

**Financiamento dos Governos Subnacionais**  
**Princípios a seguir no financiamento das Regiões Administrativas**

José da Silva Costa  
(Professor Catedrático da FEP.UP)

(Documento elaborado no âmbito de colaboração como perito na área das Finanças Locais da  
Comissão Independente para a Descentralização)

Janeiro de 2019



<b>ÍNDICE</b>	<b>Página</b>
1. Introdução	3
2. Vantagens da Existência de Governos Subnacionais – implicações sobre o seu financiamento.	4
3. Princípios a Seguir no Financiamento dos Governos Subnacionais	7
4. Princípios Enunciado na Legislação que Regula o Financiamento das Autarquias Locais em Portugal	13
5. Princípios a Adotar no Financiamento das Regiões Administrativas em Portugal	18
Referências Bibliográficas	21
Siglas e Acrónimos	23

<b>ÍNDICE DE TABELAS</b>	<b>Página</b>
Tabela 2.1. Peso (%) das Diferentes Fontes de Financiamento dos Governos Subnacionais	6
Tabela 3.1. Níveis de Autonomia Fiscal dos Governos Subnacionais	10
Tabela 3.2. Princípios a Seguir no Financiamento dos Governos Regionais	11
Tabela 4.1. Princípios Enunciados nas Leis 75/2013, 50/2018 e 51/2018.	16

## **1. Introdução**

A Comissão Independente para a Descentralização (CID) criada pela Lei 58/2018 tem como missão proceder a uma profunda avaliação independente sobre a organização e funções do Estado aos níveis regional, metropolitano e intermunicipal, sobre a forma de organização subnacional. No âmbito da nossa colaboração com a CID como perito na área das Finanças Locais, num primeiro documento, fizemos uma avaliação das atribuições e competências dos diferentes níveis de governação subnacional e em particular das regiões administrativas. No referido documento, reconheceu-se que, para se beneficiar das vantagens da intervenção de governos subnacionais na oferta de bens e serviços públicos e de mérito, bem como, na implementação de políticas públicas de base territorial, é necessário que o seu financiamento obedeça a um conjunto de princípios consagrados na teoria das Finanças Locais. Justifica-se, pois, neste segundo documento fazermos uma análise detalhada dos princípios a que deve obedecer o financiamento dos governos subnacionais e em particular dos governos regionais. Após a fundamentação teórica dos princípios a seguir, fazemos um primeiro exercício de enunciação de princípios que poderiam vir a ser incluídos numa Lei-quadro da Regionalização e numa Lei das Finanças Regionais.

Este documento está organizado em cinco secções. Numa segunda secção apresentam-se as recomendações da Teoria do Federalismo Orçamental sobre o financiamento dos governos subnacionais, para que se aproveite as vantagens da existência destes níveis de governação e se minimize efeitos indesejáveis. Na terceira secção, identificamos as principais recomendações da teoria sobre o financiamento dos governos subnacionais. Numa quarta secção, fazemos uma análise dos princípios adotados em Portugal para o financiamento das autarquias locais. Numa última secção fazemos o exercício de enunciação de princípios a seguir no financiamento das regiões administrativas em Portugal.

## **2. Vantagens da Existência de Governos Subnacionais – implicações sobre o seu financiamento.**

No documento elaborado sobre as atribuições e competências dos governos subnacionais (Costa, 2019) fizemos uma referência breve à importância que assume a forma como os governos subnacionais são financiados, para que se possa beneficiar das vantagens decorrentes da existência de diferentes níveis de governação. À semelhança do que acontece com as atribuições e competências dos governos subnacionais, as recomendações sobre o seu financiamento constituem hoje um corpo da literatura do Federalismo Orçamental onde há um elevado consenso (veja-se Oates, 1972; Shah, 2007, Baleiras, 2009; Costa, 2009; Trigo Pereira et al. 2016, Baleiras et al. 2018).

Como evidenciamos em Costa (2019), uma das vantagens da existência de governos subnacionais está associada ao maior escrutínio por parte dos eleitores locais da qualidade da oferta local de bens e serviços públicos e bens de mérito. Para que isso aconteça, é necessário que o financiamento dos bens e serviços providos pelos governos subnacionais seja pelo menos marginalmente dependente de receitas fiscais desse nível de governo. Só nesta circunstância a avaliação feita pelos eleitores atenderá ao designado “value for the money”, isto é, à relação custo-benefício entre impostos e taxas pagos para esse nível de governação e as contrapartidas recebidas.

