transferências, dependência esta que os inibe de gerirem livremente os seus orçamentos. Adicionalmente, os seus poderes tributários são consideravelmente limitados.

Conforme dados do *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2013* (Carvalho *et al.* 2014), o grau médio de independência financeira para a totalidade dos municípios portugueses, entre 2007 e 2013 variou entre um mínimo de 31% em 2009 (ano em que os passivos financeiros atingiram 11% da receita total) e um máximo de 36% em 2007; desde 2010 o rácio tem-se centrado entre 33% e 34%. Quando considerada a dimensão dos municípios,¹ os cenários divergem, sendo que os grandes têm apresentado um grau médio de independência financeira desde 2007 que ronda os 62,4%, embora em decréscimo (em 2007 era de 68%, enquanto em 2013 era apenas de 61%). Os médios têm apresentado um rácio de, em média, 44%, decrescendo de 48% em 2007, para 43% em 2013. Já nos pequenos, o rácio das receitas próprias sobre as receitas totais tem sido, em média, 24% desde 2007. Independentemente da dimensão, no ano de 2009, por razões certamente associadas à crise económico-financeira, foram atingidos os níveis mais baixos de «independência financeira» entre 2007 e 2013: 60%, 41% e 22%, respetivamente para grandes, médios e pequenos municípios. Interessante é notar que a redução do peso das receitas próprias nas receitas totais não foi compensada pelas transferências da administração central (que se mantiveram inalteradas nesse ano face aos níveis de anos anteriores, aumentando ligeiramente nos anos seguintes), sendo sim compensada por recurso ao endividamento, *i. e.*, passivos financeiros, que nos municípios médios e pequenos atingiram, em 2009, respetivamente 12% e 11% da receita total (Carvalho *et al.* 2014).

Estes dados confirmam a vulnerabilidade financeira dos municípios de menor dimensão, ou seja, as receitas próprias dos municípios pequenos, em média, não chegam a um quarto da sua receita total, e dos mé-

¹ Carvalho *et al.* (2014) classificam os municípios em: de pequena dimensão, se têm menos de 20 000 habitantes; de média dimensão, se têm entre 20 000 e 100 000 habitantes; e de grande dimensão, se têm mais que 100 000 habitantes. Assim sendo, em 2013 existiam em Portugal 184 municípios pequenos, 100 médios e 24 grandes.

na vez a situação foi di-
tar de autónomos, não
obretudo os de menor
ente pelo facto de mui-
le recursos alheios, de-
que os inibe de gerirem
os seus poderes tribu-

municípios Portugueses 2013
lência financeira para a
07 e 2013 variou entre
ssivos financeiros atin-
o em 2007; desde 2010
o considerada a dimen-
do que os grandes têm
nceira desde 2007 que
7 era de 68%, enquanto
resentado um rácio de,
para 43% em 2013. Já
e as receitas totais tem
nente da dimensão, no
crise económico-finan-
s-independência finan-
ivamente para grandes,
otar que a redução do
foi compensada pelas
nantiveram inalteradas
nentando ligeiramente
o recurso ao endividam-
ios médios e pequenos
a receita total (Carvalho

nceira dos municípios
dos municípios peque-
receita total, e dos mé-

pequena dimensão, se têm
ntre 20 000 e 100 000 habi-
abitantes. Assim sendo, em
médios e 24 grandes.

dios não chegam a metade, o que significa que estas entidades dependem largamente das transferências da administração central para desenvolver grande parte das suas atividades, nomeadamente as que se relacionam com investimentos (despesas de capital).

Tendo em conta o referido acima sobre o que se considera um município financeiramente independente, em 2013 havia apenas 57 municípios (18,5% do total) nesta situação – 9 pequenos, 29 médios e 19 grandes.² O mais financeiramente dependente era Nordeste (Açores) com apenas 3% de receitas próprias, e o mais independente Seixal, com 81%. Com maior percentagem de transferências no total das receitas estava o Corvo (Açores) com 96%, e com menor Albufeira com 12%. De destacar porém, de 2012 para 2013, «uma diminuição acentuada no número de municípios pequenos com transferências superiores a 80% das receitas totais (-20), bem como de municípios pequenos com receitas próprias inferiores a 20% das receitas totais (-10). Tal parece traduzir um caminho de reforço no processo de consolidação de autonomia financeira, exigida com a Lei das Finanças Locais e com o controlo da execução orçamental estabelecido» (Carvalho *et al.* 2014, 36).

A vulnerabilidade financeira de muitos municípios é agravada pelo facto de que, embora disponham de poderes tributários (art.º 15.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro), o estabelecimento de taxas, preços e impostos locais é feito no âmbito de regimes legais relativamente restritivos, nomeadamente o Regime Geral das Taxas (Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro) e o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro). Por outras palavras, a pouca autonomia dos municípios a nível tributário parece também contribuir para a fragilidade financeira em que alguns se encontram.

