

12º CONGRESSO DA APDR

Viseu, Setembro de 2006

Mudança de Paradigma na Gestão Autárquica: Implicações sobre o Financiamento das Autarquias Locais em Portugal

José da Silva Costa

Faculdade de Economia da Universidade do Porto

(Rua Roberto Frias, s/n 4200 Porto, jcosta@fep.up.pt)

Resumo

É hoje consensual entre os especialistas na matéria que, no início do século XXI, as autarquias locais em Portugal estão perante um novo desafio: fazer a transição de um modelo de gestão claramente orientado para a resposta a necessidades de infra-estruturas e equipamentos para um modelo de gestão onde maior realce será atribuído à qualidade dos bens e serviços providos. Esta mudança de paradigma de gestão tem fortes implicações sobre a organização das autarquias locais, sobre os incentivos dados aos gestores autárquicos e sobre os modelos de financiamento autárquico. Neste estudo analisamos fundamentalmente as implicações da mudança de paradigma de gestão sobre o financiamento dos municípios Portugueses. Esta comunicação é uma reformulação de um contributo desenvolvido pelo autor sobre financiamento autárquico no âmbito de estudo prospectivo no âmbito da iniciativa da CCDR-N Norte 2015 e está estruturado em seis secções. Numa primeira secção, faz-se um diagnóstico sintético da situação actual do financiamento das autarquias locais em Portugal: Numa segunda secção, apresenta-se uma análise prospectiva da evolução do financiamento das autarquias locais. Numa terceira secção, faz-se uma análise SWOT do financiamento da Administração Local. Numa quarta secção identificam-se programas de acção, medidas / instrumentos de políticas públicas, etc., que permitam aperfeiçoar o financiamento das autarquias locais em Portugal. Numa quinta secção, analisamos as mudanças anunciadas para a Lei das Finanças Locais à luz das teses defendidas no presente estudo. Finalmente, numa sexta secção apresentamos algumas conclusões

Palavras-Chave: Modelos de Financiamento Autárquico; Gestão Autárquica; Finanças Locais; Portugal.

1. INTRODUÇÃO

No âmbito da iniciativa Norte 2015 fizemos um diagnóstico prospectivo sobre a evolução dos mecanismos de financiamento da Administração Local no Norte de Portugal no período 2007-2013. Este estudo foi objecto de divulgação num âmbito profissional, razão pela qual se entendeu proceder à sua reformulação para apresentação agora num âmbito mais académico. Apesar das alterações introduzidas, continua a ser um estudo com orientação prospectiva e tendo como objectivo a formulação de recomendação de programas e medidas de acção.

Como é do conhecimento geral, está em curso o processo de revisão da Lei das Finanças Locais. No momento em que a primeira versão deste trabalho foi elaborada não havia iniciado funções o grupo de trabalho nomeado para elaborar uma proposta de revisão da referida Lei. No momento em que procedemos à reformulação deste texto são conhecidas algumas orientações da referida reforma. Tendo em conta a informação já disponível, fazemos também o cotejo das propostas apresentadas com as mudanças previsíveis na referida Lei.

Com o presente trabalho pretende-se responder a um conjunto de preocupações que se inserem na definição do quadro de referência estratégico nacional para o período 2007-2013. Entre essas preocupações identificamos as seguintes perguntas:

- Qual a evolução previsível para os mecanismos de financiamento dos diversos níveis de Administração Local?
- Que tipo de reajustamentos será necessário efectuar em termos de Fundo Geral Municipal?
- Que mecanismos desenvolver para se associar o Fundo Geral Municipal à qualidade – custo - preço de provisão dos principais serviços públicos locais?
- Como reforçar o princípio do utilizador – pagador dos serviços públicos locais?
- Que mecanismos para assegurar o escrutínio público da relação qualidade/custo/preço dos principais serviços públicos locais?
- Como adaptar os instrumentos de financiamento da Administração Local à mudança gradual de paradigma do Município Executor para o Município Gestor?

- Como diminuir a importância da propriedade imobiliária como base de incidência dos Impostos Locais?
- Que novas competências tributárias efectivas?
- Que margem de manobra para a definição local das bases tributárias?
- Como tornar os mecanismos de contratualização financeira mais efectivos para a concretização das políticas públicas locais?
- Que mecanismos legais para aprofundar a contratualização público – privado?
- Que mecanismos de financiamento específicos para os Modelos de Associativismo Municipal, nomeadamente as áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais?

Este estudo está estruturado em seis secções. Numa primeira secção, faz-se um diagnóstico sintético da situação actual do financiamento da Administração Local. Numa segunda secção, apresenta-se uma análise prospectiva da evolução do financiamento da Administração Local nos próximos dez anos. Numa terceira secção, faz-se uma análise SWOT do financiamento da Administração Local. Numa quarta secção identificam-se programas de acção, medidas / instrumentos de políticas públicas, etc., que permitam aperfeiçoar o financiamento das autarquias locais em Portugal. Numa quinta secção, analisamos as mudanças anunciadas para a Lei das Finanças Locais à luz das teses defendidas no presente estudo. Finalmente, numa sexta secção apresentamos algumas conclusões.

2. DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO PRESENTE

2.1. Âmbito de Intervenção das Autarquias Locais

Tradicionalmente o Sector Público intervém na afectação dos recursos económicos, na redistribuição de rendimentos, na formulação e implementação de políticas de estabilização macroeconómica e na promoção do desenvolvimento económico. Quando se equaciona a repartição pelos diferentes níveis de governo, é claro que a estabilização macroeconómica caberá aos governos nacionais e supranacionais. A redistribuição de rendimentos deverá, igualmente, ser desempenhada pelos governos centrais, tendo em

conta que desta forma se reduzem as distorções nas decisões de localização dos agentes económicos.

A intervenção na afectação de recursos económicos poderá ser repartida por diferentes níveis de governo. Inclui-se aqui a actividade reguladora do funcionamento da economia (em geral da competência de governos nacionais ou supra nacionais), o fornecimento de bens públicos e bens mérito, a correcção de externalidades tecnológicas e a intervenção do sector público no fornecimento de bens privados (monopólios naturais). É ao nível do fornecimento de bens públicos e bens mérito que, com mais frequência, a repartição de funções se dá. Nessa repartição atende-se a aspectos como a maior ou menor rivalidade no consumo dos bens públicos, a maior ou menor homogeneidade de preferências por bens públicos, a existência de economias de escala no fornecimento dos bens públicos, etc.

A promoção do desenvolvimento, incluindo-se aqui o planeamento, pode igualmente ser repartida por diferentes níveis de governos. Esta repartição atende, por um lado à filosofia de intervenção do Sector Público (mais ou menos horizontal) e por outro às vantagens que decorrem do planeamento poder ser feito numa escala mais reduzida. Em geral, os governos locais desempenham mais funções ao nível do planeamento físico do que na promoção do desenvolvimento económico.

Razões de eficiência económica são normalmente apresentadas para justificar a descentralização política administrativa. Podemos identificar um conjunto de razões nomeadamente: menor distância das preferências dos cidadãos em relação à quantidade fornecida; maior visibilidade para os eleitores do custo de oportunidade da despesa pública; maior experimentação de soluções diferenciadas; maior possibilidade de comparação por parte dos contribuintes da relação entre benefícios recebidos e custos incorridos (*benchmarking*); possibilidade via mobilidade de maior adequação entre preferências dos cidadãos e oferta de bens e serviços públicos locais, etc.

Há, no entanto, limites aos benefícios decorrentes do processo de descentralização nomeadamente os custos associados à criação de novas autarquias (burocracia), a existência de economias de escala na provisão de bens e serviços públicos locais, a existência de externalidades espaciais, a homogeneidade das preferências dos cidadãos, a necessidade de assegurar níveis de provisão semelhantes para determinados bens mérito, a possibilidade

das autarquias locais se envolverem em políticas tipo jogo soma zero ou mesmo soma negativa, etc.

Decorrente do exposto, cabe às autarquias locais um papel importante na provisão de bens públicos locais, no planeamento territorial e em menor grau na promoção do desenvolvimento regional. Mais discutível é a sua intervenção na promoção de equidade entre os cidadãos.

Quando se fala de políticas de equidade, referimo-nos a maior parte das vezes a equidade interpessoal. Para se assegurar equidade interpessoal as políticas que serão adequadas estão associadas à intervenção do governo central através dos impostos (redistribuição via receita) e das despesas nomeadamente transferências e despesa pública em bens não transaccionáveis (redistribuição via despesa). Esta redistribuição orientada para as pessoas, conduzida pelo governo central, evita fenómenos de mobilidade indesejáveis.

