

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA
INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO

MESTRADO EM FINANÇAS

Dissertação

**O IMPACTO DAS ALTERAÇÕES NA LEI DAS FINANÇAS
LOCAIS NO GRAU DE DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL EM
PORTUGAL**

Carlos José Miranda Nunes Serra

Orientadora: Professora Doutora Maria Manuela de Brito Arcanjo

Júri:

Presidente: Doutora Raquel Maria Medeiros Gaspar

Vogais: Doutor Francisco José Duarte Nunes

Doutora Maria Manuela de Brito Arcanjo

Lisboa, Setembro de 2011

Resumo

Ao longo das últimas décadas, o federalismo fiscal ganhou uma importância acrescida na literatura científica, tanto através da abordagem de novas correntes como na tentativa de medir a descentralização fiscal dos Estados (Martinez-Vazquez e Timofeev, 2010). Oates (2005) escreve que a teoria do federalismo fiscal pressupõe a existência de uma estrutura vertical de governação onde se combinam, conforme o princípio da descentralização política, competências e instrumentos operados pelo governo central e pelos governos subnacionais.

Em Portugal, após 1974, a Constituição da República passou a consagrar os princípios da Administração Local (AL), dando início a um processo de descentralização, o qual veio até aos dias de hoje a sofrer constantes reformas.

O objectivo da dissertação é medir o grau de descentralização fiscal portuguesa desde a introdução, em 1979, da primeira lei que consagrou a autonomia financeira da AL Portuguesa - a *Lei das Finanças Locais (LFL)* – até 2009, através de um conjunto de indicadores quantitativos presentes na literatura.

Concluiu-se, com os resultados dos indicadores, que se verifica uma tendência de aumento do grau de descentralização fiscal da AL portuguesa, quer através de um aumento do peso das receitas e despesas efectivas nos totais do sector público administrativo, quer de uma maior autonomia financeira, por via dos impostos locais, ou mesmo com um aumento do peso da AL no PIB português. Tendo Portugal entrado num período de debate para aquela que se prevê ser das mais profundas reformas da AL, torna-se fundamental a análise da evolução dos indicadores de descentralização fiscal presentes nesta dissertação.

JEL: H71; H72; H73; H77

Palavras-chave: finanças públicas, federalismo fiscal; descentralização; administração local

Abstract

In the past decades, fiscal federalism has gained an extraordinary importance in scientific literature, both through new approaches as well as in the attempt to measure the fiscal decentralisation of the states (Martinez-Vazquez and Timofeev, 2010). Oates (2005) writes that the theory of fiscal federalism presupposes the existence of a vertical structure of government, where they combine, in conformity to the principal of political decentralization, competencies and instruments operated by the central government and by the sub governments.

The principles of Local Administration were consecrated in Portugal after 1974, in the Constitution of the Republic, this way starting a process of decentralization, which has undergone several reforms in the past years until now.

The objective of this dissertation is to measure the extent of the Portuguese fiscal decentralization, since its implementation, in 1979, from the first bill which consecrated the financial autonomy of the Portuguese Local Administration - *Lei das Finanças Locais* - until 2009, through a set of quantitative indicators present in the literature.

The conclusion, with the results of the indicators, is that there is a tendency for an increase of the degree of decentralization of the Portuguese fiscal Local Administration, both through an increase of the importance of the revenue and the effective expenses in the whole of the public sector, as well as from a greater financial autonomy, through regional taxation, or even with an increase of the importance of the Local Administration in the GNP. As Portugal has entered a time of debate for what is foreseen as the most profound reforms of the Local Administration, it is of the outmost importance the analysis of the evolution of the indicators of the fiscal decentralization present in this dissertation.

JEL: H71; H72; H73; H77

Key words: public finance; fiscal federalism; decentralization, local administration

“The hope is that state and local governments, being closer to the people, will be more responsive to the particular preferences of their constituencies and will be able to find new and better ways to provide these services”

Oates, William, 1999

Agradecimentos

Em primeiro lugar, agradeço à minha orientadora, a Professora Doutora Manuela Arcanjo pelo tempo dispensado, sábios contributos e apoio durante todo o processo.

A todos os amigos, pelo apoio e incentivos dados, transmitindo-me energia positiva para a realização do trabalho. É inevitável deixar um especial agradecimento a todo o “grupo dos 7”, ao André e ao Miguel.

A ti, por acreditares ser possível, pelo apoio sempre dado, pela revisão e por tudo mais que não seria possível deixar aqui por palavras.

Aos meus pais, que me apoiaram e permitiram que continuasse os meus estudos, construindo assim para toda a minha evolução académica. Sem esquecer a minha irmã e a Tau.

A vós, e a todos aqueles que comigo conviveram durante este período,

O meu obrigado.

30 de Setembro de 2011.

Carlos Serra

Índice

Resumo	i
Abstract	ii
Agradecimentos	iv
Índice de Gráficos	vi
Índice de Tabelas	vi
Lista de Abreviaturas	vii
Introdução	1
Capítulo 1 - A descentralização financeira, os modelos de transferências intergovernamentais e a medição da descentralização fiscal	3
1.1 Teoria do Federalismo Fiscal e Descentralização financeira.....	3
1.2 Modelos de Transferências Intergovernamentais	8
1.3 Indicadores de descentralização.....	12
Capítulo 2 - A Evolução da Lei das Finanças Locais Portuguesa	16
Capítulo 3 – Medição e análise da descentralização fiscal em Portugal	23
3.1 Metodologia	23
3.2 Evolução das subvenções do Estado para a AL no âmbito da LFL.....	24
3.3 Indicadores de Descentralização: resultados	25
a) Indicadores Padrão	25
b) Indicadores Compostos	26
c) Indicadores de Receitas	26
d) Indicadores de Despesa	28
e) Indicador de Descentralização de Impostos (<i>DI</i>)	28
f) Peso da Administração local na actividade económica	29
3.4 Análise e interpretação.....	29
3.5 Limitações do estudo	32
Conclusão	33
Bibliografia	35
Anexos	39

Índice de Gráficos

Gráfico 1 - Evolução das transferências do Estado para a AL no âmbito da <i>LFL</i>	24
Gráfico 2 - Dispersão do Rácio da Despesa/Receita	25
Gráfico 3 - Indicador de Produção-Receita (IPR)	26
Gráfico 4 - Rácio Composto Martinez e Timofeev (RC_{MT})	26
Gráfico 5 – Indicadores de Receita.....	27
Gráfico 7- Indicador de Descentralização de Impostos (DI).....	29

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Média do $PGLE_{REC}$ e $PGLE_{DESP}$	29
--	----

Lista de Abreviaturas

AP - Administração Pública
AL - Administração Local
CRP - Constituição da República Portuguesa
DGAL - Direcção Geral das Autarquias Locais
DGS - Despesas dos Governos Subnacionais
DI - Indicador de Descentralização de Impostos
DSPA - Despesa do Sector Público Administrativo
DV - Desequilíbrio Vertical
FBM - Fundo de Base Municipal
FCM - Fundo de Coesão Municipal
FEF - Fundo de Equilíbrio Financeiro
FFF - Fundo de Financiamento das Freguesias
FGM - Fundo Geral Municipal
FSM - Fundo Social Municipal
IDO - Índice de Desigualdade de Oportunidades
INE - Instituto Nacional de Estatística
IPR - Indicador de Produção-Receita
IRC - Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas
IRS - Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IVA - Imposto sobre o Valor Acrescentado
LA - Lei das Autarquias
LFL - Lei das Finanças Locais
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE - Orçamento do Estado
PGLE - Peso dos Governos Locais na Economia
PGLE_{DESP} - Peso da Despesa dos Governos Locais na Economia
PGLE_{REC} - Peso da Receita dos Governos Locais na Economia
PIB - Produto Interno Bruto
RC_{MT} - Rácio Composto Martinez e Timofeev
RD - Rácio da Despesa
RGS - Receitas dos Governos Subnacionais
RIMP - Receitas de Impostos
ROUT - Outras Receitas da Administração Local
RR - Rácio da Receita
RSPA - Receitas do Sector Público Administrativo
RSUB - Rácio das Subvenções
SPA - Sector Público Administrativo

Introdução

Em Portugal, a organização Estado Unitário determina, segundo a teoria do federalismo fiscal, a existência de uma estrutura vertical de governação onde se combinam, conforme o princípio da descentralização política, competências e instrumentos operados pelo governo central e pelos governos subnacionais. Esta partilha de competências permite que os níveis subnacionais contribuam, na medida do seu poder tributário, capacidade de financiamento autónoma e partilha de receitas fiscais estaduais – via subvenções ou transferências intergovernamentais - para a realização dos objectivos de eficiência e equidade (Musgrave e Musgrave, 1973; Oates, 2005).

Ao longo das últimas décadas, o federalismo fiscal tem ganho uma importância acrescida na literatura científica, tanto através da abordagem de novas correntes como na tentativa de medir a descentralização fiscal dos Estados (Martinez-Vazquez e Timofeev, 2010). É de realçar o papel de instituições de reputação mundial, como o Banco Mundial e a OCDE, no aumento da consciencialização dos autores e dos Estados na procura de mecanismos de descentralização fiscal como meio para melhorar a eficiência do sector público, aumentar a competitividade entre os diferentes governos subnacionais, melhorar a equidade e estimular o crescimento económico.

O dinamismo da teoria do federalismo fiscal faz com que apresente configurações diversas ao longo do tempo, sendo a sua aplicação aos diversos países originado diferenças substanciais na respectiva descentralização fiscal (Hallerberg *et al.*, 2007). É contudo visível uma clara evolução no sentido de uma maior descentralização fiscal dos governos subnacionais.

Em Portugal, após 1974, a Constituição da República Portuguesa (CRP) passou a consagrar os princípios da Administração Local (AL) dando início a um processo de descentralização, o qual veio até aos dias de hoje a sofrer constantes reformas.

O objectivo desta dissertação é medir o grau de descentralização fiscal portuguesa desde a introdução, em 1979, da primeira lei que consagrou a autonomia financeira da AL Portuguesa - a *Lei das Finanças Locais (LFL)* – até 2009, através de um conjunto de indicadores quantitativos presentes na literatura. Tal permite avaliar o efeito das diversas alterações legislativas efectuadas durante aquele período no grau de descentralização fiscal.

A profunda reforma que se adivinha em toda a estrutura da AL quer com a redução de municípios e freguesias, quer com a questão sempre abordada da criação de administrações regionais, formaram as motivações para realizar esta dissertação, fazendo uma análise do que foram os primeiros 30 anos de descentralização fiscal em Portugal.

Este trabalho está organizado em três capítulos. No primeiro capítulo apresenta-se uma síntese das várias correntes, princípios e objectivos da teoria do federalismo fiscal, os modelos de transferências intergovernamentais bem como uma selecção dos indicadores de descentralização fiscal discutidos na literatura. No segundo capítulo é apresentada a evolução da descentralização financeira da AL portuguesa de acordo com as várias reformas da *LFL*. No terceiro e último capítulo é realizado o estudo empírico e feita a análise da evolução da descentralização fiscal portuguesa de acordo com os resultados obtidos, sendo também apresentadas as limitações ao estudo em causa.

Capítulo 1 - A descentralização financeira, os modelos de transferências intergovernamentais e a medição da descentralização fiscal

Este capítulo encontra-se dividido em três partes: revisão da literatura sobre a teoria do federalismo e a descentralização financeira (secção 1.1), breve abordagem aos modelos de transferências intergovernamentais (secção 1.2) e discussão dos vários indicadores de descentralização fiscal (secção 1.3).

1.1 Teoria do Federalismo Fiscal e Descentralização financeira

É da palavra latina *Faedus* (contratos) que nasce o termo federalismo, dando ideia de alguma reciprocidade entre as partes da federação, nas quais a autoridade é partilhada. Rodden (2004) argumenta que faria pouco sentido a elaboração de um contrato se o governo central pudesse obter tudo o que aspira dos níveis de governação inferiores através de actos administrativos. Defende, assim, a necessidade do governo central obter, para um determinado subconjunto de decisões ou actividades, o consentimento ou cooperação activa das várias unidades subnacionais existentes na estrutura governativa do Estado.

Na sua dimensão política, o federalismo é interpretado como uma forma de agregação de preferências que frequentemente depende de acordos entre os diversos governos territoriais, em oposição a outros desenhos governativos (Cremer e Palfrey, 1999). Num dos seus extremos está o Estado Unitário: o governo central define o maior número possível de regras para a sociedade, de uma forma unitária e rígida (Rodden, 2004).¹ A existência, num Estado Unitário, de vários níveis de governação (estrutura vertical) assenta na descentralização, princípio base do federalismo entendido como um processo complexo e multifacetado (Sharma, 2007; Arzaghi e Henderson, 2002; Rodden 2002).

¹ Para uma análise aprofundada de outros desenhos governativos, ver Cremer e Palfrey (1999).

