

# FINANÇAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS

RUI NUNO BALEIRAS

*Faculdade de Economia  
Universidade Nova de Lisboa*

JANEIRO DE 1994

## ÍNDICE GERAL

Índice de Quadros .....	iii
Índice de Gráficos .....	iii
Índice de Figuras .....	v
Preâmbulo .....	vii
1. Introdução .....	1
2. Sistema de Controlo Orçamental .....	3
2.1. Controlo Ex-Ante .....	4
2.2. Controlo Ex-Post .....	6
2.3. Controlo Contemporâneo .....	7
3. Os Números das Finanças Locais .....	9
3.1. Dimensão e Disciplina Orçamental da Administração Local .....	10
3.2. Receitas .....	11
3.3. Endividamento .....	16
3.4. Despesas .....	18
4. Tendências das Receitas e Despesas Locais .....	21
4.1. Causalidade entre Receitas e Despesas .....	21
4.2. Economia Política do FEF .....	24
5. Efeitos Microeconómicos do Fundo de Equilíbrio Financeiro e dos Subsídios Comunitários com Finalidade Estrutural .....	27
5.1. Motivação para o Tema .....	27
5.2. Classificação das Transferências .....	28
5.3. Considerações Técnicas Preliminares .....	31

5.4.	Recta Orçamental do Votante Mediano .....	32
5.5.	Transferências e Recta Orçamental do Votante Mediano .....	34
5.6.	Consequências das Transferências sobre o Bem Estar do Eleitorado Local e a Despesa Pública (Municipal e do SPA).....	38
5.6.1.	Fundo de Equilíbrio Financeiro.....	38
5.6.2.	Fundos Estruturais.....	39
5.6.3.	Fundo de Coesão .....	42
5.6.4.	Comparação entre um Fundo Estrutural e o Fundo de Equilíbrio Financeiro.....	42
5.6.5.	Comparação entre um Fundo Estrutural e o Fundo de Coesão .....	44
5.7.	Conclusões.....	46
6.	Votante Mediano e Inequidade Orçamental .....	49
6.1.	Estimação da Procura de Bens e Serviços Públicos Locais .....	49
6.2.	Validação da Hipótese do Votante Mediano .....	51
6.3.	Inequidade Orçamental.....	51
7.	Impostos Locais: uma Necessidade de Reforma.....	53
7.1.	Inconvenientes do Actual Sistema Fiscal Municipal.....	54
7.1.1.	Sisa: um Caso de Discriminação Fiscal Anti-Imobiliária e Interregional .....	54
7.1.2.	Contribuição Autárquica: um Caso de Potencial Risco Político .....	55
7.1.3.	Habitação: Problema Social Número Um .....	57
7.1.4.	Receitas Municipais: Ausência de Ónus Político das Autarquias .....	57
7.2.	Uma Proposta de Solução.....	58
7.3.	Consequências da Solução Proposta .....	59
8.	Observações Finais.....	61
	Anexo: Fontes Estatísticas.....	63
	Bibliografia .....	67

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1. Peso dos Concelhos Insulares nas Finanças Municipais Nacionais (1992).....	9
Quadro 2. Dimensão da Administração Local em 1992.....	10
Quadro 3. Saldos da Administração Local.....	11
Quadro 4. Receitas da Administração Local.....	13
Quadro 5. Peso dos Impostos e do FEF na Rec. Total: parâmetros das distribuições por municípios (em 1992).....	14
Quadro 6. Impostos Locais.....	14
Quadro 7. Os Municípios com Maiores Receitas em 1992.....	15
Quadro 8. Dívida (Nominal) da Administração Local.....	16
Quadro 9. Despesas da Administração Local.....	18
Quadro 10. Estrutura do Investimento Municipal.....	20
Quadro 11. Os Municípios com Maiores Despesas em 1992.....	20
Quadro 12. Coeficientes de Correlação.....	23
Quadro 13. Teste de Causalidade de Granger.....	23
Quadro 14. Eficácia Relativa das Transferências.....	46
Quadro A1. Diferenças Metodológicas entre Fontes.....	63

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Composição das Receitas Locais.....	12
Gráfico 2. Endividamento Real e Peso dos Meios de Financiamento.....	17
Gráfico 3. Composição das Despesas Locais.....	19
Gráfico 4. Despesa e Receita Totais da Adm. Local.....	22



## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.	Recta Orçamental do Votante Mediano .....	34
Figura 2.	Transferência Não Distorciva e Condição de Elegibilidade.....	35
Figura 3.	Condição de Adicionalidade numa Transferência Não Distorciva .....	36
Figura 4.	Transferência Distorciva .....	37
Figura 5.	Efeitos do FEF.....	38
Figura 6.	Efeitos dos FE .....	40
Figura 7.	Limitação no Valor dos FE .....	42
Figura 8.	FE versus FEF .....	43
Figura 9.	FE versus FC .....	45



## PREÂMBULO

O presente trabalho constitui a revisão de um relatório intitulado "Finanças Locais" que foi elaborado em Outubro de 1993 para o Ministério das Finanças. Procede à actualização dos dados relativos às Finanças da Administração Municipal em 1992, integrando já a versão definitiva das *Contas de Gerência* entretanto disponibilizada pela Direcção-Geral da Administração Autárquica (DGAA). Parte da secção 7.1. é reformulada, podendo ainda encontrar-se alterações pontuais em várias zonas do texto.

O conteúdo que ora se divulga beneficiou, na parte analítica, da profícua interacção mantida com o Prof. António Pinto Barbosa há cerca de um ano atrás, aquando da elaboração do seu estudo Barbosa (1992). O tratamento empírico do capítulo 3 não teria sido possível sem o acesso a algumas bases de dados da DGAA, gentileza que se deve ao seu Sub-Director, Dr. António Balsas. Vários aspectos parcelares desta investigação puderam ser melhorados com comentários muito pertinentes dos responsáveis pelo Gabinete de Estudos Económicos do Ministério das Finanças, Dr. Orlando Calíço e Prof. Fernando Chau. A todos se agradece a colaboração prestada, retendo, naturalmente, o autor a completa responsabilidade por quaisquer insuficiências que o texto possa conter.

Lisboa, 7 de Janeiro de 1994

## INTRODUÇÃO

Estando mais próximas da população, as autarquias locais constituem o primeiro elo de ligação entre a Administração Pública e os cidadãos. A qualidade da gestão dos recursos que estes lhes confiam é um atributo da maior importância que se reflecte na opinião que a comunidade vai formar acerca do valor do serviço prestado, não apenas pelos municípios e freguesias, mas igualmente pelos restantes subsectores públicos.

Neste contexto, o conhecimento do desempenho orçamental das autoridades locais revela-se claramente pertinente. Infelizmente, não tem havido em Portugal a reflexão económica que a Administração Local merece e a riqueza estatística disponível possibilita. Este trabalho, cuja primeira versão foi elaborada por ocasião do Relatório do Orçamento do Estado para 1994, pretende contribuir para reduzir o défice de conhecimento acerca das Finanças Locais portuguesas. Apresenta um conjunto de informação qualitativamente variada mas que se crê ser suficientemente detalhada para permitir ao leitor formar uma imagem razoavelmente nítida e integrada da realidade orçamental e financeira da Administração Local.

No texto que se segue, há claramente duas partes que se distinguem quanto à sua natureza. Os dois próximos capítulos são essencialmente descritivos, enquanto os restantes possuem um cunho marcadamente analítico. O comportamento orçamental das autarquias locais desenrola-se num ambiente balizado por regras de política fixadas pela Administração Central que visam, em última análise, assegurar uma conduta financeiramente sã. É objectivo do capítulo 2 apresentar esse conjunto de parâmetros *constitucionais* reunindo-se, no capítulo seguinte, uma série de indicadores quantitativos reveladores do comportamento orçamental efectivo do poder local.

A parte analítica debruça-se sobre vários aspectos particulares das Finanças Locais. Resume resultados interessantes de duas investigações recentes - Barbosa (1992) e Santos (1991) - e apresenta duas contribuições inéditas. Assim, o capítulo 4 discute a existência de uma relação de causalidade entre as receitas e despesas do subsector, sugerida por Barbosa (1992); aventa, igualmente, uma racionalização para a manifestação periódica de pressões políticas em torno do Fundo de Equilíbrio Financeiro. As principais transferências para os orçamentos autárquicos são objecto de atenção no capítulo 5, onde se procura analisar as suas consequências sobre os níveis de despesa pública municipal e nacional e de bem estar dos eleitores locais. Santos (1991) debruçou-se sobre a eventual existência de inequidade

orçamental intermunicipal e no capítulo 6 é oferecida uma síntese das conclusões a que chegou. No capítulo seguinte, recorre-se a argumentos de eficiência e equidade para contestar a actual formulação dos impostos municipais e sugere-se uma lógica alternativa para ultrapassar os inconvenientes apontados. A concluir, o capítulo 8 utiliza alguns resultados apresentados em capítulos anteriores para comentar duas características reconhecidamente desejáveis do relacionamento financeiro entre a Administração Local e as outras dimensões do Sector Público Administrativo - princípio da subsidiariedade e consolidação orçamental global.

## SISTEMA DE CONTROLO ORÇAMENTAL

A Administração Local em Portugal é um subsector público dotado de autonomia financeira. Deste princípio decorrem, nomeadamente, a possibilidade de as autarquias locais disporem de património próprio e o direito de elaborarem e aprovarem os seus próprios orçamentos e planos de actividade sem necessidade de autorização por parte de qualquer autoridade pública de nível tutelar superior.

Fazendo parte do Sector Público Administrativo (SPA), as autarquias estão sujeitas a vários mecanismos de controlo que, condicionando tanto a origem como a aplicação de recursos, visam garantir um comportamento orçamental são. Salvo referência explícita em contrário, autarquias ou autoridades locais devem entender-se como municípios e freguesias. A Constituição da República define ainda uma terceira categoria de autarquias ou autoridades locais, as regiões administrativas - estas, como é sabido, ainda não foram criadas<sup>1</sup>. Antes de apresentar o desempenho recente das Finanças Locais, afigura-se pertinente descrever, de modo sucinto, o sistema de controlo orçamental que enquadra o comportamento possível das autoridades locais.

As Finanças Públicas ao nível local estão sujeitas a três tipos de controlo por parte da Administração Central: *ex-ante*, *ex-post* e *contemporâneo*. A fiscalização de uma determinada acção orçamental é considerada *ex-ante* se for efectuada antes do exercício económico a que essa acção diga respeito; o controlo dessa acção diz-se *ex-post* se tiver lugar depois de tal exercício; finalmente, classifica-se como *contemporânea* a intervenção que puder ser realizada pelo departamento fiscalizador competente durante o próprio exercício orçamental a que a actuação (ou intenção de agir) investigada da autoridade local respeita. Esta classificação apenas tem um valor pedagógico, procurando facilitar a exposição do sistema.

---

<sup>1</sup> As regiões administrativas são supostas substituir um dia a divisão distrital do país. Porém, enquanto não forem criadas, permanecem formalmente activas as assembleias distritais, sendo também elas consideradas como autarquias. Na prática, a maioria não funciona.

Os serviços autónomos das autarquias locais também fazem parte da Administração Local. Contudo, as suas receitas e despesas estão integradas nas contas das autarquias a que se encontram agregados, de acordo com os princípios da unidade e da universalidade a que obedecem os orçamentos autárquicos. (art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 341/83, de 21 de Julho).

## 2.1. Controlo *Ex-Ante*

A liberdade que as autoridades locais possuem para estabelecer os seus próprios orçamentos é condicionada por um conjunto de regras fixado pelo Estado. Este conjunto define o ambiente em que a autonomia financeira pode ser exercida e, portanto, os limites dentro dos quais os orçamentos podem ser construídos. Saliem-se seguidamente as principais regras em vigor relativas às origens e aplicações de fundos:

### a) Saldo Corrente

Todas as autarquias enfrentam uma restrição de não negatividade no saldo corrente dos seus orçamentos. Em cada ano, a despesa corrente não pode, pois, ultrapassar a receita corrente (número 2 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 341/83, de 21 de Julho). Violações desta regra são, na pior das hipóteses, detectáveis de forma *ex-post* e estão sujeitas a procedimento administrativo.

### b) Dívida

Os municípios podem contraír dívidas através de dois instrumentos: empréstimos bancários convencionais e empréstimos obrigacionistas.

O recurso a este tipo de financiamento encontra-se, todavia, limitado superiormente na Lei das Finanças Locais (Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro - artigo 15.º). O nível total da dívida a curto prazo, compreendendo os dois instrumentos autorizados, não pode exceder, em nenhum momento, 10 por cento da parcela do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) atribuída à autarquia no ano em questão. O serviço dos empréstimos a médio e longo prazos possui em cada ano um tecto global que consiste no maior dos montantes definidos por um quarto da transferência atribuída nesse ano a título do FEF e por um quinto da despesa de investimento efectuada no decurso do exercício anterior.

Deve-se, no entanto, notar que a lei prevê excepções quanto ao cumprimento daquele segundo tecto. Na verdade, os juros e amortizações de endividamento contraído pelos municípios para regularização de compromissos perante a *Electricidade de Portugal* são excluídos do montante de encargos relevante para verificação desse limite superior. De igual modo, não relevam para esse tecto a partir de 1993 o serviço de empréstimos contraídos para financiamento da participação dos municípios em programas de habitação social promovidos pelos próprios ou pela Administração Central (erradicação de barracas nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto e venda simbólica de terrenos infraestruturados

para construção de casas económicas - programas anunciados pelo Primeiro-Ministro em 09/03/1993).

### c) Receitas

As categorias de receita a que as autarquias podem aceder encontram-se legalmente determinadas (Lei das Finanças Locais, artigos 4.<sup>o</sup> e 18.<sup>o</sup>). Entre outras, destacam-se os impostos municipais, as transferências da Administração Central e da Comunidade Europeia, as taxas devidas pela prestação de serviços administrativos e o produto resultante da alienação de bens. Como se poderá verificar no Gráfico 1 adiante (pág. 12), os impostos locais e as transferências constituem as principais fontes, representando em 1992, no seu conjunto, cerca de 79 por cento da receita total do subsector (81 por cento no caso dos municípios).

As autarquias exercem, porém, um papel passivo na geração das receitas mais significativas. No que respeita aos impostos municipais, os respectivos parâmetros são definidos pela Assembleia da República. Há, no entanto, duas pequenas excepções a este princípio: Sisa e Derrama sobre o IRC. No primeiro caso, os municípios têm a liberdade de escolher a sua taxa num intervalo apertado, compreendido entre 1,1 e 1,3 por cento da matéria colectável. No caso da Derrama, a taxa seleccionada por cada município não pode exceder 10 por cento da receita de IRC cobrada pelo Estado na área da sua jurisdição. Dado, contudo, o reduzido impacto sobre a receita total que estas opções encerram, pode-se concluir que o produto dos impostos locais é virtualmente insensível à capacidade de decisão autárquica.

O FEF e os fundos estruturais constituem as transferências mais importantes a favor das autoridades municipais. Também no caso destes instrumentos a margem de discricionariedade das entidades recipientes é insignificante. A quota de FEF a que cada município tem direito resulta mecanicamente de uma perequação financeira cuja fórmula é estabelecida à partida pela Administração Central na Lei das Finanças Locais (artigo 10.<sup>o</sup> - já foi revista várias vezes após a publicação da Lei). É importante notar que uma parte não superior a 60 por cento da quota de cada autarquia deve ser considerada receita corrente, relevando, portanto, para a regra a) acima apresentada e para a regra de encargos com pessoal abaixo enunciada. A percentagem exacta é precisada anualmente pela Assembleia da República na Lei do Orçamento. As verbas provenientes dos fundos estruturais (e futuramente também do fundo de coesão) para cada jurisdição são decididas por uma agência central no contexto de gestão estabelecido pelo Quadro Comunitário de Apoio,

limitando-se a possibilidade das autarquias influenciarem o volume de encaixe à sua capacidade de apresentação de projectos de investimento elegíveis.

#### d) Despesas

Dadas as restrições de financiamento descritas em *b)* e *c)*, a despesa total encontra-se indirectamente limitada. Adicionalmente, a regra de excedente corrente apresentada em *a)* estabelece uma despesa de capital mínima. Do princípio de autonomia financeira decorre, nomeadamente, que as autoridades locais são livres para decidir "em que" gastar respeitando o "quanto" determinado pelas regras sobre dívida, receitas e saldo corrente. O âmbito de despesas elegíveis coincide com a lista de bens públicos por cuja provisão as autarquias são legalmente responsáveis.

Existe, no entanto, uma regra directa de despesa que qualquer elaboração ou execução orçamental tem de cumprir: em cada exercício, a despesa com pessoal não pode ultrapassar 75 por cento da receita corrente total do ano anterior. Este limite global obtém-se por combinação dos tectos em vigor para duas categorias de pessoal. Por um lado, os encargos com pessoal do quadro não podem exceder 60 por cento da receita corrente do ano anterior e, por outro, a despesa com pessoal além do quadro não pode ultrapassar 25 por cento daqueles encargos (números 1 e 2 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 116/84, de 6 de Abril, com a redacção dada pelo artigo único da Lei n.º 44/85, de 13 de Setembro).

## 2.2. Controlo *Ex-Post*

No respeito pela autonomia das autarquias, a Administração Central investiga a qualidade da sua execução orçamental mesmo após o fecho do exercício. Este tipo de controlo incumbe a três instituições: Inspecção-Geral da Administração do Território (IGAT), Inspecção-Geral de Finanças (IGF) e Tribunal de Contas (TC).

A tutela administrativa é essencialmente exercida pela IGAT, que é o organismo de fiscalização superior do Ministério do Planeamento e da Administração do Território; a ela cabe averiguar a legalidade de procedimentos administrativos ligados à execução orçamental. A IGF, dependente do Ministério das Finanças, tutela a gestão patrimonial e financeira visando a transparência e o rigor orçamentais. A maioria das autoridades locais<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Em rigor, todas as autarquias cujas contas excedam em mais de duzentas e cinquenta vezes o salário mínimo nacional em vigor para a indústria estão sujeitas a este tipo de controlo.

é inspeccionada pelo menos uma vez durante cada mandato eleitoral. As contas dos municípios e das freguesias são apreciadas pelo respectivo órgão deliberativo e remetidas para julgamento ao TC<sup>3</sup>. Se a gravidade o justificar, podem ser impostas sanções às autarquias em cujas contas o Tribunal detecte irregularidades.

### 2.3. Controlo Contemporâneo

Ao TC cabe ainda zelar pelo cumprimento da lei durante a própria execução orçamental em matéria de endividamento, mercados públicos e encargos com pessoal. Muitas decisões nestas áreas, ao gerarem compromissos de despesa pública, requerem uma apreciação prévia por parte do TC sem o qual não podem produzir efeitos legais. Se o parecer for positivo, o Tribunal emite um Visto. Se for negativo, o Visto não é emitido e a decisão fica despojada de qualquer efeito contratual.

O requisito do Visto do TC não é exigido apenas às decisões de despesa das autoridades locais. Com efeito, ele pretende garantir a legalidade dos contratos em que o pagador é qualquer entidade pública, sendo portanto exigido a todos os órgãos (centrais, regionais ou locais) do Sector Público Administrativo.