Políticas de equidade definidas numa base territorial podem, contudo, ser adequadas quando a mobilidade dos cidadãos não é elevada ou indesejável (porque conduz a um crescimento das cidades para lá do nível óptimo), para atenuar as consequências decorrentes de indivisibilidade na provisão de bens e serviços públicos locais, e para introduzir discriminação positiva que favoreça o desenvolvimento das regiões menos prósperas.

2.2. Eficiência, Equidade e Financiamento das Autarquias Locais

Por razões de eficiência, o financiamento das autarquias locais deve ter em conta três grandes orientações. Primeiro, deve ser o mais neutral possível de forma a não distorcer as decisões de localização dos agentes económicos. Segundo, deve tornar claro para os contribuintes o custo de oportunidade associado aos bens e serviços providos. Terceiro, deve ter custos de administração tanto mais baixos quanto menor for a área de jurisdição da autarquia local.

Para se assegurar a neutralidade das receitas fiscais a nível local, estas devem ser obtidas recorrendo a impostos baseados no benefício, taxas, tarifas e preços. Porque nos

impostos se aplica o princípio da não consignação (receitas dos impostos locais financiam indistintamente as despesas públicas locais), temos de entender o princípio do benefício numa acepção geral. Nas taxas é possível fixar o seu montante em função duma contrapartida específica da autarquia, sendo certo este princípio não é seguido em muitas circunstâncias. Quando se recorre a impostos locais não repartidos de acordo com o princípio do benefício, deve ser assegurado um bom nível de harmonização fiscal.

A manutenção de baixos custos de administração interliga-se com a escolha entre separação da base de incidência dos impostos locais e impostos de sobreposição, bem como sobre quem é mais competente para cobrar impostos locais. Parece claro que para impostos de sobreposição a cobrança poderá ser mais eficaz quando é feita pelos serviços dependentes do governo central. Pode equacionar-se, no entanto, a possibilidade de criação de organismos próprios da administração local para a cobrança dos impostos locais com base de incidência própria.

O facto das receitas a nível local deverem ser, sempre que possível, obtidas atendendo ao princípio do benefício dos munícipes, reforça a necessidade de políticas de equidade territorial, geralmente através da implementação de um sistema de transferências intergovernamentais de natureza incondicional.

2.3. Caracterização do Financiamento das Autarquias Locais em Portugal

Os princípios enunciados atrás estão em grande parte contemplados na Lei das Finanças Locais em Portugal. O financiamento das autarquias em Portugal pode ser caracterizado pelo(a):

- Moderada competência fiscal das autarquias locais;
- Excessiva dependência da propriedade imobiliária como base fiscal e necessidade de ajustamentos em alguns impostos locais;
- Aproveitamento insuficiente das competências fiscais das autarquias locais;
- Adopção do princípio de que o governo central é mais competente a cobrar impostos do que os governos locais, embora haja a evolução recente aponte em sentido oposto;

- Recurso muito significativo a transferências incondicionais como regra no relacionamento financeiro entre governo central e municípios;
- Natureza redistributiva das transferências intergovernamentais;
- Limitada capacidade de endividamento dos municípios, com as restrições a aumentarem nos tempos mais recentes;
- Reconhecimento progressivo de que as autarquias locais asseguram maior eficiência e eficácia na afectação de recursos financeiros à satisfação de necessidades locais.

2.3.1. Moderada Competência Fiscal das autarquias Locais em Portugal

De forma a perspectivarmos a autonomia fiscal das autarquias locais em Portugal consideremos a classificação dos níveis de autonomia fiscal constantes do quadro 1. Como se pode observar neste quadro, o nível mais elevado de autonomia fiscal corresponde a uma situação em que as autarquias locais têm poder para fixar a base fiscal e a taxa. O extremo oposto corresponde a situação em que as autarquias locais dependem exclusivamente de transferências condicionais dos níveis de governo hierarquicamente superiores.

De acordo com a Lei das Finanças locais, e tomando como referencial os municípios, as receitas deste nível de governo local incluem o imposto municipal sobre transmissão onerosa de imóveis (IMT), o imposto municipal sobre imóveis (IMI), o imposto municipal sobre veículos, a derrama, rendimentos de bens próprios, taxas, tarifas, multas, e coimas fixadas por lei, o produto de empréstimos, heranças, legados, doações, encargos de mais valias destinados por lei aos municípios, alienação de bens próprios, participação nos lucros das sociedades e outras entidades.

À luz dos níveis de autonomia fiscal identificados no Quadro 1, a autonomia fiscal dos municípios em Portugal é relativamente reduzida. Tendo em conta a situação presente, os municípios podem fixar a taxa de impostos locais dentro de determinados limites no imposto municipal sobre imóveis - IMI (nível 3), podem decidir lançar ou não a derrama com taxas dentro de um determinado intervalo (nível 3+), podem cobrar taxas e tarifas (nível 4), beneficiam de impostos locais em que não podem fixar a base fiscal nem a taxa

como são o caso do IMT e do imposto sobre veículos (nível 5), recebem transferências incondicionais (nível 6), e beneficiam de transferências condicionais (nível 8).

Quadro 1 - Níveis de Autonomia Fiscal

Nível 1	Base fiscal dos impostos e taxa sob controlo das autarquias locais
Nível 2	Base fiscal fora do controle das autarquias locais; taxas sob seu controle
Nível 3	Base fiscal fora do controle dos governos locais; taxas sob seu controle dentro de determinado intervalo
Nível 4	Autarquias locais têm poder para lançar taxar e tarifas
Nível 5	Governos locais auferem de impostos locais, mas no têm poder para definir a base fiscal nem as taxas.
Nível 6	Governos locais participam nas receitas fiscais do governo central
Nível 7	Governos locais recebem transferências incondicionais
Nível 8	Governos locais recebem transferências condicionais

A competência fiscal dos municípios não tem sido fortemente alterada ao longo dos últimos vinte anos. Ocorreram algumas alterações nos impostos locais, sendo as mais significativas as que resultaram da reforma fiscal (extinção do imposto de contribuição predial e do imposto de mais valias e criação do imposto de contribuição autárquica) e mais recentemente da reforma da tributação do património (criação do imposto municipal sobre imóveis em substituição da contribuição autárquica e criação do imposto municipal sobre transacções de imóveis em substituição do imposto de sisa).

2.3.2. Excessiva Dependência da Propriedade Imobiliária como Base Fiscal

Como se referiu atrás, a concretização do princípio da neutralidade nas receitas fiscais a nível autárquico implica o recurso a impostos baseados no benefício e, como veremos, os impostos lançados sobre a propriedade imobiliária são bons deste ponto de vista. Com efeito, o IMI pode ser visto como um imposto baseado no benefício. Se o governo local faz obras nos arruamentos, se assegura a construção de jardins nas redondezas, se mantém as ruas bem iluminadas e limpas, etc. vai gerar benefícios para os proprietários, que verão as suas propriedades se valorizarem. O valor da propriedade incorpora, por um lado, o valor presente dos serviços públicos de que beneficia, e por outro, o valor presente dos impostos

que lhes estão associados. As decisões de localização dos agentes económicos não são distorcidas. Desta forma, os eleitores tenderão a “premiar” os governantes que lhes assegurem uma relação favorável entre benefícios decorrentes de serviços públicos e o custo dos impostos locais. Contudo, para que o IMI desempenhe este papel, é preciso que os valores matriciais sejam objecto de actualização frequente, caso contrário perde-se uma parte significativa das suas vantagens.

Outra vantagem do IMI está no facto de ser aceitável do ponto de vista da equidade, pois se assume que os serviços públicos são proporcionais ao valor da propriedade. Pode, eventualmente, levantar um problema de equidade entre gerações, pois se sobrecarrega mais os contribuintes com elevado património (gerações mais velhas). Esta questão pode vir a assumir uma importância crescente com a actualização do IMI, tendo em conta o elevado esforço que muitos portugueses fazem para adquirir a sua habitação (como é do conhecimento geral, a ausência de um mercado de arrendamento urbano transforma em proprietários cidadãos que em condições normais seriam arrendatários).

Apesar do problema de equidade entre gerações referido atrás, a substituição do imposto de contribuição autárquica pelo IMI (a par da substituição do imposto de sisa pelo IMT), vai permitir corrigir a grave situação de falta de equidade fiscal decorrente da não actualização dos valores matriciais e terá efeitos muito favoráveis do ponto de vista da eficiência (melhor adequação ao princípio do benefício) e da receita fiscal (decorrentes da actualização dos valores das matrizes e da interligação que se estabelece entre o IMI e o IMT). A subida previsível da receita fiscal do IMI tem, no entanto, alguns efeitos que devem ser equacionados, nomeadamente o aumento do peso das receitas provenientes da propriedade imobiliária (que é em geral se considera ser excessivo) e o aumento da desigualdade entre os municípios quanto à sua capacidade para gerar receitas. A subida das receitas vai permitir aos municípios uma análise mais criteriosa das taxas a fixar, mas tem muitas outras implicações que abordaremos à frente.