Na descentralização política, onde os governos subnacionais são democraticamente legitimados, logo, representantes das vontades dos cidadãos da sua jurisdição, existe autonomia na tomada de decisões e na afectação de recursos. O grau de descentralização e a autonomia das jurisdições é tanto maior, quanto maiores forem as competências e os recursos transferidos do governo central.

O federalismo foi ganhando não só importância política como económica, dando origem, no quadro mais amplo da teoria das finanças públicas, ao federalismo fiscal. Este analisa a partilha de competências entre os diferentes níveis de governo, perfil de despesa, capacidade tributária e modelos de subvenções (Musgrave, 1959 e Buchanan, 1960).

Em 1972, Oates torna-se o precursor da abordagem tradicional do federalismo fiscal, que se mantém em grande parte válida nos dias de hoje, ao demonstrar - Teorema da Descentralização - a vantagem da atribuição aos níveis subnacionais de competências em matéria de despesa: em certas condições, o fornecimento por cada jurisdição de um bem público local na quantidade Pareto-eficiente, seria pelo menos tão barato quanto o fornecimento pelo governo central de uma quantidade igual em todas as jurisdições.^{2 3}

O facto de governos locais poderem identificar mais facilmente, por razões de proximidade, as necessidades das populações e assim adaptarem a provisão dos bens, tem sido apresentado como o factor explicativo (Musgrave, 1959, 1983; Oates, 1972, 1985, 1999).

Para Oates (1999), a existência de diferentes áreas de jurisdição estimula a concorrência entre elas, ao mesmo tempo que elimina a burocracia e potencia a eficiência. Tal como

² O bem público local reuniria duas condições: i) seria consumido em todas as jurisdições (subconjuntos geográficos da população total); ii) o seu custo marginal seria igual para os governos nacional e locais.

³ Para a definição dos bens públicos locais e ainda dos bens de clube, ver Pereira *et al.* (2009:321-2).

no sector privado, uma maior concorrência⁴ traz maior criatividade e inovação na produção de bens e serviços, sendo que estas, quando bem introduzidas são adoptadas pelas outras áreas sob pena de originar críticas dos seus cidadãos. Tiebout (1956:416-24) desenvolveu um modelo capaz de analisar as vantagens da mobilidade dos cidadãos - pressupondo mobilidade e informação perfeita – tendo concluído que os cidadãos escolheriam a jurisdição cujo padrão de despesa e impostos locais mais se adequassem às suas preferências e rendimentos.⁵

Diversos autores têm vindo a identificar os perigos da descentralização, como sejam: o aumento da corrupção ou a não consideração das economias de escala. Para Prud'Homme (1994) e Tanzi (1995), a corrupção é mais comum nos níveis de governação local do que ao nível central devido, sobretudo à maior proximidade entre a população e os governantes. Porém, não só esta conclusão não é confirmada por Oates (1999) e Rodden (2004), como o oposto é defendido por Brennan e Buchanan (1980).

Por último, Prud'Homme (1994) salienta a possibilidade de governos subnacionais ignorarem as economias de escala na provisão de bens e serviços locais e promoverem a eficiência, por nem sempre formarem adequadas coligações capazes de satisfazer as necessidades dos cidadãos das jurisdições envolvidas.⁶

⁴ Esta concorrência não é perfeita pois a informação que os indivíduos detêm acerca da estrutura de receitas e despesas dos governos subnacionais é muito incompleta e o próprio número de governos subnacionais é limitado (Oates, 1999).

⁵ A revelação das preferências inter-jurisdições promoveria uma afectação eficiente de recursos e um crescimento económico mais rápido (Weingast, 1995).

⁶ Para análise de outros perigos associados à descentralização, ver Prud'Homme (1994), Tanzi (1995) e Smoke (2002).

Deve-se a Musgrave (1959) a identificação das três funções do Estado. Importa analisar vantagens e limitações da descentralização ao nível das funções de afectação e distribuição.⁷

Na função afectação, compete ao Estado garantir a provisão dos bens e serviços para os quais o mercado não alcança uma solução eficiente. Quanto ao nível de governo responsável pela provisão dos bens, Oates (1972) recorre ao princípio da concorrência perfeita para provar que deveria haver um nível de administração responsável pela produção de diferentes tipos de bens: o governo central deveria ser responsável pela provisão dos bens públicos puros (não rivais no consumo e sem exclusão pelo preço), como seja a defesa nacional, enquanto os governos subnacionais assumiriam a responsabilidade pela provisão dos bens com preferências regionais, caso dos bens públicos locais ou dos bens de clube (por exemplo, um clube de ténis ou uma piscina). A provisão descentralizada destes tipos de bens permite, com a mesma despesa, adequar a provisão às necessidades e, assim, promover a eficiência e melhorar o bem-estar. Com uma provisão diferenciada por jurisdição, Tiebout (1956) defende, recorde-se num cenário de mobilidade e informação perfeitas, que os cidadãos escolhem a jurisdição em função do perfil da provisão e qualidade dos bens e serviços, facto que promove a concorrência e, com ela, uma afectação eficiente de recursos. Porém, nem sempre se verificam as condições necessárias a uma provisão óptima dos bens públicos locais (ou dos bens de clube), surgindo situações de sobre ou subprovisão (Pereira *et al*, 2009).

Para Sharma (2007), a partilha de competências da provisão de determinado bem público exige a ponderação de argumentos favoráveis e desfavoráveis à descentralização.

⁷ Existe consenso na literatura sobre a centralização da função estabilização em razão das externalidades produzidas para a totalidade do território.

No que respeita à função distribuição, e no que se refere ao acesso a determinados bens, considera-se competência do governo central garantir que todos os indivíduos possam usufruir, independentemente do local de residência, de semelhantes bens e serviços locais. Musgrave (1983) alerta que uma provisão desajustada de bens sociais (por exemplo, equipamentos sociais dirigidos a idosos ou crianças) cria diferenças significativas no bem-estar da população originando desigualdades entre jurisdições.

Do ponto de vista fiscal, é importante garantir equidade a nível nacional, de modo a evitar fortes distorções entre as taxas de impostos praticadas em diferentes jurisdições. Tal não significa eliminar o poder de tributação ao nível subnacional, mas apenas definir competências em função do tipo de tributação. Assim, e segundo Musgrave (1983), seria da competência do governo central: a tributação sobre o rendimento profissional e empresarial, devido aos potenciais efeitos migratórios; impostos com base de incidência bastante móvel (impostos sobre os rendimentos de capitais), devido aos efeitos de distorção nas decisões de localização; e impostos cuja base se encontre assimetricamente distribuída entre regiões (recursos naturais), por motivo de desigualdade geográficas. Por sua vez, as autoridades subnacionais teriam competências nas áreas relativas aos impostos com base de tributação relativamente imóvel entre regiões e aos impostos relacionados com benefícios regionais específicos.

A partir da segunda metade do século XX surgiu uma nova geração da teoria do federalismo fiscal, preconizada por Qian e Weingast (1997) e Oates (2005). Esta corrente centra-se nos incentivos transmitidos aos governos subnacionais com o objectivo de promover a eficiência através de um conhecimento mais profundo – por via da proximidade entre a comunidade e os governantes - das particularidades de cada jurisdição (Garzarelli, 2004; Oates, 2005). Outra evolução significativa desta segunda geração é o desenvolvimento de um sistema de transferências com elevados incentivos

marginais ao crescimento da economia local e ao rejuvenescimento geracional da mesma (Oates, 2005). Com isto, e segundo Weingast (2009), os governos subnacionais tornar-se-iam mais responsáveis pela população e por todo o desenvolvimento económico da jurisdição.

A dificuldade em estabelecer um equilíbrio capaz de permitir uma afectação eficiente dos recursos e uma distribuição justa dos resultados económicos, bem como dificuldades em evitar situações onde diferentes níveis de governação implementem políticas por vezes divergentes, levam à ocorrência de conflitos entre aqueles.

1.2 Modelos de Transferências Intergovernamentais

A existência de transferências entre o governo central e os governos subnacionais pretende alcançar três objectivos fulcrais: equilíbrio financeiro horizontal, equilíbrio financeiro vertical e eficiência (Weingast, 2009; Pereira *et al.*, 2009).

Com objectivo de equilíbrio financeiro horizontal, o governo central pretende colmatar as diferenças existentes nas jurisdições, causadas, em parte, por factores exógenos às próprias e garantir oferta semelhante (em quantidade e qualidade) de bens e serviços públicos, com semelhante esforço fiscal entre jurisdições do mesmo nível (Musgrave e Musgrave, 1973; Weingast, 2009; e Pereira *et al.* 2009). Para Musgrave e Musgrave (1973), aquelas diferenças ocorrem, entre jurisdições do mesmo nível, devido à existência de disparidades em termos do grau de desenvolvimento económico, da dimensão da base tributária e dos custos de produções. É, portanto, competência do governo central levar em consideração as necessidades das jurisdições, em especial quando se trata de bens de mérito, e promover a equidade através de um sistema de transferências que opere uma redistribuição das receitas fiscais de modo a reduzir aquelas diferenças (Oates, 1972; Pereira *et al.*, 2009).

Por sua vez, com o objectivo de equilíbrio financeiro vertical procura-se atingir o equilíbrio entre os vários níveis de governo de acordo com as respectivas competências e capacidade fiscal (Weingast, 2009). Da, já referida, partilha de competências tributárias, resulta caberem ao governo central os impostos geradores de maior receita, como os impostos sobre o rendimento e o consumo. Daqui decorre uma centralização da base de impostos, em que as receitas próprias dos governos subnacionais são por si só insuficientes para fazer face às suas responsabilidades (Pereira *et al.*, 2009). Em consequência, o governo central deve efectuar a transferência de uma parte das suas receitas (*revenue sharing*) no sentido de contribuir para o equilíbrio financeiro das diferentes jurisdições, segundo as suas competências e responsabilidades (Oates, 1972).⁸

O objectivo da promoção da eficiência pretende regular as preferências dos governos subnacionais, provocando uma distorção intencional na procura de certos bens ou serviços públicos (Pereira *et al.*, 2009). A distorção na procura ocorre sempre que o governo central tem preferência por determinado bem ou serviço, criando incentivos ao consumo destes por parte das jurisdições, quando o consumo de determinado bem ou serviço visa trazer benefícios não só a uma jurisdição mas também a uma/várias jurisdições vizinhas e quando se está perante competências que são partilhadas entre os diversos níveis (Musgrave e Musgrave, 1973).

De modo a atingirem os objectivos descritos, as subvenções podem assumir três formas (Pereira *et al.*, 2009): *gerais* (podem ser utilizadas livremente de acordo com os desejos do agente receptor), *específicas* (quando são destinadas a despesa específica) e *comparticipadas* (quando existe participação de ambas as partes na despesa de determinado bem ou serviço).

⁸ Segundo Camões (2005), nem sempre se verifica a correlação positiva entre a descentralização de responsabilidades e a descentralização das receitas fiscais.

Para Oates (1999), as subvenções gerais (ou incondicionais) são tipicamente o principal veículo para cumprir o objectivo de equilíbrio fiscal. Pereira *et al.* (2009) vai mais além, argumentando capacidade destas subvenções na obtenção de equilíbrios financeiros vertical e horizontal.

Em geral, os montantes a partilhar são definidos por uma fórmula previamente determinada por dispositivos constitucionais ou leis ordinárias, podendo estar indexados a um imposto específico ou a um conjunto de vários impostos. Segundo Oates (1999), o montante deve levar em consideração a capacidade de gerar receitas próprias de cada jurisdição e ser adequado às necessidades de despesa associadas às atribuições e competências das jurisdições, contribuindo de forma crucial para o grau de descentralização fiscal. Para o mesmo autor, os critérios de divisão terão duas funções: repartição e equidade. Por um lado, a repartição pretende devolver às jurisdições recursos cuja cobrança se realizou nas respectivas áreas. Por outro, a equidade pretende garantir que, com o mesmo esforço fiscal, as várias jurisdições consigam financiar uma quantidade e qualidade de bens públicos semelhantes, situação que beneficia as jurisdições com limitações na capacidade de obter receita através de impostos mas prejudica aquelas que têm essa capacidade, em prol de um sistema mais equilibrado horizontalmente. Assim, o montante a transferir para as jurisdições será inversamente proporcional à receita e directamente proporcional à população e a indicadores de carências associados à disponibilidade de bens de mérito.

Por último, as subvenções específicas e as comparticipadas, também definidas na literatura como condicionais, são tipicamente o meio utilizado para alcançar a eficiência, estando, neste caso, os montantes a transferir vinculados à execução de políticas públicas sectoriais de acordo com as preferências dos governos centrais, sobrepondo-se intencionalmente às preferências locais e distorcendo as escolhas destes

(Musgrave e Musgrave, 1973). Neste caso, o governo central tem total autonomia para decidir sobre os montantes a transferir, bem como os requisitos a verificar pelas jurisdições receptoras.