Outra vantagem da existência de governos subnacionais decorre da menor distância que haverá entre a quantidade provida de bens e serviços públicos e de mérito e a preferência dos cidadãos. Uma hipótese muito discutida na literatura do Federalismo Orçamental é a que foi formulada por Tiebout (1956), conhecida como “voting with the feet”, que diz que os eleitores locais escolhem a localização da residência tendo em conta a carga fiscal numa determinada jurisdição e os bens e serviços públicos e de mérito providos pelo governo subnacional. Nestas circunstâncias, a existência de um adequado financiamento a nível dos governos subnacionais contribuirá para gerar maior homogeneidade de preferências. Esta preposição está longe de ser consensual na literatura e tem sido objeto de muitos testes empíricos, sendo os resultados inconclusivos.

Associado ao debate sobre a tese de Tiebout, um outro corpo da literatura incide a sua análise na concorrência fiscal entre governos subnacionais. Uma hipótese formulada e testada empiricamente neste corpo da literatura é de que os diferenciais de taxas nos impostos que

revertem para os governos subnacionais contribuem para atrair novos residentes e por isso compensa descer as taxas. O acréscimo na base fiscal compensaria em receita fiscal a perda decorrente da descida das taxas dos impostos (concorrência fiscal por recursos). Outra hipótese testada na literatura especializada é designada por competição referencial (“yardstick competition”). Esta hipótese teórica foi transposta para a literatura do Federalismo Orçamental por Besley e Case (1995) e tem sido objeto de verificação empírica para muitos países.

Em Portugal, a evidência empírica disponível é de que estaremos na presença de competição referencial e não de concorrência por recursos. Há evidência de que no imposto municipal sobre Imóveis (IMI), os executivos municipais se envolvem em concorrência fiscal, como forma de sinalizarem junto dos eleitores uma gestão competente e desta forma conquistarem votos (veja-se por exemplo Costa et al. 2011 e 2013).

Para outros impostos locais em Portugal, não há sinais claros de competição referencial, nem de concorrência por recursos. Em alguns casos, porque os municípios estão protegidos por economias de escala, que mais do que compensam os diferenciais de taxas (caso da Derrama). Noutros casos, porque a ameaça de envolvimento num jogo de soma negativa é demasiado elevada e, por isso, os executivos optam por não tomar a iniciativa (caso da devolução de até 5% da coleta de IRS sobre os contribuintes residentes no município).

Dos argumentos apresentados atrás, conclui-se haver vantagem em que, para lá da descentralização orçamental do lado despesa pública, se promova descentralização orçamental do lado da receita, nomeadamente através da atribuição de competências fiscais próprias aos governos subnacionais.

Os níveis de descentralização da receita fiscal são menores do que os níveis de descentralização da despesa pública. Isso acontece porque a descentralização do lado da receita fiscal tem importantes implicações do ponto de vista da equidade territorial. De acordo com OCDE (2016), os governos subnacionais são financiados maioritariamente por transferências (cerca de metade da receita total), seguindo-se as receitas fiscais (impostos próprios e impostos partilhados) com cerca de um terço da receita total. Como seria de esperar, países federais e quase-federais têm maior grau de descentralização de competências fiscais.

Na tabela 2.1. podemos ver o peso das diferentes fontes de receita dos governos subnacionais conforme o nível do PIBpc. Os governos subnacionais em países menos

desenvolvidos tendem a ter um maior peso de receita proveniente de transferências e um menor peso de receitas provenientes de impostos.

**Tabela 2.1. Peso (%) das Diferentes Fontes de Financiamento dos Governos Subnacionais**

Fonte de Financiamento	Todos os países	Países com baixo PIBpc	Países com PIBpc médio-baixo	Países com PIBpc médio-alto	Países com PIBpc alto
Outras Receitas	15,7	12,8	16,2	16,1	15,6
Receitas Fiscais	31,7	24,1	29,1	31,7	34,5
Transferências	52,6	63,1	54,7	52,2	49,9

Fonte: Adaptado de OCDE (2016)

A descentralização da receita dos governos subnacionais tem, como se referiu atrás, importantes implicações sobre a equidade territorial. Para assegurar equidade territorial é necessário implementar um sistema de equalização recorrendo a diferentes tipos de transferências.

As transferências intergovernamentais têm um papel relevante para ajudar a colmatar o desequilíbrio vertical existente entre as atribuições e competências assumidas pelos governos subnacionais e a capacidade que têm para financiar a sua provisão. Em geral são transferências incondicionais e são repartidas tendo em conta as necessidades de cada jurisdição.

Para lá das transferências intergovernamentais tendo em vista reduzir o desequilíbrio vertical, há também transferências intergovernamentais associadas à delegação legal e contratual de competências nos governos subnacionais. Enquanto as primeiras transferências usualmente assumem a forma de transferências incondicionais, estas são transferências condicionais. Estão associadas ao financiamento de necessidades em que o governo central quer assegurar o cumprimento de “standards” nacionais, ou seja, assegurar que o nível de provisão não fica abaixo desse nível (veja-se por exemplo o financiamento de despesas de educação delegadas em governos subnacionais).