Se fazemos uma apreciação positiva do IMI, diferente avaliação é feita no que respeita ao IMT. Trata-se de um imposto que incide sobre as aquisições de património imobiliário e tem uma natureza cumulativa (incide sobre o valor de cada transacção sempre que o imóvel é transaccionado, estando previstas situações de isenção). Embora a harmonização fiscal esteja assegurada dado que os municípios não têm qualquer papel na

fixação da taxa, este imposto tem o inconveniente de sobrecarregar as gerações mais jovens (é pago no acto da aquisição do imóvel) e de diminuir a fluidez do mercado imobiliário (porque é possível que não seja repercutido para trás). Este imposto foi criado em substituição do imposto de sisa, imposto da mesma natureza, o que significa que o problema em parte se manteve. Chegou a estar planeado a substituição do imposto de sisa pelo IVA sobre imóveis novos e por um imposto de registo sobre a aquisição de imóveis usados. Este projecto tinha a vantagem de eliminar a dupla tributação (quer a sisa quer o IMT incidem sobre o IVA que os promotores não podem recuperar) mas não foi avante em consequência da dificuldade na fixação de uma taxa reduzida em sede de IVA. Apesar do IMT continuar a ter muitos dos defeitos da sisa, forem introduzidos mecanismos de combate à evasão e à fraude fiscal que induzirão uma melhoria substancial no desempenho deste imposto (para isso contribui igualmente a descida significativa nas taxas e um maior cruzamento de informação fiscal, nomeadamente com o IMT).

O peso da propriedade imobiliária nas receitas fiscais a nível autárquico é excessivo, não só pela importância que assumem o IMI e o IMT, mas também pela elevada proporção das receitas de taxas que são geradas pela actividade de construção (taxa de infra-estruturas urbanísticas e taxas cobradas sobre os mais variados factos correlacionados com a actividade de construção). Em consequência dessa percepção, alguns autores têm vindo a propor a criação de novos impostos locais, com particular realce para a criação de um imposto de sobreposição sobre o Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) que reverteria para os municípios (Baleiras, 2004). Outra solução poderia passar pela eliminação do IMT, aproveitando a oportunidade decorrente do crescimento da receita com a actualização das matrizes prediais. Contra qualquer uma destas soluções é avançado o argumento da estabilidade do sistema fiscal. Sendo defendida esta estabilidade, não faria sentido alterar novamente o regime da tributação do património, interessando então reduzir a taxa do IMI e compensar esta redução com a criação de novos impostos que aperfeiçoem o sistema fiscal local no sentido de ter em conta o benefício dos contribuintes. Assim, advoga-se a possibilidade de se lançar um imposto que capte receita da população flutuante dos municípios: por exemplo, contribuição sobre as dormidas em estabelecimentos com interesse turístico; contribuições sobre actividades de risco acrescido sobre o património local (Baleiras, 2004).

Embora se defenda a diminuição do peso da carga fiscal que recai sobre a propriedade, têm sido realçados alguns aspectos que poderão implicar um percurso em sentido oposto. Tendo como finalidade facilitar o controlo urbanístico, é referida a necessidade de aperfeiçoar o cadastro identificando terrenos com capacidade urbana e sem capacidade urbana. Este aperfeiçoamento é visto como potenciando a possibilidade de tributar terrenos como urbanos quando estão a espera da melhor oportunidade para serem urbanizados. Outras áreas de aperfeiçoamento da tributação local dizem respeito à tributação de mais valias dos particulares que resultem da intervenção dos municípios e à tributação de património abandonado.

2.3.3. Ajustamentos em Impostos Locais.

Além da criação de novos impostos, há ainda campo para aperfeiçoamentos noutros impostos locais. Entre esses aperfeiçoamentos, consideramos como fácil de implementar um ajustamento no imposto automóvel. No imposto municipal sobre veículos a base fiscal e a taxa estão fora do controlo dos municípios. Este imposto tem na sua génese o objectivo de fazer os utilizadores dos veículos participarem nos custos de manutenção das estradas. Ao reverter para os municípios, podemos inferir que está aqui em causa o objectivo de fazer os automobilistas participarem nos custos de manutenção das estradas sob responsabilidade municipal. Este desiderato colide, parcialmente, com o facto de haver veículos que circulam predominantemente num município diferente do seu registo, situação que acontece em empresas com sede fora do concelho. Nestes termos, tem vindo a ser referida (Baleiras, 2004) a necessidade de introduzir mecanismos de correcção na afectação da receita deste tipo de imposto, à semelhança do que ocorreu no passado com a derrama.

2.3.4. Aproveitamento das Competências Fiscais das Autarquias Locais.

Vimos anteriormente que as competências fiscais das autarquias locais são reduzidas. Apesar disso, o aproveitamento dessas competências tem sido insuficiente. Em geral, pode-

se afirmar que as autarquias só agora começam a ver na fiscalidade local uma via privilegiada para influenciar o seu futuro.

A derrama, imposto que incide sobre a quota principal de outro imposto (IRC) pode ser lançado pelos municípios sobre o rendimento das pessoas colectivas com sede/estabelecimento no concelho, sendo a taxa fixada pelo município num intervalo de zero a dez por cento. Inicialmente visto pelos municípios mais desenvolvidos como uma forma de exportar impostos para contribuintes fora do concelho, não surpreende que a solução seguida em muitos dos municípios tenha sido a de se optar pela taxa máxima, não se fazendo da escolha da taxa um instrumento de política local. A maior sensibilidade das empresas aos impostos e a maior concorrência entre municípios tem induzido, recentemente, uma maior atenção das autarquias locais à fixação da taxa ou mesmo opção por não tributação. Se no início ocorreu o erro de se optar frequentemente pela taxa máxima, agora assiste-se à possibilidade de os municípios se envolverem num jogo de soma negativa, com sucessivas descidas da taxa na expectativa de que essas descidas tenham um efeito significativo na atracção de investimento.

Do ponto de vista da neutralidade e da sua visibilidade para os contribuintes, as taxas e tarifas são uma excelente fonte de receita fiscal a nível local. Já não é tão claro que tenham baixos custos de administração quando os comparamos com a receita arrecadada.

As tabelas de taxas têm sido objecto de um renovado interesse por parte dos executivos camarários. Tal acontece por diversas razões: primeiro, para alguns municípios as taxas e tarifas começam a representar uma fatia significativa das receitas dos municípios; segundo, as tabelas são a expressão financeira de muitas políticas a nível local; terceiro, é ao nível destas receitas que verdadeiramente as soluções são diversificadas e onde os técnicos camarários podem desenvolver uma aproximação específica (embora se reconheça haver vantagens na existência de alguma harmonização de taxas e tarifas).

Na análise da receita das taxas e tarifas algumas questões têm sido objecto de atenção especial. Uma primeira, tem a ver com a adopção de metodologias adequadas de revisão e simplificação das tabelas de taxas. Uma segunda, relaciona-se com a necessidade de montagem de um sistema de informação adequado que permita o acompanhamento e controlo da cobrança deste tipo de receita. Uma terceira, tem a ver com a garantia dos contribuintes. As duas questões iniciais não implicam qualquer alteração de natureza legal

dependendo apenas da vontade política ao nível dos executivos camarários. Eventualmente, poderá caber ao poder central, ou aos organismos de coordenação dos municípios, um papel de harmonização para que não se venha a perder nesta matéria alguma possibilidade de comparar as tabelas (a Associação Nacional de Municípios Portugueses tem vindo a desenvolver algumas iniciativas nesta matéria). A terceira questão tem vindo a ganhar importância tendo sido objecto de referência no designado Relatório Silva Lopes sobre a reforma fiscal. Em actividades sem a natureza de serviço público podem os municípios ser tentados pela possibilidade de exportação de taxas. A competência para aprovar taxas ao nível local é da Assembleia Municipal e esta em princípio representa os munícipes. Os representantes dos eleitores possivelmente entendem o eventual efeito nefasto que a tentativa de exportação de taxas pode ter sobre as empresas localizadas no concelho e sobre a atracção de novos investimentos. Mas não deverá haver algum limite ao poder de fixação de taxas, particularmente nestes casos? A taxa, por definição é uma prestação obrigatória, bilateral e sem carácter de sanção. Pode, pois, argumentar-se que basta assegurar a proporcionalidade entre o valor da taxa e o valor da contrapartida. Acontece, no entanto, que para muitas taxas o referencial dificilmente pode ser o valor da contrapartida e se o encargo recai principalmente sobre contribuintes de fora do concelho, o elemento de autorização fica parcialmente posto em causa.