As subvenções específicas são usadas sempre que o governo central deseje aumentar a despesa em determinado bem ou serviço, tendo estas o mesmo efeito rendimento que as subvenções gerais. Isto é, desde que a despesa no bem ou serviço específico seja igual ou superior após a subvenção, vai ocorrer um aumento nos bens ou serviços fornecidos pelo governo subnacional, independentemente do bem ou serviço indexado à subvenção específica⁹. Assim, este tipo de subvenção vai aumentar não só o consumo do próprio bem ou serviço como também o de todos os outros, bastando garantir que exista “fungibilidade” dos fundos.

Nas subvenções comparticipadas, o governo central exige que o receptor participe com uma determinada percentagem, podendo ser aberta (o dador dá sempre enquanto o receptor financiar) ou limitada. Assiste-se, assim, a uma diminuição do “preço fiscal” do bem para a jurisdição (Bradford e Oates, 1971). Este tipo de subvenção é mais incentivador ao consumo do bem ou serviço que os anteriores – dados os efeitos de substituição e de rendimento envolvidos – mas requer uma forte componente negocial entre o governo central e as jurisdições.

Para concluir, estes três tipos de subvenções, para além de levarem a um aumento da procura de determinados bens ou serviços, criam incentivos que vão também beneficiar outras jurisdições (Oates, 1972). Isto é, perante bens ou serviços capazes de gerar benefícios externos, a jurisdição que vai realizar o investimento no bem ou serviço público deve receber um subsídio igual ao valor do benefício provocado às outras

⁹ Para análise gráfica dos efeitos das subvenções específicas e comparticipadas, ver Pereira *et al.* (2009:349-350).

jurisdições, de modo a ter incentivos para a tomada de decisão e com isso atingir um nível de oferta óptimo. Contudo, deve ser sempre levada em conta uma acção voluntária e conjunta entre as jurisdições, pois, caso contrário, pode-se estar perante uma situação de ineficiência económica.

1.3 Indicadores de descentralização

A descentralização fiscal é avaliada pelo grau de poder dos governos subnacionais em comparação com o governo central. Porém, a produção científica tem revelado que a sua medição é uma tarefa difícil e pouco consensual (Stegrescu, 2005).

Procede-se a seguir à identificação e discussão crítica de diversos indicadores apresentados na literatura.¹⁰ Os *Rácio da Receita (RR)* e *Rácio da Despesa (RD)* são indicadores simples usados na generalidade dos estudos e, por isso, denominados de *indicadores padrão* (Martinez e Timofeev, 2010). O primeiro corresponde ao peso do total das *Receitas dos Governos Subnacionais (RGS)* no total das receitas públicas consolidadas, i.e. do Sector Público Administrativo - *Receitas do Sector Público Administrativo (RSPA)*.¹¹ Para eliminar a dupla contabilização, as transferências intergovernamentais têm de ser subtraídas

$$[1] \quad RR = \frac{RGS - \text{SUBVENÇÕES RECEBIDAS}}{RSPA} \times 100$$

O segundo indicador traduz o peso do total das *Despesas dos Governos Subnacionais (DGS)* na *Despesa do Sector Público Administrativo (DSPA)*, procedendo-se também à necessária consolidação.

¹⁰ Ver, por exemplo, Oates (1972), Zhang and Zou (1996), Akai e Sakata (2002), Martinez-Vezquez e McNab (1997), Baleiras e Gabriel (1998) e Uchimura e Suzuki (2009).

¹¹ O Sector Público Administrativo integra a Administração Central (Estado e Fundos e Serviços Autónomos), a Administração Regional e Local e a Segurança Social.

$$[2] \quad \mathbf{RD} = \frac{\mathbf{DGS} - \mathbf{SUBVENÇÕES PARA OUTROS NÍVEIS DE GOVERNO}}{\mathbf{DSPA}} \times 100$$

Estas duas medidas apresentam algumas limitações. Em primeiro lugar, não dão qualquer tipo de indicação sobre a autonomia dos governos subnacionais: em relação às receitas não é possível evidenciar os montantes condicionadas pelo governo central a determinado tipo de despesa; o mesmo se verifica no lado das despesas realizadas pelos governos subnacionais pois, como já se referiu, por vezes estão condicionadas às preferências do governo central. Em segundo lugar, não permite avaliar o grau de descentralização reflectido nas funções e recursos atribuídos aos diferentes níveis, uma vez que nem sempre um aumento da descentralização traduzido pelos indicadores significa um aumento *ceteris paribus* nas competências dos governos subnacionais ou vice-versa (Stegarescu, 2005).

Face às limitações, e se os governos subnacionais são condicionados pelo governo central, então os rácios sobreavaliam a verdadeira extensão da descentralização; contudo, se os primeiros têm capacidade de pressão sobre o governo central os rácios subavaliam o verdadeiro grau de descentralização (Akai e Sakata, 2002; Stegarescu, 2005; Baleiras e Gabriel, 1998).

Por forma a ultrapassar estas limitações, vários autores e instituições como a OCDE (2002) e o Banco Mundial desenvolveram rácios complementares, variantes aos anteriores ou mesmo novos indicadores capazes de medir as várias dimensões necessárias para melhor avaliar o grau de descentralização.

O Banco Mundial¹² sugere uma série de indicadores capazes de oferecer mais informação e novas perspectivas sobre o grau de descentralização fiscal, com base na

¹² Para análise de rácios de capitação, aqui não abordados, ver Banco Mundial, OCDE (2002), Breton e Scott (1980), Halder (2007) e Martinez e Timofeev (2010).

informação disponibilizada no *Government Finance Statistic*¹³. Entre aqueles, destacam-se dois rácios: o peso das subvenções no total das *Receitas dos Governos Subnacionais (RGS)* - *Rácio das Subvenções (RSUB)* - e o peso dos impostos no total das receitas - *Receitas dos Impostos (RIMP)*. Este último é também estudado por Akai e Sakata (2002), segundo os quais, não rejeitando a utilização dos indicadores padrão, pretendiam colmatar as suas limitações. Neste indicador, contrariamente ao *RSUB*, quanto maior o valor do rácio, mais elevado será o grau de descentralização em termos da receita.

$$[3] \quad \mathbf{RSUB} = \frac{\text{RECEITAS DE SUBVENÇÕES DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS}}{\text{RGS}} \times 100$$

$$[4] \quad \mathbf{RIMP} = \frac{\text{TOTAL RECEITAS DE IMPOSTOS LOCAIS}}{\text{RGS}} \times 100$$

Uma outra perspectiva da descentralização é analisada através do *Desequilíbrio Vertical (DV)*, que mede a capacidade das subvenções fazerem face ao total das despesas; assim, quanto maior for a percentagem do rácio, maior é a dependência dos governos subnacionais relativamente às subvenções do governo central.¹⁴

$$[5] \quad \mathbf{DV} = \frac{\text{RECEITAS DE SUBVENÇÕES DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS}}{\text{DGS}} \times 100$$

De Mello (2000); OCDE (2002) e Ebel e Yilmaz (2002) referem a importância de analisar a contribuição das receitas e despesas efectivas dos governos subnacionais para o PIB. Estes indicadores não só permitem medir o *Peso dos Governos Locais na Economia (PGLÉ)*, como também concluir se um aumento das receitas e/ou das despesas está positivamente correlacionado com o crescimento do PIB.

¹³ Ver em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/all.pdf>

¹⁴ Um tipo de indicador, aqui não analisado, permite medir a descentralização ao nível da despesa por subfunções, como seja educação, saúde ou acção social.

$$[6] \quad \mathbf{PGLE}_{\text{Receitas}} = \frac{\text{RGS}}{\text{PIB Nominal}} \times 100$$

$$[7] \quad \mathbf{PGLE}_{\text{Despesas}} = \frac{\text{DGS}}{\text{PIB Nominal}} \times 100$$

Stegarescu(2005) considera os recursos financeiros dos governos subnacionais condição essencial para a sua autonomia, focando-se por isso na análise de vários indicadores baseados na receita. O rácio de *Descentralização de Impostos (DI)* relaciona as receitas dos impostos subnacionais com o total de receitas fiscais do sector público administrativo: quanto mais elevado for o seu valor maior é a capacidade dos governos subnacionais de cobrarem impostos e, portanto, mais elevado o grau de descentralização fiscal.

$$[8] \quad \mathbf{DI} = \frac{\text{RECEITAS SUBNACIONAIS DE IMPOSTOS}}{\text{TOTAL DE RECEITAS DE IMPOSTOS DO SPA}} \times 100$$

De modo a tornar mais robustos os indicadores padrão, Akai e Sakata (2002) desenvolveram um indicador composto denominado *Indicador de Produção-Receita (IPR)* o qual não é mais que a média do rácio da despesa e da receita.

$$[9] \quad \mathbf{IPR} = \frac{\text{RR} + \text{RD}}{2}$$

Pretendendo abordar as diversas dimensões da descentralização num só rácio, Martinez e Timofeev (2010) desenvolveram o seguinte rácio composto - *Rácio Composto*

Martinez e Timofeev (RC_{MT}):

$$[10] \quad \mathbf{RC}_{\text{MT}} = \frac{\text{RR}}{1 - \text{RD}}$$

Neste indicador, o autor assume que existe um desequilíbrio entre despesas e receitas subnacionais, traduzindo uma necessidade de financiamento e aumento do endividamento.

Capítulo 2 - A Evolução da Lei das Finanças Locais Portuguesa

A consagração da Administração Local (AL) dá-se com a Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976. Administração constituída por freguesias, municípios e regiões administrativas, as quais são definidas, no Artigo 238, nº 2, como “pessoas colectivas territoriais” dotadas de independência política e actuando no “interesse próprio das populações respectivas”. Nos artigos seguintes (Artigos 239 e 240) aponta-se para a descentralização financeira referindo que o “regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias”. Apelando sempre a princípios de equidade, defende, ainda, a necessidade de “correção das desigualdades entre autarquias do mesmo grau”.¹⁵

Seguindo os princípios expressos em cima, é aprovada em 1977 a *Lei das Autarquias (LA)* (Lei nº 79/77, de 25 de Outubro) que definiu as atribuições da AL e as competências dos órgãos internos, deixando ainda de parte o modelo de financiamento. É com a Lei nº1/79, de 2 de Janeiro, a designada *Lei das Finanças Locais (LFL)*, que se define o modelo de financiamento da AL dando o primeiro passo na descentralização fiscal portuguesa. Até aos dias de hoje esta lei sofreu importantes reformulações nos anos de 1984, 1987, 1998 e 2007, evolução que será analisada em seguida.¹⁶

Segundo Mourão (2004), a Lei de 1979 revelou-se fundamental no processo de solidificação das estruturas e da autonomia local ao definir o conjunto de receitas que seriam descentralizadas e as que caberiam directamente aos municípios (impostos locais¹⁷). Bem como ao estabelecer o valor mínimo das transferências (de dois tipos) do

¹⁵Até aos dias de hoje as várias alterações efectuadas à CRP não tiveram qualquer impacto nos princípios enumerados para a AL.

¹⁶Nos anos de 1992, 1995 e 2001 realizaram-se ligeiras alterações na Lei do Orçamento do Estado.

¹⁷Ver no Anexo 1 o conjunto de impostos locais segundo as diversas leis.

governo central. Desta forma, era possível uma maior capacidade de programação das actividades a desenvolver pela AL.

Segundo esta lei, as autarquias locais tinham três grupos de receitas: i) conjunto dos impostos locais; ii) participação na receita de um conjunto de outros impostos¹⁸, repartida pelos municípios segundo critérios estabelecidos¹⁹; iii) transferência do novo Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), com inscrição no Orçamento do Estado (OE).

O valor do fundo vinha inscrito no OE, estando o seu valor mínimo indexado aos impostos directos²⁰. Após a definição do valor global do fundo, este era distribuído, segundo critérios pré-definidos,²¹ pelos diversos municípios, compensando as diferenças existentes nos níveis de carência dos mesmos. Contudo, segundo Campos (1988), o método de partilha baseado no nível de carência pode, aquando da sua actualização, ser injusto para os municípios que foram capazes de melhorar este critério, em comparação com outros municípios que investiram noutras realizações, mantendo constante o seu nível de carência. Para Camões (2005), o essencial da lei estava no facto de as “transferências passarem a ser reguladas por critérios conhecidos e iguais para todos os municípios”.

Em 1984 é aprovado o Decreto-lei nº 98/84, de 29 de Março, a primeira alteração à *LFL*, na qual se destaca a eliminação da participação dos municípios nos impostos directos do Estado (Camões, 2005). Por seu lado, a base para o cálculo do montante do FEF passa a identificar claramente os elementos das despesas corrente e de capital do

¹⁸ Imposto Profissional; Imposto Complementar; Contribuição industrial; Impostos Sobre aplicação de Capitais; Imposto sobre sucessões e doações e SISA.