Porque os governos subnacionais têm diferentes níveis de desenvolvimento e diferente capacidade fiscal, são implementadas transferências horizontais entre governos pertencentes ao

mesmo nível de governação. As fórmulas de redistribuição horizontal usualmente consideram não só indicadores de desenvolvimento, mas também indicadores de esforço fiscal, para se evitar uma excessiva dependência de transferências por parte dos governos subnacionais.

Para que estejam criadas as condições necessárias para que os eleitores venham a premiar ou penalizar a boa ou má gestão dos seus representantes nos órgãos de governos subnacionais, é necessário, não só que as fontes de financiamento dependam marginalmente de fontes de receita próprias, mas também que a restrição orçamental seja efetiva e que o nível de endividamento seja fortemente restringido. Em geral, a capacidade de endividamento dos governos subnacionais está indexada às fontes de receita dos governos subnacionais, para que não ocorra a transferência excessiva da carga dos impostos para as gerações futuras e/ou o governo central seja chamado a cobrir situações de desequilíbrio financeiro (situação de “too big to fail”).

### **3. Princípios a Seguir no Financiamento dos Governos Subnacionais**

À luz da Teoria do Federalismo Fiscal, como vimos atrás, os governos subnacionais devem pelo menos marginalmente depender de receitas próprias para financiar os bens e serviços por si providos. Um conjunto de outras condições devem estar reunidas.

Uma segunda condição é influenciada pela dimensão territorial média de cada nível de governação subnacional. O financiamento deve ser feito recorrendo a fontes de receita que evitem excessiva distorção nas decisões de localização dos agentes económicos. Quanto menor for a área de jurisdição média de um determinado nível de governação subnacional, mais as receitas cobradas aos contribuintes locais devem atender ao benefício dos contribuintes. Isso é bem assegurado através da cobrança de preços, tarifas e taxas.

Na escolha dos impostos deve considerar-se aqueles que na sua repartição atendam ao princípio do benefício. Tendo em conta a natureza do imposto (prestação pecuniária, coativa, unilateral e sem caráter de sanção) parece contraditório referir-nos à sua contrapartida. Há, no entanto, impostos que podemos considerar que na sua repartição atendem ao princípio do benefício do contribuinte, como é o caso do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI). Se considerarmos os serviços prestados pelo governos subnacionais, tais como arranjos urbanísticos, limpeza, iluminação pública, espaços verdes, etc., podemos perceber que quanto mais serviços

são prestados, maior será o valor patrimonial e, conseqüentemente, maior será o IMI pago. Os contribuintes avaliam a relação entre o que pagam de imposto e a contrapartida recebida. Têm motivação a escolher outra localização se a relação entre imposto e contrapartida for desfavorável e a permanecer na localização, caso contrário. Este tipo de imposto tem ainda a virtude de não ser repercutido para a frente. Se o contribuinte se desloca para outra localização, quem adquire o imóvel descontará no preço essa relação custo-benefício desfavorável.

Para lá da adoção de fontes de receita baseadas no benefício, o financiamento dos governos subnacionais deve, também, atender ao princípio da visibilidade. É importante que os contribuintes tenham uma elevada perceção dos impostos, taxas e tarifas pagos, para que atendam ao custo de oportunidade quando votam em propostas dos políticos que favorecem determinada despesa na sua jurisdição.

Caso se use impostos cuja repartição não atende ao princípio do benefício, outros cuidados adicionais deverão ser tidos. Por exemplo, se o imposto que financia um determinado nível de governação subnacional incidir sobre o rendimento dos residentes, e esse imposto for repartido de acordo com a capacidade para pagar, poderá ocorrer um fenómeno de seleção adversa na escolha da localização por parte dos contribuintes. Os contribuintes com rendimentos mais elevados procurarão uma localização com impostos mais baixos, os contribuintes com rendimentos mais baixos escolherão essa localização. Ocorre um fenómeno de seleção adversa porque são os residentes que mais procuram subsídios que tendem a preferir fixar-se nessa jurisdição. Justifica-se, portanto, sempre que estamos na presença de impostos com uma base móvel, adotar soluções com alguma harmonização fiscal. Essa harmonização fiscal terá de ser tanto maior quanto menor for a área de jurisdição média dos níveis de governação subnacional.

Para se assegurar um nível adequado de harmonização fiscal, uma solução frequentemente seguida é atribuir aos governos subnacionais competências fiscais na definição das taxas dos impostos, mas dentro de um intervalo de taxas relativamente pequeno (exemplo do IMI). Outra hipótese será a possibilidade de lançamento de um determinado imposto com uma taxa máxima reduzida (exemplo da Derrama). Noutras situações, opta-se por uma harmonização total, situação em que a base fiscal e as taxas estão fora das competências fiscais dos governos subnacionais (caso do Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis, IMT).