2.3.5. Os Fundos Municipais e o Fundo de Financiamento das Freguesias.

A utilização de impostos baseados no benefício, conjugada com a existência de diferente capacidade para financiar a provisão de bens e serviços públicos, bem como a ocorrência de diferentes custos na sua provisão, determina a intervenção do governo central numa lógica de equidade territorial redistribuindo recursos de umas autarquias locais para outras. Esta redistribuição de natureza territorial não está isenta de criticismo. Primeiro, há quem argumente que distorce as decisões de localização e induz ineficiência. Segundo, defende-se que deve assentar simplesmente numa comparação interpessoal e que não é claro que seja compatível com a redução da desigualdade entre cidadãos (defendem que os mais beneficiados são os ricos das autarquias pobres).

Apesar destas críticas, o pensamento dominante defende a redistribuição de natureza territorial, pois é preciso ter em conta que a equidade interpessoal não assegura, por si só, igual acesso a bens e serviços públicos. Para isso concorrem as indivisibilidades nas quantidades a prover, o diferente custo de provisão, a necessidade de promoção do desenvolvimento, etc.

É possível encontrar soluções diferenciadas no tipo de redistribuição que é assegurada. Uma primeira solução, consiste em recorrer a transferências condicionais, sendo esta via mais frequente quando o governo que concede a transferência pretende assegurar a prossecução de determinados objectivos. Tratando-se de transferências condicionadas, funcionam como um abaixamento do preço dos bens subsidiados (por exemplo, infra-estruturas) o que conduz a uma quantidade procurada mais elevada.

Uma segunda solução é recorrer a transferências incondicionais, sendo possível a este nível encontrar diversas variantes. Nalguns casos, as transferências incondicionais são definidas tendo em conta as necessidades básicas das autarquias locais. Esta aproximação é complexa porque é necessário definir o que se entende por necessidades básicas, tarefa trabalhosa dadas as numerosas definições e o carácter subjectivo na escolha dos critérios a seguir. Noutros casos, opta-se por uma solução tipo *revenue-sharing* em que o montante a distribuir está indexado à receita de determinados impostos e na distribuição pelas autarquias se adopta uma fórmula de repartição que atende a número de residentes, custos de provisão de bens públicos, carências, esforço fiscal a nível local, etc. Esta solução tem a vantagem de ser fácil de perceber e de assegurar a independência do financiamento autárquico em relação aos partidos políticos no poder em cada nível de governo.

Em matéria de transferências do governo central para os municípios a Lei das Finanças Locais contemplou até agora a existência de três fundos: Fundo de Base Municipal, Fundo Geral Municipal e Fundo de Coesão Municipal. O Fundo de Base Municipal visa dotar os municípios de capacidade financeira mínima, sendo repartido por igual por todos os municípios. O Fundo Geral Municipal financia a provisão de bens públicos e bens de mérito a nível local e atende fundamentalmente às necessidades e a custos de provisão (embora de uma forma indirecta). O Fundo de Coesão Municipal tem objectivos de equidade territorial, sendo esta redistribuição feita com base num índice de

carência fiscal (diferença entre a capitação média nacional dos impostos municipais e a capitação no município) e num índice de desigualdades de oportunidades.

Os montantes dos fundos referidos atrás são inscritos pelos municípios 60% como receitas correntes e 40% como receitas de capital, sendo transferidos seguindo o regime de duodécimos. Esta rigidez na afectação dos fundos municipais, justificada nas primeiras versões da Lei das Finanças Locais, é hoje em dia muito limitativa da acção dos municípios quando muitos dos investimentos foram realizados e agora se põe mais problemas com a exploração das infra-estruturas criadas.

Embora a filosofia de repartição dos fundos não tenha sido alterada substancialmente, ocorreram sucessivas mudanças nos critérios de repartição da parte que corresponde grosso modo hoje em dia ao Fundo de Geral Municipal. A necessidade de estabilidade de receita é reconhecida pela generalidade dos intervenientes no processo e isso reflectiu-se por diversas vezes na garantia de receita sempre que os critérios de repartição são alterados. Os aspectos mais relevantes a necessitar de mudança são, a nosso ver, a introdução de um indicador de esforço fiscal, que induza uma efectiva procura de receita fiscal por parte dos municípios e compense os municípios com base fiscal mais débil e o reforço do fundo de coesão que permita a médio prazo fazer face à clara debilidade dos municípios mais pobres decorrentes da implementação em pleno do IMI e IMT.

Uma particularidade da actual Lei das Finanças Locais é de prever, também, transferências para as freguesias (Fundo de Financiamento das Freguesias). Trata-se de uma alteração importante porque as freguesias vêm desta forma assegurado o financiamento de uma forma mais independente do que acontecia anteriormente. Nesta matéria, há espaço para o reforço das atribuições e competências das freguesias de maior dimensão, e consequentemente das verbas atribuídas a este nível de autarquia, para lá do eventual reforço de outras receitas, nomeadamente taxas, tarifas, preços, multas e coimas. Este reforço, dependente do aumento das atribuições e competências das freguesias de maior dimensão, assume uma importância estratégica fundamental tendo em conta os movimentos populares em favor da criação de novos municípios. Embora se refira apenas a possibilidade de definição de competências diferenciadas conforme a dimensão das freguesias, admite-se que num processo de reforma mais aprofundada se pode igualmente adoptar esse princípio para os municípios.

2.3.6. Moderada Capacidade de Endividamento das Autarquias Locais

A capacidade de endividamento dos municípios é fortemente restringida. De acordo com o artigo 24 da Lei das Finanças Locais, os empréstimos de curto prazo contraídos para fazer face a dificuldades de tesouraria não podem ter um montante médio anual que exceda 10% das receitas do município provenientes do Fundo Geral Municipal e Fundo de Coesão Municipal. O serviço da dívida de empréstimos a médio e longo prazo (financiando investimento ou o reequilíbrio financeiro dos municípios) não pode exceder o maior dos limites do valor correspondente a três duodécimos do Fundo Geral Municipal e Fundo de Coesão Municipal ou a 20% das despesas de investimento realizadas no ano anterior. Esta necessidade de restrição da capacidade de endividamento tem como finalidade assegurar a condução da política macroeconómica por parte do governo central e evitar situações de falência técnica por parte dos governos locais. Com a aprovação da lei do orçamento de 2003, estes limites foram reduzidos a metade. Foram, igualmente, reduzidas as situações de excepção que não contavam para estes limites, e fixada a regra de que o endividamento global dos municípios não poderia ultrapassar o valor de 2001. Estas limitações mantêm-se até à actualidade, embora se tenha repostos alguns investimentos considerados como situação de excepção, o que atendeu fundamentalmente às dificuldades de execução de investimentos com recurso a fundos comunitários.

A informação mais recente sobre a evolução do endividamento municipal confirma que este nível de governo cumpriu, no essencial, as limitações fixadas. Dizemos no essencial porque algumas formas escondidas de endividamento terão sido usadas pelos municípios, o que conduz necessariamente à necessidade de aperfeiçoamento das regras em vigor. Para lá desse aperfeiçoamento, parece haver um consenso entre os especialistas que seria mais adequado fixar limites ao endividamento e abandonar-se os limites ao serviço da dívida. Além disso, tem sido advogada alguma flexibilização na forma como se efectuam os pagamentos das participações de fundos comunitários. Por exemplo, admitir a possibilidade de pagamentos contra facturas e não contra recibos.

Tem sido referida a necessidade de excluir do limite do endividamento investimentos que comprovadamente asseguram um fluxo de receitas futuras que mais do que cobrem o

seu valor. Um exemplo referido é a construção de parques de estacionamento que por dificuldades de endividamento dos municípios estão a ser construídos numa lógica de parceria com o sector privado mas em condições desfavoráveis para as autarquias.