¹⁹ Critérios de repartição: 50 % em função do número de habitantes; 10% em função da área do município e 40 % em função da capitação dos impostos directos cobrados no concelho respectivo.

²⁰ Ver no Anexo 2 a fórmula de cálculo do valor mínimo do FEF.

²¹ Ver no Anexo 3 com os critérios de repartição dos fundos, definidos nas diversas alterações.

governo central que serviriam de referência, embora fosse apenas na Lei do OE fixada a percentagem dessas despesas. Por sua vez, os municípios eram obrigados a manter a mesma proporção de despesas correntes e de capital nos seus orçamentos. Os critérios de repartição do FEF passam a ser uniformes entre todos os municípios, englobando as transferências de capital e correntes.

Para Campos (1988), o intuito de aumentar a autonomia dos municípios levou à criação de mais dois impostos locais: um imposto sobre mais-valias e uma taxa municipal de transportes. Segundo o Decreto-lei nº 98/84, de 29 de Março, pretendia-se, assim, “gerar um máximo de receitas próprias” para os municípios.

A Lei nº1/87, de 6 de Janeiro, veio revogar o decreto de lei em cima descrito e reformular mais profundamente toda a *LFL* estabelecida em 1979. Uma grande inovação desta lei é a indexação do valor do FEF à evolução da receita do IVA previsto no OE, criando uma fórmula fixa e pré-determinada para o cálculo do montante do FEF²². Assim, o valor em cada ano deveria acompanhar um aumento ou diminuição, face ao ano anterior, da receita prevista do IVA. Nos critérios de repartição do FEF, houve uma alteração de pormenor, “assumindo-se mais fortemente a intenção de dotar os municípios com um financiamento mínimo que lhes permita desenvolver as suas actividades mínimas” (Camões, 2005), passando para o dobro (de 5% para 10%) a percentagem do fundo a distribuir uniformemente entre os municípios.²³

Em 1992, procede-se, no âmbito do OE (Lei nº 2/92 de 9 de Março), a uma alteração nos objectivos do FEF, tornando-o um verdadeiro mecanismo de atribuição de recursos aos municípios com uma capitação de impostos inferior à média nacional (Pereira e Silva, 2001). Para tal, substituiu-se o anterior critério de medição do nível de carência, e

²² Ver no Anexo 2 a fórmula de cálculo do FEF.

²³ Ver no Anexo 3 os critérios mais detalhados.

outros critérios que tinham como objectivo obter uma maior igualização fiscal, pela inclusão de um Índice de Compensação Fiscal. É ainda colocada em prática, segundo Camões (2005), uma ideia original abandonada nas leis anteriores, a distribuição de uma percentagem de 5 % em função do número de jovens (<15 anos). O modo de cálculo do montante do FEF é suspenso, adoptando-se um novo mecanismo de cálculo com base no IVA²⁴. Estas alterações criaram descontentamento entre a AL, uma vez que o montante transferido para o poder local era inferior ao que teria sido segundo a regra suspensa.

Com a Lei nº42/98, de 6 de Agosto, voltou a ser definido um método fixo para o cálculo do montante da transferência: 33% da média da cobrança do IRC, IRS e IVA, valores que ao passarem a ser os efectivos, e não os previstos no orçamento, tornaram-se menos manipuláveis.²⁵

A grande alteração desta lei é a substituição do FEF por três fundos distintos: Fundo Geral Municipal (FGM), Fundo de Coesão Municipal (FCM) e o Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF). O FGM é o substituto natural do FEF pois é o responsável por assegurar aos municípios as condições financeiras adequadas ao desempenho das competências²⁶ definidas legalmente, cumprindo a função de afectação vertical de recursos. Numa primeira fase o valor global do fundo é repartido pelas três áreas territoriais (Continente, Madeira e Açores). Na segunda fase, é dividido pelos municípios de forma idêntica ao FEF, ao qual foi adicionado uma rubrica em função do

²⁴ $FEF_t = FEF_{t-a} (IVA_t/IVA_{t-1})$. Em 1995, o IVA é dividido em duas rubricas, IVA social e IVA genérico, sendo apenas o genérico utilizado para o cálculo do FEF

²⁵ Ver no Anexo 2 o peso dos diferentes fundos.

²⁶ Ver no Anexo 5 as competências centralizadas/descentralizadas.

IRS cobrado no respectivo concelho²⁷. Cabe a este fundo 24% da média cobrada no IRC, IRS e IVA.

Por seu lado, o FCM visava uma maior equidade no território nacional, pretendendo corrigir as assimetrias existentes entre os diversos municípios. Deste modo, o valor a atribuir a cada município é calculado com base nos Índices de Carência Fiscal e o Índice de Desigualdade de Oportunidades (IDO)²⁸, sendo que só recebem fundos, os municípios que têm uma capitação inferior à média nacional e/ou um desenvolvimento social inferior ao nacional. Ao FCM cabe 6,5% da média cobrada no IRC, IRS e IVA.

A criação do FFF²⁹ veio dotar as freguesias de capacidade para realizar um plano de financiamento sem estarem dependentes das transferências mais ou menos discriminatórias dos níveis superiores de governação e, ainda mais importante, garantiu-se igualdade de tratamento e maior autonomia. Ao montante do fundo corresponde 2,5% da média cobrada no IRC, IRS e IVA. As alterações efectuadas aos cálculos das transferências transformaram todo o método num processo demasiado complexo (Pereira e Silva, 2001).

Em 2001, é aprovada uma pequena alteração com a Lei nº 94/2001 de 20 de Agosto, criando-se um quarto fundo - Fundo de Base Municipal (FBM) – que é distribuído de forma igualitária entre todos os municípios, visando dota-los de uma capacidade de funcionamento mínima (Pinho e Veiga, 2002) . Este fundo tinha um peso de 4,5 % nos Impostos do Estado, tendo o FGM sido ajustado para 20,5 % e o FCM para 5,5%.

²⁷ Ver no Anexo 3 os detalhes dos critérios.

²⁸ A construção do Índice de Desenvolvimento Social é criticado por Pereira e Silva (2001), uma vez que a sua aplicação a uma escala reduzida como seja de concelhos não parece ajustada, podendo originar resultados ambíguos.

²⁹ A fórmula de cálculo do montante base do FFF é em tudo idêntica ao FGM. Ver critérios no Anexo 4.

É em 2007, com Lei nº 2/07, de 15 de Janeiro, que se dá a alteração mais recente da *LFL*, com a qual se pretende superar algumas lacunas identificadas na lei anterior (Cristina e Vilarinho, 2010 e Alexandre, 2007). Uma importante alteração é a existência de uma participação variável entre 0 % e 5 % no IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respectiva jurisdição³⁰. Por outro lado, embora o método de cálculo se mantivesse, dá-se uma redução na percentagem da participação do IRS, IRC e IVA para apenas 25,3%. Quanto aos fundos, o montante a transferir proveniente do IRS, IRC e IVA passa a ser dividido equitativamente entre o FGM e o FCM. Esta alteração leva a um aumento nos valores transferidos pelo FCM, beneficiando os municípios com um desenvolvimento abaixo da média. O FBM é substituído pelo Fundo Social Municipal (FSM). O FSM é transferido via OE, sendo destinado a financiar determinadas despesas respeitantes a funções sociais dos municípios, como por exemplo na educação, saúde ou acção social.

Os critérios de distribuição foram ligeiramente adaptados. No FGM foram ajustados alguns indicadores e criado um novo com base na Rede Natura 2000³¹. Por seu lado, o FCM manteve o seu método de cálculo baseado no Índice de Compensação Fiscal e do Índice de Desenvolvimento Social. O FFF³² passa a distinguir as freguesias por áreas predominantemente urbanas, mediantemente urbanas e predominantemente rurais, sendo as rurais as mais beneficiadas neste critério. O FSM, criado com esta lei reparte-se quase de uma forma equitativa entre o número de inscritos nos estabelecimentos de educação pré-escolar e básico, inscritos na rede de saúde municipal e beneficiários de creches,

³⁰ É competência do município deliberar sobre a percentagem a aplicar.

³¹ Rede Natura 2000 - rede de áreas designadas para conservar os habitats e as espécies selvagens raras, ameaçadas ou vulneráveis na União Europeia.

³² Ver Anexo 3 com os critérios de repartição do FFF.

jardins-de-infância, Centro de Dia e Programa de Acção Social (35 %, 32,5% e 32,5 %, respectivamente).

Para concluir, as alterações à *LFL* foram sempre relevantes no sentido de obter um mecanismo de financiamento fixo, conhecido ou até mesmo automático, de modo a ser cada vez mais transparente e menos manipulável (Camões, 2005; Pereira e Silva, 2001; Cristina e Vilarinho 2010). Por seu lado, os critérios de distribuição, através de ajustes no peso dos indicadores ou inclusão de novos, foram-se adaptando às diferentes preferências dos governos centrais e ao desenvolvimento da sociedade. A complexidade existente no cálculo das transferências tem motivado o descontentamento de vários municípios, contudo, devido à possibilidade de definir uma infinidade de critérios esta é uma situação que se irá manter, de forma mais ou menos acentuada, qualquer que seja o modelo em prática.

Capítulo 3 – Medição e análise da descentralização fiscal em Portugal

Este capítulo, dedicado ao estudo empírico tendente a quantificar o grau de descentralização fiscal em Portugal, foi organizado em cinco partes. Após a apresentação da metodologia e fontes de dados (secção 3.1), é apresentada a evolução das subvenções do Estado para a Administração Local (AL) no âmbito da *Lei das Finanças Locais (LFL)* (secção 3.2). Segue-se a apresentação dos resultados obtidos para os indicadores de descentralização fiscal (secção 3.3), bem como a respectiva análise (secção 3.4). Por fim, são identificadas as limitações do estudo (secção 3.5).

3.1 Metodologia

O estudo centra-se na AL - municípios do Continente - para um horizonte temporal compreendido entre 1979 - publicação da primeira *LFL* - e 2009. Procedeu-se a quantificação dos indicadores de descentralização financeira apresentados no capítulo 1, agrupados em cinco categorias, para uma leitura e comparação mais simples.³³

Foram usadas duas fontes de dados. Para os indicadores que exigiam o cruzamento da informação relativa ao Sector Público Administrativo (SPA) e a AL foram usados os relatórios dos Orçamentos do Estado (OE) dos diversos anos, na óptica da contabilidade pública. Para os restantes indicadores, foi usada a informação da Conta de Gerência dos Municípios (Direcção Geral das Autarquias Locais - DGAL).³⁴

³³ Indicadores Padrão, Indicadores Compostos, Indicadores de Receitas, Indicador de Despesa, Indicador de Descentralização de Impostos e Peso da Administração Local na actividade económica.

³⁴ Para os anos de 1984 e 1985, a DGAL não publicou as contas de gerência dos municípios, não sendo por isso possível apresentar os dados destes anos.

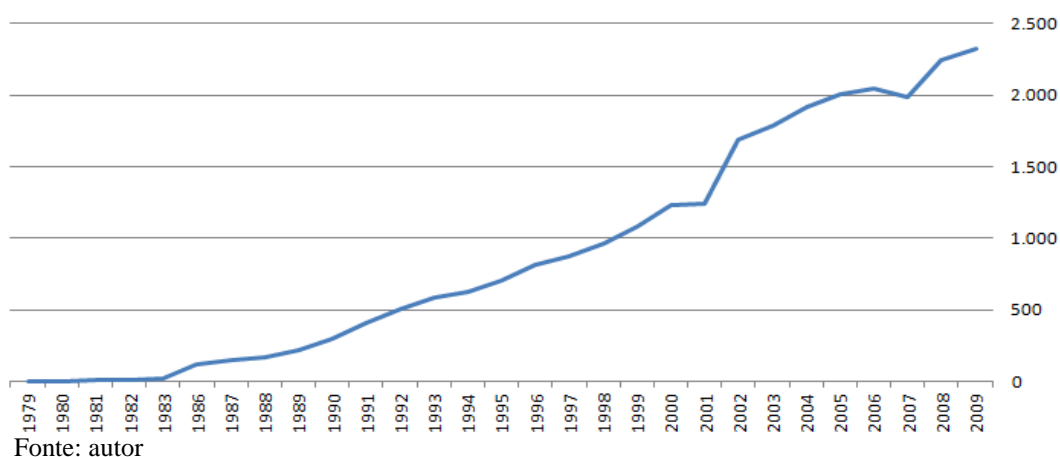
A recolha dos dados dos relatórios do OE obedeceu à seguinte metodologia:³⁵ i) sempre que possível, foram usadas as estimativas de execução relativas ao ano n , publicadas no ano $n+1$; ii) nos restantes casos, foram usadas as previsões para o ano n .

Para os dados do PIB (nominal) utilizou-se a informação disponibilizada por Valério (2008) até 2006, complementada pelos dados do INE.