Qualquer contrato de pessoal requer um Visto, independentemente do seu valor. Todos os restantes contratos de despesa pública cujo valor esteja compreendido entre 9,1 e 159,6 mil contos carecem de um Visto do TC para se tornarem válidos. Todos os contratos cujo montante exceda 159,6 mil contos devem ser enviados ao Tribunal antes mesmo de serem assinados, referindo-se o Visto, nestes casos, à minuta dos próprios contratos. Os limites referidos são os que estão em vigor durante 1993, constituindo objecto de actualização anual.

Na apreciação dos contratos de empréstimo e de pessoal da Administração Local, o Tribunal verifica, não apenas a legalidade da respectiva forma, mas igualmente se a celebração dos mesmos faz violar os tectos de despesa nestas categorias que foram apresentados na secção 2.1.. Assim, nestes casos, o Visto funciona também como um instrumento de controlo directo da despesa.

---

<sup>3</sup> Esta obrigação de envio de contas ao TC aplica-se, para se ser preciso, às autarquias com a dimensão referida na anterior nota de rodapé. Por impossibilidade administrativa de examinar todas as contas que lhe são remetidas, o TC julga apenas uma amostra, determinada por sorteio.

## OS NÚMEROS DAS FINANÇAS LOCAIS

Apresentadas as regras que enquadram o seu comportamento orçamental, pretende-se, no presente capítulo, transmitir uma ideia quanto ao desempenho efectivo das autarquias.

Convém, desde já, referir que os dados adiante apresentados se referem exclusivamente às autoridades locais do Continente por uma questão de coerência estatística com a composição do Sector Público Administrativo. Com efeito, as autarquias insulares não são consideradas na definição do subsector Administração Local, tal como os Governos das Regiões Autónomas não constituem (por enquanto) subsectores do SPA. De qualquer modo, pode observar-se no Quadro 1 o peso que os municípios dos Açores e da Madeira têm no todo nacional.

**Quadro 1**  
**Peso dos Concelhos Insulares nas**  
**Finanças Municipais Nacionais (1992)**  
 unidade: %

	Receita total	Despesa total
Açores	2,2	2,4
Madeira	2,5	2,5

Nota: activos e passivos financeiros excluídos.

Fonte: Ministério do Planeamento e da Administração do Território.

Os elementos sobre Finanças Públicas estão apresentados neste relatório na óptica da *Contabilidade Pública*. Apresenta-se em Anexo uma nota que pretende elucidar sobre o tipo de informação estatística que existe em Portugal relativamente a Finanças Locais. Explica, em particular, como o Ministério das Finanças constrói a coluna da Administração Local que habitualmente surge nos quadros com a Conta do SPA; essa coluna é elaborada com base nas Contas de Gerência dos municípios reunidas pelo Ministério do Planeamento e da Administração do Território. No momento em que este texto foi produzido, já se encontrava completo o apuramento das Contas de Gerência municipais em 1992, pelo que os números referentes a este ano abaixo indicados (e que resultaram de manipulações da base de dados municipais) têm carácter definitivo. Porém, as referências no texto a rubricas

de outros subsectores públicos em 1992 têm por base estimativas de execução, já que as respectivas contas desse ano ainda não se encontravam encerradas.

A primeira secção deste capítulo dá uma ideia sobre a dimensão relativa das Finanças Locais e sobre o rigor orçamental que, de uma maneira geral, caracteriza (ou não) as autarquias. Nas secções seguintes, são destacados alguns indicadores importantes, a nível de receitas, endividamento e despesas, que possam contribuir para um melhor conhecimento da realidade orçamental do subsector no dealbar da década de noventa.

### 3.1. Dimensão e Disciplina Orçamental da Administração Local

O Quadro 2 mostra a dimensão da Administração Local. Dado o diminuto peso que representa no Sector Público Administrativo, eventuais desequilíbrios públicos globais dificilmente seriam justificáveis com o comportamento orçamental do subsector.

**Quadro 2**  
**Dimensão da Administração Local em 1992**

	Valor (10 <sup>6</sup> contos)	Em % do SPA	Em % do PIB
Receita total	481,0	9,2	4,2
Despesa total	491,4	8,5	4,3

Notas:

- SPA - Sector Público Administrativo;
- activos e passivos financeiros excluídos;
- informação relativa apenas ao Continente.

Fonte: Ministério do Planeamento e da Administração do Território.

De um modo geral, o desempenho orçamental das autoridades locais afigura-se como muito positivo. O Quadro 3 evidencia alguma informação relevante a este respeito.

**Quadro 3**  
**Saldos da Administração Local**

unidade: 10<sup>6</sup> contos

	1990	1991	1992
<b>Saldo corrente</b>	29,8	30,6	45,3
<b>Saldo primário <sup>a)</sup></b>	-3,1	0,3	4,0
<b>(em % do PIB)</b>	0,0	0,0	0,0
<b>Saldo global <sup>a)</sup></b>	-11,2	-11,0	-10,5
<b>(em % do PIB)</b>	-0,1	-0,1	-0,1
<b>Saldo global, incl. act. financ. líq. de reemb.</b>	-11,3	-11,9	-13,9
<b>(em % do PIB)</b>	-0,1	-0,1	-0,1

Notas:

- a) activos e passivos financeiros excluídos;
- informação relativa apenas ao Continente.

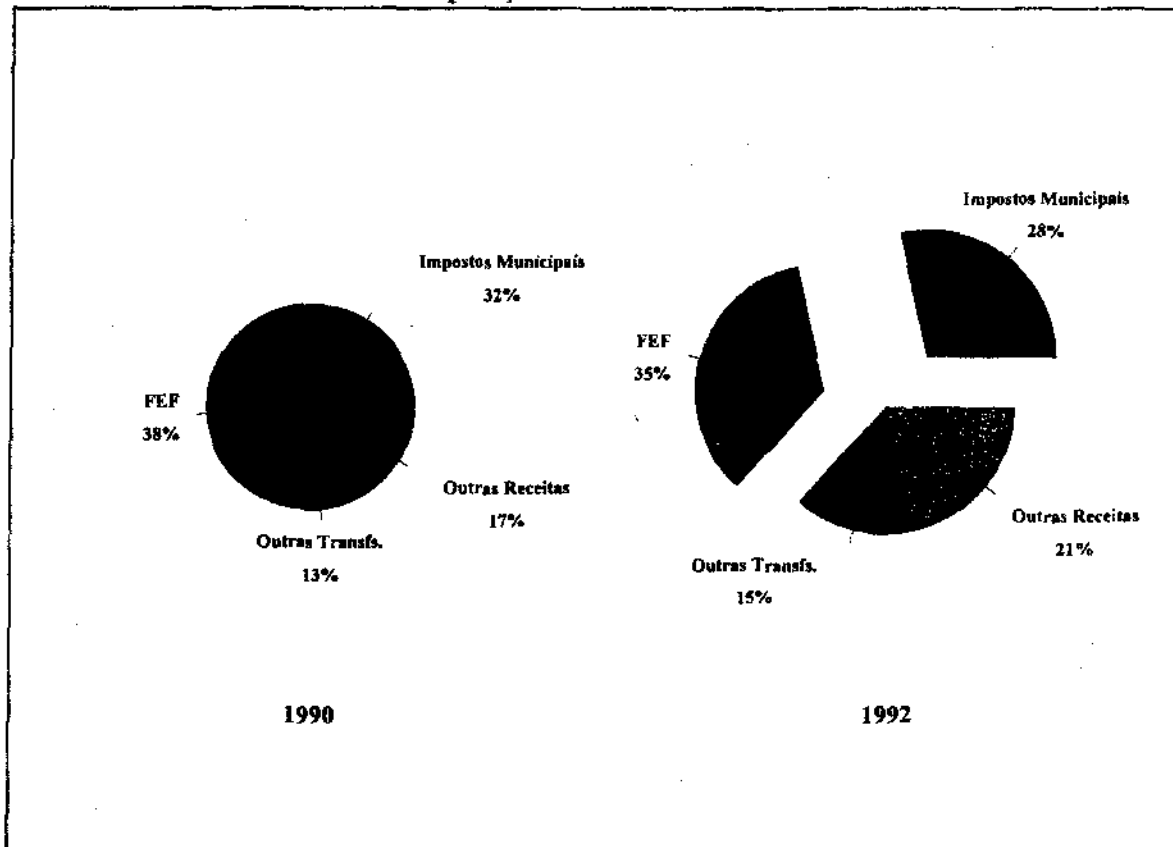
Fontes: adaptado de Ministério do Planeamento e da Administração do Território e Ministério das Finanças.

Estes dados indiciam, com efeito, uma conduta orçamental razoavelmente rigorosa ao nível dos saldos. Tem havido excedentes correntes, como, aliás, é legalmente exigido, e os outros saldos, embora negativos, são manifestamente pequenos. Mais, o desempenho parece ainda conhecer uma melhoria ao longo do período examinado. Portanto, crê-se haver razões para julgar que o sistema de controlo orçamental descrito no capítulo anterior funciona e de forma eficaz.

### 3.2. Receitas

A composição das receitas da Administração Local (ignorando as provenientes de activos e passivos financeiros) em 1990 e 1992 pode ser apreciada no Gráfico 1. Em qualquer um destes anos, destacam-se os "Impostos Municipais" e o "Fundo de Equilíbrio Financeiro" (FEF), com uma contribuição conjunta na ordem dos 63 por cento em 1992.

**Gráfico 1**  
**Composição das Receitas Locais**



Fonte: adaptado de Ministério do Planeamento e da Administração do Território.

O crescimento nominal de quase 54 por cento registado entre aqueles dois anos na massa total não foi uniforme em termos das várias categorias. Embora permaneçam claramente predominantes, aquelas duas categorias perderam, em conjunto, cerca de sete pontos percentuais em dois anos. Esta evolução é provavelmente o resultado de um esforço deliberado das autarquias para compensar com receitas próprias o abrandamento experimentado na receita fiscal e na dotação do FEF. Com efeito, a estabilidade da parametrização fiscal, o arrefecimento da actividade económica (em particular, no sector imobiliário) e a evolução da dotação do FEF contribuem, decerto, para explicar acréscimos da receita fiscal e daquela transferência (37 e 41 por cento, respectivamente) significativamente inferiores aos apurados na "Venda de Serviços e de Bens de Capital"

(73 por cento) e em "Outras Receitas" (70 por cento). O Quadro 4<sup>4</sup> revela a estrutura da receita local no início da presente década.

**Quadro 4**  
**Receitas da Administração Local<sup>a)</sup>**

Unidade: 10<sup>6</sup> contos

	1990	1991	1992
Impostos municipais	100,0	114,2	136,6
Transferências	158,9	216,9	241,3
das quais: FEF	119,7	148,4	168,4
F. Estruturais	<sup>b)</sup> 25,6	<sup>b)</sup> 53,1	57,4
Outras de subsectores	13,5	15,5	15,5
Venda de serviços e de bens de invest.	33,4	44,4	57,6
Receitas próprias das freguesias	-	-	10,8
Outras receitas	20,4	25,8	34,7
<b>Receita total</b>	<b>312,6</b>	<b>401,4</b>	<b>481,0</b>

Notas:

- a) Só Continente. Excluem-se as receitas provenientes de act. e pas. financeiros;
- b) Inclui receitas próprias das freguesias porque o MPAT não procedeu ao apuramento individualizado de Fundos Estruturais neste ano;
- Total pode diferir da soma das parcelas devido a arredondamentos.

Fontes: adaptado de Ministério do Planeamento e da Administração do Território e Ministério das Finanças.

O Gráfico 1, se bem que elucidativo quanto à globalidade do subsector, esconde uma elevada heterogeneidade intermunicipal. Podem encontrar-se no Quadro 5 alguns indicadores a este respeito. Por exemplo, em metade dos concelhos do Continente, a contribuição fiscal pouco ultrapassa os 9 por cento da receita total; ao invés, o FEF representa pelo menos 51 por cento desta para mais de metade dos municípios. De uma maneira geral, verifica-se que os impostos são relativamente mais importantes na faixa litoral (a título de ilustração, refira-se que o peso maior, cerca de 62 por cento, se encontra em Cascais), enquanto que o FEF tem maior importância relativa para as autarquias do interior (o valor máximo, ligeiramente superior a 82 por cento, está em Pinhel, distrito da Guarda). A dispersão de pesos é mais acentuada no caso dos impostos.

<sup>4</sup> A construção deste Quadro seguiu uma metodologia diferente da que o Ministério das Finanças (GAFEEP) habitualmente utiliza para consolidar as contas do subsector. Veja-se a explicação desta construção no final do Anexo que acompanha o presente relatório.

**Quadro 5**  
**Peso dos Impostos e do FEF na Rec. Total: parâmetros das distribuições por municípios (em 1992)**

unidade: %

	Máximo	Mínimo	Médio	Mediano	Coef. de var.
Imp/RT	62,3	1,1	13,4	9,3	88,8
FEF/RT	82,1	10,5	50,4	51,6	30,9

Voltando a apreciar o subsector no seu conjunto, pode encontrar-se no Quadro 6 a estrutura fiscal municipal. Verifica-se uma concentração apreciável em dois impostos, Sisa e Contribuição Autárquica. Ambos incidem sobre o sector imobiliário. Em conjunto, eles representaram, em 1992, cerca de 63 por cento da receita fiscal apurada.

**Quadro 6**  
**Impostos Locais**

Unidade: 10<sup>6</sup> contos

	1990		1991		1992	
	Valor	Peso (%)	Valor	Peso (%)	Valor	Peso (%)
<b>Impostos directos</b>	<b>87,5</b>	<b>87,6</b>	<b>99,2</b>	<b>86,8</b>	<b>118,0</b>	<b>86,4</b>
Sisa	38,2	38,2	40,5	35,4	48,5	35,6
Contribuição autárquica	26,2	26,2	33,0	28,9	38,0	27,8
Imposto de mais valias	2,0	2,0	1,3	1,2	0,9	0,7
Derrama	16,8	16,8	19,8	17,3	23,2	17,0
Imposto sobre veículos	4,3	4,3	4,6	4,0	7,3	5,4
Outros	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Impostos indirectos</b>	<b>12,4</b>	<b>12,5</b>	<b>15,0</b>	<b>13,2</b>	<b>18,5</b>	<b>13,6</b>
IVA/turismo	5,2	5,2	4,9	4,3	5,3	3,9
Taxas e Serv. Ger. pagos p/ empresas	7,2	7,2	10,2	8,9	13,3	9,7
<b>Receita fiscal total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>114,2</b>	<b>100,0</b>	<b>136,6</b>	<b>100,0</b>

Notas: só Continente; total pode diferir da soma das parcelas devido a arredondamentos.

Fonte: adaptado de Ministério do Planeamento e da Administração do Território.

Sendo uma categoria fiscal já extinta, o Imposto de Mais Valias tem naturalmente um peso muito reduzido e decrescente. A categoria "Outros Impostos" apresenta uma expressão tão ínfima que se justifica ponderar a sua manutenção face aos custos administrativos que suscita.

Em termos comparativos, destaca-se o crescimento da categoria "Taxas e Serviços Gerais" (85 por cento entre 1990 e 1992), uma rubrica fiscal sobre cujos parâmetros os municípios dispõem de maior liberdade. Trata-se de uma evolução que se enquadra no esforço de compensação orçamental que acima se aventou.

Finalmente, refira-se que o crescimento do produto do Imposto sobre Veículos, na ordem dos 70 por cento no período observado, é ilusório pois não parece retratar uma tendência a manter no futuro próximo. Com efeito, aquele ganho deveu-se essencialmente à expansão anormal das vendas de automóveis em 1992 (consequência directa da alteração então introduzida na parametrização do Imposto Automóvel) e à actualização anual dos escalões do próprio Imposto sobre Veículos.

Para terminar, uma palavra sobre a dimensão dos municípios portugueses. A mesma é muito heterogénea, revelando a distribuição geográfica uma apreciável concentração. Atendendo à receita total, pode verificar-se no Quadro 7 que 24 por cento da mesma é arrecadada por apenas cinco edilidades, quatro na Área Metropolitana de Lisboa e uma na do Porto. Os dez maiores municípios pertencem todos às Áreas Metropolitanas, sete à de Lisboa e três à do Porto. Enquanto o município de Lisboa mobilizou em 1992 recursos que ascenderam a quase 71 milhões de contos, metade dos 275 municípios do Continente não teve mais de 900 mil contos para gerir. O município *médio* terá movimentado cerca de 1,8 milhões de contos.

**Quadro 7**  
**Os Municípios com Maiores Receitas em 1992**

Unidade: 10<sup>6</sup> contos

	Valor	Peso (%)
1.º Lisboa	70,9	14,7
2.º Porto	18,1	3,8
3.º Almada	9,0	1,9
4.º Oeiras	8,7	1,8
5.º Sintra	8,3	1,7
Total dos cinco mais	115,0	23,9
<b>Total da Administração Local</b>	<b>481,0</b>	<b>100,0</b>
Médio	1,8	
Mediano	0,9	

Notas: só Continente; excluem-se as rec. provenientes de act. e pas. financeiros; total pode diferir da soma das parcelas devido a arredondamentos.

A existência de uma tão acentuada concentração favorece a realização de exercícios de monitorização. Na verdade, o acompanhamento directo da execução orçamental das principais autarquias é susceptível de fornecer em tempo útil uma indicação fiável quanto à evolução do subsector no seu conjunto.

### 3.3. Endividamento

A posição financeira da Administração Local perante o sector monetário nacional é resumida no Quadro 8. Pode verificar-se que nos últimos catorze anos o subsector nem sempre tem sido um devedor líquido, alternando a sua posição várias vezes - entenda-se a dívida líquida como a diferença entre a dívida emitida (empréstimos comerciais e obrigacionistas) e os depósitos junto do sector monetário. Até 1987, as séries deste Quadro apresentam provavelmente alguma subavaliação enquanto medida da verdadeira dívida das autarquias. Com efeito, muitos municípios registavam então atrasos significativos no pagamento a fornecedores de bens e serviços que, em rigor, ultrapassavam a maturidade própria do crédito comercial. Entre estes credores, avultava a empresa *Electricidade de Portugal*. Um número considerável de autarquias aproveitou uma faculdade legal então criada para, ao abrigo de contratos de reequilíbrio financeiro, contraír empréstimos bancários com a finalidade de regularizar aqueles passivos. Como foi explicado no ponto 2.1.b) (pág. 4), o serviço destes empréstimos não releva para os limites ao endividamento impostos na Lei das Finanças Locais. O salto no nível da dívida (tanto bruta como líquida) registado em 1988 e 1989 parece ser fundamentalmente explicado por este movimento de assunção de dívida até então apenas implicitamente reconhecida.