2.4. Procedimentos Orçamentais, Transparência da Gestão Autárquica, Simplificação de Procedimentos.

Os procedimentos orçamentais ao nível das autarquias locais, e em particular ao nível dos municípios, carecem de uma profunda reforma. Parece ser consensual a adopção de uma perspectiva de orçamento plurianual, eventualmente por mandato, de forma a poder-se mais facilmente assegurar a consolidação orçamental. Em conjunto com esta perspectiva plurianual, deveria adoptar-se um critério de equilíbrio orçamental mais rigoroso. O conceito de equilíbrio orçamental receitas correntes – despesas correntes é demasiado permissivo (embora se tenha de ter em conta os limites ao endividamento em vigor). A adopção do conceito de equilíbrio receitas efectivas – despesas efectivas (não se consideram as despesas e as receitas relativas a passivos financeiros) é, no curto e médio prazo, muito exigente, mas poder-se-ia equacionar a implementação do equilíbrio do orçamento primário (às despesas efectivas retirar-se-iam os juros da dívida) como acontece no Orçamento do Estado.

A necessidade de transparência no funcionamento financeiro das autarquias locais deve induzir outras alterações. Entre essas alterações, consideramos particularmente importantes as que se referem a concessões de subsídios em espécie sob as mais variadas formas. Esta alteração implica um processamento contabilístico mais detalhado, com a eventual quantificação do valor dos bens e serviços entregues a título gratuito e a correspondente inscrição na contabilidade do correspondente subsídio. Esta filosofia permitiria um aprofundamento da gestão das autarquias locais e um maior controlo dos apoios concedidos pelas autarquias.

A adopção de auditorias externas à gestão das autarquias locais é uma das medidas que poderá ter um alcance enorme na transparência da gestão das autarquias locais. Primeiro, será uma forma de sinalização de transparência por parte dos responsáveis políticos. Segundo, terá um impacto interno importante sobre a eficiência e eficácia do

funcionamento dos diversos serviços. Terceiro, contribuirá para a diminuição da assimetria de informação, o que poderá reduzir o enviusamento que os eleitores têm para premiar eleitoralmente os candidatos que apresentam investimentos geridos numa lógica de ciclo eleitoral.

Outras mudanças necessárias no funcionamento financeiro das autarquias estão associadas a alterações mais amplas na administração pública. Entre as múltiplas alterações que são urgentes, reputamos de fundamentais a introdução de incentivos como forma de prémio aos funcionários cumpridores e a simplificação de procedimentos. É consensual, hoje em dia, a visão de que os procedimentos burocráticos ao nível das autarquias são excessivos, justificando-se eliminar o que não é preciso, fazer reengenharia de procedimentos no sentido de reduzir tempos de resposta e custos de operação, e ajustar muitos actos administrativos de forma a que os municípios paguem taxas próximas do custo da contrapartida. Outra alteração de grande alcance é colocar o município em primeiro lugar, o que implica adoptar modalidades mais modernas de relacionamento com os contribuintes (factura global, pagamento por ATM, informação disponível na NET, criação de lojas do município, etc.).

Especialistas com elevado conhecimento da prática de gestão financeira das autarquias locais em Portugal têm referido, igualmente, à crónica prática de sobre orçamentação nos municípios, defendendo-se uma maior actuação das entidades com função de inspecção nesta área.

2.5. O Papel das Grandes Áreas Metropolitanas e Comunidades Urbanas.

Criadas recentemente, as Grandes Áreas Metropolitanas (GAM) e as Comunidades Urbanas (COMURB) têm legitimidade política indirecta. Esta ausência de legitimidade política directa tem implicações muito importantes sobre o funcionamento financeiro deste nível de autarquia local. Com efeito, de acordo com a lei 10/2003 de 13 de Maio, são receitas das GAM e das COMURB o produto das contribuições dos municípios que as integram, as transferências do Orçamento do Estado, as transferências dos municípios (no caso de competências delegadas por estes), as transferências resultantes de contratualização com a administração central ou com outras entidades públicas ou privadas, os montantes de

co-financiamento comunitário que lhe sejam atribuídos, as dotações, subsídios ou participações de que venham a beneficiar, as taxas devidas pela prestação de serviços, o produto da venda de bens e serviços, o rendimento de bens próprios, o produto da sua alienação ou da atribuição de direitos sobre eles, quaisquer acréscimos patrimoniais, fixos ou periódicos, que a título gratuito ou oneroso, lhes sejam atribuídos por lei, contrato ou outro acto jurídico e quaisquer outras receitas permitidas por lei.

Como decorre da listagem de fontes de receita, as GAM e as COMURB têm poucas competências fiscais, apenas podendo lançar taxas por contrapartida de serviços prestados. Esta reduzida competência fiscal destas entidades constitui uma forte limitação ao seu funcionamento, evidenciando por parte do legislador o claro objectivo de orientar a acção das GAM e COMURB para a internalização de externalidades territoriais ao nível municipal, a oferta conjunta de bens e serviços com economias de escala e a prossecução de projectos de interesse supra municipal sem que verdadeiramente se abra caminho à criação de um novo nível de autarquia local, reforçando a ideia de que estamos perante pessoas colectivas públicas de natureza associativa e de âmbito territorial.

3. CONDICIONANTES DA REFORMA EM CURSO – ANÁLISE PROSPECTIVA

Num horizonte temporal de dez anos qualquer análise prospectiva sobre a evolução do financiamento das autarquias locais tem de assentar num conjunto de condições que vamos designar por cenários. Como decorre do exposto atrás, embora se possa estabelecer um conjunto de princípios para que o financiamento das autarquias locais assegure eficiência, eficácia e equidade, as soluções adoptadas dependem da filosofia de intervenção do poder político, nomeadamente no que respeita às opções por maior ou menor descentralização administrativa e ao recurso a soluções mais centralistas ou mais desconcentradas de intervenção da administração central. Em última instância, a solução que progressivamente vier a ser adoptada vai depender da capacidade de afirmação dos defensores de políticas com uma base territorial mais forte, em contrapartida a políticas verticais de natureza sectorial.

Tendo em conta a situação presente, três cenários principais se colocam. O primeiro, que apelidamos de CENÁRIO DE ESTABILIDADE, fundamentalmente aperfeiçoa o

modelo existente, assegurando que as GAM e as COMURB mantêm a sua natureza associativa e sem grandes poderes fiscais, e com legitimidade democrática indirecta. Corresponde a um cenário cauteloso que ganha força num contexto de políticas públicas desenvolvidas numa clima de consolidação orçamental. O segundo é um CENÁRIO DE AJUSTAMENTO SUCESSIVO, correspondendo ao aproveitamento do quadro legal previsto na lei 10/2003, que prevê a fusão de GAM e COMURB ou em alternativa a afirmação no terreno de um modelo de organização da administração desconcentrada do Estado que viabilize a médio prazo o processo de regionalização. Um terceiro cenário é um CENÁRIO DE RUPTURA. Este cenário é o mesmo provável, porquanto é previsível que seja necessário um referendo à regionalização onde os defensores do sim continuam a ter os problemas não resolvidos no referendo anterior (nomeadamente a delimitação geográfica) com a agravante que agora se vive num contexto de consolidação orçamental e de grave crise estrutural com alguns sectores sujeitos a uma forte concorrência internacional.

3.1. Cenário de Estabilidade.

No contexto em que vivemos, em que a preocupação central é a consolidação orçamental e a competitividade da economia portuguesa, este cenário é muito provável. Os esforços serão encaminhados para grandes reformas na administração pública e dificilmente se poderá esperar que as políticas territoriais com natureza horizontal adquiram o estatuto que conduza a uma mudança do quadro institucional existente. A preocupação com a estabilidade das soluções adoptadas será grande, haverá um número significativo de defensores da ideia que a reforma da tributação do património começa a dar os seus frutos e que é preciso dar tempo para que se faça um balanço adequado dos resultados obtidos. Os ajustamentos que se farão serão pontuais e em consonância com os graus de liberdade gerados pelo aumento da receita do IMI e IMT. Neste contexto, a grande questão será saber como vai ser aproveitado este aumento de receita municipal. Aqui põem-se diversas alternativas. A primeira alternativa, de iniciativa dos municípios, será a diminuição da taxa de IMI, evitando desta forma um agravamento excessivo da carga fiscal dos contribuintes locais. Uma segunda alternativa, de iniciativa do governo central, será a de aproveitar para transferir mais competências para os municípios/GAM e COMURB aproveitando o

acréscimo de receita do IMI e IMT. Esta solução poderá passar por estabelecimento de garantias de receita, e como referimos atrás, por ajustamentos nos fundos municipais.