3.2 Evolução das subvenções do Estado para a AL no âmbito da LFL

O valor total das subvenções realizadas no âmbito da *LFL* apresenta uma tendência crescente, independentemente do número e natureza dos fundos (Gráfico 1). Nos anos de 2001, 2006 e 2007 verificam-se ligeiras reduções nos valores absolutos destes.³⁶ Descontando a inflação à taxa de variação³⁷ do valor global das subvenções, verifica-se que, nos de 1982, 1983 e 1988, houve uma perda acentuada (-12,8%; -22,2% e -9,2%) no valor real das subvenções. Os anos de 1994, 2001, 2005, 2006 e 2007 ficaram também marcados pela redução do montante das subvenções, após se descontar a inflação.

Gráfico 1 - Evolução das transferências do Estado para a AL no âmbito da *LFL*



³⁵ Nos anos de 1984, 1985, 1986 e 1987 os relatórios do OE não apresentaram os valores pretendidos na óptica da contabilidade pública. Ver no Anexo 4 a informação dos dados recolhidos e respectiva fonte.

³⁶ Valores globais no Anexo 7.

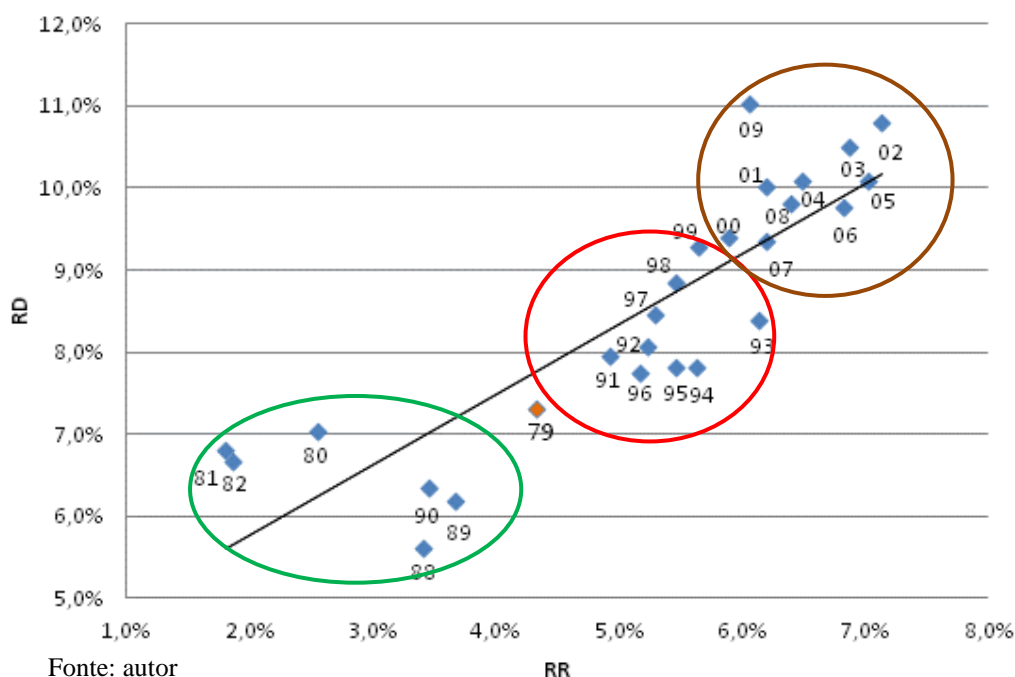
³⁷ Valores da taxa de variação descontada da inflação no anexo 8.

3.3 Indicadores de Descentralização: resultados³⁸

a) Indicadores Padrão

Os resultados do *Rácio da Receita* (RR³⁹) mostram uma tendência de subida do peso da receita total da AL no total das receitas do SPA (4.3% em 1979 e 6.1% em 2009). O valor mínimo (1.8%) e máximo (7.1%) foram observados em 1981 e 2003, respectivamente. Os valores do *Rácio da Despesa* (RD⁴⁰) mostram-se mais estáveis, com subida gradual (7.3%, em 1979, e 11% em 2009). O valor mínimo (5.6%) foi registado em 1988. A evolução dos rácios, cujos valores estão agrupados por década, está patente no Gráfico 2. O ano de 1979 surge como um *outlier*.

Gráfico 2 - Dispersão do Rácio da Despesa/Receita



³⁸ Os resultados de todos os indicadores são apresentados no Anexo 9.

³⁹ Assumiu-se como valor das *subvenções* a rubrica *Transferência do OE*.

⁴⁰ A informação dos relatórios do OE não desagrega a despesa de modo a que se identifiquem as transferências da AL para outros subsectores do SPA. Teste realizado para 2009 permitiu concluir que a hipótese de se admitirem como nulas aquelas transferências não altera valor do rácio.

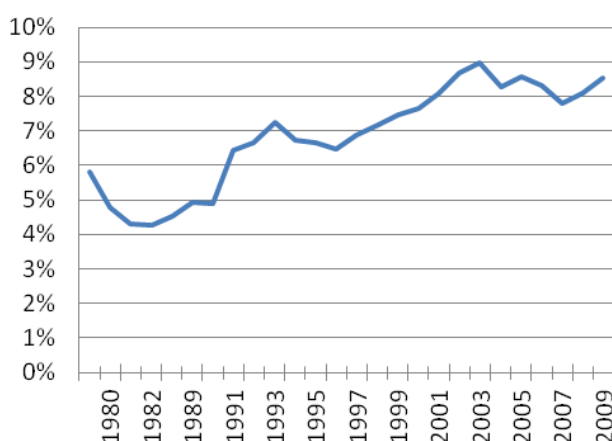
b) Indicadores Compostos

Os resultados dos indicadores compostos *Índice de Produção-Receita (IPR)* e *Rácio Composto Martinez e Timofeev (RC_{MT})* vão no sentido do apresentado pelos rácios anteriores. O ano de 1979 apresenta valores elevados (5.8% e 4.7%, respectivamente).

Estes valores sofrem uma quebra acentuada nos primeiros anos de 80, tendo a partir daí iniciado uma tendência de subida (Gráficos 3 e 4).

Os valores mínimos foram de 4.3% (1981 e 1982) para o *IPR* e de 1.9% (1981) para o *RC_{MT}*. O máximo foi atingido em 2003 com 9.0% (*IPR*) e 8.0% (*RC_{MT}*).

Gráfico 3 - Indicador de Produção-Receita (IPR)



Fonte: autor

Gráfico 4 - Rácio Composto Martinez e Timofeev (RC_{MT})



Fonte: autor

c) Indicadores de Receitas

Como é perceptível no Gráfico 5 através do indicador *Rácio das Subvenções (RSUB)*, as receitas da AL provenientes de subvenções tiveram, em 1979, um peso de 22.6% na receita total efectiva da AL. O valor em causa manteve-se entre os 25.4% e os 30.5% até 1983. Em 1986, as subvenções atingem o seu peso máximo, representando mais de metade das receitas efectivas da AL (55.7%), sendo que, a partir deste ano, o peso das

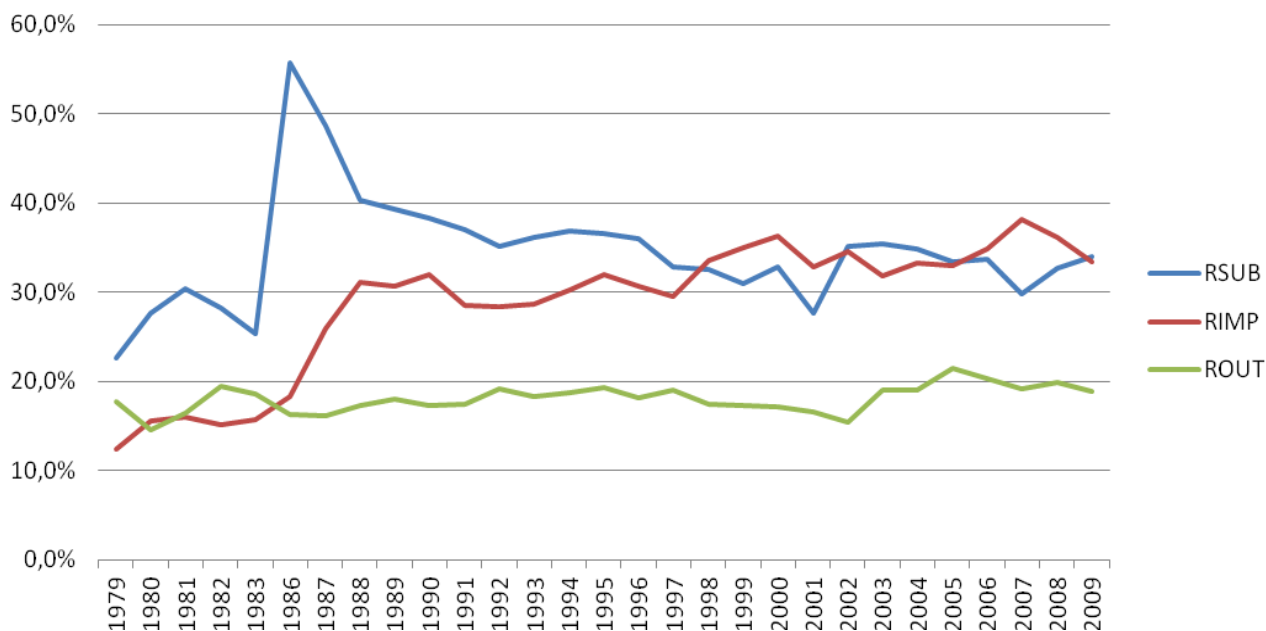
subvenções tem vindo a ser reduzido. Representando em média, entre 1988 e 1998, 36% das receitas efectivas da AL e, entre 1999 e 2009, em média 33%.

O indicador *Receitas de Impostos (RIMP)* representa a principal evolução no total das receitas efectivas da AL (Gráfico 5). Se, em 1979, as receitas de impostos locais tinham apenas um peso de 12.5% das receitas efectivas totais, em 2007 já representavam 38.1%. (e 33.4% em 2009). O crescimento mais rápido registou-se entre 1986 e 1988.

Destaca-se 1998 como o primeiro ano em que as receitas de impostos tiveram um peso superior às receitas de subvenções, situação que se repetiu nos três anos seguintes. Nos anos de 2006, 2007 e 2008 a situação repetiu-se, tendo, inclusivamente, em 2007 representado a maior diferença entre estes dois indicadores.

As outras receitas da AL - indicador *ROUT* - não registaram grande oscilação em termos do total das suas receitas efectivas. Este valor oscilou entre os 16.1% em 1987 e os 21.5% em 2005, sendo em 2009 de 18.9%.

Gráfico 5 – Indicadores de Receita

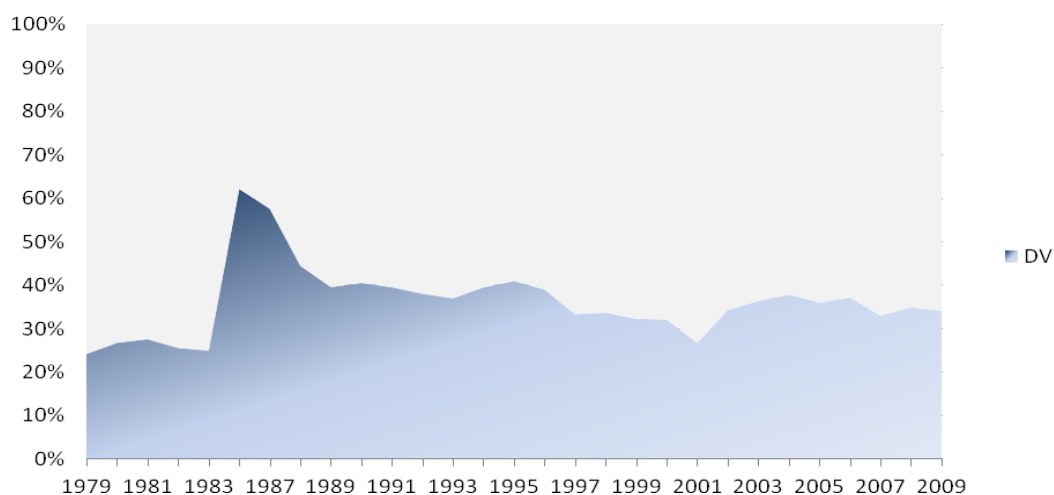


Fonte: autor

d) Indicadores de Despesa

A capacidade da AL fazer face às suas despesas efectivas com as subvenções recebidas da LFL é aqui analisada através do indicador *Desequilíbrio Vertical (DV)* (Gráfico 6). Com o valor de 24.3% em 1979, a sua evolução é marcada por um pico em 1986 e 1987, nos quais as subvenções recebidas, via LFL, faziam face a mais de 50% da despesa efectiva da AL. A evolução deste indicador segue, de forma bastante aproximada, a evolução do indicador *RSUB* apresentado anteriormente.