**Quadro 8**  
**Dívida (Nominal) da Administração Local**

Unidade: 10<sup>6</sup> contos

Ano (em Dez.)	Dívida Bruta <sup>a)</sup>	Dívida Líquida <sup>b)</sup>
1979	2,5	-7,1
1980	3,5	-7,2
1981	8,7	-3,9
1982	18,4	4,7
1983	21,8	8,8
1984	24,0	7,5
1985	28,6	8,8
1986	26,8	-0,8
1987	29,1	-7,2
1988	45,4	5,0
1989	51,9	24,2
1990	61,5	26,6
1991	69,2	26,1
1992	86,1	43,6

Notas:

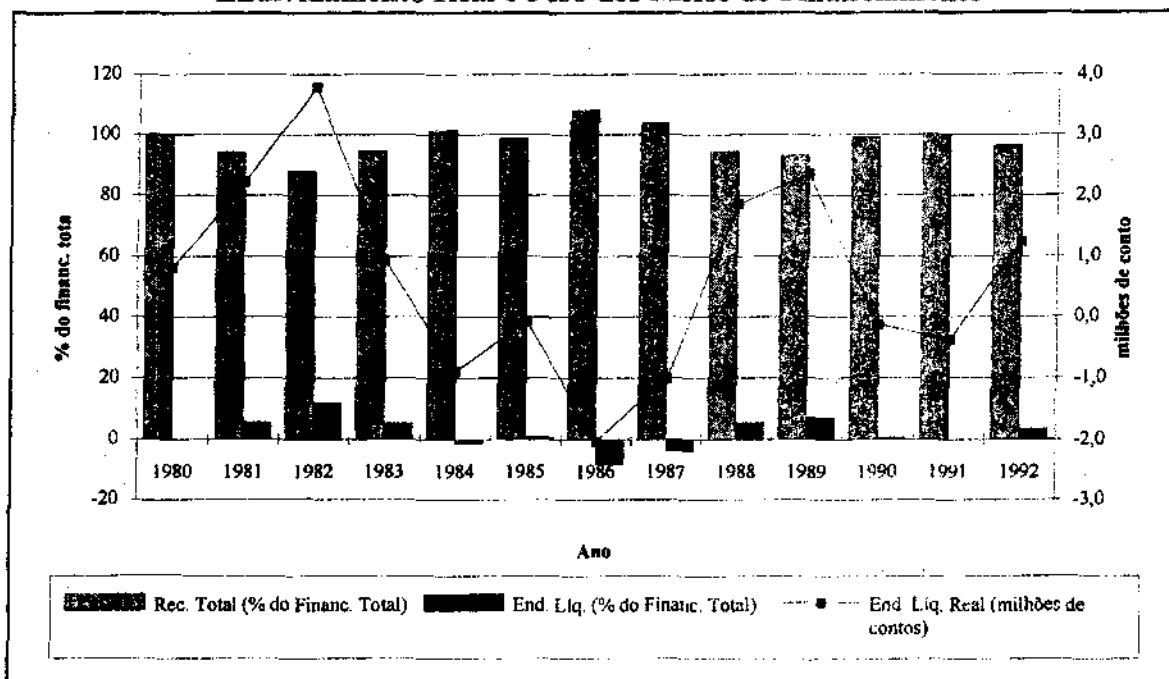
- a) crédito e aplic. financ. do sector monetário;
- b) div. bruta líquida de depósitos no sector monetário.

Fonte: Banco de Portugal.

Como se disse no capítulo 2 e se referiu no parágrafo anterior, os municípios podem emitir dois instrumentos de dívida. Na prática, a dívida obrigacionista não tem expressão para o conjunto da Administração Local, embora possa possuir algum significado para certas autarquias. Em Dezembro de 1992, por exemplo, as aplicações do sector monetário em obrigações municipais ascendiam a 398 mil contos, um valor que não chegava a 0,5 por cento do crédito total concedido à Administração Local.

O endividamento (líquido) não tem constituído um meio de financiamento importante para a generalidade dos municípios. Este facto pode ser constatado no Gráfico 2, comparando as contribuições do endividamento e das receitas totais (excluindo as provenientes de activos e passivos financeiros). Entre 1980 e 1992, o endividamento representou, em média, apenas 2,1 por cento do financiamento total, o que certamente constitui um reflexo dos limites *constitucionais* impostos na Lei das Finanças Locais.

**Gráfico 2**  
**Endividamento Real e Peso dos Meios de Financiamento**



Fontes: adaptado de Ministério do Planeamento e da Administração do Território e Banco de Portugal.

Observando a evolução do endividamento líquido a preços constantes, nota-se uma coincidência curiosa entre os picos desta série e os anos de eleições autárquicas (1981, 1985 e 1989), o que sugere a existência de um ciclo político-eleitoral no perfil do endividamento.

### 3.4. Despesas

A estrutura de despesa da Administração Local está patente no Quadro 9. Os pagamentos totais cresceram nominalmente quase 52 por cento entre 1990 e 1992, um ritmo ligeiramente inferior ao da expansão das receitas acima referido (cerca de 54 por cento).

**Quadro 9**  
**Despesas da Administração Local**

Unidade: 10<sup>6</sup> contos

	1990	1991	1992
Despesa corrente	183,8	225,9	263,5
da qual: Cons. Púb.	164,6	201,4	233,9
Juros	8,1	11,3	14,5
Despesa de capital	140,0	186,4	228,0
da qual: Investim.	129,7	171,5	203,2
<b>Despesa total</b>	<b>323,8</b>	<b>412,4</b>	<b>491,4</b>

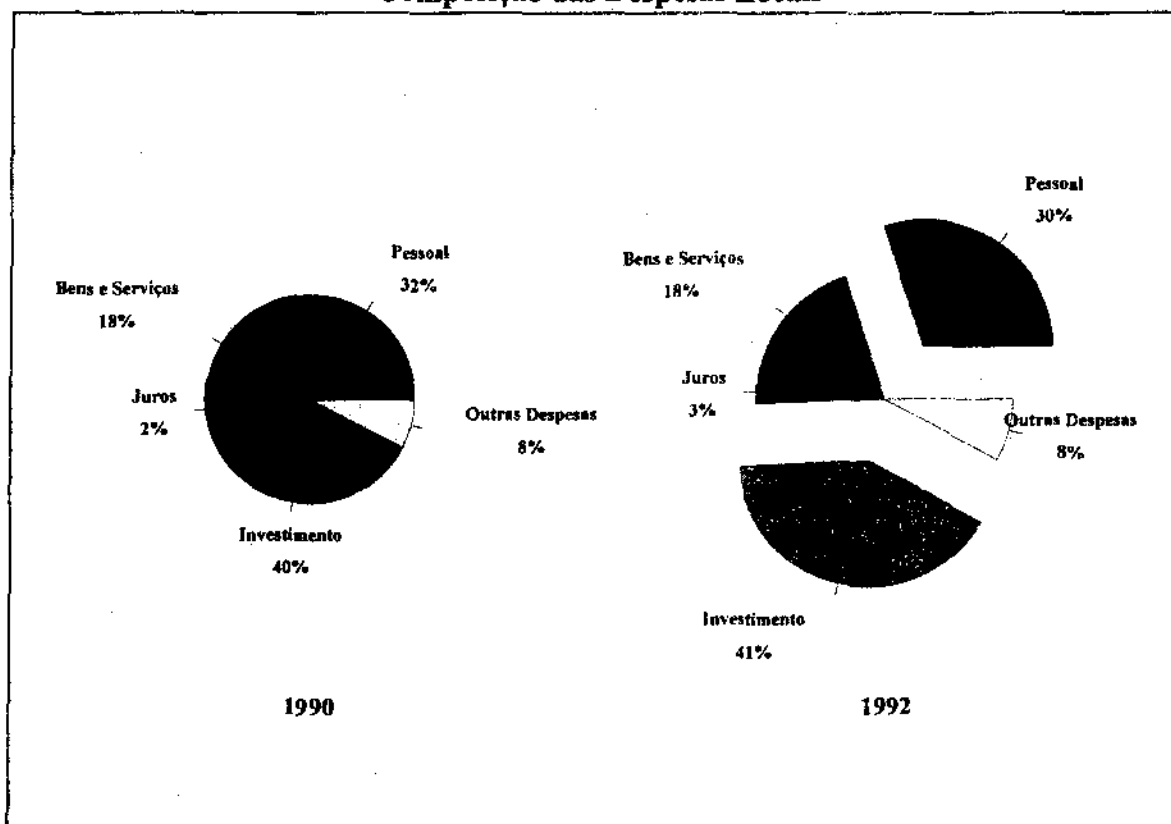
Nota: só Continente; excluem-se as despesas provenientes de act. e pas. financ.; total pode diferir da soma das parcelas devido a arredondamentos.

Fontes: adaptado de Ministério do Planeamento e da Administração do Território e Ministério das Finanças.

Dada a natureza dos tectos nominais de despesa assumidos no Programa de Convergência para o SPA e para o Estado, tem interesse conhecer a evolução da despesa total sem juros. Ao nível da Administração Local, esta variável cresceu, em média anual, 22,9 por cento, quando a expansão ao nível do Estado se processou a uma taxa média de 20,9 por cento. Estando o Governo obrigado a desenvolver os melhores esforços para compensar com reduções na despesa do Estado eventuais crescimentos das autarquias comprometedoras do tecto indicativo para o SPA, importa reter que a despesa sem juros das autarquias correspondeu em 1992 a pouco mais de 17 por cento do agregado homónimo do Estado.

A composição das despesas locais pode ser mais facilmente apreciada no Gráfico 3. As categorias com maior significado são os Encargos com Pessoal (30 por cento em 1992) e o Investimento (41 por cento no mesmo ano).

**Gráfico 3**  
**Composição das Despesas Locais**



Fonte: adaptado de Ministério do Planeamento e da Administração do Território.

As despesas de capital, aliás, são substancialmente mais importantes ao nível local do que ao nível do Estado. Em média, aquelas terão representado no triénio 1990-92 cerca de 45 por cento da despesa total na Administração Local e apenas 11 por cento no Estado, contraste que naturalmente reflecte diferenças nas funções cometidas a cada nível da Administração.

Analisando a estrutura do investimento promovido pelos municípios, verifica-se que, em termos de grandes categorias, o esforço dos municípios se concentra claramente na actividade de construção civil e obras públicas. Com efeito, a criação de infraestruturas na rede viária absorveu 32 por cento do investimento total efectuado em 1992, a construção de edifícios representou então 28 por cento desse total (incluindo 9 por cento na área da habitação) e a provisão de infraestruturas de saneamento básico constituiu 15 por cento. O Quadro 10 fornece uma desagregação mais fina do investimento municipal realizado em 1992.

**Quadro 10**  
**Estrutura do Investimento Municipal**  
 (1992 - total de 194,9 milhões de contos)

Categorias	% no Inv.
	Total
Viadutos, arruamentos e obras complementares	18,9
Viação rural	13,1
Captação, tratamento e distribuição de água	7,2
Esgotos	6,9
Instalações recreativas, desportivas e escolares	10,0
Habitação	8,7
Outros edifícios e construções diversas	21,8
Maquinaria e equipamento	5,8
Outros investimentos	7,8
<b>Total</b>	<b>100,0</b>

Nota: total pode diferir da soma das parcelas devido a arredondamentos.

Fonte: adaptado de Ministério do Planeamento e da Administração do Território.

Para terminar, faça-se uma referência aos municípios com maior nível de despesa. Apresenta-se no Quadro 11 a dimensão dos cinco maiores. Como seria de esperar, encontra-se o mesmo tipo de concentração geográfica que já havia sido detectado no caso das receitas (Quadro 7 supra), permanecendo aqui relevantes os comentários aduzidos na secção 3.2. (pág. 15). O grupo "cinco mais" representa, nos dois casos, aproximadamente 24 por cento de toda a Administração Local e tem a mesma constituição. Observa-se apenas uma troca nos terceiro e quarto lugares, entre Almada e Oeiras. Também o grupo dos "dez mais" tem a mesma composição que foi referida na secção 3.2., pertencendo integralmente às Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto.

**Quadro 11**  
**Os Municípios com Maiores Despesas em 1992**

Unidade: 10<sup>6</sup> contos

	Valor	Peso (%)
1.º Lisboa	66,8	13,6
2.º Porto	21,4	4,4
3.º Oeiras	9,9	2,0
4.º Almada	9,1	1,9
5.º Sintra	9,1	1,8
Total dos cinco mais	116,3	23,7
Total da Administração Local	491,4	100,0
Médio	1,8	
Mediano	0,9	

Notas: só Continente; excluem-se as despesas provenientes de act. e pas. financ.; total pode diferir da soma das parcelas devido a arredondamentos.

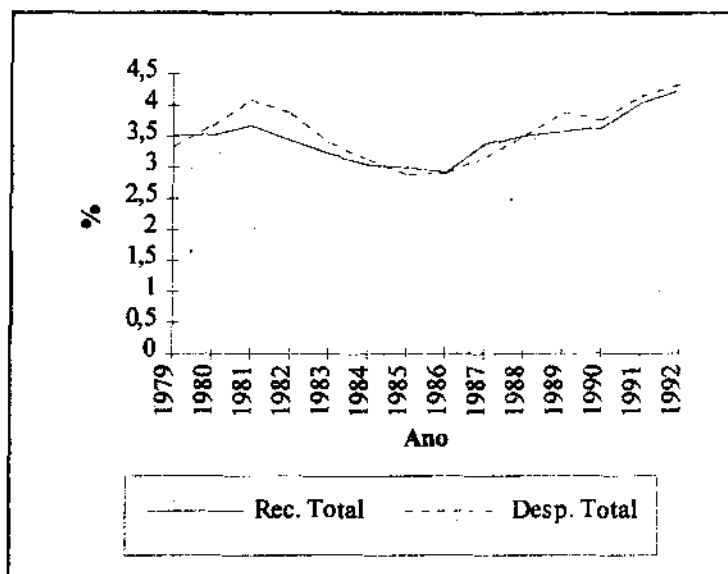
## TENDÊNCIAS DAS RECEITAS E DESPESAS LOCAIS

O acervo estatístico que se encontra por detrás dos números exibidos no capítulo anterior é extremamente valioso para o analista interessado em questões de Finanças Públicas ao nível local. Os quatro capítulos que compõem a parte restante deste trabalho exemplificam alguns temas de reflexão económica permitida ou sugerida pela evidência empírica. Em particular, este capítulo 4 vai explorar dois assuntos que emergem como características das séries de receita e despesa da Administração Local: em primeiro lugar, investigar a eventual existência de causalidade entre uma variável e outra, adoptando uma perspectiva cronológica; em segundo lugar, numa abordagem sincrónica, oferecer uma racionalização para as pressões políticas exercidas todos os anos pelos municípios durante o período de elaboração do Orçamento do Estado e consequente definição das parcelas do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) a atribuir a cada autarquia. O suporte analítico deste capítulo deve-se ao Prof. António Pinto Barbosa e pode ser encontrado na referência Barbosa (1992).

### 4.1. Causalidade entre Receitas e Despesas

A evolução da despesa total da Administração Local no período 1979 a 1992 pode ser apreciada no Gráfico 4. Apesar de alguma irregularidade no perfil cronológico, o subsector revela em todo o período um peso relativamente pequeno na economia, como, aliás, já se havia verificado no Quadro 2 (pág. 10) a propósito do ano de 1992. Contudo, um aspecto curioso desta evolução é a semelhança revelada em relação ao comportamento da receita total. Com efeito, o que ressalta imediatamente na observação do Gráfico 4 é a proximidade entre as duas curvas ao longo de todo o período examinado.

**Gráfico 4**  
**Despesa e Receita Totais da Adm. Local**  
 (em % do PIB<sub>pm</sub>)



Notas:

- só Continente;
- activos e passivos financeiros excluídos;
- óptica da Contabilidade Pública (valores de 1984 e 1985 são estimativas do autor porque não há contas de gerência apuradas);

Fontes: Ministério do Planeamento e da Administração do Território e Banco de Portugal.

Esta constatação não pode ser totalmente surpreendente se se recordarem algumas das regras de disciplina orçamental apresentadas no capítulo 2. Por um lado, os limites ao endividamento são relativamente exigentes e *empurram* a despesa total de encontro à receita total; por outro, categorias importantes de receita consignam, de algum modo, a utilização de recursos. Com efeito, pelo menos 40 por cento das transferências recebidas a título do FEF devem ser aplicados em despesa de capital e as receitas provenientes dos Fundos Estruturais (e, a partir de 1993, do *nóvel* Fundo de Coesão) apenas podem servir para financiar a acumulação de bens de capital elegíveis. Como se mostra no capítulo 5, estas características das transferências possuem consequências claras aos níveis da composição e do valor da despesa municipal.

Barbosa (1992) investigou a fundo a possível existência de uma ligação funcional entre despesa real ( $g$ ) e receita real ( $r$ ). Começou por verificar a presença de uma forte correlação contemporânea entre uma e outra. Trabalhando com as primeiras diferenças daquelas séries no período 1978 a 1991, encontrou um coeficiente de correlação de 85 por cento entre a variação na despesa e a variação na receita do mesmo ano, como se vê no

Quadro 12. A interacção desfasada - um ano para a frente (+1) e um ano para trás (-1) - parece muito menos importante.

**Quadro 12**  
**Coefficientes de Correlação**

	$\Delta r_{-1}$	$\Delta r$	$\Delta r_{+1}$
$\Delta g$	0,096	0,846	0,167

Fonte: Barbosa (1992).

Reconhecida a existência de associação no sentido estatístico entre despesa e receita, tentou indagar o sentido dessa causalidade contemporânea e para esse fim realizou pequenos testes de *causalidade de Granger*. Naquele que conduziu a resultados mais significativos, dividiu a variação na receita total em duas parcelas, transferências ( $\Delta T$ ) e não transferências ( $\Delta NT$ ) na presunção de que o nível da primeira escapa ao poder de decisão das autoridades locais - o que é verdade, de acordo com a exposição feita no ponto 2.1.c), pág. 5 - sendo, portanto, independente da evolução da despesa. Regredindo  $\Delta g$  sobre  $\Delta T$  e  $\Delta NT$ , foi confirmada a capacidade que se presumia às receitas indiscutivelmente exógenas para explicarem as variações na despesa total. O Quadro 13 dá conta dos resultados desse teste.

**Quadro 13**  
**Teste de Causalidade de Granger**  
(variável dependente:  $\Delta g$ )

	Const.	$\Delta T$	$\Delta NT$
<i>Estimativa</i>	0,906	1,511	0,003
<i>Estatística-t</i>	1,0	2,3	0,4
<i>Durbin-Watson (d)</i>	1,86		
<i>R<sup>2</sup></i>	0,32		

Fonte: Barbosa (1992).

Já se frisou que existe um sistema de controlo orçamental com regras claras e bem definidas<sup>5</sup>. A evidência empírica apresentada no capítulo 3 revela umas Finanças Locais

<sup>5</sup> Justifica-se uma chamada de atenção relativamente a um certo abrandamento recente na disciplina imposta no acesso ao crédito. Observou-se no final do ponto 2.1.b) que foi alargado em 1993 o leque de empréstimos passíveis de não relevarem para os limites de endividamento estabelecidos na Lei das Finanças Locais. Compreende-se esta atitude do Governo, preocupado em mobilizar as Câmaras Municipais para a melhoria significativa dos problemas de habitação social; porém, receia-se que as excepções se possam tornar demasiado gerais, abrindo portas no futuro para comportamentos financeiramente irresponsáveis.

disciplinadas, com pequenas oscilações estruturais e desequilíbrios virtualmente nulos. Assim, a *causalidade de Granger* que os dados sugerem parece ser mais do que uma simples coincidência estatística; o sistema de controlo orçamental é eficaz e estabelece alguma dependência funcional das despesas em relação às receitas transferidas da Administração Central e da Comunidade Europeia para as autarquias locais.