Adicionalmente, as principais receitas fiscais próprias, nomeadamente de impostos como o IMI, IMT e Derrama, não são cobradas diretamente pelo município, mas centralmente, e transferidos periodicamente, estando tal mecanismo de cobrança sujeito a encargos pagos à Autoridade Tributária e Aduaneira pela prestação de tal serviço. Todo este contexto, adicionado a um endividamento crónico de alguns municípios, tem conduzido a situações de tesouraria, por vezes, insustentáveis, obrigando a administração central ao lançamento de vários programas de apoio financeiro aos municípios, de que se destacam os mais recentes Programa de Apoio à Economia Local (PAEL – Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto)

² Correspondendo respetivamente a 4,8% dos municípios pequenos, 29% dos médios e 79,2% dos grandes.

e o Fundo de Apoio Municipal (FAM – Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto).³ Qualquer destes programas tem visado o apoio ao restabelecimento da situação financeira dos municípios, traduzindo-se em linhas de crédito que permitem pagar as dívidas mais urgentes no curto prazo e em atraso, transformando-as em dívida de médio e longo prazo, à administração central e com condições eventualmente mais favoráveis que o crédito bancário, ao qual muitos municípios se viram privados de recorrer por incapacidade financeira e por restrições impostas ao endividamento público.

Sendo os municípios, designadamente pela sua proximidade às populações, importantes entidades impulsionadoras do desenvolvimento local, salvaguardando os interesses das suas populações, tem-se assistido a algum reforço das suas atribuições (*e. g.*, a transferência recente de competências do Estado nas áreas da educação, saúde, segurança social e cultura – Decreto-lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro). Assim, de acordo com o Regime Jurídico das Autarquias Locais e o Estatuto das Entidades Intermunicipais (Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro), os municípios desenvolvem em muitas áreas, designadamente (artigo 23.º, n.º 2): equipamento rural e urbano; energia; transportes e comunicações; educação; património, cultura e ciência; tempos livres e desporto; saúde; ação social; habitação; proteção civil; ambiente e saneamento básico; defesa do consumidor; promoção do desenvolvimento; ordenamento do território e urbanismo; polícia municipal; e cooperação externa. Porém, tal reforço não parece ter sido acompanhado pelo aumento suficiente de meios financeiros, não obstante alguns esforços legislativos neste sentido, nomeadamente na Lei das Finanças Locais de 2007 e no atual Regime Financeiro das Autarquias Locais de 2013, onde se tem procurado o incremento da independência financeira (*e. g.*, através de uma participação variável até 5% no IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respetiva circunscrição territorial do município).

No contexto da União Europeia, segundo dados do Conselho dos Municípios e Regiões Europeias (CCRE/CEMR, 2011/2012), em 2010 Portugal apresentava as mais baixas taxas de receita local relativamente ao total da receita pública – 15,4% (apenas sendo inferiores as percentagens da Bélgica, Chipre, Grécia, Luxemburgo e Malta), sendo substancialmente mais baixa do que a média da UE27, de 29,7%. No que con-

³ No final de 2013, 99 municípios tinham já aderido ao PAEL, tendo sido contratualizado um montante de financiamento de cerca de 596 milhões de euros. Sobre o FAM, antecipa-se um montante de financiamento que rondará os 40 milhões, ainda não existindo informação oficial de quantos municípios recorrerão a este apoio.

cerne à receita fiscal, Portugal apresentava uma taxa de 9,6% de receita fiscal local face ao total de receita fiscal nacional, valor bem abaixo da média da UE27, que foi de 18%.

Ainda de acordo com dados da mesma fonte, em 2010 os municípios portugueses foram responsáveis por 45,5% das despesas de capital diretas (investimento direto) do país. Portanto, é inegável a importância do governo local nesta matéria. Quando conjugamos esta informação com os dados apresentados em cima, sobre a (in)dependência financeira, o que se constata é que tal investimento é feito à custa de receitas «alheias», designadamente transferências da administração central ou de fundos europeus (ou até de dívida) ou, dito de outro modo, as receitas próprias são essencialmente para financiar despesa corrente.⁴

Perante este cenário, como podem os municípios exercer, de facto, a sua autonomia administrativa e financeira, se veem a sua atuação, em geral, altamente condicionada pelos recursos financeiros que não têm a capacidade de gerar ou sobre os quais têm muito pouca discricionariedade, como é o caso das transferências ou dos próprios impostos locais? O que fazer então no sentido de melhorar o cenário apresentado da pouca independência financeira dos municípios portugueses?

A questão da maior ou menor dependência financeira não pode, entendemos, ser dissociada da descentralização administrativa. Os esforços de descentralização de competências para os municípios e para as recém-criadas comunidades intermunicipais (Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro) a que se tem assistido, não têm sido, na nossa perspetiva, acompanhados por uma verdadeira descentralização dos poderes de arrecadar receita, nem mesmo da devida descentralização de recursos financeiros (transferências) de que muitas autarquias continuam altamente dependentes. Na verdade, nem sequer da descentralização de responsabilidades relevantes. Esperemos que o já aludido Decreto-lei n.º 30/2015, com a recente transferência de competências nas áreas sociais, dê um passo adiante neste sentido.