Gráfico 6 – Indicador de Despesa



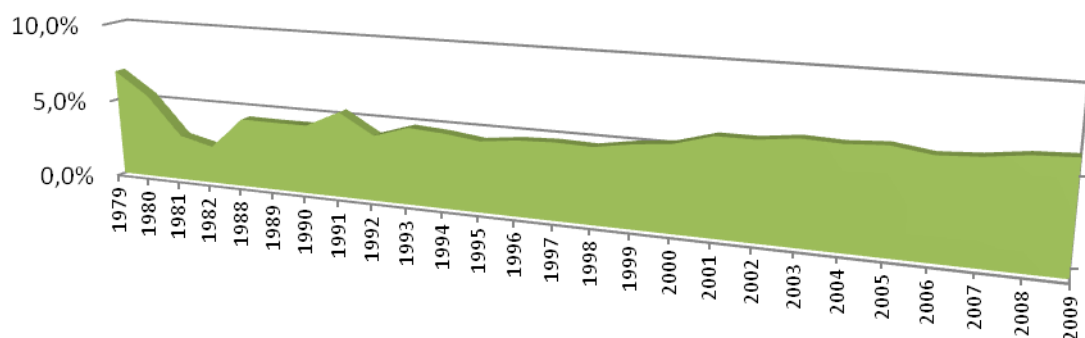
Fonte: autor

e) Indicador de Descentralização de Impostos (DI)

No primeiro ano da LFL, a descentralização de impostos, medida através do Indicador de *Descentralização de Impostos (DI⁴¹)* representou logo 6.9%. No entanto, nos anos seguintes, este valor sofreu uma forte queda, atingindo o valor mínimo de 2.4% em 1982. A partir deste ano, verifica-se sempre uma subida ligeira, atingindo, em 2009, 6.6% da receita fiscal do SPA. Contudo, nunca voltou a atingir o valor verificado em 1979.

⁴¹ Dada a não desagregação dos impostos directos e das contribuições para a Segurança Social, não foi possível eliminar, para o cálculo do indicador, os valores das contribuições a cargos dos restantes subsectores.

Gráfico 7- Indicador de Descentralização de Impostos (DI)



■ DI

Fonte: autor

f) **Peso da Administração local na actividade económica**

O peso das receitas e despesas efectivas da AL em percentagem do PIB revelou uma subida constante. Em 1979 os valores correspondiam a apenas 3% e 3.3% para o Peso dos Governos Locais na Economia, nas receitas ($PGLE_{REC}$) e nas despesas ($PGLE_{DESP}$), sendo de e em 2009 4.1% e 4.3% em 2009 (Tabela 1).

A correlação⁴² entre a taxa de variação anual da receita efectiva da AL e a variação do PIB é de 77%.

Tabela 1 – Média do $PGLE_{REC}$ e $PGLE_{DESP}$

Indicador	Média (2009 - 1999)	Média (1998 - 1988)	Média (1987 - 1979)
$PGLE_{REC}$	4,1%	3,4%	3,1%
$PGLE_{DESP}$	4,2%	3,4%	3,1%

Fonte: autor

3.4 Análise e interpretação

A aprovação da primeira *LFL*, a 2 de Janeiro de 1979, veio alterar o panorama das finanças locais em Portugal, contribuindo para os valores presentes no OE de 1979 serem considerados *outlier*, quando comparados com os resultados dos anos posteriores.

$$^{42} \rho = \frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{\sqrt{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2} \cdot \sqrt{\sum_{i=1}^n (y_i - \bar{y})^2}} = \frac{\text{cov}(X, Y)}{\sqrt{\text{var}(X) \cdot \text{var}(Y)}}$$

A primeira alteração efectuada em 1984 veio fazer face a dois anos consecutivos em que, embora se verificasse um aumento no montante das subvenções, este não compensava a inflação, verificando-se uma diminuição do poder de compra da AL. O indicador *DV* mostra que as subvenções conseguiam fazer face a 62.2% das despesas efectivas da AL. Significando uma dependência forte da AL face aos fundos provenientes do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF). Contudo, a alteração efectuada aos impostos locais permitiu um aumento ligeiro do peso das receitas de impostos, de 15.8% em 1983 para 18.3% em 1986.

A lei publicada em 1987 veio trazer um novo rumo às finanças locais Portuguesas, tendo Camões (2005) apelidado a alteração de “a reforma da estabilidade”. Desde logo, as alterações efectuadas no cálculo do FEF fizeram com que a taxa de crescimento do montante total dos fundos transferidos para os municípios do continente, líquidos da inflação entre 1986 e 1987, aumentasse 8,4%. No entanto, a fórmula fixa estabelecida para o cálculo do FEF e a evolução económica fez com que o montante, no ano seguinte, sofresse nova redução. O peso das subvenções da *LFL* no total das receitas e despesas iniciou uma tendência descendente. Este efeito é explicado pelo aumento das receitas de impostos locais por parte da AL, aumentando, deste modo, a sua autonomia financeira. Os indicadores compostos indicam uma clara subida do peso da AL no total de receitas e despesa do SPA. Este ganho de peso da AL significou também um aumento do peso no PIB, visível nos indicadores $PGLE_{REC}$ e $PGLE_{DESP}$.

As alterações de 1992 não causaram mudanças significativas nas tendências até aí verificadas, tendo-se mantido o peso das subvenções e das receitas de impostos em 30% das receitas totais efectivas da AL. Enquanto isso, as subvenções da *LFL* conseguiam, na altura da aprovação da lei, fazer face a perto de 40% das despesas efectivas; no entanto, em 1997, já só conseguiam cobrir 33.4% das despesas efectivas da AL. Esta lei

fica particularmente marcada pelas alterações dos critérios de distribuição, com os quais tornou o FEF num mecanismo de compensação para municípios com maiores dificuldades de financiamento (Pereira e Silva, 2001).

Com a alteração à lei de 1998, nota-se uma subida no peso das receitas de impostos, passando para 35.1% no ano seguinte. Por sua vez, o peso da AL no total do SPA foi crescendo de forma mais acentuada, quer segundo o *RR* e o *RD* ou, ainda de forma mais visível, segundo os indicadores compostos.

A separação, em 1998, do montante do FEF em diversos fundos não alterou significativamente o valor global a transferir para os municípios, tendo-se mantido um crescimento dentro dos valores até aqui observados. Toda a tendência verificada nos indicadores de receita, despesa e transferências foi também mantida.

A criação de um terceiro fundo, o Fundo de Base Municipal (FBM), em 2001, repercutiu-se positivamente no aumento do montante das subvenções dos municípios, verificando-se um aumento de 26,5%, em 2002, face ao montante de 2001. Este aumento foi repercutido pelos diversos indicadores, em especial o *RSUB* e o *DV*.

A entrada em vigor da nova lei de 2007 veio alterar o caminho até aqui seguido pela AL. A passagem para apenas um fundo, recuperando a anterior denominação de FEF, e mesmo considerando os montantes a receber de IRS e do Fundo Social Municipal (FSM), manteve a redução em termos líquidos do montante das subvenções, tendo conseguido um efeito positivo apenas em 2008, com um crescimento de 9,8%. A redução do montante, em 2007, provocou uma alteração ligeira no peso da AL, quer nas receitas, quer na despesa da Administração Pública (AP).

É de salientar o ano de 2009, em que o peso das subvenções para AL voltou a subir para os 34%, destacando-se também este ano como o ano em que a AL atinge um peso

superior, tanto na despesa, como na receita da AP. Quanto ao peso no PIB nominal, a despesa da AL representou 4.1%.

Assim, ao longo dos anos, a AL Portuguesa demonstra uma tendência para uma descentralização fiscal, reflectida num aumento no peso, tanto ao nível das receitas como ao nível das despesas desta administração, no total da AP. A AL conseguiu, ainda, uma maior autonomia financeira através de um aumento do peso das receitas dos impostos locais. Todas estas alterações fazem com que a AL tenha vindo a ganhar um peso superior no PIB.

3.5 Limitações do estudo

O estudo encontrou-se limitado pelos dados publicados nas contas do SPA, na óptica da contabilidade pública. O facto de terem sido utilizadas no mesmo estudo as estimativas de execução de uns anos e os valores orçamentais de outros é passível de criar algum desvio em relação ao efectivamente verificado. Contudo, este foi o melhor procedimento para se conseguir uma comparação credível entre os vários anos estudados.

As diferenças de metodologias utilizadas ao longo dos anos para o cálculo da informação publicada, bem como as alterações das rubricas, podem ter alguma influência nos resultados.

Para concluir, o estudo abordou apenas a análise da descentralização financeira, não abrangendo a vertente da descentralização de competências, aspecto também relevante para determinar a descentralização do poder local.

Conclusão

A Teoria do Federalismo Fiscal define um conjunto de princípios normativos cuja aplicação permite, num Estado Unitário com descentralização política uma partilha de competências, capacidade fiscal e transferências financeiras intergovernamentais, determinantes para a satisfação das preferências e necessidades da população (Oates, 1999).

No panorama da Administração Local (AL) portuguesa, verifica-se desde 1979 - ano de aprovação da primeira versão da *Lei das Finanças Locais (LFL)*- recorrentes reformas no sentido de se encontrar um modelo capaz de responder melhor às suas necessidades, contribuindo, no entanto, para um aumento da complexidade das transferências de fundos para AL (Pereira e Silva, 2001).

Com base na informação estatística disponível, procedeu-se à quantificação de um conjunto de indicadores, de forma a determinar os impactos das diversas reformas da *LFL* no grau de descentralização da AL portuguesa.

A análise da dispersão dos indicadores padrão, agrupados por décadas, permitiu concluir que se verificou um aumento do grau de descentralização fiscal, sendo o ano de 1979 um *outlier*. Os indicadores compostos vieram confirmar esta conclusão.

Com a análise dos indicadores de receita e despesa, concluiu-se que o ano de 1987 veio marcar o fim de um período onde o peso das subvenções recebidas pela AL atingiu valores elevados. A manutenção do forte aumento do peso das receitas de impostos locais contribuiu para uma maior autonomia financeira da AL. As reformas da *LFL* dos anos seguintes criaram apenas alterações residuais, sendo, contudo, de salientar que a tendência de uma maior descentralização fiscal se manteve, apesar da existência de pequenas alterações.

O *Indicador de Descentralização de Impostos (DI)* manteve-se inconstante durante os primeiros anos da *LFL*. Contudo, a partir da reforma de 1992 passou a observar-se alguma estabilidade numa ligeira tendência de subida.

Observou-se ainda um aumento do peso da AL (em termos da sua receita e despesa efectivas) na actividade económica, medida pelo PIB.

Conclui-se, finalmente, que é visível uma tendência no aumento do grau de descentralização fiscal da AL portuguesa ao longo do período em análise.

Esta dissertação foi realizada num período em que o Governo de Portugal inicia o debate público para uma reforma profunda de toda a estrutura da AL portuguesa, reforma que visará também a descentralização fiscal. É, por isso, fulcral ter bem presente a teoria do federalismo fiscal, bem como levar em conta a evolução da descentralização fiscal portuguesa ao longo dos anos em que a *LFL* vigorou.

O aprofundamento deste estudo pode ser realizado através da comparação destes resultados com os relativos a outros países da União Europeia, de modo a obter-se uma perspectiva daqueles que são os países mais descentralizados a nível fiscal. Uma outra abordagem poderá ser a construção de uma regressão capaz de medir o impacto dos indicadores de descentralização no crescimento económico. É, também, de realçar a importância de fazer actualizações a este estudo, em especial nos anos seguintes às reformas da *LFL*.

Bibliografia

- Alexandre, J. (2007), *A Nova Lei das Finanças Locais: Manual para Financeiros e não Financeiros*, Dislivro.
- Arzaghi, M. and Henderson, V. (2002), “Why Countries are Fiscally Decentralizing”, *Journal of Public Economics*, 89:1157-1189.
- Akai, N. and Sakata, M. (2002) “Fiscal Decentralization Contributes to Economics Growth: evidence form state-level cross-section data for the United States”; *Journal of Urban Economics*, 52: 93-108.
- Baleiras, R. e Gabriel F. (1998), “Finanças Públicas Subnacionais na União Europeia”, Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Economia, WP 321.
- Bradfor, D. F. and Oates, W. (1971), “Towards a Predictive Theory of Intergovernmental Grants”, *The American Economic Review*, 61(2): 440-448.
- Bretton, A. and Scott, A. (1980), “The Economic Constitution of Federal States”, *Canadian Journal of Political Science*, 13: 622-623.
- Brennan, G. and Buchanan, J. (1980), *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Buchanan, J. M. (1960) “The Theory of Public Finance”, *Southern Economic Journal* 26 (3): 234–238.
- Campos, B. (1988), “Os Municípios, o financiamento das suas actividades e as relações com o poder central”, *Revista Critica de Ciências Sociais*, 25/26: 115-126.
- Camões, P. (2005), “Análise da Evolução Finanças Locais Portuguesas”, in Tavares, A. F., coord. – *Estudo e ensino da Administração Pública em Portugal*, Lisboa: Escolar Editora.
- Crémer, J. and Palfrey, T. (1999), “Political confederation”, *American Political Science Review*, 93:69–83.
- Cristina, F. e Vilarinho V. (2010), *A Nova Lei das Finanças Locais e os seus Impactos*, Instituto Superior de Contabilidade e Administração da Universidade de Aveiro, dissertação.
- De Mello, L. (2000), “Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis”, *World Development*, 28(2):365-380.
- Ebel, R. D. and Yilmaz, S. (2002), “On the Measurement and impact of fiscal Decentralization”. The World Bank, Research Working Paper Series, n. 2809.
- Garzarelli, G. (2004), “Old and New Theories of Fiscal Federalism, Organizational Design Problems, and Tiebout”, *Journal of Public Finance and Public Choice*, 12.