Sendo necessário adotar soluções que permitam harmonização fiscal e sendo, em muitos casos, as taxas de imposto de pequena magnitude, é necessário assegurar que os custos de

administração não sejam elevados. Simplicidade e baixos custos de administração são dois princípios que devem ser seguidos quando se escolhe as fontes de financiamento dos governos subnacionais. Para se conseguir isso, uma solução possível é criar impostos de sobreposição, isto é, adotar adicionais ou adicionamentos a outros impostos. É o caso da Derrama, cuja base de incidência é o lucro tributável dos estabelecimentos de pessoas colectivas, localizados no município. Este lucro tributável é obtido nas declarações destas entidades para efeitos de liquidação do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC). Um segundo exemplo tem a ver com a solução adotada para o Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), em que os municípios portugueses podem prescindir até 5% da coleta de IRS paga pelos residentes no município. Primeiro, o valor máximo de 5% assegura algum nível de harmonização. Segundo, ao adotar-se um imposto já existente, os custos de administração da solução adotada são muito baixos.

Um outro princípio que deve ser assegurado é o da flexibilidade, isto é, a receita fiscal deve poder ajustar-se rapidamente à alteração das condições económicas dos agentes económicos. Por exemplo, no caso de um imposto sobre o património, deve ser possível reajustar frequentemente o valor patrimonial que serve de base à liquidação do imposto.

Embora se considere que a flexibilidade é importante, também se deve dotar os governos subnacionais de receitas em que haja previsibilidade e estabilidade. O IMT é um imposto que não tem um bom desempenho quando analisado do ponto de vista da previsibilidade e estabilidade. Por estas razões, e pelo facto de incidir sobre o valor dos imóveis sempre que são transacionados, este imposto era para ser extinto. O facto de a conjuntura ser favorável (muitas transações e a bom preço) gerou um movimento por parte dos municípios em favor da sua manutenção e a sua extinção acabou por não ocorrer.

Finalmente, as fontes de financiamento dos governos subnacionais devem ser aceitáveis do ponto de vista da equidade, sendo que será sempre necessário implementar mecanismos de redistribuição vertical e horizontal, como se referiu na secção 2. O exemplo paradigmático do que não se pode fazer foi-nos dado pela “poll tax” no Reino Unido. Este imposto seguia bem o princípio do benefício, mas era intolerável do ponto de vista da equidade. Esta foi uma das razões para não ter sido implementado e é considerado uma causa próxima da queda da primeira-ministra britânica.

Apesar de, em geral, se seguirem os princípios enunciados acima, quando se definem as fontes de financiamento dos governos subnacionais, a sua configuração em concreto, e em particular o nível de autonomia fiscal, depende do nível de governação subnacional, da natureza unitária ou não do país, da experiência e trajetória percorrida na descentralização de competências, da cultura de gestão pública de cada país, entre outros fatores.

Fazendo uma caracterização geral das competências fiscais dos governos subnacionais, podemos identificar oito níveis de autonomia fiscal (ver tabela 3.1). Tendo em conta a experiência Portuguesa ao nível municipal, a autonomia fiscal dos municípios portugueses é de nível 3 para alguns impostos locais (IMI, Derrama), de nível 4 para as taxas e tarifas, e de nível cinco para os restantes impostos locais.

**Tabela 3.1. Níveis de Autonomia Fiscal dos Governos Subnacionais**

Nível 1	Base fiscal dos impostos e taxas sob controlo dos governos subnacionais.
Nível 2	Base fiscal fora do controle dos governos subnacionais; taxas sob seu controle.
Nível 3	Base fiscal fora do controle dos governos subnacionais; taxas sob seu controle dentro de determinado intervalo.
Nível 4	Governos subnacionais têm poder para lançar taxar e tarifas.
Nível 5	Governos subnacionais têm impostos próprios, mas não têm poder para definir a base fiscal nem as taxas.
Nível 6	Governos subnacionais participam nas receitas fiscais do governo central
Nível 7	Governos subnacionais recebem transferências incondicionais.
Nível 8	Governos subnacionais recebem transferências condicionais.

Fonte: Adaptado de Costa (2009)

Como referimos na seção 2, a criação de governos subnacionais gera desequilíbrios verticais e desequilíbrios horizontais que têm de ser colmatados com o desenho de um sistema de transferências. O desenho desse sistema de transferências é objeto de muitos estudos na literatura das Finanças Locais e é matéria que gera muito debate. Embora haja muito debate sobre o desenho concreto dos mecanismos de redistribuição (equalização regional no caso dos governos regionais), existe consenso sobre os princípios gerais que devem ser seguidos. Na literatura

especializada dispomos de contributos consolidados sobre os princípios a seguir na equalização entre governos subnacionais (Shah, 2007; Fuente et al., 2016).