#### 4.2. Economia Política do FEF

Viu-se no Gráfico 1 (pág. 12) que o FEF constitui o recurso mais avultado da generalidade dos municípios portugueses, com um peso na receita total próximo dos 35 por cento em 1992 (era 38 por cento dois anos antes). A fatia que cada autarquia recebe é, no entanto, importante para ela não apenas pelo seu valor intrínseco mas também porque serve de indexante para outra forma de financiamento - o endividamento [*vide* ponto 2.1.b)] - e, inclusivamente, para a própria organização administrativa da autarquia - o cargo de director de departamento municipal apenas pode ser criado nos municípios com participação no FEF pelo menos igual a 2 por mil da respectiva dotação global<sup>6</sup>. São conhecidos os modelos de organização institucional onde o objectivo dos decisores passa pela maximização dos recursos colocados à sua disposição e/ou do *status* ligado à dimensão do aparelho administrativo que dirigem. É, portanto, compreensível que haja grande sensibilidade dos responsáveis autárquicos relativamente à verba que as suas instituições percebem através do FEF.

Numa apreciação da distribuição do FEF pelos 275 municípios do Continente, Barbosa (1992) verifica que a mesma é enviesada à esquerda. Com efeito, em 1991 as quotas média e mediana na dotação global deste instrumento eram de 538 e 394 milhares de contos, respectivamente. Esta assimetria na distribuição do FEF existe igualmente noutros anos.

Aquando da elaboração do Orçamento do Estado nos últimos anos, a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) tem reclamado sempre um reforço da dotação global do FEF e/ou uma alteração nos seus critérios de repartição. Sendo uma instituição onde cada município vale um voto, é razoável assumir que as posições públicas da ANMP expressem o sentimento da maioria das edilidades associadas. Ora o enviesamento acima referido significa que a maioria dos municípios recebe uma quota inferior à média, uma situação que lhe potencia sentimentos de insatisfação. Assim, é

<sup>6</sup> Conforme o n.º 3 do art.º 12.º do Decreto-Lei n.º 198/91, de 29 de Maio.

natural que essa maioria pressione politicamente no sentido de conseguir o reforço da verba global - esta é a forma de conseguir mais dinheiro sem ferir equilíbrios político-geográficos no seio da própria Associação. Se a maioria constatar que é manifestamente impossível aumentar essa dotação - o que pode suceder perante uma atitude de firmeza negocial por parte do Governo -, então é de esperar que faça lobbying para conseguir uma alteração nos critérios de repartição que a beneficie, à custa, naturalmente, da minoria.

É, aliás, revelador verificar o que se passou com o Orçamento de 1992. A dotação global para o Continente (169 milhões de contos) não contentou as autarquias mas os critérios de repartição foram alterados nesse ano. Com efeito, a perequação financeira que reparte o FEF foi modificada pelo Governo no sentido de diminuir o peso da população residente. E sucedeu que o grau de enviesamento (quociente entre média e mediana) diminuiu<sup>7</sup>! Não se pretende daqui retirar qualquer ilacção quanto à eficácia das pressões municipais, somente se constata a coincidência entre uma medida de política e um determinado resultado estatístico. Essa perequação tem, aliás, sido mexida quase todos os anos e a própria fórmula de cálculo da dotação global do FEF tem alternado com decisões discricionárias. Seria, contudo, desejável que as regras de política não fossem manipuláveis com demasiada flexibilidade sob pena de se tornarem em medidas avulso e incentivarem, por isso mesmo, a prática de *lobbying*. É que o *constitucionalismo económico* já há muito demonstrou a superioridade das regras *versus* medidas discricionárias de política.

---

<sup>7</sup> Passou de 1,37 para 1,35, valor que, refira-se de passagem, se mantém em 1993 e 1994.

## EFEITOS MICROECONÓMICOS DO FUNDO DE EQUILÍBRIO FINANCEIRO E DOS SUBSÍDIOS COMUNITÁRIOS COM FINALIDADE ESTRUTURAL

### 5.1. Motivação para o Tema

O investimento possui uma enorme importância relativa na estrutura de despesa das autarquias portuguesas. Na verdade, em 1992, o esforço de investimento da Administração Local representou cerca de 89 por cento das suas despesas de capital, contra aproximadamente 59 por cento ao nível do SPA. Nesse ano, as despesas de capital das autoridades locais constituíram 46 por cento da despesa total, enquanto no SPA o peso daquelas não passou dos 15 por cento. As autarquias constituem, aliás, o subsector público que mais investe, tendo promovido quase 41 por cento dos cerca de 500 milhões de contos de capital acumulado em 1992 pelo SPA.

Como já foi salientado no capítulo 3, os municípios são a unidade com maior relevância orçamental entre os diferentes níveis autárquicos. Em termos de investimento público local (que é a variável mais significativa para o objecto da análise seguinte), a quota municipal ascendeu em 1992 a 96 por cento. Por esta razão e porque, com efeito, a Lei das Finanças Locais privilegia os municípios em detrimento das freguesias e regiões administrativas (ou assembleias distritais enquanto estas não forem estabelecidas), a presente secção terá subjacente apenas a unidade concelhia sempre que doravante se referir à entidade autárquica ou à Administração Local.

O financiamento do investimento municipal tem sido essencialmente garantido por transferências de capital. Por exemplo, em 1992 estas representaram três quartos das despesas de investimento, enquanto o excedente corrente contribuiu com 23 por cento. Entre as transferências de capital, avultam o Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) e os Fundos Estruturais (FE), com pesos de 46 por cento e 39 por cento, respectivamente. É de esperar que, nos próximos anos, a contribuição destas transferências se acentue ainda mais, em particular no caso dos subsídios comunitários (dado o reforço substancial até 1999 da respectiva dotação, recomendada no Conselho Europeu de Edimburgo, a par do lançamento em 1993 do Fundo de Coesão - FC).

Nestas circunstâncias, pode haver várias razões que justificam um estudo do impacto económico das principais transferências de capital. Entre diversas motivações possíveis, podem-se destacar duas. Por um lado, fazendo parte do SPA, a despesa da Administração Local não é certamente indiferente ao cumprimento do Programa de Convergência Revisto, em particular no que respeita aos tectos nominais de despesa. Se bem que actualmente o subsector seja relativamente pequeno (cerca de 17 por cento da despesa total sem juros do Estado, conforme secção 3.4.), um crescimento muitos pontos percentuais acima da média do SPA durante os próximos sete anos poderá criar dificuldades ao Estado na tentativa de compensação ao nível da sua própria despesa que o Q2 estabelece. Por outro, encontrando-se os municípios mais próximo dos cidadãos e desempenhando um papel investidor bem mais acentuado que o próprio Estado, é certamente interessante conhecer as consequências que estes tipos de transferência provocam no nível de bem estar das comunidades locais. Assim, para tentar responder a estas preocupações, o presente capítulo propõe-se analisar, numa perspectiva microeconómica, os efeitos qualitativos do FEF, dos FE e do FC sobre os níveis da despesa pública municipal e do SPA e de bem estar dos eleitores locais.<sup>8</sup>

Trata-se de um capítulo relativamente longo, dadas as especificidades técnicas envolvidas. A próxima secção integra o FEF, os FE e o FC num esquema classificativo comum em Economia Pública Urbana a fim de permitir situar a discussão no contexto teórico relevante, o chamado *federalismo orçamental*<sup>9</sup>. As balizas conceptuais do estudo são destacadas na secção 5.3., apresentando-se em 5.4. e 5.5. os instrumentos analíticos que serão empregues na secção 5.6. para finalmente discutir os efeitos microeconómicos das transferências para os municípios portugueses. A fechar o capítulo, reúnem-se em 5.7. as principais conclusões que a investigação entretanto desenvolvida terá permitido alcançar.

## 5.2. Classificação das Transferências

Transferências entre diferentes níveis tutelares de Administração são objecto de estudo por parte da teoria do federalismo orçamental, uma área comum à Economia Pública e à Economia Urbana. É habitual classificar as transferências intergovernamentais segundo três critérios: i) efeito que têm sobre o preço do bem (público) subsidiado no

---

<sup>8</sup> Remete-se o leitor interessado numa abordagem dos efeitos macroeconómicos dos Fundos Estruturais para o estudo Pereira e Gaspar (1992). Uma síntese comentada deste trabalho está disponível em Baleiras (1993a).

<sup>9</sup> Ver Henderson (1985, cap. 9) para uma exposição do objecto de estudo e Rosen (1988) para exemplos de aplicação empírica.

território beneficiário; ii) montante total da transferência; iii) condições de utilização. Assim, no que respeita ao primeiro critério, se houver efeito sobre o preço, a transferência diz-se *distorciva* ("matching grant") e se tal efeito não existir, ela diz-se, naturalmente, *não distorciva* ("lump-sum"). De acordo com o segundo critério, uma transferência pode ter *montante limitado* ("open-ended") ou de *montante ilimitado* ("closed-ended"), consoante o valor do subsídio se encontre previamente definido ou seja determinado endogenamente pelo processo de escolha do cabaz de bens a consumir localmente. Por definição, decorre imediatamente que uma transferência não distorciva tem necessariamente montante limitado; o montante do subsídio é independente do cabaz de bens que a comunidade recipiente venha a escolher. Finalmente, segundo o terceiro critério, uma transferência diz-se *condicional* se a autoridade dadora impuser restrições à utilização da transferência por parte da autoridade recipiente; no caso contrário, a transferência considera-se *incondicional*.

O FEF é uma transferência do Estado para cada um dos 305 municípios do país (275 no Continente). Tem uma parcela corrente e outra de capital, não podendo nunca a segunda ser inferior a 40 por cento do valor total. A dotação anual está indexada ao Imposto sobre o Valor Acrescentado, variando em cada exercício na mesma proporção do crescimento na receita fiscal orçamentada<sup>10</sup>. A repartição da dotação anual por cada um dos municípios recipientes é efectuada mecanicamente por uma perequação financeira com múltiplos coeficientes, como o peso concelhio na população e na extensão da rede viária nacionais. Sendo publicadas na Lei do Orçamento, todos os municípios conhecem as respectivas quotas do FEF antes de cada exercício económico se iniciar (se não houver atrasos legislativos). O montante transferido pode ser livremente aplicado pelas autarquias no cabaz que melhor entenderem<sup>11</sup> e não requer qualquer complementaridade do orçamento municipal para se realizar. Assim sendo, o FEF pode ser classificado como uma transferência *não distorciva e incondicional de montante limitado*.

Os FE são transferências da Comunidade Europeia para os orçamentos públicos nacionais que visam promover a acumulação de capital nos Estados-membros. A fim de ser considerada, a acumulação deve contribuir para realizar o objectivo de Coesão Económica e Social. Com efeito, estes instrumentos financiam, sob a forma de subsídio a fundo perdido, certas despesas de investimento que os agentes económicos públicos e privados entendam efectuar nos Estados-membros. Contudo, a cobertura comunitária destes

<sup>10</sup> Em 1992 e 1993, esta regra estabelecida na Lei das Finanças Locais foi substituída por decisões discricionárias na Lei do Orçamento. A regra voltou a ser aplicada no Orçamento para 1994.

<sup>11</sup> Apenas se exige o respeito da proporção a aplicar em despesas de capital que é anualmente fixada pela Lei do Orçamento do Estado.

encargos raramente é total. Os FE são, pois, transferências distorcivas, na medida em que reduzem o preço relativo do bem de capital. Em Portugal, as verbas comunitárias são entregues à Administração Central, a quem incumbe reparti-las pelos subsectores públicos e pelo sector privado de acordo com as prioridades e o mapa financeiro definidos no Quadro Comunitário de Apoio (QCA).

Em relação ao segundo critério, os FE podem ser interpretados como transferências de montante limitado ou ilimitado. Numa perspectiva do Orçamento do Estado, a participação financeira total da Comunidade, encontra-se fixada *ab initium* no Quadro Comunitário de Apoio (QCA) - assim, os FE seriam transferências de montante limitado. Porém, na perspectiva de uma autarquia ou de um projecto individual de investimento, em geral não existe tecto fixado em unidades monetárias<sup>12</sup> - desde que esteja salvaguardada a rentabilidade privada ou social, quanto mais ambiciosa for a autarquia ou mais volumoso o projecto em questão, maior é, em princípio, o montante de recursos comunitários que poderá mobilizar. De igual modo, na perspectiva de um determinado programa previsto no QCA também o valor da participação comunitária não é absolutamente imutável - pois é possível reafectar verbas entre programas aquando das revisões periódicas do QCA. Deste modo, de acordo com estas últimas perspectivas, os FE são transferências de montante ilimitado.

A utilização dos FE está, contudo, sujeita a duas condições definidas pela Comunidade: elegibilidade e adicionalidade. A primeira limita a variedade de bens passíveis de beneficiarem de um subsídio estrutural - por um lado, os FE apenas participam na aquisição de bens de capital (físico privado, físico público ou humano) e, por outro, só os tipos de capital expressos no QCA podem ser objecto de candidatura. Decorre desta condição que a despesa total no bem participado não pode ser inferior ao valor do subsídio comunitário. A adicionalidade determina uma variação não negativa na despesa pública nacional realizada nos bens elegíveis - significa que os fundos comunitários se vêm *adicionar* aos recursos públicos nacionais no financiamento da despesa total de investimento, pelo que a despesa nos bens elegíveis efectuada pelas autoridades nacionais não pode ser inferior à que era realizada antes da atribuição dos subsídios comunitários.

Em resumo, os FE são *transferências distorcivas e condicionais de montante limitado ou ilimitado*. O FC, lançado no decorrer de 1993, tem exactamente a mesma classificação. Todavia, devem assinalar-se as seguintes diferenças relativamente aos FE.

---

<sup>12</sup> O limite superior que existe é uma percentagem da despesa total de cada projecto individual, de acordo com os regulamentos dos FE.

Em primeiro lugar, a complementaridade financeira do FC deverá ser maior (de acordo com as recomendações do Conselho Europeu de Edimburgo, espera-se que possam situar-se próximo dos 80 por cento da despesa total comparticipada, contra uma média de 50 por cento no caso dos FE). Em segundo lugar, a elegibilidade é mais restrita, apenas podendo beneficiar deste novo instrumento as acções de investimento em infraestruturas de transporte e de ambiente. Por último, a utilização do FC não está condicionada por qualquer cláusula de adicionalidade - de alguma maneira, o requisito de adicionalidade foi substituído pela exigência de um programa nacional de convergência macroeconómica. Para uma introdução ao funcionamento dos FE e outros instrumentos comunitários com finalidade estrutural, consulte-se, por exemplo, Baleiras (1990a).

### 5.3. Considerações Técnicas Preliminares

Observou-se na secção 5.1. que o FEF e os FE têm sido os principais meios de financiamento da acumulação de capital público efectuada pelas autarquias. Este capital, tal como o capital humano, pode ser entendido como uma externalidade positiva para o nível de actividade na medida em que a sua acumulação melhora a produtividade dos factores trabalho e capital privado.

De um ponto de vista analítico, o capital público, tal como o capital humano, é um bem público no sentido comum em teoria económica. Uma vez escolhido pelo poder político o nível de capital, essa quantidade está disponível para todos os cidadãos, quer dizer, não há rivalidade no consumo. Na análise que se vai seguir, o capital que as autarquias acumulam é suposto gozar igualmente das características de impossibilidade de exclusão e impossibilidade de auto-exclusão, pelo que se trata de um *bem público puro*. Nestas circunstâncias, se o poder político decidir prover  $g$  unidades de capital, cada indivíduo consome exactamente essas  $g$  unidades.

Torna-se necessário precisar a forma como são tomadas ao nível municipal as decisões quanto à quantidade de bem público a prover. Estando o poder político democraticamente legitimado, assume-se que essas decisões são tomadas através da regra da maioria num sistema em que os votantes dispõem de informação perfeita. A quantidade de equilíbrio neste sistema de decisão é a escolhida pelo votante mediano. Ao estabelecer a hipótese do votante mediano, admite-se que é possível ordenar os votantes de acordo com a quantidade desejada de bem público, pelo que o votante mediano é, simplesmente, o elemento mediano nessa ordenação.

As secções seguintes vão então analisar o impacto das transferências sobre a quantidade de (e a despesa em) bem público e o bem estar do eleitor local representativo. Convém, no entanto, referir que apenas serão considerados os efeitos directos da transferência no concelho recipiente. Quer dizer, será ignorada a repercussão que o montante da transferência para uma determinada autarquia possa ter nas necessidades de financiamento do orçamento da Administração Central (no caso do FEF) ou da Comunidade Europeia (nos casos dos FE e FC). Ignorar-se-ão igualmente quaisquer efeitos que uma transferência para um concelho em particular possa desencadear em qualquer outro (efeitos de *spillover*). Em termos da literatura urbana, a análise seguinte é considerada de equilíbrio parcial porque ignora estes dois tipos de efeito indirecto<sup>13</sup>.

#### 5.4. Recta Orçamental do Votante Mediano

Um município enfrenta naturalmente uma restrição orçamental que impede a despesa de ultrapassar a receita. Como foi justificado no capítulo 2 e ilustrado numericamente no capítulo 3, faz todo o sentido em Portugal interpretar essa restrição como uma condição de equilíbrio orçamental em termos estáticos. Na ausência de quaisquer transferências, esse equilíbrio pode ser representado através da expressão

$$t \sum_{i=1}^n I_i = cg \quad , \quad (5.1)$$

onde  $t$  é a taxa (uniforme) de tributação local,  $I_i$  representa a matéria colectável<sup>14</sup> do contribuinte  $i$  (havendo  $n$  indivíduos no concelho),  $g$  mede o nível da provisão do bem público (capital público) e  $c$  reflecte o custo unitário dessa provisão. Sem perda de generalidade, ignoram-se em (5.1) outras despesas públicas que não as de investimento (se se pretender considerar outros encargos, bastará interpretar o lado esquerdo como excedente corrente). Embora se trate na aparência de uma restrição orçamental estática (que, sublinhe-se, tem todo o sentido no contexto português), a verdade é que a sua formulação simples é suficientemente genérica para igualmente poder contemplar receitas

<sup>13</sup> Uma análise dos efeitos que subsídios como os FE e o FC podem ter sobre o crescimento económico e a substituíbilidade entre factores produtivos está fora do âmbito deste trabalho, até porque se encontra já disponível na literatura - *vide* Armstrong e Taylor (1993).

<sup>14</sup> No caso português, a receita fiscal autárquica é essencialmente composta por impostos sobre o património imobiliário (cerca de 63 por cento em 1992). A formulação acima permite estudar este caso ( $I_i$  deverá então ser interpretado como valor do consumo imobiliário individual) e outros tipos de tributação predominante. Por mera questão de simplicidade linguística, doravante ler-se-á  $I_i$  como rendimento do contribuinte  $i$ .

e despesas futuras descontadas para o momento presente. Contudo, para os objectivos da análise, não se revela útil nem necessário explicitar a natureza intertemporal do orçamento público.