- Halder, P. (2007), “Measures of Fiscal Decentralization”, Andrew Young School of Policy Studies, Department of Economics, Summer 2007 Internship Program.
- Hallerbrg, M., Strauch, R. and Hagen J. (2007), “The Design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries”, *European Journal of Political Economy* 23, 338 – 359.
- Qian, Y. and Weingast B. (1997), “Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives”, *Journal of Economic Perspectives*, 11:83-92.
- Martinez-Vazquez, J. and Timofeev, A. (2010), “Decentralization Measures Revisited”, *Public Finance and Management*, 10:13-47.
- Martinez-Vazquez, J. and McNab, R. (1997), “Fiscal Decentralization, Economic Growth and Democratic Governance”, University Andrew Young, International Studies Program, Working Paper 97-7.
- Mourão, P. (2004), “Que Indicadores para a Lei das Finanças Locais”, Encontro Anual da Associação portuguesa para o Desenvolvimento Regional.
- Musgrave, R. A. (1959), *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill.
- Musgrave, R. (1983), “Who Should Tax Where and What?”, in *The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance*, Cheltenham, UK : Edward.
- Musgrave, R. and Musgrave, P. B. (1973) *Public Finance in Theory and Practice* McGraw-Hill, 2^a Edition.
- Rodden, J. (2002), “The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World”, *American Journal of Political Science*, 46:670 – 687.
- Rodden, J., (2004) “Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement”, *Comparative Politics*, 36(4): 481-500.
- OCDE (2002) *Fiscal Decentralization in EU Applicant States and Selected EU Member States*, report prepared for the workshop on “Decentralization: Trends”.
- Oates, W. (2005), “Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism”, *International Tax and Public Finance*, 12:349-373.
- Oates, W. (1999), “An Essay on Fiscal Federalism”, *Journal of Economic Literature*, 37:1120-1149.
- Oates, W. (1985), “Searching for Leviathan: An Empirical Study”, *American Economic Review*, 75: 748-57.
- Oates, W. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich.
- Pereira, P. T. e Silva, J. A. (2001) “Subvenções para os Municípios: um Novo Modelo de Equilíbrio Financeiro”; *Notas Económicas*, nº.15.

- Pereira, P. T., Afonso, A., Arcanjo, M. e Santos, J. C. G. (2009) *Economia e Finanças Públicas*, Escolar Editora 3ª edição
- Pinho, M. M. e Veiga, L. G. (2002) “Análise da Influência de factores políticos na afectação das transferências Intergovernamentais em Portugal”, *Estudos Regionais*, 7:63-83.
- Prud’homme, R. (1994), “On the Dangers of Decentralization”, World Bank, *Political Research*, Working Paper N.1252.
- Sharma, C. (2007), “Why Decentralization? The Puzzle of causation”, MPRA, Munich Personal RePEc Archive, Paper N. 196.
- Smoke, P. (2002), “Fiscal Decentralization in Developing Countries: A review of Current Concepts and Practice”, *Democracy, governance and human rights, Programme*, Paper N. 2.
- Stegarescu, Dan., (2005) “Public Sector Decentralisation: Measurement Concepts and Recent International Trends”, *Fiscal Studies*, 26(3):301-333.
- Tanzi, V. (1995), “Fiscal Federalism and Decentralization: a review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects”, *Annual World bank Conference on Development Economics*.
- Tiebout, C. M. (1956), “A pure theory of local expenditure”. *Journal of Political Economy*, 64:416-424.
- Weingast, B. (2009), “Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development”, *Journal of Urban Economics*, 65:279-293.
- Weingast, B. (1995), “The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development”. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 11(1):1-31.
- Uchimura, H. and Suzuki, Y. (2009), “Measuring Fiscal Decentralization in the Philippines”, *Institute of Developing Economics, Japan External Trade Organization*, WP 209.
- Valério, N. (2008), “Avaliação do Produto Interno Bruto de Portugal”, Instituto Superior de Economia e Gestão – GHES Working Paper n° 34.
- Zhang, T. and Zou, H. (1996), “Fiscal decentralization, public spending, and economic growth in China”, *World Bank, Policy Research Department, Public Economics Division*, n°1608.

Legislação

Constituição da República Portuguesa (2009), Lisboa: Almedina.

Lei nº79/77, de 25 de Outubro.

Lei nº1/79, de 2 de Janeiro.

Decreto-Lei nº98/84, de 29 de Março.

Lei nº1/87, de 6 de Janeiro.

Lei nº 2/92, de 9 de Março.

Lei nº42/98, de 6 de Agosto.

Lei nº 94/2001, de 20 de Agosto.

Lei nº2/2007, de 15 de Janeiro.

Sítios na Internet

Banco de Portugal: <http://www.bportugal.pt>

Direcção Geral das Autarquias Locais:
<http://www.dgaa.pt>; <http://www.portalautarquico.pt>

Direcção Geral do Orçamento: <http://www.dgo.pt>

Instituto Nacional de Estatística: <http://www.ine.pt>

World Bank:
<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscalindicators.htm>

Anexos

Anexo 1 – Impostos Locais definidos na Lei das Finanças Locais

Lei nº 1/79	Dl. nº98/84	Lei nº1/87	Lei nº 42/98	Lei nº 2/07
- Contribuição predial; - Imposto sobre veículos; - Imposto para serv. de Incêndio; - Imposto de turismo	- Contribuição predial; - Imposto sobre veículos; - Imposto para serv. de Incêndio; - Taxa municipal de transporte	- Contribuição predial; - Imposto sobre veículos; - Imposto para serv. de Incêndio; - Taxa municipal de transporte; -SISA	- Contribuição autárquica; - Imposto municipal sobre veículos; - Imposto municipal de SISA;	- Imposto municipal sobre imóveis (IMI); - Imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis (IMT); - Imposto municipal sobre veículos (IMV)

Fonte: Campos, 1988; Lei nº 1/87; Lei nº 42/98; Lei nº 2/07

Anexo 2 – Modo de cálculo das transferências financeiras

Lei nº1/79	$FEF + PPID \geq 0,18 (DCOR + DCAP)$ $FEF \geq 0,18 (DCOR + DCAP) - PPID$ <p>FEF – Fundo de Equilíbrio Financeiro PPID – Participação no Produto de Impostos Directos DCOR – Despesas Correntes do Orçamento Geral do Estado DCAP - Despesas de Capital do Orçamento Geral do Estado</p>
D. Lei nº98/84	Percentagem de despesas correntes e de capital inscrita no OE
Lei nº 1/87	$FEF_n = FEF_{n-1}(IVA_n/IVA_{n-a})$ <p>IVA_n – Imposto sobre Valor Acrescentado previsto no Orçamento de Estado do ano de referência; IVA_{n-1} - Imposto sobre Valor Acrescentado previsto no Orçamento de Estado do ano anterior de referência.</p>
Lei nº42/98	$FGM + FCM + FBM + FFF = 0,33*(IRS+IRC+IVA)/3$ $FGM = 0,205*(IRS + IRC+ IVA)/3$ $FCM = 0,055*(IRS + IRC+ IVA)/3$ $FBM = 0,045*(IRS + IRC + IVA)/3$ $FFF = 0,025*(IRS + IRC + IVA)/3$ <p>FGM – Fundo Geral Municipal FCM – Fundo Coesão Municipal FBM – Fundo de Base Municipal FFF – Fundo de Financiamento de Freguesias</p>
Lei nº 2/07	$FGM + FCM + FFF = 0,275 (IRS + IRC + IVA)/3$ $FGM = 0,125*(IRS + IRC+ IVA)/3$ $FCM = 0,125*(IRS + IRC+ IVA)/3$ $FFF = 0,025*(IRS + IRC + IVA)/3$ <p>FSM – Valor a definir no OE.</p> <p>FGM – Fundo Geral Municipal FCM – Fundo Coesão Municipal FFF – Fundo de Financiamento de Freguesias FSM – Fundo Social Municipal</p>

Fonte: Camões, 2005; Cristina e Vilarinho, 2010

Anexo 3 – Critérios de Distribuição do FEF; FGM e FGM

Critérios	Lei n°1/79	DL 98/84	Lei n° 1/87	O. E. 1992	F. Geral Lei n° 42/98	Fundo Coesão Lei n° 42/98	F. Geral Lei n° 02/07	Fundo Coesão Lei n° 02/07
Número de Habitantes	0,35	0,45	0,45	0,40*	0,35		0,65*	
Área do Município	0,15	0,10	0,10	0,15**	0,30		0,20**	
Número de Freguesias	0,15	0,05	0,05	0,05	0,15			
Carência/Índice de D.S.	0,35	0,20	0,05			a***		a* ²
Distribuição Uniforme pelos municípios		0,05	0,10	0,15	0,05		0,05	
Capitação dos Impostos Directos		0,15	0,10					
Rede Viária			0,10	0,10				
Número de Fogos			0,05					
População – idade <15anos				0,05	0,05			
Grau de Acessibilidade				0,05				
Índice de Compensação Fiscal (ICF)				0,05		b***		b* ²
IRS					0,10			
Rede Natura 2000							0,10* ¹	
Ponderadores FGM/FCM					0,786	0,214	0,5	0,5

Fonte: Pereira, 2001 e Cristina Vilarinho, 2010

*Condera-se a população total + média diária de dormidas em estabelecimentos hoteleiros e parques de campismo;

**Área ponderada por um factor relativo à amplitude altimétrica de cada município;

***O peso é variável sendo a sua soma igual a 21,4;

****Visto a proporção do FGM representar 78,6 % do Fundo Municipal, os indicadores desta coluna devem ser multiplicados por 0,786, para representarem o seu peso efectivo;

*¹ ou como alternativa, 25 % para área do Município e 5 % para a Rede Natura 2000;

*² Visto a proporção do FGM representar 50 % do Fundo Municipal, os indicadores desta coluna devem ser divididos por 2 para representarem o seu peso efectivo.

Anexo 4 - Critérios de Distribuição do FFF

Critérios	FFF Lei n° 42/98	FFF Lei n° 02/07
Número de Habitantes	0,5	0,3
Área do Município	0,25	0,15
Distribuição Uniforme pelas freguesias	0,25	0,05 + 0,5*

Fonte: Cristina e Vilarinho (2010)

*Com a seguinte tipologia 14%, 11%, 25% pelas áreas predominantemente urbanas, mediamente urbanas e predominantemente rurais, respectivamente.

Anexo 5 – Funções centralizadas e descentralizadas

	Competências centralizadas	Competências descentralizadas
Funções Gerais da Administração		
Sistema Judicial	Exclusiva	Não tem competências
Defesa Nacional	Exclusiva	Não tem competências
Segurança Pública	PSP, GNR, PJ	Polícias Municipais (facultativo)
Funções Sociais		
Educação	<p>Currículos Nacionais</p> <p>Pessoal docente (básico e secundário)</p> <p>Equipamento escolar (secundário)</p> <p>Ensino superior</p>	<p>Construção e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar do ensino básico</p> <p>Pessoal não docente (básico)</p> <p>Acção social escolar</p> <p>Transportes escolares</p>
Saúde	Hospitais, centros de saúde, pessoal médico, de enfermagem e auxiliares	<p>Participação e consulta no planeamento da rede de centros de saúde</p> <p>Cooperação com instituições de solidariedade social e em parceria com a administração central, em programas e projectos de acção social de âmbito municipal</p>
Habitação	<p>Regulação do mercado de arrendamento</p> <p>Programas de renovação urbana</p>	<p>Disponibilização de terrenos para acção social</p> <p>Promoção de programas de habitação social a custos controlados, de erradicação de barracas e de renovação urbana</p>
Serviços culturais e recreativos	<p>Centros de cultura, centros de ciência, bibliotecas, teatros e museus nacionais</p> <p>Património cultural, paisagístico e urbanístico regional ou nacional</p>	<p>Construção de instalações desportivas e recreativas</p> <p>Centros de cultura, centros de ciência, bibliotecas, teatros e museus municipais;</p> <p>Património cultural, paisagístico e urbanístico do município</p>
Funções Económicas		
Agricultura, pecuária, silvicultura, caça e pesca	Incentivos económicos a estes sectores	Sem competências relevantes
Indústria e energia	Distribuição de energia eléctrica em alta tensão, apoios às PME's	<p>Distribuição de energia eléctrica em baixa tensão</p> <p>Iluminação pública urbana e rural</p>
Transportes e comunicações	Rede nacional de estradas	Viadutos, arruamentos e obras complementares
Água, saneamento e resíduos	Tratamento de resíduos perigosos	<p>Tratamento de resíduos sólidos</p> <p>Sistema de esgotos</p>

Fonte: Pereira *et al.* (2009)

Anexo 6 – Dados recolhidos e fonte.