Fuente et al. (2016), fazendo uma análise comparativa do financiamento regional em Espanha e Alemanha, identificam um conjunto de princípios que o financiamento das regiões administrativas deve atender. Os autores organizam os princípios a seguir no financiamento regional em três dimensões: dimensão alocativa; dimensão orçamental; governança. Como se pode observar na tabela 3.2, os autores não detalham em pormenor o tipo de receitas fiscais e dão particular importância às questões da equalização regional. Subentende-se que os princípios que apresentamos acima, relativos à receita dos governos regionais, se aplicam igualmente.

**Tabela 3.2. Princípios a Seguir no Financiamento dos Governos Regionais**

<b>Dimensão Alocativa</b>	
Autonomia na definição da despesa	Independência e autonomia na definição das prioridades na realização de despesa. Evitar o uso de transferências condicionais.
Autonomia fiscal	Responsabilidade política por uma percentagem significativa das suas receitas. Não se excluindo a possibilidade de recebimento de transferências, governos regionais devem depender pelo menos marginalmente de receitas de impostos próprios e/ou impostos com base fiscal partilhada. Governos regionais devem ser capazes de definir as suas taxas de impostos ou bases fiscais partilhadas.
Eficiência dinâmica e prestação de contas	O desenho do financiamento dos governos regionais deve ter incentivos para uma gestão orçamental sólida e assim evitar-se práticas ineficientes. Perdão incondicional de dívida deve ser excluído.
Compatibilidade com o quadro orçamental	O sistema de equalização regional deve ser compatível com as funções e incentivos do sistema orçamental como um todo, nomeadamente com a alocação de responsabilidades a cada nível de governo, com o sistema fiscal, e com as regras orçamentais adotadas (regras de equilíbrio orçamental, regras de endividamento).
<b>Dimensão Orçamental</b>	
Suficiência de meios	Governos regionais devem receber recursos suficientes para cumprir as suas atribuições e exercer as suas competências ou dispor dos instrumentos necessários para os obter. As necessidades orçamentais de cada região devem ser quantificadas de uma forma transparente e satisfeitas de uma forma adequada.

Justiça na redistribuição.	Fundos alocados às regiões devem variar diretamente com as necessidades e inversamente com capacidade fiscal de cada jurisdição.
Não discriminação	Necessidades orçamentais especiais ou objetivos redistributivos seletivos não devem ser satisfeitos, a menos que sejam mensuráveis com fatores objetivos e independentes das ações dos governos regionais.
Capacidade financeira	O financiamento dos governos regionais deve ser consistente com a restrição orçamental do país e com as condições orçamentais dos governos regionais que sejam contribuintes líquidos para o sistema de financiamento.
Equidade e aceitabilidade	O resultado da equalização regional deve ser tolerável para contribuintes líquidos e beneficiários do sistema. Redistribuição deve diminuir disparidades nas necessidades financeiras das regiões mas não deve alterar a ordenação das regiões no ranking dessas necessidades.
Flexibilidade	Sistema de equalização regional deve ser suficiente flexível para acomodar a alteração nas condições orçamentais de contribuintes líquidos e beneficiários do sistema.
Seguro contra choques assimétricos (resiliência)	O sistema de equalização regional deve estar preparado para acomodar choques assimétricos que afetem as regiões diferenciadamente.
<b>Governança</b>	
Previsibilidade	Meios financeiros à disposição das regiões devem ser previsíveis. Alterações nas fórmulas de repartição devem ter períodos de transição razoáveis e/ou ser acomodados com meios financeiros excepcionais no período transitório.
Transparência	Informação sobre detalhes do desenho da equalização entre regiões e sua quantificação (nomeadamente quantificação das necessidades) deve estar acessível "online".
Simplicidade	Equalização entre regiões deve ser fácil de perceber. Deve evitar-se acrescentar sucessivos adicionais às fórmulas, muitas das vezes de efeitos contraditórios, tornando o sistema de difícil compreensão.

Fonte: Adaptado de Fuente et al. (2016)

#### **4. Princípios Enunciados na Legislação que Regula o Financiamento das Autarquias Locais em Portugal**

Nesta seção fazemos um levantamento dos princípios enunciados no financiamento das autarquias locais portuguesas (Lei 75/2013; Lei 50/2018 e Lei 51/2018). O objetivo é identificar um conjunto de princípios que são frequentemente enunciados, e que previsivelmente farão também parte do conjunto de princípios a considerar para um nível de governação regional.

A lei 75/2013 aprova o regime jurídico das autarquias locais, o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico de transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico. No seu art.º 4º são enunciados, mas não são definidos, os seguintes princípios gerais:

- Descentralização administrativa;
- Subsidiariedade;
- Complementaridade;
- Prossecução do interesse público;
- Proteção dos direitos e interesses dos cidadãos;
- Intangibilidade das atribuições do Estado.