De (5.1), vem o imposto pago pelo indivíduo  $i$ ,

$$tI_i = \alpha_i cg \quad i = 1, \dots, n \quad (5.2)$$

onde

$$\alpha_i \equiv \frac{I_i}{\sum_{i=1}^n I_i}$$

é o peso do contribuinte  $i$  no rendimento agregado do concelho. Admitindo que, para além do bem público, consome um bem privado ( $y$ ) - considerado numerário -, a sua recta orçamental é

$$I_i = y_i + tI_i \quad i = 1, \dots, n$$

ou, substituindo a despesa fiscal por (5.2),

$$I_i = y_i + \alpha_i cg \quad i = 1, \dots, n$$

O termo  $\alpha_i c$  corresponde ao preço do capital público suportado por  $i$ . Como é pago ao município, este termo pode ainda ser interpretado como *preço fiscal* enfrentado pelo indivíduo. Registe-se que este preço não é o mesmo para todos os contribuintes, sendo tanto maior quanto mais rico for o indivíduo relativamente à sua comunidade local. Um dos  $n$  cidadãos é o votante mediano; designando-o por  $m$ , a respectiva recta orçamental é dada por

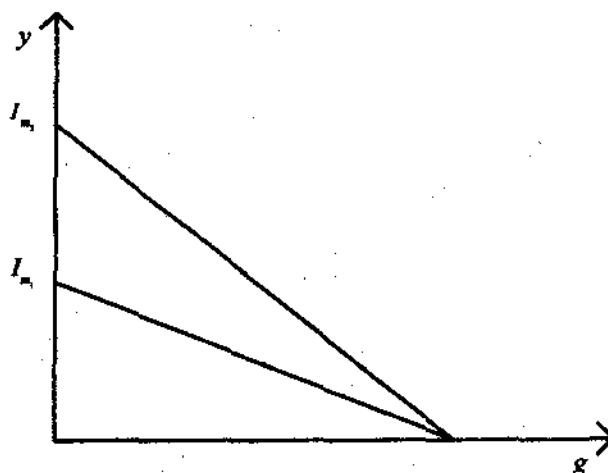
$$I_m = y_m + \alpha_m cg \quad (5.3)$$

Como ilustração, considerem-se duas autarquias em tudo iguais excepto no nível de rendimento dos respectivos elementos medianos,  $m_1$  e  $m_2$  (em particular, assumam-se que o rendimento total é igual nas duas autarquias). A recta orçamental do indivíduo com maior rendimento (autarquia 2 no exemplo da Figura 1) é mais inclinada, reflectindo uma contribuição fiscal mais elevada<sup>15</sup>. Se o rendimento dos votantes medianos for o mesmo mas os municípios enfrentarem diferentes custos de provisão (caso não exibido na Figura),

<sup>15</sup> Se o rendimento total não for o mesmo nas duas autarquias, a abcissa na origem é diferente.

então a recta orçamental do indivíduo representativo da comunidade com maior custo é mais inclinada (tendo a mesma ordenada na origem).

**Figura 1**  
**Recta Orçamental do Votante Mediano**



### 5.5. Transferências e Recta Orçamental do Votante Mediano

Suponha-se que a autarquia recebe uma transferência pública não distorciva e incondicional de  $D$  unidades monetárias. Para um dado montante de despesa municipal, o imposto pago pelo votante mediano é agora menor,

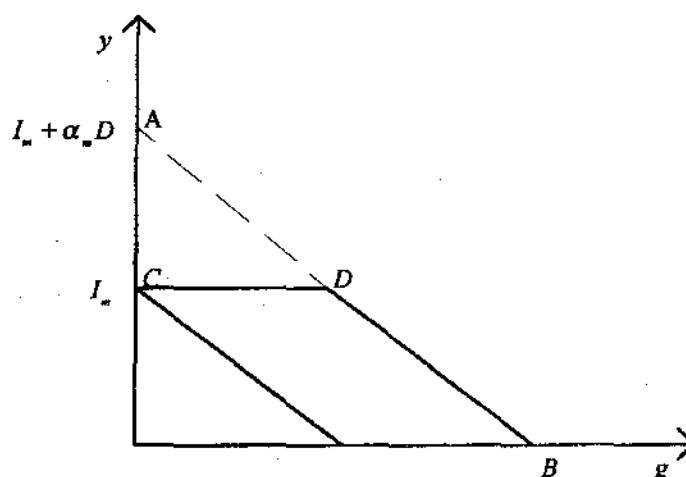
$$tI_m = \alpha_m (cg - D) ,$$

pelo que a sua recta orçamental passa a ser

$$I_m = y_m + \alpha_m cg - \alpha_m D$$

deslocando-se paralelamente para cima no espaço dos bens público e privado (segmento  $AB$  na Figura 2). A extensão do deslocamento é proporcional ao valor do subsídio atribuído à autarquia e ao peso fiscal do contribuinte.

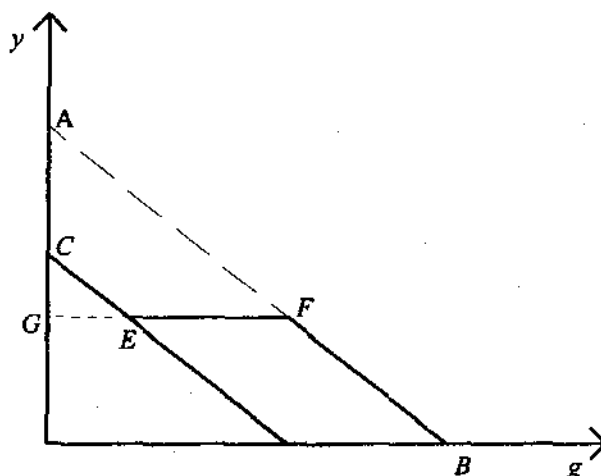
**Figura 2**  
**Transferência Não Distorciva e Condição de Elegibilidade**



Se a transferência for condicionada por uma cláusula de elegibilidade que proíba a utilização do subsídio para financiar, ainda que em parte, eventual acréscimo de despesa em bem privado, então a nova recta orçamental relevante é constituída pelos segmentos *CDB*. Com esta condição, a nova despesa em bem público não pode ser inferior ao valor da transferência, que é *CA* quando avaliada em unidades do bem numérico.

Suponha-se que, na ausência de subsídio, o cabaz escolhido pelo contribuinte mediano era *E*, na Figura 3. A despesa no bem público então realizada ascendia a *GC* unidades (de numérico). Considere-se agora uma condição de adicionalidade que impeça a nova despesa autárquica de ser inferior à efectuada inicialmente. Com uma transferência de *CA* unidades, o troço *AF* deixa de ser possível pois qualquer ponto nele localizado envolve uma comparticipação municipal inferior ao montante que a edilidade anteriormente suportava - o subsídio estaria assim a ser utilizado para substituir despesa autárquica, o que contrariaria a intenção do dador. Portanto, a nova recta orçamental do cidadão representativo é formada pelos segmentos *CEFB*.

**Figura 3**  
**Condição de Adicionalidade numa Transferência Não Distorciva**



Em jeito de corolário, pode-se destacar que, no caso de uma transferência não distorciva, a satisfação da condição de adicionalidade implica a verificação da condição de elegibilidade; com efeito, todos os pontos da nova recta orçamental representada na Figura 3 envolvem uma despesa total em bem público pelo menos igual ao montante do subsídio.

Considere-se agora uma transferência distorciva. Ao determinar que o valor do subsídio seja uma percentagem  $s$  da despesa em capital público, o dador reduz o custo de oportunidade deste bem enfrentado pela comunidade recidente. A contribuição fiscal do votante mediano diminui neste caso para

$$tI_m = (1-s)\alpha_m c g \quad \text{com } 0 < s < 1 ,$$

pelo que a sua recta orçamental roda para cima, passando a ser

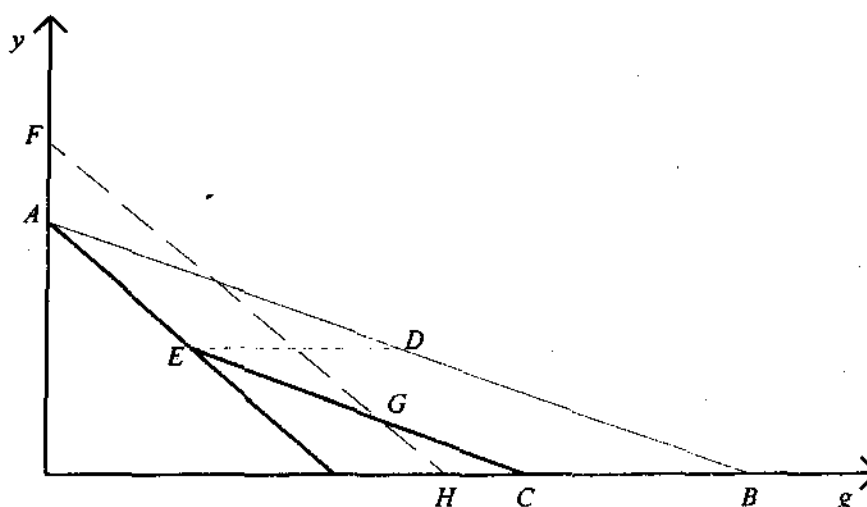
$$I_m = y_m + (1-s)\alpha_m c g .$$

O segmento  $AB$  ilustra na Figura 4 a nova fronteira orçamental do indivíduo. Com uma transferência distorciva, o requisito de elegibilidade está automaticamente garantido pela natureza distorciva do próprio instrumento. Com efeito, sendo o valor do subsídio uma fracção da despesa pública total, não é possível que esta seja, no novo cabaz escolhido, inferior àquele. Deste modo, a transferência não é nunca (a menos que haja fraude...) utilizável no financiamento da aquisição de bem privado (*i. e.*, não elegível).<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Pode-se inferir a partir desta constatação que a condição de elegibilidade exigida pelos Fundos Estruturais é redundante face à regra de complementaridade financeira (ou seja, distorcividade) que também os caracteriza.

Se o dador estipular uma condição de adicionalidade, a recta orçamental relevante já não é  $AB$ . Designando por  $E$  o cabaz inicial, poder-se-ia mostrar que apenas os pontos dos segmentos  $AEC$  cumprem a condição. Bastaria notar que qualquer ponto no troço  $AD$  provocaria uma redução na despesa pública local e que qualquer ponto no troço  $DB$ , se bem que respeitasse a adicionalidade, exigiria que uma parte do subsídio revestisse a forma *lump-sum* (concretamente, as primeiras  $ED$  unidades de subsídio - medidas em unidades de capital - seriam *lump-sum* e só as restantes seriam distorcivas).

**Figura 4**  
**Transferência Distorciva**



Finalmente, refira-se o efeito que a limitação do montante da transferência por parte do dador tem sobre a recta orçamental do indivíduo. Parece óbvio que num subsídio não distorcivo o valor está automaticamente fixado - como decorre da própria definição da transferência, o seu valor não depende da escolha do recipiente.

Já no caso dos subsídios distorcivos o montante a transferir é função crescente da quantidade de bem público que a autarquia decidir prover. Implicitamente, a Figura 4 acima considerou que o valor da transferência não se encontrava limitado à partida pelo dador. Contudo, se essa não for a situação e, por exemplo, o dador estabelecer um tecto de  $AF$  unidades (de bem numérico), então a recta orçamental relevante é constituída pelos troços  $AEGH$ . Um cabaz localizado no segmento  $GH$  esgota a dotação, pelo que, na margem, é comprado aos preços iniciais (excepto se se tratar do próprio vértice  $G$ , que ainda é possível adquirir com preço distorcido).

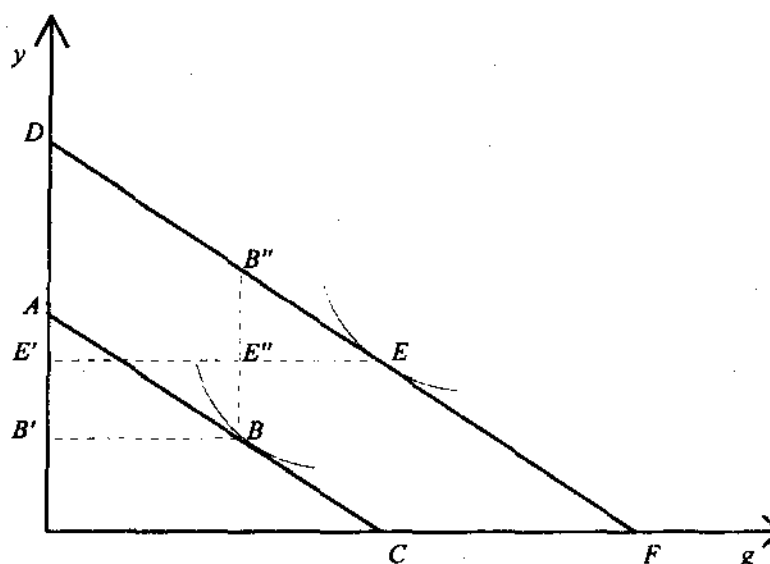
### 5.6. Consequências das Transferências sobre o Bem Estar do Eleitorado Local e a Despesa Pública (Municipal e do SPA)

Em todas as situações que a seguir serão examinadas a quantidade de bem público escolhida pelo votante mediano será consumida por todos os cidadãos pois, como se afirmou na secção 5.3., ele dispõe do poder de definir as maiorias de voto. Vai-se admitir que se trata de um agente racional dotado de preferências bem comportadas. É instrutivo começar por analisar os efeitos do FEF, passar depois aos FE e ao FC e terminar com uma comparação entre os três tipos de instrumento.

#### 5.6.1. Fundo de Equilíbrio Financeiro

A recta orçamental inicial do votante mediano é o segmento  $AC$  na Figura 5 abaixo. Decorre da hipótese de não saciedade que as escolhas do indivíduo recairão sempre num cabaz localizado sobre a sua recta orçamental. Como foi dito na secção 5.2., o Fundo de Equilíbrio Financeiro é uma transferência *lump-sum* incondicional. Logo, de acordo com o explicado na secção 5.5., com a recepção da fatia do FEF atribuída ao município, a recta orçamental passa a ser  $DF$  e o valor do subsídio implicitamente transferido para o agente é  $AD$  (medido em unidades de numerário).

**Figura 5**  
Efeitos do FEF



Contendo a totalidade do espaço de possibilidades de consumo inicial, é óbvio que o bem estar do contribuinte não pode piorar com esta transferência.

Não sendo distorcivo, o subsídio em questão possui apenas um efeito de rendimento, pelo que, se os bens forem normais, umentará o consumo de ambos. Suponhamos então que a escolha passa, por exemplo, do cabaz  $B$  para o cabaz  $E$ . A despesa municipal em capital contrai-se em  $B'E'$  unidades ( $-B'E'=E'A-B'A$ ) apesar da quantidade provida ser maior. Quer dizer, houve uma substituição de despesa municipal por despesa do Estado no financiamento da provisão do bem público. Contudo (desde que  $g$  seja mesmo normal), a despesa pública total aumenta, no montante  $B''E''$ .

Antes de fechar este ponto, permita-se uma observação acerca do efeito sobre o bem estar. Na Figura empregue está a trabalhar-se com as preferências do votante mediano. O facto de ele ganhar bem estar não significa que todos os seus concidadãos também fiquem melhor após a selecção colectiva da nova quantidade de  $g$ . Esta eventualidade decorre do facto de o nível de bem público escolhido pelo agente mediano não ser, em geral, a quantidade óptima para todos os consumidores. A demonstração deste ponto não é difícil mas cai fora do âmbito do presente texto. Nestas circunstâncias, se se aceitar a hipótese do votante mediano<sup>17</sup>, o sentido da alteração no bem estar deste indivíduo é comum ao que pelo menos metade do eleitorado experimenta; assim, afigura-se apropriado utilizar as preferências do votante mediano como indicador representativo do bem estar da comunidade local. Esta observação é igualmente pertinente no caso dos exercícios seguintes de estática comparada.

### 5.6.2. Fundos Estruturais

Os FE são transferências distorcivas condicionadas por elegibilidade e adicionalidade. Seja a recta orçamental pré-subsídio dada por  $AC$  na Figura 6 e a escolha inicial o cabaz  $B$ . Explicou-se na secção anterior que a atribuição de um FE à autarquia dá azo a uma nova recta como  $ABD$  (por ora ignore-se a limitação do montante).

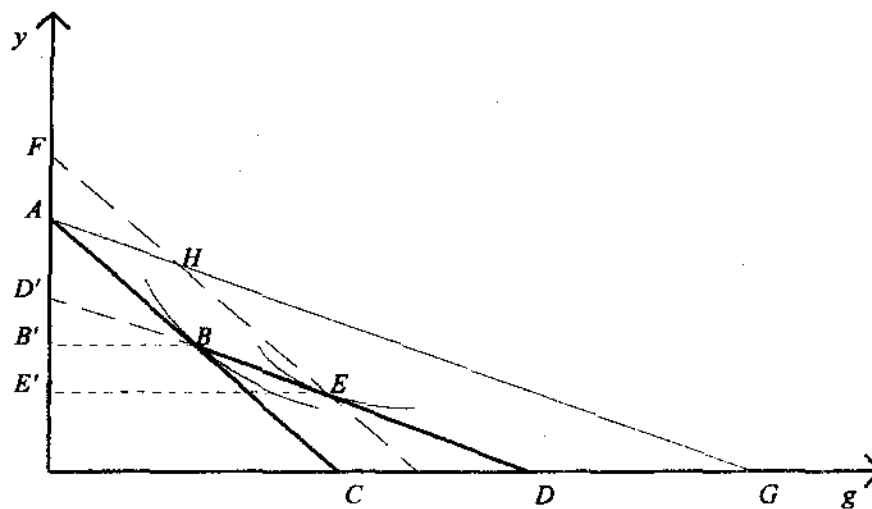
Contendo o novo espaço orçamental a totalidade do anterior, é óbvio que a satisfação da maioria não piora com a obtenção da transferência.

Sendo  $E$  uma verosímil nova escolha, o volume de investimento (variação na quantidade de  $g$ ) é positivo e detecta-se agora a presença de um efeito de substituição no

<sup>17</sup> Para além da razoabilidade teórica da hipótese, há até testes empíricos recentes que não a permitem rejeitar no caso dos municípios portugueses. É feita uma referência a estes resultados no capítulo seguinte.

consumo entre os dois bens. A distorção reduz o custo de oportunidade do bem público, levando o consumidor a, para um mesmo nível de satisfação, querer trocar bem privado por capital público. Tal como no caso do FEF, manifesta-se um efeito de rendimento: a descida do preço relativo de  $g$  enfrentado pela comunidade local confere-lhe um poder de compra acrescido, que irá canalizar para mais consumo de ambos os bens (se estes forem normais).

**Figura 6**  
**Efeitos dos FE**



O valor do subsídio subjacente ao cabaz  $E$ , avaliado aos preços iniciais, é  $AF$ . A despesa municipal em  $g$  aumenta, no montante  $E'B'$  ( $=E'A-B'A$ ), como teria de ser dada a imposição da condição de adicionalidade na nova restrição orçamental. Em conformidade, o valor do capital público acumulado é agora maior, sendo dado pela soma das participações comunitária e municipal.<sup>18</sup>

Repare-se que a adicionalidade retira rendimento real, ou seja, bem estar ao contribuinte, quando comparada com um subsídio incondicional à mesma taxa e de idêntico valor - com esta transferência alternativa, a maioria do eleitorado local poderia consumir num ponto como  $H$ , localizado na intersecção da nova recta orçamental ( $AG$ ) com a linha  $FE$  que avalia o subsídio com adicionalidade. A perda de poder de compra pode ser estimada em  $D'A$  unidades, avaliada aos novos preços. Por outro lado, a condição imposta força o concelho recipiente a prover uma quantidade de bem público certamente não inferior ao nível pré-subsídio, o que poderia não ser o caso se tal condição não

<sup>18</sup> De acordo com os critérios da Contabilidade Pública, a despesa comunitária (valor do subsídio) é considerada como despesa do SPA, sendo naturalmente também contabilizada como receita do mesmo, a título de transferência recebida do exterior.