Uma terceira alternativa, consistiria em manter no essencial a natureza do financiamento autárquico, mas introduzindo alguma diferenciação fiscal. Uma matéria que tem sido sistematicamente endereçada é o peso excessivo das receitas municipais tendo por base fiscal o património imobiliário urbano. Esta constatação tem conduzido a que se inventarie como proposta de reforma das finanças locais a criação de um imposto de sobreposição sobre o rendimento das pessoas singulares (com os municípios a poderem fixar a taxa dentro de um determinado limite). Uma solução possível seria a troca pela diminuição das transferências do Fundo de Base Municipal (veja-se Rui Baleiras, 2004). Esta solução, no contexto de aumento da carga fiscal local, só seria suportada politicamente se paralelamente houvesse um ajustamento na taxa de IRS para que os contribuintes não vissem a sua taxa de IRS alterada, caso os municípios optassem pela taxa mínima (neste caso a opção por uma taxa acima da taxa mínima teria que ser justificada com a oferta de bens e serviços públicos locais). Outra solução possível seria a criação deste imposto de sobreposição em contrapartida da diminuição da tributação do património.

Num cenário de estabilidade, pequenos aperfeiçoamentos das finanças locais são muito prováveis, como os já referidos na secção anterior relativamente ao imposto automóvel, à introdução de um critério de esforço fiscal na repartição dos fundos municipais, ao desaparecimento da regra fixada para as transferências intergovernamentais relativamente à divisão em receitas correntes e de capital, regras de equilíbrio orçamental, limites à dívida municipal, medidas para favorecer a transparência da gestão, regulamentação mais rigorosa da celebração de contratos programa entre administração central e administração local etc. Uma área que constitui uma oportunidade de aumento de receita municipal diz respeito a taxas e tarifas, com especial incidência naquelas que induzem maior eficiência e poupança de recursos escassos (taxas ambientais, tarifas da água, saneamento básico, etc.). Não é de excluir, neste âmbito, a possibilidade de, pela primeira vez em Portugal, se virem a lançar taxas para combater a congestão de tráfego nos centros das cidades de maior dimensão.

Neste cenário, as restrições ao endividamento municipal não serão diminuídas, antes pelo contrário aperfeiçoadas de forma a limitar formas encapotadas de endividamento

autárquico. Então, as autarquias terão que recorrer a outras formas de financiamento. Entre as diversas alternativas, incluímos a de comprometer receitas correntes futuras como contrapartida de investimentos, outra será a de aproveitar as possibilidades oferecidas pelas parcerias sector público - sector privado, ou eventualmente recorrer a venda de património ou cruzar cedência de património com promoção de investimentos municipais. É de realçar a importância que as parcerias público - privadas tenderão a assumir, o que levanta necessariamente a questão de saber se as autarquias locais estão em condições técnicas de negociar uma correcta partilha de riscos e se não vão cair numa situação em que assumem riscos excessivos.

Neste cenário de estabilidade é previsível que as GAM e COMURB venham a ter uma amplitude de intervenção muito semelhante à que existia nas associações municipais, entretanto extintas, com o financiamento a ser predominantemente feito com recurso a transferências condicionais. Neste caso, não se criarão as condições para um aprofundamento do modelo, sendo a intervenção das GAM e COMURB marginal, comparativamente à intervenção dos municípios. Eventualmente, estas associações municipais terão uma intervenção acrescida na gestão de projectos de interesse supra municipal sendo interlocutores privilegiados dos organismos desconcentrados da administração central.

Neste cenário de estabilidade é possível que se venha a reforçar ligeiramente as competências e atribuições das freguesias de maior dimensão dando-lhes maiores possibilidades de recolha de receitas de taxas e tarifas e aumento das transferências intergovernamentais dirigidas a este nível de autarquia local.

3.2. Cenário de Ajustamento Sucessivo

Neste cenário, o poder político reconhece a necessidade de políticas públicas com um dimensão territorial, mas admite-se que a consolidação orçamental e as dificuldades no terreno aconselham uma aproximação cautelosa. A grande dúvida neste cenário é saber qual o percurso de sucesso. Um percurso possível seria, em primeiro lugar, a afirmação no terreno das GAM e COMURB com a adopção de uma filosofia de fazer pouco mas bem.

Uma vez feito isto (uma vez transferido com êxito um primeiro conjunto de competências), criação de incentivos à fusão (definição de um segundo conjunto de transferências para associações que tenham uma escala mínima e respectiva contratualização). Terceiro, uma vez implementada com êxito esta fase, atribuição de competências fiscais próprias a este tipo de associação com o alargamento das receitas fiscais. Quarto, eventual atribuição de legitimidade democrática directa aos órgãos destas associações, o que corresponderia a abandonar a sua natureza de pessoa colectiva de natureza associativa. Eventualmente esta fase poderia não ser implementada, caso o poder político pretendesse evitar a criação na prática de um nível intermédio de autarquia local.

Neste cenário e numa fase adiantada da consolidação das GAM e COMURB, seria claramente ajustada a criação de um imposto de sobreposição sobre o rendimento, com a natureza apresentada anteriormente. Os problemas de mobilidade dos contribuintes seriam menos importantes. Por outro lado, para evitar a sobrecarga dos contribuintes a taxa de IRS poderia ser ajustada, tal como se referiu atrás. As alterações conducentes ao aperfeiçoamento das finanças locais (referidas anteriormente) ao nível das finanças municipais poderiam ser implementadas à medida que se vai afirmando no terreno este tipo de associações municipais. Num cenário destes, as CCDR continuariam a ter um papel decisivo como interlocutores da administração central com as GAM e COMURB.

Uma alternativa a esta evolução seria proceder a uma maior desconcentração da administração central compatibilizando-a com o espaço geográfico de jurisdição das CCDR de forma afirmar no concreto este tipo de organização territorial e assim permitir a médio prazo avançar para um processo de regionalização.

3.3. Cenário de Ruptura

Neste cenário, menos provável tendo em conta a situação conjuntural e estrutural da economia portuguesa, conjuga-se o grande esforço de reforma da administração pública com o processo de descentralização administrativa. A ideia fundamental é que, contrariamente ao que a maioria dos economistas liberais pensam, a criação de regiões administrativas e a correspondente transferência de competências e meios financeiros para as regiões administrativas trará ganhos de eficiência e maior disciplina orçamental. A

criação de regiões administrativas implicaria a atribuição a este nível de competências fiscais, sendo claramente adequado para este nível de governo local a possibilidade de lançamento de um imposto de sobreposição sobre o rendimento do mesmo tipo do que seria criado no cenário anterior. A diferença fundamental seria a rapidez com que as transformações ocorreriam, com uma mais rápida transferências de competências e uma mais rápida desconcentração de serviços da administração central. No contexto da criação de regiões administrativas seria adoptado um processo de atribuição de transferências do governo central seguindo uma fórmula, um pouco à semelhança do que acontece com os municípios. Os aperfeiçoamentos inventariados atrás para as finanças locais (em particular dos municípios) continuariam a ser necessários.

4. ANÁLISE SWOT DO FINANCIAMENTO AUTÁRQUICO

Decorre da análise feita nas secções anteriores, que independentemente do cenário considerado, os municípios dispõem de algum controle sobre a evolução futura do seu financiamento. Faz, pois, todo o sentido que se construa uma matriz SWOT (pontos fortes/fracos e oportunidades/ameaças) da evolução do financiamento da Administração Local no horizonte temporal definido.

O financiamento autárquico é marcado por uma forte diversidade. Para um número muito significativo de municípios não se vislumbra, apesar dos esforços recomendados para obtenção de receita fiscal, outra alternativa que não seja a de uma forte dependência das transferências intergovernamentais. Nos municípios mais desenvolvidos e mais urbanizados um ponto forte está relacionado com a importância que o património imobiliário aí assume, o que com a recente reforma da tributação do património gera uma oportunidade de acréscimo de receita e uma maior dispersão no peso das receitas próprias nas receitas totais dos municípios.

Quadro 2 – Pontos Fortes e Pontos Débeis do Financiamento das Autarquias Locais

Pontos Fortes	Pontos Fracos
Municípios mais desenvolvidos com base fiscal significativa.	Muitos municípios com dispersão do povoamento com implicações no custo de provisão de infra-estruturas, bens públicos e bens mérito.
Alguns Municípios têm uma população residente relativamente jovem.	Base fiscal débil em muitos dos municípios.
	Níveis de formação do pessoal não são os mais adequados para obtenção de ganhos de produtividade com a utilização de novas tecnologias
	Dispersão dos valores das taxas e tarifas.
	Nível elevado de endividamento.
	Esgotamento do modelo de financiamento assente na propriedade imobiliária e aumento dos perímetros urbanos.
	Custos de manutenção e de operação com tendência para aumentar no médio prazo.
	Municípios menos desenvolvidos com população residente envelhecida e a diminuir.
	Situação conjuntural e estrutural da economia em grande parte dos municípios da região.