Por um lado, entendemos que tal se deve a uma tradição centralista predominante no nosso país, em que as principais receitas públicas são as ditas «soberanas», ou seja, impostos sobre o consumo e sobre o rendimento, lançados e cobrados centralmente, e que o Estado gere, nos termos do regime financeiro aplicável, aplicando a necessária lógica redistributiva que lhe compete, transferindo para os níveis de governo subnacionais (corri-

⁴ Segundo dados de Carvalho *et al.* (2014) para 2013, as receitas próprias cobradas (receitas totais deduzidas de transferências obtidas e de passivos financeiros) dos municípios portugueses cobriram, em média, apenas 70,5% das despesas correntes pagas.

gindo desequilíbrios horizontais e verticais). Mas, por outro lado, julgamos também ser urgente não só reconsiderar os critérios de redistribuição de tais receitas para os municípios, como também reforçar os poderes destes para arrecadar receitas próprias, nomeadamente mais alguma receita tributária, reduzindo a sua dependência desta redistribuição. Afinal, os municípios têm para si as não menos importantes receitas públicas resultantes de impostos sobre o património, de que o IMI é a principal.

Como explica Montalvo (2014, 144), a fim de revitalizar a democracia local, é importante dotar os municípios «de capacidade efetiva para formularem políticas locais com incidência na qualidade de vida das populações». Assim, se os municípios puderem exercer uma verdadeira autonomia tributária poderão avaliar melhor a necessidade de aumentar os seus impostos para a concretização das suas políticas, nomeadamente balanceando a capacidade financeira dos seus munícipes com o facto de tal medida ser sempre politicamente pouco popular. Deste modo, poder-se-iam evitar condicionamentos como os recentes por parte da administração central, que obrigaram os municípios que necessitaram de recorrer ao PAEL a colocar nos limites máximos as percentagens de todos os impostos e taxas que cobram.

Ainda assim, é provável que alguns municípios, pela sua dimensão e tipologia de população, condicionando a sua capacidade, tenham mais dificuldades em libertar-se da dependência de recursos redistribuídos pela administração central. Porém, uma importante contribuição positiva para a redução desta dependência na generalidade dos municípios portugueses acontecerá se estes dispuserem de mais discricionariedade na arrecadação de receitas fiscais, associada a alguma inovação na prestação de serviços, nomeadamente através de diferentes formas de cooperação municipal (proporcionando ganhos em outras receitas próprias ou eficiência e redução de despesas).

Corte-Real (2014, 281) realça também que «a dimensão, autonomia de decisão e a regulamentação autárquica [são] coadjuvantes nos ganhos de recuperação da situação financeira das autarquias».

O problema da (in)dependência financeira pode ser exacerbado e/ou prolongado para as comunidades intermunicipais, que têm receitas próprias, mas que dependem também de transferências da administração central e dos próprios municípios que as constituem (artigo 68.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro).

Em resumo, o reforço das receitas próprias, isto é, da independência financeira, permitirá aos municípios dispor verdadeiramente de autonomia administrativa e financeira, trazendo consigo maior procura de efi-

ciência na aplicação dos recursos e, sobretudo, maior responsabilização e dever de *accountability* para com as populações locais (já que as opções políticas passam a ter consequências financeiras mais diretas), contribuindo também para melhorar a transparência das suas contas (Jorge *et al.* 2011). Com efeito, será de esperar que o esforço dos municípios para aumentar as suas próprias receitas, dependendo menos de transferências, conduza a mais parcimónia aquando das decisões de onde aplicar os «seus dinheiros». Adicionalmente, cobrando mais dos seus munícipes, ser-lhes-á exigida mais prestação de contas sobre a aplicação de tais recursos.

Não obstante, tal reforço deve ser combinado com uma adequada redistribuição dos recursos fiscais coletados pela administração central, ou seja, um regime de transferências que necessariamente tem de continuar a existir para a administração local, para assegurar a correção de assimetrias e igualdade de oportunidades entre todos os cidadãos-munícipes.

Bibliografia

- Carvalho, João, M. José Fernandes, Pedro Camões, e Susana Jorge. 2014. *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses – 2013*, ed. de autor, publicação da Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas (OTOC).
- CCRE/CEMR. 2011/2012. *EU Subnational Governments: 2010 Key Figures*. Bruxelas: Dexia.
- Corte-Real, Isabel. 2014. «Pensar a Administração Local». *Revista de Administração Local*; 37 (261): 265-284.
- Jorge, Susana, Anna Francesca Pattaro, Patrícia Moura e Sá, e Rui Lourenço. 2011. «Local Government financial transparency in Portugal and Italy: a comparative exploratory study on its determinants», 13th Biennial CIGAR Conference – Bridging public sector and non-profit sector accounting, Ghent.
- Montalvo, António R. 2014. «A reforma do Estado e a participação cívica na administração local». *Revista de Administração Local*; 37 (260): 137-146.

Este estudo foi realizado no Centro de Investigação em Ciência Política (UIDB/CPO/00758/2020), Universidade do Minho/Universidade de Évora, e foi apoiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia e o Ministério da Educação e Ciência português através de fundos nacionais.