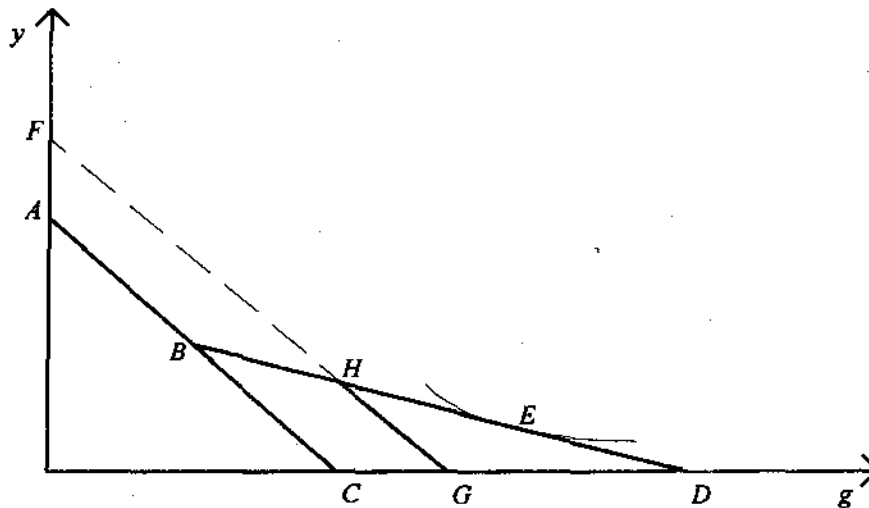
existisse. Mas é precisamente este resultado - promoção do investimento em infraestruturas públicas - que provavelmente motiva a Comunidade Europeia para canalizar recursos para as regiões menos desenvolvidas. Portanto, a adicionalidade é uma expressão de um eventual conflito de interesses entre as preferências da instituição dadora e as preferências da comunidade recipiente.

Havendo 305 municípios em Portugal, nenhum concelho sente, numa perspectiva individual, que existe um limite superior pré-determinado no valor da transferência que pode vir a receber. Quanto mais projectos de qualidade elegível a autarquia for capaz de apresentar, maior é, em princípio, a fatia de FE a que se habilita. Neste sentido, a análise efectuada em torno da Figura 6 tem todo o cabimento. Porém, numa perspectiva agregada, estando a dotação global de Fundos Estruturais a ser canalizada para o país fixada no Quadro Comunitário de Apoio, pode ter sentido analítico considerar os efeitos dessa mesma limitação. Mais, num contexto de quebra destes instrumentos (o maná não durará sempre...), haverá certamente cortes nas fatias a transferir para cada autarquia. Então, valerá a pena conhecer os efeitos da imposição de tectos no montante deste tipo de transferência.

Tal como foi explicado no final da secção 5.5., a existência de um limite superior no valor do subsídio estrutural a que o município pode recorrer traduz-se graficamente numa amputação do segmento da recta orçamental correspondente ao preço subsidiado. Se o montante da transferência não puder ultrapassar  $AF$  unidades, a nova restrição do contribuinte passa a ser limitada pelos troços  $ABHG$  (Figura 7). No caso ilustrado, a limitação é uma restrição activa, pelo que o votante mediano fica certamente pior do que em  $E$ . O nível óptimo de provisão local de capital público reduz-se igualmente: se a nova escolha passar a ser o cabaz  $H$ , é óbvio que  $g$  consumido diminui<sup>19</sup>; se se vier a localizar no segmento  $HG$ , a quantidade de capital também é menor do que a correspondente ao ponto  $E$  devido aos efeitos de substituição e rendimento negativos que estão associados a essa passagem (a subida do preço relativo pago pelo contribuinte levaria a uma substituição no consumo de  $g$  por  $y$  e a uma perda de poder de compra, que se materializaria numa redução adicional no consumo de capital).

<sup>19</sup> A nova escolha nunca poderá recair sobre um cabaz interior no segmento  $BH$ , de acordo com o *princípio da preferência revelada*.

**Figura 7**  
**Limitação no Valor dos FE**



### 5.6.3. Fundo de Coesão

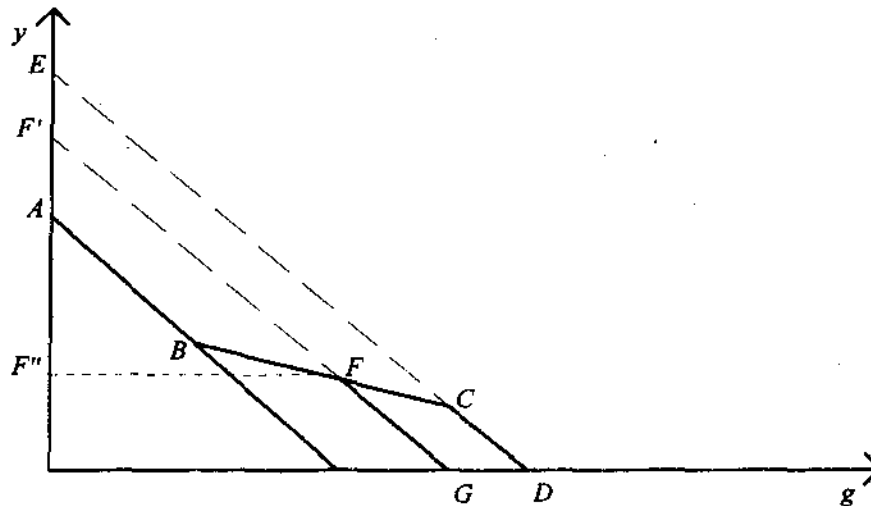
Do ponto de vista analítico, o Fundo de Coesão não é mais do que um FE sem condição de adicionalidade. Assim, o estudo dos seus efeitos microeconómicos está já produzido no ponto anterior, sendo particularmente relevante a discussão então tida a propósito do papel daquela condição. Ao comparar um FE com o FC, note-se ainda que, em princípio, a taxa média de comparticipação comunitária será maior no caso do segundo.

### 5.6.4. Comparação entre um Fundo Estrutural e o Fundo de Equilíbrio Financeiro

Considere-se na Figura 8 um FE limitado ao valor  $AE$  e compare-se os seus efeitos com os de uma transferência tipo FEF de valor idêntico. Para determinar este valor, é necessário saber onde se localiza o cabaz escolhido pelo elemento mediano quando o seu município recebe o FE. É útil examinar dois casos alternativos.

Suponha-se que, num primeiro caso, e na sequência da atribuição de um subsídio estrutural, o concelho vota maioritariamente numa quantidade de bem público localizada no segmento  $CD$ . Esta escolha esgota a dotação  $AE$ .

**Figura 8**  
**FE versus FEF**



É fácil perceber que a maioria do eleitorado não ficaria pior com uma transferência tipo FEF de igual valor. Com efeito, o subsídio não distorcivo permitiria realizar qualquer uma das escolhas possíveis com o FE ou qualquer uma localizada na área *ABCE*.

Tendo o FE conduzido a um cabaz no troço *CD* (com exceção de uma possível solução de canto no vértice *D*), o FEF teria necessariamente de produzir a mesma escolha já que o preço relativo e o rendimento do agente seriam os mesmos. Sendo a quantidade provida de capital e o preço fiscal comum aos dois instrumentos, a comparticipação pública municipal (em valor) também seria comum às duas soluções. Logicamente, a despesa total do SPA seria a mesma com qualquer um dos instrumentos.

Num segundo caso, imagine-se que o votante mediano opta por um cabaz como *F*, cujo subsídio implícito (*AF'*) não esgota o limite do FE.

Na perspectiva da comunidade local, seria sempre preferível uma transferência de igual valor com as características do FEF. Embora os cabazes compreendidos na área *FCDG* deixassem de estar disponíveis com o FEF, a verdade é que o consumidor revelara preferir *F* a qualquer um deles (*princípio da preferência revelada*). Como o FEF manteria acessíveis ao rendimento do agente o restante espaço de consumo disponível com o FE e ofereceria ainda a possibilidade de eleger qualquer cabaz na área *F'FBA*, é evidente que o bem estar não só não diminuiria como poderia inclusive ser maior com o FEF.

Quanto à quantidade de capital, note-se que o concelho escolhera o cabaz *F* com um subsídio tipo FE. Com um FEF de igual montante, ele iria certamente eleger um ponto no segmento *FF'* envolvendo menor nível de *g* (a menos que os bens fossem perfeitamente

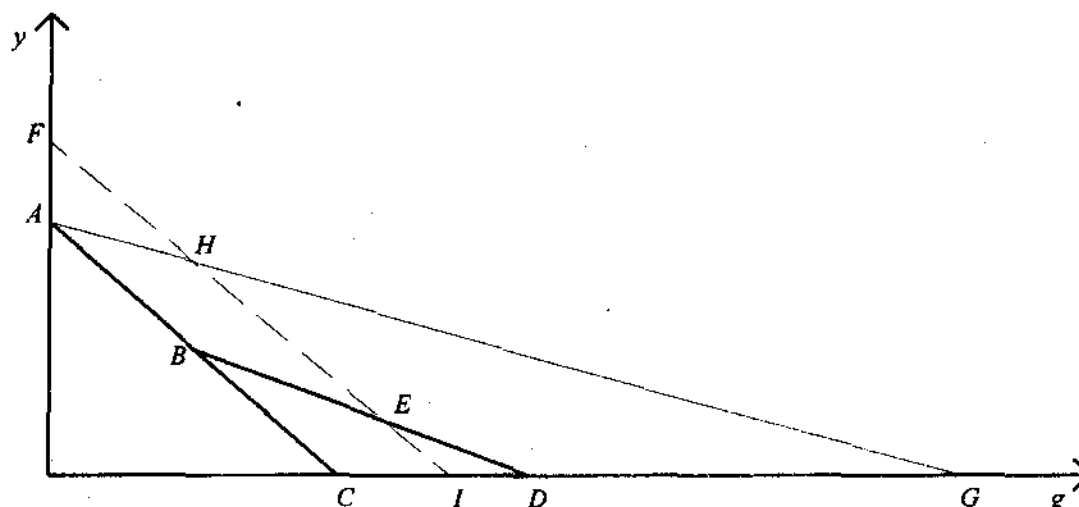
complementares no consumo, uma eventualidade extrema apenas com interesse especulativo). Em termos nominais, a despesa municipal, havendo FE no valor  $AF'$ , é  $F''A$  e a despesa total do SPA ascende, portanto, a  $F''F'$ . Com FEF no mesmo montante, a comparticipação municipal seria seguramente menor, pelo que a despesa total do SPA também se contrairia. Inclusivamente, o FEF poderia permitir ao concelho escolher um cabaz como  $F'$ ; nesta situação extrema, o subsídio do Estado estaria a ser integralmente aplicado no financiamento de consumo do bem privado (porque a transferência não possuiria cláusula de elegibilidade) e a despesa municipal deixaria, pura e simplesmente, de existir (por não haver uma cláusula como a adicionalidade).

#### 5.6.5. Comparação entre um Fundo Estrutural e o Fundo de Coesão

Como já se sabe, um subsídio com as características dos FE origina um espaço orçamental limitado por  $ABD$  na Figura 9 (na comparação que se vai seguir é irrelevante a questão da limitação do valor da transferência). Seja  $E$  o cabaz escolhido pela população do concelho - o montante do apoio comunitário é então  $AF$ .

Uma transferência atribuída no âmbito do recém-criado FC originaria uma recta orçamental como  $AG$ , menos inclinada que o troço  $BD$  associado ao FE (pelo menos, assim se espera que venha a ser na prática, fazendo fé no acordo de Edimburgo). Não podendo o seu valor ultrapassar  $AF$  unidades (de numerário), a recta orçamental efectivamente enfrentada é  $AHI$ . É óbvio que, para que a comparação seja pertinente, o bem público tem de ser elegível para apoio comunitário através de qualquer um dos Fundos (em princípio, qualquer infraestruturas pública de ambiente ou transporte com interesse para o desenvolvimento regional num país abrangido pelo FC - Portugal, Espanha, Grécia ou Irlanda - serve como exemplo).

**Figura 9**  
**FE versus FC**



Qualquer que fosse o cabaz seleccionado com o FC, ele seria pelo menos tão bom como a escolha com FE (bastaria que os bens não fossem perfeitamente complementares no consumo para que o FC se afirmasse como estritamente superior na perspectiva da comunidade recipiente). Este facto constata-se imediatamente ao verificar que o espaço de possibilidades de consumo com o FE está contido no espaço relevante permitido pela transferência a título de FC.

Havendo *não saciedade*, a escolha com FC recairia num ponto sobre as linhas *AH* ou *HE* que, em qualquer caso, envolvem um nível de capital público inferior ao que a população local havia elegido na eventualidade de lhe ser cometido um subsídio estrutural. Portanto, a despesa real em capital seria menor no caso do FC. Em termos nominais, pode afirmar-se que o esforço municipal seria igualmente mais fraco no caso do FC.

Note-se que o montante da comparticipação comunitária efectiva no caso do FC poderia não atingir o limite *AF*. Tudo dependeria das preferências do votante mediano. Uma escolha no troço *HE* representaria um subsídio nesse valor e, por conseguinte, a despesa total do SPA seria certamente menor com o FC. Contudo, não se poderia excluir a possibilidade de a opção do agente decisor recair num ponto localizado no segmento *AH* (excluindo o próprio extremo *H*). Nesta eventualidade, a comparticipação comunitária ficaria aquém de *AF* e então a despesa total do SPA seria ainda mais pequena.

## 5.7. Conclusões

Os principais meios de financiamento do investimento realizado pelos municípios portugueses são transferências públicas de capital, avultando, entre elas, o FEF e os FE (é natural que a partir de 1993 ou, com maior propriedade, a partir de 1994 o FC venha igualmente a conhecer alguma notoriedade neste domínio).

A análise produzida na secção anterior permitiu extrair ilacções importantes acerca do impacto microeconómico destes instrumentos. Certamente que todos eles melhoram o bem estar e o nível de provisão do capital público nas comunidades locais mas a intensidade com que o fazem é diferenciada. O Quadro 14 resume as comparações efectuadas.

**Quadro 14**  
**Eficácia Relativa das Transferências**

	Bem Estar Local	Nível de Cap. Púb.	Despesa Nom. do SPA
<b>FEF</b>	Máxima	Mínima	Mínima
<b>FE</b>	Mínima	Máxima	Máxima
<b>FC</b>	Intermédia	Intermédia	Intermédia

Se à população recipiente fosse permitido escolher o tipo de transferência através da qual receberia um determinado montante de financiamento, a maioria elegeria o FEF. Tal opção é lógica e pode ser entendida como uma aplicação do conhecido resultado da teoria económica das distorções segundo o qual quanto menores forem os condicionalismos impostos ao consumidor, isto é, quanto menos se distorcerem as suas escolhas, maiores são os ganhos de bem estar para a comunidade beneficiária do subsídio.

Se a entidade dadora tiver, ela própria, as suas preferências quanto à afectação de recursos nas economias recipientes, é natural que procure implementá-las. Os programas de transferências públicas podem ser um veículo de transmissão de orientações da autoridade central nesta matéria se obrigarem a entidade beneficiária a cumprir determinadas condições. Com efeito, a análise anterior mostrou que, para um determinado valor a transferir, o nível de capital público é maximizado no caso da transferência revestir a forma de um FE. As condições de complementaridade, elegibilidade e adicionalidade contribuem todas para garantir um nível de provisão superior. O confronto de preferências próprias do dador com os gostos dos recipientes resulta numa mitigação do ganho de bem estar que estes experimentam. Sem exigir adicionalidade mas distorcendo o preço relativo,

o FC tem um nível intermédio de eficácia para afectar tanto o bem estar como a quantidade de bem público a prover localmente.

Nos esforços de consolidação orçamental que preocupam as autoridades macroeconómicas, importa seguramente conhecer as implicações destes programas ao nível da despesa pública nominal. Mostrou-se que a comparticipação municipal exigida para aceder às transferências é maior no caso dos FE, em linha com o efeito mais potente que estes geram sobre a despesa real. De igual modo, são os FE que produzem um choque mais forte sobre a despesa total do SPA porque impedem a eventual substituição de despesa local por despesa central (neste caso, comunitária).

Num momento em que se afigura legítimo antecipar um crescimento acelerado nas transferências da Comunidade Europeia para as autarquias, é pertinente atribuir alguma atenção ao impacto que o aproveitamento integral dessas verbas possa ter sobre a despesa nominal sem juros do SPA e o respeito do respectivo tecto assumido no Programa de Convergência Revisto. Tal requer, porém, um exercício de quantificação que ultrapassa a natureza qualitativa da análise aqui apresentada, pelo que se sugere a sua realização oportunamente.

## VOTANTE MEDIANO E INEQUIDADE ORÇAMENTAL INTERMUNICIPAL

No capítulo anterior, utilizou-se a hipótese do votante mediano como mecanismo de escolha colectiva do nível de bem público a ser provido por cada autarquia local. Apesar das suas limitações, constitui uma conceptualização interessante e frequentemente assumida em trabalhos teóricos e aplicados no domínio das Finanças Públicas, pelo que não se dedicou então uma atenção particular à justificação dessa hipótese.

Foi recentemente publicada pela Prof.<sup>a</sup> Ana Bela Santos uma investigação microeconómica sobre a procura de bens e serviços públicos municipais no Continente português - Santos (1991). Ora este trabalho tem, entre outros aspectos dignos de realce, a virtude de testar a legitimidade da hipótese do votante mediano em modelos do tipo que foi empregue no capítulo 5. Uma conclusão muito oportuna é que a evidência empírica disponível não permite rejeitar aquela hipótese no caso dos municípios portugueses. Este estudo utiliza ainda a estimação da função procura de bens e serviços públicos locais para indagar a eventual existência de inequidade orçamental entre as autoridades municipais portuguesas - um tema que se afigura apropriado abordar num texto sobre Finanças Locais elaborado a propósito do Orçamento do Estado para 1994.

Por estas razões, decidiu-se aqui apresentar um resumo do trabalho Santos (1991), dando destaque aos dois aspectos mencionados, votante mediano e inequidade orçamental. Assim, a secção 6.1. vai apresentar as características metodológicas essenciais que permitirão, por um lado, legitimar modelizações de escolha colectiva ao nível concelhio baseadas no arquétipo do votante mediano (secção 6.2.) e, por outro, estimar assimetrias orçamentais intermunicipais (secção 6.3.).