Os pontos de debilidade, infelizmente, são em maior número do que os pontos fortes, conforme a lista por nós identificada no quadro acima. Destacamos em particular as dificuldades que advirão nos próximos anos para o financiamento autárquico da erosão da base fiscal em consequência da profunda reestruturação que os sectores da indústria transformadora sofrerão. Essas dificuldades não só trarão restrições do lado da receita, como poderão aumentar a pressão do lado da despesa, pois as autarquias locais sentirão uma maior responsabilização para implementar políticas redistributivas, tarefa que deve competir principalmente ao governo central.

Embora o diagnóstico da situação presente seja um pouco sombrio, há algumas oportunidades nos próximos anos para aumentar o financiamento das autarquias locais. A principal oportunidade, válida principalmente para os municípios mais urbanizados, resulta do acréscimo de receita fiscal do IMI que vem dar alguma margem de manobra aos municípios em matéria de política fiscal. Mas como se pode observar no quadro 3, outras oportunidades poderão ser aproveitadas. Podemos dizer que uma parte importante das oportunidades estão associadas a uma mais profunda utilização do princípio do utilizador pagador na fixação das taxas e tarifas municipais, a uma melhor adaptação dos impostos locais ao princípio do benefício dos contribuintes, ao aproveitamento da alavancagem financeira gerada pelas parcerias público - privadas e a uma utilização mais profunda das tecnologias de informação.

As ameaças não devem ser ignoradas pelos municípios. Realçamos em particular o crescimento previsível dos custos de manutenção e operação de serviços e infra-estruturas, a possibilidade dos municípios comprometerem receitas correntes futuras para financiar ou garantir o financiamento do investimento e uma partilha inadequada dos riscos nas parcerias público - privadas.

Quadro 3- - Oportunidades e Ameaças para o Financiamento das Autarquias Locais

Oportunidades	Ameaças
Acréscimo de receitas nos municípios mais desenvolvidos, decorrente da reforma do património.	Maior restrição nos mecanismos de endividamento.
Criação de novos impostos e surgimento de novos factos sobre os quais se podem lançar taxas e tarifas (taxas ambientais).	Comprometimento de receitas correntes futuras para garantir investimentos no presente.
Actualização das tabelas de taxas e tarifas (harmonização dos valores).	Partilha inadequada dos riscos nas parcerias sector público-sector privado.
Implementação de parcerias público - privadas.	Reforço de medidas de equilíbrio orçamental para assegurar a compatibilidade com políticas macroeconómicas.
Novas formas de gestão pública.	Crise económica com reflexos na base fiscal.
Margem de progressão elevada em termos de ganhos de produtividade e redução de custos.	Maior exigência na qualidade dos serviços prestados com reflexo nas necessidades de financiamento.
Formas mais modernas de relacionamento com os contribuintes com impacto positivo na receita fiscal.	Custos de manutenção vão crescer com reflexos nas necessidades de financiamento.
	Envelhecimento e perda de população nos municípios do interior.
	Transferências para os municípios de atribuições e competências sem o correspondente suporte financeiro.

5. PROGRAMAS E MEDIDAS DE REFORMA DO FINANCIAMENTO AUTÁRQUICO.

No quadro previsível para o financiamento das autarquias locais em Portugal uma responsabilidade acrescida caberá ao governo central. Competirá ao governo central em primeiro lugar inverter o movimento de centralização implementado ao longo dos últimos anos, agravando ainda mais as dificuldades estruturais da economia das diferentes regiões. Em segundo lugar, caberá ao governo central um papel decisivo na atracção de investimento directo estrangeiro, na diversificação produtiva e no apoio à reestruturação dos sectores sobre forte concorrência internacional. Em matéria de financiamento das autarquias locais, o governo central deverá assegurar estabilidade no financiamento, deve dar maior liberdade fiscal às autarquias locais, deve monitorizar a relação qualidade/custo

dos bens e serviços públicos locais, deve providenciar para que novas competências sejam acompanhadas de novas fontes de receita e deve desenvolver políticas para aumentar a transparência da gestão autárquica e a monitorização dessa gestão por parte dos municípios.

Um papel importante poderá ser desempenhado pelas autarquias locais na vertente de aumento de receitas, melhor adequação das receitas aos princípios do benefício e utilizador/pagador, simplificação de procedimentos, transparência da gestão e relacionamento com os municípios.

No quadro 4 apresentamos uma listagem sintética dos programas/medidas que poderiam ser desenvolvidas no horizonte temporal da nossa análise de forma a assegurar uma melhoria no financiamento das autarquias locais e qual o nível de governo responsável pela sua implementação.

Quadro 4 – Programas/Medidas para Melhoria do Financiamento das Autarquias Locais

Programas/Medidas	Responsabilidade de implementação
1. Aperfeiçoar os Procedimentos Orçamentais	
1.1. Orçamentos pluri -anuais (mandato)	Governo Central / Municípios
1.2. Alterar regras de equilíbrio orçamental	Governo Central
1.3. Criação de comissões especializadas nas Assembleias Municipais para apreciar o orçamento e a execução orçamental.	Governo Central / Municípios
1.4. Debates públicos sobre orçamento.	Municípios
1.5. Orçamentos de base zero.	Municípios
1.6. Adjudicações recorrendo ao critério do valor presente de custos futuros.	Municípios
1.7. Consolidação de contas	Municípios
1.8. Maior controlo sobre práticas de sobre orçamentação	Governo Central
2. Aumentar a Transparência da Gestão	
2.1. Certificação externa das contas	Municípios
2.2. Valorar subsídios em espécie	Municípios
2.3. Identificação de compromissos assumidos.	Municípios
2.4. Proibição de técnicas de ocultação de dívidas.	Governo Central
2.5. Certificação profissional dos funcionários responsáveis pela gestão financeira	Governo Central
2.6. Obrigatoriedade de publicação de indicadores de gestão	Governo Central
2.7. Divulgação de estudos comparativos de indicadores de gestão	Governo Central
2.8. Aumentar a legibilidade dos documentos orçamentais	Municípios
3. Reduzir Custos, Desburocratizar, Melhorar Relacionamento com Contribuintes	
3.1. Eliminar procedimentos desnecessários	Municípios
3.2. Privilegiar certificação à posteriori	Governo Central / A. Local
3.3. Proceder a reengenharia de procedimentos	Municípios
3.4. Modernizar o relacionamento com os contribuintes	Municípios
3.5. Integrar os sistemas de informação	Governo Central / Municípios

Quadro 4 – Programas/Medidas para Melhoria do Financiamento das Autarquias Locais (continuação)

Programas/Medidas	Responsabilidade de implementação
4. Aproveitar as Competências Fiscais dos Municípios	
4.1. Actualizar tabelas de taxas e tarifas	Municípios
4.2. Maior monitorização das receitas de taxas e tarifas (gestão tipo A/B/C)	Municípios
4.3. Melhor adaptação ao princípio do utilizador - pagador.	Municípios
4.4. Criação de taxas com reflexos favoráveis no ambiente e poupança de rec. naturais	Governo Central / Municípios
4.5. Maior monitorização da escolha da taxa nos impostos locais	Governo Central / Municípios
4.6. Harmonização das tabelas de taxas e tarifas	GAM/COMURB/ Municípios
4.7. Assegurar a cobrança de impostos locais	GAM/COMURB/ Municípios
5. Introduzir Alterações nos Impostos Locais	
5.1. Ajustamento no imposto automóvel	Governo Central
5.2. Extinção do IMT? (em troca da não redução das taxas de IMI)	Governo Central/ Municípios
5.2. Criação de imposto visando o combate da especulação imobiliária?	Governo Central/ Municípios
5.3. Criação de um imposto sobre dormidas em estabelecimentos com interesse turístico?	Governo Central / Municípios
5.4. Criação de impostos sobre actividades que geram custos para os municípios (exemplo – limpeza de florestas)	Governo Central / Municípios
5.5. Criação de uma derrama sobre a contribuição de IRS, harmonizada ao nível das GAM e COMURB (em troca de novas competências)	Governo Central/ GAM/COMURB
5.6. Possibilidade das Assembleias Municipais concederem dentro de determinados limites isenções fiscais.	Governo Central / Municípios
6. Desenvolver Novas Fontes de Receita	
6.1. Aproveitar a alavancagem financeira das parcerias publico – privadas.	Municípios/GAM/COMURB
6.2. Criação de empresas de capitais maioritariamente públicos	Municípios/GAM/COMURB
6.3. Agilizar a gestão das empresas de capitais maioritariamente públicos	Municípios/GAM/COMURB
7. Endividamento Municipal	
7.1. Limites fixados ao montante da dívida e não ao serviço da dívida.	Governo Central
7.2. Desenvolvimento dos empréstimos obrigacionistas	Governo Central / Municípios
7.3. Evitar medidas transitórias e não transparentes de limitação da dívida municipal	Governo Central
8. Introduzir Ajustamentos nas Transferências do Governo Central	
8.1. Reforçar o Fundo de Financiamento das Freguesias	Governo Central
8.2. Reforçar o Fundo de Coesão:	
8.2.1. Reforço para atenuar efeito do aumento das receitas de IMI	Governo Central
8.2.2. Maior importância ao índice de compensação fiscal	Governo Central
8.3. Extinguir a restrição da divisão em receitas correntes e receitas de capital	Governo Central
8.4. Substituir indicadores de repartição de fundos municipais que possam ser manipulados pelos municípios.	Governo Central
8.5. Regulamentar mais detalhadamente a celebração de contratos programa entre Administração Central e Administração Local.	Governo Central
9. Ajustamentos ao Nível dos Fundos Comunitários	
9.1. Permitir pagamentos contra facturas e não contra recibos.	Governo Central
10. GAM e COMURB	
10.1. Transferir atribuições e competências para as GAM e COMURB via contratualização.	Governo Central GAM/COMURB
10.2. Incentivar as fusões de GAM e COMURB	Governo Central
10.2. Usar a derrama sobre IRS como financiamento das novas competências e atribuições transferidas para as GAM e COMURB	Governo Central GAM/COMURB
10.3. Ajustar as taxas do IRS que reverte a favor do governo central	Governo Central
10.4. A médio prazo consagrar a legitimidade democrática directa das GAM e COMURB	Governo Central