No título IV da Lei 75/2013 é regulado o processo de transferência por via legislativa ou contratual de competências dos órgãos do Estado para órgãos das autarquias locais e entidades intermunicipais. No art.º 112º deste título IV são identificados os objetivos da descentralização administrativa:

- Aproximação das decisões aos cidadãos;
- Promoção da coesão territorial;
- Reforço da solidariedade inter-regional;
- Melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações;
- Racionalização dos recursos disponíveis.

No que se refere à transferência de competências dos órgãos do Estado para os órgãos das autarquias locais e comunidades intermunicipais, no art.º 115 da referida lei são enunciados um conjunto de requisitos;

Não aumento da despesa pública;

Aumento da eficiência da gestão dos recursos;

Obtenção de ganhos de eficácia no exercício das competências;

Cumprimento dos objetivos enunciados no art.º 112;

Articulação entre os diversos níveis da administração pública.

A Lei 50/2018 regula o processo de descentralização de competências de órgãos do Estado para as autarquias locais e comunidades intermunicipais. No art.º 2º são enunciados os seguintes princípios:

Subsidiariedade: *transferência de competências para a autarquia local ou entidade intermunicipal que, de acordo com a sua natureza, se mostre mais adequada ao exercício da competência em causa;*

Autonomia: *preservação da autonomia administrativa, financeira, patrimonial, organizativa das autarquias locais;*

Equidade: *garantia da qualidade no acesso aos serviços públicos;*

Equidade territorial: *coesão territorial e garantia da universalidade e da igualdade de oportunidades no acesso ao serviço público;*

Eficiência da gestão pública;

Eficácia da gestão pública;

Suficiência de meios: *garantia da transferência para as autarquias locais dos recursos financeiros, humanos e patrimoniais adequados ao exercício das competências transferidas;*

Estabilidade: *estabilidade de financiamento no exercício das competências transferidas.*

A Lei das Finanças Locais (Lei 51/2018) remete para a Lei de Enquadramento Orçamental (Lei 151/2015) no que respeita a regras orçamentais e enuncia os seguintes princípios:

Legalidade: *atividade financeira das autarquias locais exercida no quadro da Constituição, da lei, das regras de direito da União Europeia e das restantes obrigações internacionais assumidas pelo Estado Português;*

Estabilidade orçamental: *sustentabilidade financeira das autarquias locais e gestão orçamental equilibrada;*

Autonomia financeira: *património e finanças próprios, cuja gestão pertence ao respetivos órgãos.*

Transparência: *dever de informação mútuo entre autarquias locais e Estado; dever de divulgação aos cidadãos, de forma acessível e rigorosa, a informação sobre a situação financeira das autarquias locais.*

Solidariedade nacional recíproca: *contribuição proporcional das autarquias locais para o equilíbrio das contas pública nacionais.*

Equidade inter-geracional: *equidade na distribuição dos benefícios e custos entre gerações.*

Justa repartição de recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais: *garantia de meios adequadas e necessários à prossecução das atribuições e competências das autarquias locais.*

Coordenação entre finanças locais e finanças do Estado: *coordenação tem especialmente em conta o desenvolvimento equilibrado de todo o País e o cumprimento dos objetivos e metas orçamentais a que Portugal se tenha vinculado no seio da União Europeia.*

Tutela inspetiva: *tutela inspetiva do Estado sobre as autarquias locais e as restantes entidades do setor local.*

São ainda enunciados mais três princípios que, de facto, podem ser incluídos nas regras orçamentais: anualidade e plurianualidade; unidade e universalidade; não consignação.

Não são enunciados princípios relativos ao tipo de receita das autarquias locais e ao processo de equalização entre autarquias locais. Contudo, da análise das fontes de

financiamento previstas na lei, é possível concluir que se adequam bem aos princípios enunciados na seção 3 deste documento. Em particular, realça-se o facto da equalização entre as autarquias locais contemplar transferências para colmatar o desequilíbrio vertical entre fontes de receita e necessidades (Fundo Geral Municipal) e o desequilíbrio horizontal decorrente do diferente nível de desenvolvimento dos municípios (Fundo de Coesão Municipal). Para financiar competências delegadas nas autarquias locais, onde é importante atender a “standards” para se assegurar equidade entre cidadãos, independentemente do local de residência, existe o Fundo Social Municipal. Mais recentemente, a lei contempla o Fundo de Financiamento de Descentralização para financiar a transferência de novas competências das autarquias locais e comunidades intermunicipais no quadro da Lei 50/2018.