### 6.1. Estimação da Procura de Bens e Serviços Públicos Locais

Tal como no caso dos bens privados, a procura individual de bens e serviços públicos locais é explicada, entre outras variáveis, pelo rendimento do consumidor ( $Y$ ) e pelo preço relativo ( $t$ ) desse composto público, considerando (o vector de) outros bens como numerário. No caso específico de bens públicos, tem sentido ponderar igualmente a possibilidade de a quantidade procurada depender da dimensão da comunidade ( $N$ ) para a

qual os bens são providos. Por detrás desta suposição, está a ideia de que o bem público local é um *bem de clube* e que, portanto, o custo unitário de provisão pode decrescer (crescer) com o número de utilizadores se eventuais economias de escala excederem os (forem ultrapassadas pelos) custos de congestionamento. Finalmente, tratando-se de uma função que se pretende ajustar a uma base de dados seccionada (os 275 concelhos do Continente), é natural incluir entre os regressores um vector de variáveis sócio-demográficas ( $Z$ ) que exprima especificidades locais julgadas pertinentes para explicar a procura. Adoptando uma especificação log-linear e aproximando a procura do agente mediano no concelho  $j$  através da despesa corrente *per capita* em bens e serviços do respectivo município ( $EX$ ), foi, em síntese, estimada a seguinte função:

$$\ln EX_j = b_0 + b_1 \ln t_j + b_2 \ln N_j + b_3 \ln Y_j + b_4 \ln Z_j + u_j \quad (6.1)$$

O termo  $u$  é a perturbação aleatória com as propriedades clássicas e os parâmetros  $b$  são combinações dos coeficientes estruturais cuja explicação não cabe aqui. Não sendo conhecida a distribuição do rendimento individual ao nível local, o votante mediano foi aproximado pelo conceito de contribuinte com rendimento médio no concelho.

Valerá a pena descrever minimamente o tratamento do preço dos bens públicos pois a sua formulação tem implicações vitais quanto à natureza das conclusões alcançadas. Não sendo transaccionados no mercado, estes bens são pagos pelos consumidores através de impostos. Portanto, à semelhança do que se fez no capítulo 5 deste texto, o preço relativo relevante tem uma natureza fiscal e difere de indivíduo para indivíduo. Em face da disponibilidade estatística e da importância que os impostos sobre a propriedade imobiliária assumem no conjunto das receitas fiscais municipais (*vide* secção 3.2.), a autora definiu o preço fiscal do contribuinte representativo ( $t$ ) como sendo o *share* desse indivíduo na matéria colectável total do município em sede de impostos sobre o património imobiliário. Assinale-se, a propósito, a semelhança conceptual entre esta definição e a que foi proposta no capítulo 5 (o termo  $\alpha$ ). A base de tributação considerada por Santos refere-se, não apenas à propriedade afecta a habitação, como também aos outros tipos de ocupação (industrial, comercial e agrícola) dos prédios urbanos e rústicos. Porém, o imposto pago pelo indivíduo representativo foi apurado apenas de entre a receita fiscal proveniente da propriedade afecta a habitação, um subconjunto da base de tributação municipal. A lógica desta definição assenta na hipótese de que os votantes nas eleições da autarquia  $j$  são proprietários de habitação localizada na área de jurisdição desse município.

## 6.2. Validação da Hipótese do Votante Mediano

O ajustamento da equação (6.1) pelo método dos mínimos quadrados ordinários foi feito com dados de 1986 (a matéria colectável total data de 1982) referentes aos 275 municípios do Continente e conduziu às seguintes elasticidades (*estatísticas-t* entre parêntesis):

- Elasticidade Procura-Preço Fiscal -0,78 (-10,2);
- Elasticidade Procura-Rendimento 0,79 (11,1);
- Elasticidade Procura-Dimensão 0,23 (5,2).

As estimativas apresentam os sinais correctos, são significantes e verificam as restrições impostas pela teoria do consumidor. A qualidade global da regressão é muito boa ( $R^2$  e  $\bar{R}^2$  próximos dos 92 por cento) e não há evidência de autocorrelação (estatística DW=1,935). Quer dizer, não se encontra evidência empírica que ponha em causa a aderência à realidade da hipótese do votante mediano utilizada para formular o modelo estimado.

## 6.3. Inequidade Orçamental

Santos (1991) define equidade orçamental (horizontal) num contexto espacial "como uma situação na qual indivíduos em circunstâncias similares enfrentam o mesmo preço fiscal independentemente do local de residência" (pág. 23). Deste modo, diz-se que há *inequidade orçamental* se, para um mesmo custo unitário de provisão do bem público, dois municípios cobrarem preços fiscais diferentes. Na estimação da função procura apresentada na secção anterior, foi assumido que o custo médio de provisão é uniforme no país, pelo que a apreciação de eventual inequidade passa apenas pela comparação dos preços fiscais entre os concelhos da amostra.

Um acréscimo no preço fiscal faz baixar o nível de bem estar do consumidor representativo. Esta perda de satisfação pode ser medida monetariamente através da chamada *variação equivalente do rendimento* (uma entre várias métricas possíveis). Esta medida corresponde à variação no rendimento do consumidor que, aos preços iniciais, é equivalente à alteração no preço relativo, em termos de impacto sobre o bem estar. Quer dizer, é a variação no rendimento que, aos preços iniciais, permitiria ao consumidor experimentar exactamente a mesma alteração no bem estar que a modificação no preço provoca. Assim, a uma subida (descida) do preço corresponde uma variação equivalente

negativa (positiva) no rendimento do consumidor - consultar, por exemplo, Varian (1992) para uma explicação mais detalhada do conceito.

De acordo com a definição acima exposta, haveria equidade quando o preço fiscal fosse comum a todos os municípios. É adoptado o preço fiscal médio no país como referência desta situação idílica e, para avaliar a extensão da inequidade intermunicipal, compara-se o preço observado em cada concelho com essa referência. Um município cujo preço se encontra acima (abaixo) da referência está a infligir uma perda (um ganho) de bem estar ao seu contribuinte representativo relativamente à autarquia *média* do país. Esta perda (ou ganho) é então estimada através do cálculo da variação equivalente do rendimento associada à diferença entre o preço fiscal observado e o preço fiscal de referência.

Os resultados a que a autora chega revelam a presença de fortes assimetrias regionais. De uma maneira geral, a não harmonização do preço fiscal penaliza relativamente mais os cidadãos representativos dos concelhos com maior densidade urbanística, tais como Aveiro, Porto, Lisboa e Setúbal. Ao invés, os portugueses mais beneficiados pela desarmonização fiscal residem em municípios tipicamente rurais do interior, destacando-se vários nos distritos de Beja, Santarém e Castelo Branco.

Julga-se, no entanto, que este padrão registado depende crucialmente da medida de preço fiscal adoptada, que foi o peso do modo habitação no valor tributável dos prédios. É sabido que a propriedade imobiliária se valoriza mais depressa em meios urbanos e que a desactualização da matéria colectável é relativamente mais acentuada nos concelhos do interior, já que aí a percentagem de avaliações antigas é maior. Por isso, não deve estranhar muito que o preço fiscal seja superior nos concelhos mais urbanizados do litoral.

Deve ainda notar-se que há razões para esperar que estas assimetrias fiscais intermunicipais detectadas em 1986 possam entretanto ter mudado. De então até hoje, o peso das transferências nas receitas totais dos municípios tem-se elevado significativamente. Como se analisou no capítulo 5, estes subsídios traduzem-se num acréscimo de rendimento dos contribuintes - tanto no caso do Fundo de Equilíbrio Financeiro como no caso dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão - e numa redução do preço fiscal relativo por eles enfrentado - no caso dos Fundos Estruturais e de Coesão. Localizando-se nas áreas do litoral de maior densidade os crescimentos mais rápidos na provisão de infraestruturas e equipamentos sociais, afigura-se legítimo presumir que as transferências estão a favorecer as possibilidades de consumo (e, portanto, o bem estar) nessas áreas relativamente às demais, assim contrabalançando (se não mesmo invertendo) o sentido da inequidade fiscal detectada pela Prof.<sup>a</sup> Ana Bela Santos.

## IMPOSTOS LOCAIS: UMA NECESSIDADE DE REFORMA<sup>20</sup>

A posse de activos imobiliários e o consumo dos seus serviços são particularmente tributados em Portugal. Constituem objecto dos impostos com incidência mais ou menos universal, como são o IRC e o IVA que tributam a actividade de construção ou o IRS que tributa o rendimento efectivo da propriedade imobiliária. Estão sujeitos igualmente a vários impostos de incidência específica. Entre estes, avultam, pela sua carga, a Sisa e a Contribuição Autárquica. Convém, no entanto, não esquecer o Imposto de Selo e outros encargos notariais e de registo, além do Imposto de Incêndios e taxas municipais diversas.

A Sisa e a Contribuição Autárquica são os impostos municipais com maior significado em termos de receita. Por exemplo, em 1992 representaram cerca de 36 e 28 por cento, respectivamente, da receita fiscal total arrecadada pelas autarquias. O actual sistema fiscal municipal origina ou faculta a ocorrência de determinadas ofensas aos objectivos que devem nortear qualquer mecanismo de afectação de recursos: equidade e eficiência. Aqueles dois impostos são, pois, os principais responsáveis por estes problemas. Num momento em que se discute a descentralização de funções actualmente a cargo do Estado, parece particularmente oportuno reflectir sobre o sistema de recursos próprios das autarquias. **Numa lógica de aproximação da Administração ao cidadão, a provisão de bens públicos locais não pode ser dissociada do seu financiamento**, sob pena de as preferências locais serem alheadas do mecanismo de afectação de recursos. A inferioridade de tal solução é evidente.

Na primeira secção deste capítulo, são descritos, de forma provocatória, os defeitos do sistema fiscal local que, no entender do autor, se deveria tentar corrigir. Crê-se que uma reforma fiscal apropriada poderia minimizar tais inconvenientes, sendo as suas linhas gerais sugeridas na segunda secção. A fechar este conjunto de reflexões, sublinham-se, na terceira secção, os principais resultados que se poderiam alcançar com a proposta de revisão do sistema fiscal municipal.

---

<sup>20</sup> Este capítulo apoia-se significativamente em Baleiras (1993b).

## **7.1. Inconvenientes do Actual Sistema Fiscal Municipal**

Como foi explicado no capítulo 2, os impostos cuja receita pertence às autarquias locais têm, de uma maneira geral, as suas taxas fixadas pelo poder central, a Assembleia da República. Como se disse acima, as formas tributárias municipais estão muito concentradas no sector imobiliário. Destes dois factos, decorrem quatro situações menos desejáveis em termos de equidade e eficiência do quadro fiscal ao nível local. Verificam-se distorções dos preços relativos contra o sector imobiliário e dos preços imobiliários entre concelhos, há um descontentamento social latente com o tratamento fiscal relativo deste sector, o défice habitacional é maior do que seria se os impostos locais fossem menos concentrados e, finalmente, assinala-se uma ausência quase absoluta de responsabilização política das autarquias relativamente aos seus próprios impostos. Ir-se-á seguidamente analisar cada uma destas situações.

### **7.1.1. Sisa: um Caso de Discriminação Fiscal Anti-Imobiliária e Interregional**

A Sisa é um imposto que incide exclusivamente sobre transacções imobiliárias; não existe uma tributação semelhante sobre qualquer outro tipo de transacção. Eleva o preço relativo dos activos imobiliários e, naturalmente, também o seu custo mensal de utilização.

Muitos contribuintes consideram a manutenção deste imposto uma situação iníqua. Do ponto de vista económico, há razão para a julgar ineficiente.

Pode afigurar-se iníqua porque nenhum outro activo é sujeito a tributação indirecta com as características da Sisa. Sobre a subscrição ou a alienação de activos financeiros não incide qualquer imposto e, mesmo no caso de bens duradouros sujeitos a IVA, deve notar-se que o mesmo não incide sobre as segundas transacções. Mais, para uma franja muito significativa da população portuguesa, a habitação própria é, por razões fisiológicas e por constrangimento do mercado de arrendamento, a única forma de aplicação da riqueza. Ao tributar-se as sucessivas transmissões habitacionais e ao isentar-se ou tratar-se de modo fiscal mais favorável as aplicações de riqueza sob a forma de outros activos está-se provavelmente a redistribuir rendimento a favor dos mais ricos. É conhecido o incentivo que existe para efectuar escrituras por um valor inferior ao preço efectivamente acordado entre as partes (traduz-se numa poupança fiscal em sede de Sisa mas também de IRC e eventualmente de Contribuição Autárquica e outros encargos fiscais e parafiscais ligados à propriedade imobiliária); porém, na medida em que o acesso ao crédito bancário se faz pelo valor da escritura, este convite à falta de transparência ainda por cima favorece os compradores com mais capitais próprios relativamente aos demais.

A Sisa, com a sua actual estrutura, possui consequências redistributivas às quais os cidadãos e os decisores políticos não são certamente indiferentes. É hoje um imposto cuja receita cresce mais que proporcionalmente com o preço do activo relevante para efeitos de tributação<sup>21</sup>. Este facto acarreta três resultados: por um lado, acentua as diferenças interconcelhias no valor da propriedade, encarecendo relativamente mais os imóveis localizados nos concelhos que já possuem os activos mais caros; por outro, havendo alguma correlação entre o valor dos imóveis e o rendimento dos compradores, pode concluir-se que a Sisa promove a concentração de ricos nos concelhos mais ricos e a concentração de pobres nos concelhos mais baratos; finalmente, é de presumir que o incentivo à evasão fiscal não tenha uma distribuição geograficamente uniforme, encontrando-se mais vincado nos concelhos onde o preço imobiliário é maior.

A Sisa perfila-se como um imposto ineficiente porque, como se propõe na secção 7.2. adiante, seria possível obter a mesma receita fiscal sem distorcer as escolhas dos investidores - entre as diferentes categorias de activos e entre aplicações imobiliárias com diferentes localizações.

### 7.1.2. Contribuição Autárquica: um Caso de Potencial Risco Político

A Contribuição Autárquica é um imposto sobre o património imobiliário: uma taxa incide todos os anos sobre o valor do *stock*. A Assembleia Municipal da jurisdição onde se localiza o prédio em questão escolhe a taxa no intervalo compreendido entre 1,1 e 1,3 por cento<sup>22</sup>. De acordo com o novo Código das Avaliações, pretende-se que o valor tributável corresponda ao preço de mercado da propriedade, o que tem todo o sentido. É tecnicamente absurdo e eticamente reprovável tributar um terreno com base num valor de mercado de há vinte anos e tributar outro localizado ao lado, exactamente com a mesma aptidão económica, com base num valor de equilíbrio encontrado há apenas um ano. Todavia, como se sabe, o imposto tem sido administrado nestes termos bizarros desde a sua criação, em 1989.

*A priori*, a Contribuição Autárquica não aparenta ser um imposto que penalize o investimento imobiliário relativamente às aplicações noutros activos. Os activos

---

<sup>21</sup> A base de tributação é o maior dos valores definidos pelas escritura e avaliação bancária (quando a transacção imobiliária é co-financiada com empréstimo de uma instituição financeira). A base assim definida poderá ser corrigida *ex-post* (Sisa adicional) caso a Repartição de Finanças competente entenda que ela subavalia o preço de mercado do imóvel.

<sup>22</sup> Este intervalo é válido para os prédios urbanos. No caso dos prédios rústicos, não há escolha possível por parte da autarquia: a taxa é 0,8 por cento do valor patrimonial.

financeiros, por exemplo, estão sujeitos a uma tributação equivalente que consiste no IRS ou no IRC que incide sobre o rendimento por eles gerado. Aliás, dadas a taxa relevante nestes impostos sobre o rendimento, a taxa possível em sede de Contribuição Autárquica e a taxa actualmente representativa do rendimento das aplicações financeiras, até parece que a tributação directa favorece ligeiramente o investimento imobiliário.<sup>23</sup>

Porém, a actualização dos valores tributáveis poderá criar uma situação politicamente embaraçosa.<sup>24</sup> De facto, se os novos valores tributáveis forem fixados pela Administração Fiscal sem atender cabalmente aos condicionalismos institucionais do mercado de arrendamento, corre-se o risco de muitos contribuintes virem a pagar em imposto mais do que aquilo que recebem como renda. Mais, se os futuros valores tributáveis da habitação própria forem fixados sem atender ao rendimento dos seus proprietários e às possibilidades reais de mobilidade residencial, correm-se igualmente sérios riscos de ruptura social. As consequências eleitorais destes riscos poderão ser consideráveis (recorde-se, a propósito, a crise política que ocorreu há alguns anos no Reino Unido aquando da tentativa de imposição de um imposto local do tipo *lump-sum* - o chamado *poll tax*).

A agravar este possível clima de instabilidade política, estará a evidente discriminação actual em matéria de benefícios fiscais que penaliza o investimento e o consumo de habitação relativamente aos de outros bens duradouros. Basta pensar na variedade de incentivos concedidos à posse de activos financeiros que não tem comparação possível com os conferidos à propriedade imobiliária. Por exemplo<sup>25</sup>, o investimento anual de mil contos realizado por um casal num Plano Poupança-Reforma é integralmente dedutível no seu rendimento colectável para efeitos de IRS, enquanto que a aplicação de igual montante num activo imobiliário (sem recurso ao crédito) apenas confere direito a uma dedução de cem contos.

---

<sup>23</sup> Para uma rentabilidade nominal do investimento financeiro de 10 por cento, sujeita a IRS à taxa liberatória de 20 por cento, o imposto devido anualmente representa 2 por cento do valor da aplicação. Esta percentagem é superior à taxa máxima de Contribuição Autárquica actualmente em vigor.

<sup>24</sup> Convém, aliás, observar que a correcção dos valores patrimoniais a introduzir pelo novo Código das Avaliações não irá afectar apenas a Contribuição Autárquica. Também as receitas da Sisa, do Imposto sobre Sucessões e Doações e ainda do IRS e do IRC, na parte referente às mais-valias imobiliárias, serão alteradas pela mudança na valorimetria dos prédios.

<sup>25</sup> Exemplo válido com parâmetros do Orçamento do Estado para 1993.

### 7.1.3. Habitação: Problema Social Número Um

O défice habitacional português é tremendo, como ainda em Fevereiro último foi particularmente sublinhado no *Encontro Nacional de Habitação*, que decorreu nas instalações da Feira Internacional de Lisboa. Num estudo realizado em 1989,<sup>26</sup> avaliou-se em aproximadamente 855 000 o número de fogos requeridos para então satisfazer em pleno as necessidades residenciais das famílias. Estimou-se em cerca de 50 000 a 60 000 o acréscimo anual de novas necessidades. A ser assim, no final da presente década serão precisos entre 1 355 000 a 1 455 000 novos fogos. Deste modo, a satisfação completa das carências habitacionais requerirá uma produção anual média entre os 135 500 e os 145 500 fogos nos anos noventa. Ora, entre 1982 e 1989, a produção média efectivamente realizada foi apenas de cerca de 39 500 unidades!

Se bem que a margem de erro destas estimativas possa ser muito grande e a origem do próprio estudo suscite naturalmente reservas (dado que a AECOPS é, obviamente, advogada em causa própria), ninguém ignora que o acesso ao bem habitação é muito complicado em Portugal. Dir-se-ia até, sem querer fazer dramatismo, que é o problema social número um neste país.

Naturalmente, a concentração de impostos e taxas várias específicos no sector imobiliário que acima se discutiu reflecte-se numa elevação do custo relativo de utilização das casas, tanto na vertente de habitação própria como na de arrendamento. Talvez se pudesse considerar a possibilidade de aliviar a carga fiscal que actualmente onera o preço da habitação. Seria uma medida de alcance estrutural porventura capaz de puxar o equilíbrio no mercado para níveis quantitativos e qualitativos socialmente mais desejáveis.