Anos	Dados	Fonte	Anos	Dados	Fonte	Anos	Dados	Fonte
2010	E.E.	R.O.E. 2009	1999	E.E.	R.O.E. 1998	1988	E.E.	R.O.E. 1997
2009	E.E.	R.O.E.. 2008	1998	E.E.	R.O.E. 1997	1987	N.P.	-
2008	E.E.	R.O.E. 2007	1997	E.E.	R.O.E. 1996	1986	N.P.	-
2007	E.E.	R.O.E. 2006	1996	E.E.	R.O.E. 1995	1985	N.P.	-
2006	E.E.	R.O.E. 2005	1995	O.	R.O.E. 1995	1984	N.P.	-
2005	E.E.	R.O.E. 2004	1994	O.	R.O.E. 1994	1983	O.	R.O.E. 1983
2004	E.E.	R.O.E. 2003	1993	E.E.	R.O.E. 1992	1982	O.	R.O.E. 1982
2003	E.E.	R.O.E.. 2002	1992	E.E.	R.O.E. 1991	1981	O.	R.O.E. 1981
2002	E.E.	R.O.E.. 2001	1991	E.E.	R.O.E. 1990	1980	O.	R.O.E. 1980
2001	E.E.	R.O.E. 2000	1990	E.E.	R.O.E. 1989	1979	O.	R.O.E. 1979
2000	E.E.	R.O.E.. 1999	1989	E.E.	R.O.E. 1988			

Legenda: E.E. – Estimativa de Execução; O. – Orçamentados; R.O.E. Orçamento de Estado; N.P. – Não publicados

Anexo 7 - Evolução das subvenções do Estado para a AL no âmbito da LFL

Anos	FGM	FCM	FBM	FFF	FEF	FSM	IRS	Total	Total em Euros
2009	-	-	-	-	1.809.479.305	155.094.380	377.910.616	2.342.484.300	2.342.484.300
2008	-	-	-	-	1.743.916.828	142.317.396	371.824.099	2.258.058.324	2.258.058.324
2007	-	-	-	2.859.175	1.584.447.926	132.320.540	290.512.712	2.010.140.353	2.010.140.353
2006	1.460.508.161	372.870.722	299.234.236	249.580	-	-	-	2.132.862.699	2.132.862.699
2005	1.467.061.703	371.957.271	303.738.603	-	-	-	-	2.142.757.577	2.142.757.577
2004	1.429.954.493	369.463.397	299.640.200	-	-	-	-	2.099.058.090	2.099.058.090
2003	1.362.543.545	356.256.984	285.601.812	-	-	-	-	2.004.402.341	2.004.402.341
2002	1.320.069.562	339.597.407	276.151.896	-	-	-	-	1.935.818.865	1.935.818.865
2001	1.189.707.800	299.320.510	-	-	-	-	-	1.489.028.310	1.489.028.310
2000	1.235.138.200	297.750.320	-	-	-	-	-	1.532.888.520	1.532.888.520
1999	1.128.784.000	272.887.000	-	-	-	-	-	1.401.671.000	1.401.671.000
1998	-	-	-	-	254.685.000	-	-	254.685.000	1.270.363.424
1997	-	-	-	-	237.623.221	-	-	237.623.221	1.185.259.629
1996	-	-	-	-	228.048.782	-	-	228.048.782	1.137.502.529
1995	-	-	-	-	204.893.871	-	-	204.893.871	1.022.006.320
1994	-	-	-	-	185.979.973	-	-	185.979.973	927.664.194
1993	-	-	-	-	182.046.315	-	-	182.046.315	908.043.191
1992	-	-	-	-	168.398.847	-	-	168.398.847	839.969.908
1991	-	-	-	-	148.353.297	-	-	148.353.297	739.983.126
1990	-	-	-	-	119.736.516	-	-	119.736.516	597.243.224
1989	-	-	-	-	101.068.036	-	-	101.068.036	504.125.238
1988	-	-	-	-	85.108.383	-	-	85.108.383	424.518.825
1987	-	-	-	-	84.801.636	-	-	84.801.636	422.988.777
1986	-	-	-	-	71.992.981	-	-	71.992.981	359.099.476
1983	-	-	-	-	18.575.383	-	-	18.575.383	92.653.620
1982	-	-	-	-	17.977.941	-	-	17.977.941	89.673.592
1981	-	-	-	-	16.408.740	-	-	16.408.740	81.846.450
1980	-	-	-	-	12.090.023	-	-	12.090.023	60.304.780
1979	-	-	-	-	7.910.568	-	-	7.910.568	39.457.747

Nota: 1 euro igual a 200,482 escudos

Legenda:

	Valores em milhares de contos
	Valores em Euros

Anexo 8 – Taxa de variação (descontada da inflação) das subvenções do Estado para a AL no âmbito da LFL

Anos	Tx. Variação (desconta a Inflação)	Anos	Tx. Variação (desconta a Inflação)	Anos	Tx. Variação (desconta a Inflação)
2009	4,7%	1998	4,5%	1987	8,4%
2008	9,8%	1997	2,0%	1983	-22,2%
2007	-8,2%	1996	8,2%	1982	-12,8%
2006	-3,6%	1995	6,1%	1981	15,7%
2005	-0,1%	1994	-3,0%	1980	36,2%
2004	2,4%	1993	1,6%		
2003	0,2%	1992	4,6%		
2002	26,5%	1991	12,5%		
2001	-7,3%	1990	5,1%		
2000	6,6%	1989	6,2%		
1999	8,0%	1988	-9,2%		
Taxa Média (2009 - 1999)	4%	Taxa Média (1998 - 1988)	3%	Taxa Média (1987 - 1980)	5%

Anexo 9 – Indicadores de descentralização

a) Indicadores Padrão

Anos	RR	RD	Anos	RR	RD	Anos	RR	RD
2009	6,1%	11,0%	1998	5,5%	8,8%	1982	1,9%	6,7%
2008	6,4%	9,8%	1997	5,3%	8,5%	1981	1,8%	6,8%
2007	6,2%	9,4%	1996	5,2%	7,8%	1980	2,6%	7,0%
2006	6,8%	9,8%	1995	5,5%	7,8%	1979	4,3%	7,3%
2005	7,0%	10,1%	1994	5,6%	7,8%			
2004	6,5%	10,1%	1993	6,1%	8,4%			
2003	7,1%	10,8%	1992	5,2%	8,1%			
2002	6,9%	10,5%	1991	4,9%	8,0%			
2001	6,2%	10,0%	1990	3,5%	6,4%			
2000	5,9%	9,4%	1989	3,7%	6,2%			
1999	5,6%	9,3%	1988	3,4%	5,6%			
Média (2009 - 1999)	6%	10%	Média (1998 - 1988)	5%	8%	Média (1982 - 1979)	3%	7%

b) Indicadores Compostos

Anos	IPR	RC _{MT}	Anos	IPR	RC _{MT}	Anos	IPR	RC _{MT}
2009	8,5%	6,8%	1998	7,2%	6,0%	1982	4,3%	2,0%
2008	8,1%	7,1%	1997	6,9%	5,8%	1981	4,3%	1,9%
2007	7,8%	6,8%	1996	6,5%	5,6%	1980	4,8%	2,7%
2006	8,3%	7,6%	1995	6,6%	5,9%	1979	5,8%	4,7%
2005	8,6%	7,8%	1994	6,7%	6,1%			
2004	8,3%	7,2%	1993	7,3%	6,7%			
2003	9,0%	8,0%	1992	6,7%	5,7%			
2002	8,7%	7,7%	1991	6,4%	5,4%			
2001	8,1%	6,9%	1990	4,9%	3,7%			
2000	7,6%	6,5%	1989	4,9%	3,9%			
1999	7,5%	6,2%	1988	4,5%	3,6%			
Média (2009 - 1999)	8%	7%	Média (1998 - 1988)	6%	5%	Média (1982 - 1979)	5%	3%

c) Indicadores de Receita

Anos	RSUB	RIMP	ROUT	Anos	RSUB	RIMP	ROUT	Anos	RSUB	RIMP	ROUT
2009	34,0%	33,4%	18,9%	1998	32,5%	33,6%	17,4%	1987	48,7%	25,9%	16,1%
2008	32,8%	36,2%	19,8%	1997	32,8%	29,6%	19,0%	1986	55,7%	18,3%	16,3%
2007	29,9%	38,1%	19,1%	1996	36,0%	30,7%	18,2%	1983	25,4%	15,8%	18,7%
2006	33,7%	34,9%	20,3%	1995	36,6%	31,9%	19,4%	1982	28,3%	15,2%	19,5%
2005	33,4%	33,0%	21,5%	1994	36,8%	30,2%	18,8%	1981	30,5%	16,0%	16,4%
2004	34,9%	33,3%	19,0%	1993	36,2%	28,7%	18,3%	1980	27,7%	15,5%	14,6%
2003	35,4%	31,9%	19,0%	1992	35,1%	28,4%	19,2%	1979	22,6%	12,5%	17,8%
2002	35,1%	34,5%	15,4%	1991	37,0%	28,5%	17,5%				
2001	27,7%	32,9%	16,5%	1990	38,3%	32,0%	17,4%				
2000	32,8%	36,2%	17,1%	1989	39,3%	30,6%	18,1%				
1999	31,0%	35,1%	17,2%	1988	40,4%	31,2%	17,4%				
Média (2009 - 1999)	33%	34%	19%	Média (1998 - 1988)	36%	30%	18%	Média (1987 - 1979)	34%	17%	17%

d) Indicador de Despesa

Anos	DV	Anos	DV	Anos	DV
2009	34,2%	1998	33,7%	1987	57,7%
2008	35,0%	1997	33,4%	1986	62,2%
2007	33,1%	1996	39,0%	1983	25,0%
2006	37,2%	1995	41,0%	1982	25,6%
2005	36,0%	1994	39,6%	1981	27,6%
2004	37,9%	1993	37,1%	1980	26,8%
2003	36,4%	1992	38,1%	1979	24,3%
2002	34,4%	1991	39,6%		
2001	26,8%	1990	40,6%		
2000	32,2%	1989	39,6%		
1999	32,4%	1988	44,5%		
Média (2009 - 1999)	34%	Média (1998 - 1988)	39%	Média (1987 - 1979)	36%

e) Indicador de Transferência

Anos	DI	Anos	DI	Anos	DI
2009	6,5%	1998	5,1%	1982	2,4%
2008	6,4%	1997	4,7%	1981	2,9%
2007	6,1%	1996	4,8%	1980	5,4%
2006	5,9%	1995	4,7%	1979	6,9%
2005	6,3%	1994	4,4%		
2004	6,1%	1993	4,7%		
2003	6,2%	1992	4,8%		
2002	6,0%	1991	4,1%		
2001	6,0%	1990	5,4%		
2000	5,3%	1989	4,4%		
1999	5,1%	1988	4,4%		
Média (2009 - 1999)	6%	Média (1998 - 1988)	5%	Média (1982 - 1979)	4%

f) Peso da AL na actividade económica

Anos	PGLE _{REC}	PGLE _{DESP}	Anos	PGLE _{REC}	PGLE _{DESP}	Anos	PGLE _{REC}	PGLE _{DESP}
2009	4,1%	4,3%	1998	3,8%	4,1%	1987	3,1%	3,3%
2008	4,0%	4,0%	1997	4,0%	4,0%	1986	3,0%	2,9%
2007	4,0%	3,8%	1996	3,5%	3,7%	1983	2,9%	2,7%
2006	4,1%	3,9%	1995	3,6%	3,8%	1982	3,8%	3,7%
2005	4,3%	4,3%	1994	3,4%	3,4%	1981	2,7%	2,7%
2004	4,2%	4,1%	1993	3,5%	3,4%	1980	3,0%	3,3%
2003	4,1%	4,3%	1992	3,4%	3,4%	1979	3,0%	3,3%
2002	4,1%	4,4%	1991	3,7%	3,9%			
2001	4,2%	4,5%	1990	3,7%	3,7%			
2000	3,8%	4,1%	1989	3,5%	3,5%			
1999	4,0%	4,0%	1988	3,1%	3,1%			
Média (2009 - 1999)	4%	4%	Média (1998 - 1988)	4%	4%	Média (1987 - 1979)	3%	3%