**Tabela 4.1 Princípios Enunciados nas Leis 75/2013, 50/2018 e 51/2018.**

Princípios e Regras	Lei 75/2013	Lei 50/2018	Lei 51/2018
Legalidade	x		x
Descentralização administrativa	x		
Subsidiariedade	x	x	
Complementaridade	x		
Prossecação do interesse público;	x		
Proteção dos direitos e interesses dos cidadãos;	x		
Intangibilidade das atribuições do Estado.	x		
Não aumento da despesa pública;	x	x	
Aumento da eficiência da gestão dos recursos;	x	x	
Obtenção de ganhos de eficácia	x	x	
Articulação entre os diversos níveis da admin. pública	x	x	x
Autonomia financeira e patrimonial		x	x
Equidade		x	

Princípios e Regras	Lei 75/2013	Lei 50/2018	Lei 51/2018
Equidade inter-geracional			x
Equidade territorial		x	
Suficiência de meios		x	x
Estabilidade		x	x
Transparência			x
Solidariedade nacional recíproca			x
Tutela inspetiva			x
Regras orçamentais			x

Analisando os diplomas referidos, observa-se uma tendência de maior rigor e aprofundamento na identificação e enunciação de princípios gerais que devem orientar o financiamento das autarquias locais. Há, no entanto, alguma inconsistência nas designações adotadas e por vezes é confundida a natureza dos princípios enunciados. Na tabela 4.1. acima, apresenta-se uma síntese dos princípios e regras enunciadas nas três leis. Assinalamos a sombreado os princípios presentes simultaneamente em duas ou três das leis.

## **5. Princípios a Adotar no Financiamento das Regiões Administrativas em Portugal**

Dos contributos teóricos sobre o financiamento dos governos subnacionais e da análise da legislação para as autarquias locais e comunidades intermunicipais, podemos retirar um conjunto de orientações sobre princípios que seriam enunciados sobre o financiamento das regiões administrativas em Portugal. Os princípios gerais poderiam ser integrados num capítulo (Princípios Fundamentais) de um título I (Definições, Objetivos e Princípios Fundamentais). Os princípios fundamentais a serem definidos poderiam ser os seguintes:

Princípio da Legalidade

Princípio da Subsidiariedade

Princípio da Coordenação entre Níveis da Administração Pública

Princípio da Eficiência e Eficácia

Princípio da Equidade Territorial

Poder Regulamentar

Princípio da Autonomia Financeira e Patrimonial

Princípio da Suficiência de Meios

Princípio da Previsibilidade e Estabilidade

Princípio da Solidariedade Nacional Recíproca

Princípio da Transparência

Tutela Inspeciva

Princípios menos gerais sobre o financiamento das regiões administrativas e regras orçamentais seriam enunciados num capítulo inserido num título relativo às Finanças Regionais. Aqui seriam enunciados em diferentes capítulos os princípios e regras orçamentais, as receitas regionais, as transferências do Estado, endividamento e reequilíbrio financeiro,

Como vimos, a definição dos princípios fundamentais e regras orçamentais será relativamente consensual. Mais difícil será a definição do nível de autonomia fiscal dos governos regionais e do nível de equalização regional que serão contemplados para os governos

regionais. Tendo em conta a legislação aprovada recentemente sobre a descentralização de competências de órgãos do Estado para órgãos das autarquias locais e comunidades intermunicipais, um princípio que será por certo discutido e eventualmente adotado será o do não aumento da despesa pública total, que poderá ser vertido noutra princípio relativo ao não aumento da carga fiscal que incide sobre os portugueses. Estes dois princípios poderão ser decisivos, tendo em conta as condições políticas existentes para o aprofundamento da descentralização administrativa em Portugal. Uma decisão prévia sobre a adoção ou não destes dois princípios é fundamental porque condiciona as soluções técnicas que poderão constituir alternativas a estudar sobre o financiamento dos governos regionais.

Caso se adote o princípio do não aumento da carga fiscal, as competências fiscais das regiões administrativas ficam fortemente limitadas. Parece claro que, nesta circunstância, os governos regionais não terão competências para definir a base fiscal de impostos regionais. Será, também, muito difícil que seja contemplada no seu financiamento a competência para aprovarem derramas regionais, isto é, aprovar adicionais ou adiconamentos a impostos existentes.

Uma solução que compatibilizaria o não aumento da carga fiscal com a atribuição de competências fiscais aos governos regionais seria a possibilidade de fixação das taxas, dentro de um determinado intervalo, de impostos que revertam para as regiões administrativas. Nesse caso, os governos regionais poderiam propor taxas mais baixas dentro do intervalo fixado e isso geraria concorrência fiscal e evitaria o aumento da carga fiscal. A dificuldade desta solução é a escolha dos impostos que reverteriam para as regiões administrativas, tendo em conta os impostos que já são fonte de receita dos municípios.

Para contornar a dificuldade referida atrás, uma solução interessante seria a partilha da receita de impostos que revertem para o governo central. A solução adotada para o IRS (veja-se o caso dos municípios), isto é, a entrega de uma percentagem da coleta de IRS e a possibilidade dos governos regionais devolverem parte da coleta aos seus residentes permite gerar concorrência fiscal e impedir o aumento da carga fiscal. Numa análise mais detalhada ter-se-ia de avaliar que impostos seriam os mais adequados para este fim (IRS, IRC, outros) tendo em conta a dimensão e as atribuições das regiões administrativas.