### 7.1.4. Receitas Municipais: Ausência de Ónus Político das Autarquias

A Sisa é um imposto municipal cuja tabela de taxas é fixada pela Assembleia da República. A receita é arrecadada pelas repartições de Finanças e entregue à Câmara Municipal em cuja jurisdição o prédio se localiza. Se as taxas forem agravadas, as autarquias encaixam mais recursos (a menos que se verifique o raro *efeito de Laffer*) e a impopularidade da medida é suportada pelo Governo (e, em menor grau, pelo Parlamento). Há aqui certamente um problema de *boleia fiscal*.

---

<sup>26</sup> AECOPS (1989). Para uma análise crítica do mercado habitacional português nos anos oitenta, veja-se Baleiras (1990b).

Com a Contribuição Autárquica, verifica-se um problema muito parecido. A margem de escolha de que as autarquias dispõem para estabelecer a taxa deste imposto é de tal modo apertada<sup>27</sup> que a variação da mesma passa eleitoralmente despercebida. Até agora, os contribuintes não se têm manifestado significativamente contra este imposto porque a esmagadora maioria beneficia ainda de uma desvalorização gritante dos seus valores patrimoniais para efeitos fiscais; porém, se e quando o novo Código das Avaliações for implementado generalizadamente em todo o país, os custos políticos destacados no ponto 7.1.2. acima tornar-se-ão evidentes e serão sobretudo pagos pelo Governo.

Sublinhe-se, aliás, que esta ausência de ónus político para as autarquias não se manifesta exclusivamente na Sisa e na Contribuição Autárquica; ela existe em todas as outras receitas fiscais locais<sup>28</sup> e, obviamente, nas transferências da Administração Central e da Comunidade Europeia que foram discutidas no capítulo 5.

## 7.2. Uma Proposta de Solução

Na secção anterior, pretendeu-se descrever quatro situações que se considera deverem ser corrigidas: discriminação fiscal anti-imobiliária e interregional, impacto social e político da actualização dos valores tributáveis dos prédios, défice muito preocupante no mercado habitacional e ausência de responsabilização política das autarquias na captação de recursos próprios.

Julga-se haver um meio de minorar simultaneamente os quatro problemas. Tratar-se-ia de uma mini-reforma fiscal no subsector da Administração Local: **extinguir a Sisa e a Contribuição Autárquica e substituí-las por um imposto municipal de incidência universal sobre o rendimento ou sobre as transacções.** Numa alternativa menos radical, poderia ponderar-se a possibilidade de manter a Contribuição Autárquica.

O novo imposto deveria ter um âmbito local e taxas escolhidas por cada autarquia de entre um intervalo de valores possíveis determinado pela Assembleia da República. O intervalo deveria ser suficientemente limitado para impedir abusos do poder de monopólio

---

<sup>27</sup> Como se referiu acima, a margem é de 1,1 a 1,3 por cento do valor patrimonial no caso dos prédios urbanos e é nula no caso dos prédios rústicos.

<sup>28</sup> Em rigor, as autarquias dispõem de alguma capacidade de escolha no que respeita à Derrama sobre a colecta de IRC: podem fixar uma taxa entre zero e dez por cento da receita imputada à sua área geográfica. A importância desta forma tributária não é, porém, tão significativa (17 por cento das receitas fiscais municipais apuradas em 1992).

por parte das autarquias, já que a falta de mobilidade dos contribuintes (viessem eles a ser pessoas individuais ou colectivas) tenderia a gerar pressões nesse sentido. Por outro lado, o intervalo deveria ser suficientemente amplo para permitir a expressão das naturais diferenças inter-comunitárias existentes nas preferências e nos custos de provisão de bens públicos locais. Ao contrário da Sisa e da Contribuição Autárquica, a nova forma tributária não deveria incidir sobre um bem ou um activo específico; por questões de justiça e de eficiência fiscais, deveria ter uma incidência tão universal quanto possível. Assim, poderia consistir numa espécie de IRS municipal que abrangesse a generalidade dos rendimentos gerados na área geográfica de cada autarquia (devido à abertura de fronteiras inter-municipais, este imposto não poderia ter uma função redistributiva - esta função só pode ser eficazmente executada pelo poder central). Em alternativa, poderia ser considerada a criação de um imposto geral sobre as vendas (ou até mesmo sobre o valor acrescentado) realizadas na área geográfica de cada autarquia. Um esquema semelhante ao configurado no regime da Derrama aprovado no final do ano passado (Conselho de Ministros de 31 de Dezembro de 1992) poderia ser utilizado para imputar a parte de cada concelho no volume de negócios das empresas de âmbito nacional.

Extinguir a Contribuição Autárquica e manter sem alteração os actuais regimes do IRS e do IRC corresponderia a suprimir a tributação do rendimento potencial dos prédios não arrendados. O rendimento efectivo passaria a ser tributado em sede de um daqueles impostos sobre o rendimento. Poder-se-á então argumentar que a isenção do rendimento potencial seria uma discriminação fiscal a favor do sector imobiliário. Porém, deve reconhecer-se que há muitos outros rendimentos potenciais isentos; bastará recordar as mais-valias, imobiliárias ou não. Além do mais, existem outras formas de aplicação da riqueza que não estão sujeitas a qualquer forma de tributação do rendimento, seja ele potencial ou até mesmo efectivo; são, por exemplo, os casos dos objectos de arte e dos automóveis antigos. Se não se reconhecer justificação suficiente para eliminar a Contribuição Autárquica, pelo menos deveria ser reequacionado o actual posicionamento desfavorável dos bens imobiliários no quadro dos benefícios fiscais.

### **7.3. Consequências da Solução Proposta**

Se porventura viesse a ser implementada uma revisão das Finanças Locais como apresentada na secção anterior, vários efeitos seriam de esperar, de entre os quais se poderiam destacar cinco. A supressão da Contribuição Autárquica ou a sua manutenção a par de uma revisão da fiscalidade relativa que actualmente incide sobre os activos

imobiliários seria uma escolha de graduação. Os efeitos que a seguir se sublinham seriam, naturalmente, mais evidentes se aquele imposto fosse extinto.

- a) redução da discriminação fiscal anti-imobiliária e interconcelhia;
- b) redução da impopularidade potencial das reavaliações imobiliárias que se desenham à luz do novo Código;
- c) melhoria do défice habitacional;
- d) responsabilização do poder local perante o respectivo eleitorado por parte significativa das suas próprias receitas fiscais;
- e) maior eficiência nas Finanças Locais - doravante, os programas de despesa pública apresentados pelos autarcas aos seus eleitores seriam acompanhados de uma proposta de financiamento local. A provisão de bens públicos aproximar-se-ia assim inexoravelmente das preferências locais. Estaria, pois, a dar-se substância ao princípio da subsidiariedade na afectação de recursos.

## OBSERVAÇÕES FINAIS

Aquando da elaboração do Relatório do Orçamento do Estado para 1994, foi preparado um resumo - Baleiras (1993c) - de uma versão preliminar deste documento com a finalidade de figurar como Anexo Técnico a esse Relatório. Por este motivo, dispensa-se aqui a sùmula dos principais resultados discutidos nos capítulos anteriores, preferindo-se antes efectuar alguns comentários finais.

As autarquias locais constituem uma das dimensões do Sector Público Administrativo e, a bem do reconhecimento da Administração pelos cidadãos, importa fazer prevalecer entre todas um sentimento mínimo de solidariedade institucional, no respeito pelas autonomias próprias de cada subsector. Deste espírito solidário, decorrem, nomeadamente, duas regras de colaboração entre subsectores: a afectação de competências entre os diferentes níveis da Administração deve ser efectuada de acordo com o *princípio da subsidiariedade* e a estratégia de consolidação orçamental, necessária para potenciar os ganhos de bem estar emergentes da união monetária, deve ser concebida numa *perspectiva global* e assumida por todos os níveis da Administração. O trabalho que agora se conclui permitiu identificar algumas limitações na implementação destas regras, limitações essas que se salientam seguidamente.

Como se chamou a atenção nos capítulos 5 e 7, os programas de despesa pública local são votados pelo respectivo eleitorado sem que o mesmo seja chamado a pronunciar-se sobre parte significativa do seu financiamento. Nestas condições, dificilmente a provisão de bens públicos pelas autarquias se aproxima das preferências locais, ou seja, o princípio da subsidiariedade carece de substância por mais funções que sejam descentralizadas.

O acesso dos municípios às transferências da Administração Central e da Comunidade Europeia não é neutro relativamente ao nível da despesa pública local e desencadeia, em geral, um efeito multiplicador sobre o nível da despesa pública nacional, tal como foi discutido no capítulo 5. Deste modo, o sucesso dos esforços de consolidação orçamental em que as autoridades macroeconómicas estão empenhadas reclama a tomada em consideração explícita deste fenómeno de repercussão intra-SPA que os programas de transferência pública contêm.

## ANEXO

### FONTES ESTATÍSTICAS

Existem em Portugal três entidades que publicam regularmente estatísticas sobre as Finanças da Administração Local: Direcção-Geral da Administração Autárquica (DGAA - Ministério do Planeamento e da Administração do Território), Gabinete para a Análise do Financiamento do Estado e das Empresas Públicas (GAFEED - Ministério das Finanças) e Instituto Nacional de Estatística (INE). Contudo, existem diferenças metodológicas significativas entre os três produtores de informação. O Quadro A1 oferece um sumário das principais divergências.

**Quadro A1**  
**Diferenças Metodológicas entre Fontes**

	DGAA	GAFEED	INE
<b>Definição de Administração Local</b>	Municípios	Municípios+Freguesias (dados consolidados)	Autarquias Locais (Municípios + Freguesias + Assemb. Distr.) + Serv. Autón. (dados não consolidados)
<b>Critério contabilístico</b>	Contab. Pública	Contab. Públ e Nacional	Contab. Nacional
<b>Nível de desag. das contas</b>	Intermédio	Pequeno	Grande
<b>Informação ao nível concelhio</b>	Sim	Não	Não (há por regiões - 5 no Continente)
<b>Informação sobre Adm. Local nas RAA e RAM</b>	Sim	Não	Sim
<b>Periodicidade</b>	Anual	Anual	Anual
<b>Observação mais recente (em 7 de Janeiro de 1994)</b>	Ano de 1992	Ano de 1991 (estimativa de execução em 1992)	Ano de 1988

Os municípios são, de longe, a unidade com maior peso nas Finanças Locais. Em 1988, as freguesias representavam 6 por cento da despesa total consolidada da Administração Local (na acepção mais lata do INE - 1988 é o ano mais recente para o qual existem observações sobre as quatro unidades administrativas consideradas por esta instituição), enquanto a quota dos municípios ascendia a 93,6 por cento. A parcela residual, 0,4 por cento, correspondia às Assembleias Distritais e aos Serviços Autónomos da Administração Local.

Para assegurar a compatibilidade com documentos do Ministério das Finanças, nomeadamente com o Relatório do Orçamento do Estado, adoptaram-se neste trabalho as convenções do GAFEEP relativas ao âmbito da Administração Local e à exclusão das Regiões Autónomas. Toda a informação estatística sobre Finanças Públicas surge no presente documento na óptica da *Contabilidade Pública*.

Os dados da DGAA são retirados das Contas de Gerência dos municípios e são empregues pelo GAFEEP para construir a coluna "Administração Local" no quadro que apresenta as Contas do SPA e que consta sempre dos relatórios do Orçamento do Estado. Porém, como usa uma definição mais abrangente do subsector, consolida as transferências entre municípios e freguesias que surgem nos quadros da DGAA. Para evitar falsas interpretações, justificam-se algumas observações sobre a forma como o GAFEEP consolida o subsector.

As transferências públicas nacionais de e para a Administração Local são obtidas a partir do conhecimento que dispõe sobre as entradas e saídas de tesouraria dos outros subsectores. As transferências públicas comunitárias (fundos estruturais) são estimadas, não são observadas (é possível que no futuro próximo passem a estar disponíveis estas observações, dado que a DGAA anunciou estar pronta a apurar tal informação a partir das Gerências de 1992).

O GAFEEP não observa as Contas das freguesias, razão pela qual recorre a algumas hipóteses para proceder à consolidação do subsector. Em primeiro lugar, assume que as Contas das freguesias estão sempre equilibradas, pelo que os eventuais desequilíbrios da Administração Local são os constantes das Contas de Gerência dos municípios. Em segundo lugar, admite que as transferências das Câmaras para as Juntas são integralmente despendidas por estas de acordo com uma determinada chave regularmente verificada e revista. Actualmente, a chave empregue é a seguinte:

- 50 por cento das transferências correntes são aplicadas pelas freguesias em "Encargos com Pessoal" e os restantes 50 por cento são afectados à "Aquisição de Bens e Serviços";

- 100 por cento das transferências de capital são aplicadas pelas freguesias em "Investimento".

Desta forma, os totais das despesas corrente e de capital do subsector são exactamente iguais aos totais das despesa corrente e de capital apurados pela DGAA.

Em resultado daquelas duas hipóteses, também a receita total da Administração Local na acepção do GAFEED tem de coincidir com a receita total dos municípios apurada pela DGAA. Tudo se passa na consolidação das receitas como se as freguesias transferissem para os municípios as suas *outras receitas*, isto é, as receitas totais líquidas das transferências provenientes das Câmaras Municipais. Basicamente, as *outras receitas* são compostas por transferências da Administração Central e recursos próprios (essencialmente constituídos por rendimento de bens próprios e pelo produto resultante da cobrança de taxas e licenças de freguesia elencadas na Lei das Finanças Locais - artigos 18.º a 20.º). O GAFEED não individualiza o montante imputado a estas *outras receitas* das freguesias, aparecendo ele repartido pelas rubricas "Outras Receitas Correntes" e "Receitas de Capital" da Administração Local, razão pela qual também a receita corrente total e a receita de capital total calculadas pelo GAFEED coincidem com os valores homónimos apurados pela DGAA.

No Quadro 4 que aparece no corpo principal deste texto (pág. 13), pretendeu-se apresentar as receitas da Administração Local com maior desenvolvimento que o GAFEED oferece (nomeadamente, destacando as receitas das freguesias com origem fora do subsector). Foi então necessário adoptar um procedimento mais complexo. Repete-se este Quadro abaixo para facilitar a leitura das explicações seguintes.

**Quadro 4**  
**Receitas da Administração Local<sup>29)</sup>**

Unidade: 10<sup>6</sup> contos

	1990	1991	1992
Impostos municipais	100,0	114,2	136,6
Transferências	158,9	216,9	241,3
das quais: FEF	119,7	148,4	168,4
F. Estruturais	<sup>a)</sup> 25,6	<sup>b)</sup> 53,1	57,4
Outras de subsectores	13,5	15,5	15,5
Venda de serviços e de bens de invest.	33,4	44,4	57,6
Receitas próprias das freguesias	-	-	10,8
Outras receitas	20,4	25,8	34,7
<b>Receita total</b>	<b>312,6</b>	<b>401,4</b>	<b>481,0</b>

Notas:

- a) Só Continente. Excluem-se as receitas provenientes de act. e pas. financeiros;
- b) Inclui receitas próprias das freguesias porque o MPAT não procedeu ao apuramento individualizado de Fundos Estruturais neste ano;
- Total pode diferir da soma das parcelas devido a arredondamentos.

Fontes: adaptado de Ministério do Planeamento e da Administração do Território e Ministério das Finanças.

Os "Impostos Municipais" e as transferências a título do "FEF" e dos "Fundos Estruturais" foram colhidos directamente no resumo das Contas de Gerência disponibilizado pela DGAA. Do mesmo modo se procedeu relativamente às rubricas "Vendas de Serviços e de Bens de Investimento" e "Outras Receitas", que constituem a soma de vários *items* nos dados da DGAA. Quer dizer, todas estas rubricas são receitas municipais. A rubrica "Outras Transferências de Subsectores Públicos" foi apurada a partir do conhecimento que o GAFEPE dispõe acerca das saídas de fundos de cada subsector: consiste na diferença entre as transferências totais de outros subsectores para a Administração Local (note-se que inclui eventuais transferências para as freguesias<sup>29)</sup>) e o FEF apurado pela DGAA. Finalmente, as "Receitas Próprias das Freguesias" constituem, na verdade, as receitas totais líquidas de quaisquer transferências recebidas, tanto dos municípios como de outros subsectores e foram obtidas de forma residual no Quadro 4. Saliente-se que esta rubrica residual é uma estimativa, cuja qualidade depende crucialmente da plausibilidade das duas hipóteses assumidas pelo GAFEPE quanto às Finanças das freguesias.

<sup>29)</sup> E, provavelmente, também inclui as transferências da Administração Central para as Assembleias Distritais.

## BIBLIOGRAFIA

AECOPS -Associação de Empresas de Construção e Obras Públicas do Sul - (1989), "As Vicissitudes e as Contradições da Política Habitacional Portuguesa", *Colecção Documentos* (Separata da revista "Indústria da Construção"), n.º 14, Maio.

ARMSTRONG, Harvey e TAYLOR, Jim (1993), *Regional Economics & Policy*, segunda edição, Hemel Hempstead, R.U.: Harvester Wheatsheaf.

BALEIRAS, Rui N. (1990a), *Os Instrumentos Financeiros Comunitários com Finalidade Estrutural*, relatório elaborado para o Ministério das Finanças - Gabinete de Estudos Económicos -, Março, Lisboa: não publicado.

\_\_\_\_\_ (1990b), *A Tenure Choice Look at the Portuguese Housing Market in the Eighties*, Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Economia, *Working Paper* n.º 160, Outubro.

\_\_\_\_\_ (1993a), "Como os Eurofundos Mudam a Economia", *Expansão*, ano 1, n.º 10, pp. 43-46.

\_\_\_\_\_ (1993b), "Impostos Municipais: como Matar Quatro Coelhos de uma Cajadada", *Expansão*, ano 2, n.º 13, pp. 97-102.

\_\_\_\_\_ (1993c), *Finanças da Administração Local*, relatório preparado para o Ministério das Finanças - Gabinete de Estudos Económicos - como anexo ao relatório do Orçamento do Estado para 1994, Outubro, Lisboa: não publicado.

BARBOSA, António P. (1992), *Fiscal Decentralization: the Portuguese Case*, relatório elaborado para o Ministério das Finanças - Gabinete de Estudos Económicos -, Dezembro, Lisboa: não publicado.

HENDERSON, J. Vernon (1985), *Economic Theory and the Cities*, segunda edição, Orlando: Academic Press.

PEREIRA, A. Marvão e GASPAR, Vítor (1992), *A Dynamic General Equilibrium Analysis of EC Structural Funds (with an application to Portugal)*, Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Economia, *Working Paper* n.º 191, Julho.

ROSEN, Harvey S. (ed., 1988), *Fiscal Federalism: Quantitative Studies*, National Bureau of Economic Research, Chicago: The University of Chicago Press.

SANTOS, Ana Bela (1991), *The Demand for Local Public Services and Horizontal Inequity in Portugal*, Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão, *Documento de Trabalho* n.º 10/91, Fevereiro.

VARIAN, Hal R. (1992), *Microeconomic Analysis*, terceira edição, Nova Iorque: Norton.