Quadro 4 – Programas/Medidas para Melhoria do Financiamento das Autarquias Locais (continuação)

Programas/Medidas	Responsabilidade de implementação
11. Gestão de Riscos	
11.1. Definição de mecanismos de alerta e acompanhamento para riscos financeiros.	Governo Central
11.2. Definição de normas claras de intervenção a favor de autarquias locais em dificuldades financeiras	Governo Central
11.3. Limitar a capacidade das autarquias usarem os bens essenciais ao exercício das suas competências como garantia real de empréstimos	Governo Central
11.4. Interditar as autarquias locais de se envolverem em actividades especulativas.	Governo Central
11.5 Apresentação obrigatória dos riscos financeiros a que está exposta a autarquia local.	Governo Central
11.6. Acautelar os riscos nas parcerias público - privadas	Municípios/GAM/COMURB
11.7. Elaborar manual de procedimentos a seguir na constituição de parcerias público privadas.	Governo Central/CCDR
12. Garantia dos Contribuintes	
12.1. Definição de normas de qualidade para serviços e bens públicos locais	Governo Central
12.2. Limitar a possibilidade de exportação de taxas e tarifas	Governo Central

6. A REFORMA DA LEI DAS FINANÇAS LOCAIS EM CURSO

Como se referiu atrás, no momento em que este texto é objecto de reformulação não está ainda disponível a versão final da proposta de revisão da Lei das Finanças Locais. Pelo que é conhecido até ao momento, podemos já identificar a filosofia subjacente à proposta de revisão da Lei das Finanças Locais. Genericamente, podemos dizer que se adopta uma aproximação gradual, pois se mantém a natureza essencial do financiamento local, mas introduzindo alguns elementos inovadores. O financiamento autárquico continua a ser um financiamento tipo *revenue-sharing*, fortemente redistributivo. As receitas próprias dos municípios continua a ser baseado fortemente na propriedade imobiliária. Algumas das mudanças graduais que se operam têm a ver com o aumento das competências fiscais dos municípios (possibilidade de decidir sobre um adicionamento à taxa de IRS até 3%, possibilidade de concessão de benefícios fiscais, cobrança de encargos de mais-valias), atribuição aos municípios de um adicionamento ao IRS de 2% a 5% das receitas de IRS (o que significa um ligeiro reforço da tributação do rendimento como receita local e uma diminuição da receita do IRS para o governo central) em troca da diminuição das transferências do governo central, reformulação dos fundos municipais, alterações ligeiras na forma de cálculo da derrama (passando de uma quota adicional para um adicionamento),

alteração no limite de endividamento dos municípios (definido em função das receitas próprias dos municípios), reforço das medidas relativas a controlo, publicidade e reporte das contas dos municípios e reforço das medidas relativas à consolidação de contas.

Do ponto de vista da apresentação feita anteriormente, as mudanças propostas enquadram-se bem no cenário de estabilidade, com a particularidade de se ter querido introduzir de uma forma ténue maior diferenciação fiscal ao nível local através da atribuição de competências dos municípios para abdicarem até 2% na taxa de IRS (4% revertem para os municípios, sendo 2% a parte fixa e 2% a parte variável). As alterações feitas ao nível dos fundos municipais apontam para o reforço de indicadores ambientais na repartição do Fundo Geral Municipal (considera-se a área classificada na rede natura e outras áreas protegidas) e para o aumento da importância do Fundo de Compensação Fiscal (com valores positivos e negativos) na definição das verbas a serem repartidas no âmbito do Fundo de Coesão. Uma particularidade da reformulação proposta é de na distribuição do Fundo Geral Municipal se ponderar a população para se ter em conta economias e deseconomias de escala na oferta de bens e serviços públicos locais.

Na formulação que é adoptada para as taxas municipais são enunciados os princípios da proporcionalidade, da justa repartição dos encargos públicos e da publicidade, o que parece vir de encontro a acórdãos dos tribunais proferidos sobre esta matéria. Embora anunciado pela imprensa, não decorre da proposta conhecida a possibilidade de lançamento de taxas por parte dos municípios sobre bases de incidência não previamente identificadas na Lei das Finanças Locais. As bases de incidência das taxas, no essencial, mantêm-se.

Está subjacente à proposta de revisão da Lei das Finanças Locais muitas das preocupações que enunciamos em matéria de transparência e *accountability* da gestão autárquica, preocupações essas que previsivelmente serão vertidas noutros diplomas que regulam a actividade das autarquias locais.

5. CONCLUSÕES

A evolução do financiamento das autarquias locais vai depender de um conjunto de condicionantes identificadas ao longo do estudo. Em primeiro lugar, da reestruturação da economia portuguesa e da rapidez com que essa reestruturação venha a produzir resultados.

Em segundo lugar, da prioridade que as políticas de consolidação orçamental venham a ter e da restrição que venham a gerar para o financiamento das autarquias locais. Em terceiro lugar, da filosofia que venha a ser seguida em matéria de descentralização/desconcentração administrativa. Em quarto lugar, da importância que venha a ser atribuída à estabilidade do sistema fiscal. Em quinto lugar, da relevância que venha a assumir a reforma da administração pública.

Como referimos ao longo deste estudo, o cenário mais provável corresponde a uma combinação de factores que não serão, à partida, muito favoráveis a uma diminuição das restrições de financiamento das autarquias locais, o que significa que estas terão de encontrar em novas fontes de financiamento uma resposta para os seus problemas de financiamento. Entre essas novas fontes de financiamento, as parcerias público privadas desempenharão um papel central.

Como se expôs ao longo do estudo, mesmo num cenário de estabilidade, há lugar a mudanças que poderão ser implementadas, sendo muitas delas fundamentais para a diminuição dos custos de contexto que, como sabemos, são determinantes para a competitividade da economia portuguesa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Baleiras, Rui Nuno (2004) – *Finanças Municipais*, Seminário na Presidência da República, 3 de Maio, texto policopiado.

Conselho da Europa (2004) – *Recomendação Rec(2004)1 do Comité de Ministros aos Estados-Membros sobre a gestão financeira e orçamental aos níveis local e regional*, disponível na página da DGAA.

Costa, José da Silva e Ana Paula Delgado (2003) – *Investimento Municipal na Região Norte. Fontes de Financiamento (1998/2001)*, Estudo Elaborado para a CCRN, FEP, Maio.

Costa, José da Silva, Mário Rui Silva, Joaquim Carvalho e Armando Gomes (1998) – *Taxas e Tarifas Municipais*, estudo elaborado para a CCRN, 2 volumes, Porto.

Costa, José da Silva (2005) – *O Financiamento das Autarquias Locais*, Norte 2015, estudo realizado para a CCDRN.

Costa, José da Silva, Ana Paula Delgado; Paulo Pinho, Isabel Breda Vazquez (2006) – *Enquadramento Orçamental Local e Política Urbana, Regional e Ambiental*, estudo realizado para o Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional, FEP.

Ministério das Finanças (1997) – *Relatório sobre a Reforma Fiscal*, Lisboa.