A fixação de taxas, tarifas e preços seria uma competência dos governos regionais. Como estamos na presença de tributos em que há uma contrapartida, será sempre possível aos contribuintes fazerem a avaliação da carga que incide sobre eles e do valor da contrapartida, o que gerará, através do processo eleitoral, incentivos para premiar a gestão mais eficiente e mais eficaz a nível regional. Para isso acontecer, como referimos já, as restrições ao endividamento têm de ser fortes.

Outras fontes de receita incluiriam as transferências, o produto de multas e coimas, as transferências associadas a contratos-programa, os rendimentos de propriedade, o produto de heranças, legados e doações, o produto da venda de património, etc., à semelhança do que acontece com os municípios.

Se a definição das competências fiscais dos governos regionais tem alguma dificuldade, o desenho da equalização regional é ainda mais controverso. É necessário manter o sistema de equalização simples e fácil de entender e, simultaneamente, cumprir os princípios apresentados na seção 3. Em documento a elaborar faremos um levantamento de soluções adotadas noutras experiências. Nesta fase, é importante discutir que tipo de transferências seriam consideradas para o nível regional. Tendo em conta a experiência acumulada no que respeita ao financiamento dos municípios, à partida parece ser de considerar três tipos de transferências: um primeiro tipo para colmatar o desequilíbrio vertical; um segundo tipo para colmatar o desequilíbrio horizontal e um terceiro para financiar competências transferidas onde se tem de assegurar equidade territorial (como acontece no Fundo Social Municipal e Fundo de Financiamento da Descentralização nas autarquias locais). Os dois primeiros casos correspondem a transferências incondicionais e no último caso a transferências condicionais. A análise das vantagens e inconvenientes de diferentes soluções será matéria que trataremos num documento 3, a ser elaborado até ao fim do mês de Fevereiro de 2019.

### Referências Bibliográficas

- Baleiras**, Rui (2009), “Governança Subnacional: legitimidade económica e descentralização da despesa pública” em José da Silva Costa e Peter Nijkamp (Cordes.) *Compêndio de Economia Regional, vol. 1: Teoria, temáticas e políticas*, Cascais, Princípia, pp.723-760.
- Baleiras**, Rui, Rui **Dias**, Miguel **Almeida** (2018), *Finanças Locais: Princípios económicos, instituições e a experiência portuguesa desde 1987*, Coleção Livros do CFP.
- Beasley**, Timothy and Anne **Case** (1995), Incumbent Behavior: Vote Seeking, Tax Setting and Yardstick Competition, *American Economic Review*, 85(1), pp. 25-45.
- Costa**, José da Silva (2009), “O Financiamento dos Governos Locais” em José da Silva Costa e Peter Nijkamp (coords.) *Compêndio de Economia Regional, vol. 1: Teoria, temáticas e políticas*, Cascais, Princípia, pp.761-778.
- Costa**, José da Silva, Armindo **Carvalho**, Maria Luísa **Coimbra** (2011), Is there Yardstick Competition among Portuguese Municipalities, *Urban Public Economics Review*, vol. 15, pp. 33-62.
- Costa**, José da Silva, Armindo **Carvalho** (2013), Yardstick Competition among Portuguese Municipalities: The Case of Urban Property Tax (IMI), *FEP Working Papers*, nº 495: 1-24.
- Costa**, José da Silva (2019), *Atribuições e Competências dos Governos Subnacionais: atribuições e competências das regiões administrativas*, Documento elaborado para a Comissão Independente para a Descentralização Administrativa.
- Fuentes** Angel, Michael **Trone**, Christian **Kastrop** (2016), *Regional Financing in Germany and Spain: Comparative Reform Perspectives*, Fedea Policy Papers, 2016/5.
- Oates**, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- OCDE** (2016), *Subnational Governments Around the World: Structure and Finance. A first contribution to the Global Observatory on Local Finances*.

**Pereira**, Paulo Trigo, António **Afonso**, Manuela **Arcanjo**, José Gomes **Santos** (2016), *Economia e Finanças Públicas*, 5ª edição, Escolar editora, Lisboa.

**Shah**, Anwar (2007), “ A Practioner´s Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers”, em Boadway, Robin e Anwar Shah (coord.), *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, Public sector Governance and Accountability Series, The World Bank, Washington. D.C.

### Siglas e Acrónimos

AM	Áreas Metropolitanas
AML	Área Metropolitana de Lisboa
AMP	Área Metropolitana do Porto
CCDR	Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CID	Comissão Independente para a Descentralização
CIM	Comunidades Intermunicipais
CRP	Constituição da República Portuguesa
IMI	Imposto municipal sobre imóveis
IMT	Imposto municipal sobre transmissões onerosas de imóveis
IRC	Imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas
IRS	Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
PIBpc	Produto Interno Bruto per capita

