

# DA PEREQUAÇÃO FINANCEIRA EM REFERÊNCIA AOS ENTES LOCAIS

## Contornos de um enquadramento jurídico- normativo \*

Joaquim Freitas Rocha  
jfrocha@direito.uminho.pt

### I

#### Justificação do fenómeno perequativo

##### 1. Localização do problema no quadro da Constituição organizatória e da Constituição financeira

O presente trabalho tem por objecto um núcleo analítico delimitado da actividade financeira pública estadual: as transferências financeiras do Estado a favor das entidades públicas locais, ou, por outras palavras, a perequação financeira (*Finanzausgleich*<sup>1</sup>) a favor de entes territorialmente descentralizados. Estamos em presença de um problema com elevado interesse científico e com relevância prática incontornável, mas que, apesar disso, ainda se apresenta com contornos linguísticos, financeiros e jurídico-normativos bastante difusos, em grande parte devido à ausência de estudos sistemáticos genéricos que o tenham por objecto. Verifica-se, na verdade, a proliferação do discurso menos sujeito a constrangimentos analíticos e mais aliado à conveniência conjuntural.

De um ponto de vista jurídico, a correcta compreensão dos fenómenos perequativos deve ter assumida a ideia de que em qualquer modelo organizatório estadual — e apenas este vai merecer a nossa atenção — as questões financeiras desempenham sempre um papel nuclear, motivo pelo qual as traves mestras do sistema de repartição dos dinheiros entre as diversas entidades públicas devem estar previstas na respectiva Constituição<sup>2</sup>. Além disso, resulta evidente que o desenho organizatório das diversas competências financeiras apenas poderá ser convenientemente delineado e apreendido se tomar em consideração uma adequada articulação com as formas de organização política constitucionalmente consagradas — v.g., Estado unitário (regionalizado ou não regionalizado) ou

---

· Texto originalmente publicado em *30 anos de poder local na Constituição da República Portuguesa*, Coimbra editora, Coimbra, 2007, páginas 41 e ss.

<sup>1</sup> Para uma aproximação, v. BVerfGE, 1, 117 (119) (*Finanzausgleichsgesetz*).

<sup>2</sup> Assim, HESSE, Konrad, “*Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*”, 20.<sup>a</sup> edição, C. F. Müller, Heidelberg, 1999, 112 e ss.; MAUNZ, Theodor, ZIPPELIUS, Reinhold, “*Deutsches*

federal <sup>3</sup>. Neste sentido se pode dizer que a Constituição financeira — um dos mais importantes pilares da ordem estadual <sup>4</sup> — está intimamente ligada à Constituição organizatória <sup>5</sup> e que a resolução de qualquer questão que envolva fundos públicos não pode deixar de passar pelo adequado enquadramento constitucional.

Desde logo, porque a actividade financeira pública — enquanto actividade normativa e material levada a efeito por entes públicos com vista à prossecução das políticas de afectação de recursos (alocação), redistribuição e estabilização (no sentido de procurar manter a economia em níveis altos de emprego com razoável estabilidade de preços) <sup>6</sup> — não pode deixar de ser encarada numa perspectiva espacial, que cuide de saber qual o ente territorial mais apto a desempenhar as correspondentes funções. Trata-se de tentar determinar o nível óptimo de utilização correcta de dinheiros públicos, procurando identificar, do ponto de vista das receitas, quem está em melhores condições de as criar, disciplinar, liquidar e arrecadar e, do ponto de vista das despesas, quem pode gastar melhor, seja no aspecto qualitativo (*que despesas*) seja no aspecto quantitativo (o *quantum* das despesas). Como se intui, estamos no domínio que alguma doutrina mais autorizada designa por *spacial arrangement of fiscal affairs* <sup>7</sup>, domínio esse que se materializa na prática de actos de diversa natureza e que podem ser classificados de acordo com critérios tipológicos muito diversos.

Tendo este aspecto em consideração, pode-se dizer que nesta matéria existem três modelos teóricos possíveis: um modelo de competências financeiras absolutamente centralizadas, no âmbito do qual apenas o Estado, enquanto ente público maior pode praticar actos financeiros; um modelo de competências financeiras absolutamente descentraliza-

---

*Staatsrecht*”, 30.<sup>a</sup> ed., C.H.Beck, München, 390. Cfr., ainda, BVerfGE, 101, 158 (214) (*Finanzausgleich III*).

<sup>3</sup> Cfr. BVerfGE, 86, 148 (215) (*Finanzausgleich II*). V., a respeito, MIRANDA, Jorge, “Manual de Direito Constitucional”, III; 3.<sup>a</sup> ed., Coimbra editora, Coimbra, 1996, 253 e ss. e, do mesmo autor, “Teoria do Estado e da Constituição”, Coimbra editora, Coimbra, 2002, 434 e ss.

<sup>4</sup> Assim, BVerfGE, 72, 330 (383) (*Finanzausgleich I*).

<sup>5</sup> V., a propósito, BVerfGE, 86, 148 (215) (*Finanzausgleich II*).

<sup>6</sup> V. STIGLITZ, Joseph, “*Economics of the public sector*”, 3.<sup>a</sup> ed., W.W. Norton & Company, New York, 2000, 20 e ss. Temos implícita no texto a noção de política financeira proposta por SOUSA FRANCO (v. SOUSA FRANCO, A. L., “Finanças públicas e Direito Financeiro”, II, 4.<sup>a</sup> ed., Almedina, Coimbra, 1996, 220 e 225): “utilização dos instrumentos financeiros para prosseguir determinadas utilidades e finalidades económico- sociais”.

<sup>7</sup> Cfr., a respeito, por exemplo, MUSGRAVE, Richard, “*Fiscal federalism*”, in “*Public finance and public choice (Two contrasting visions of the State) – Buchanan and Musgrave*”, 2.<sup>a</sup> ed., MIT Press, London, 2000, 155.

das, no âmbito do qual apenas os entes infra-estaduais (Regiões, Municípios, etc.) podem praticar tais actos; e um modelo misto, no âmbito do qual, naturalmente, se verifica a partilha das prerrogativas referidas. Em termos de aplicação concreta, a prática normativa demonstra que a maior parte dos sistemas constitucionais-financeiros assenta em desenhos organizacionais mistos, assentes numa ideia de estrutura financeira escalonada (*mehrstufigen System, multiunit finance, two-tier system, système a deux étages, finanza decentrata, etc.*)<sup>8</sup> e que prevêm mais de um nível político decisório na mesma área geográfica. Resulta daqui que, na tarefa de levar a cabo a execução de actos financeiros, materiais ou jurídicos, se encontram, ao lado do Estado enquanto ente público central, entes sub-centrais e entes locais, com os correspondentes e necessários aparatos organizatórios (administrações financeiras intragovernamentais, regionais ou locais<sup>9</sup>). Na realidade, se for tomada como referência a estrutura organizacional típica do Estado federal, encontra-se, ao lado de tarefas públicas constitucionalmente adstritas ao *Gesamtstaat*, as tarefas públicas adstritas aos *Mitgliedstaaten*<sup>10</sup>. Já se for tida como referência a estrutura organizacional típica do Estado unitário, é possível identificar, ao lado das competências financeiras do Estado central, competências financeiras atribuídas aos entes regionais e aos entes locais.

Mas, seja qual for o arranjo organizatório encontrado, é certo que frequentemente se cruzam coordenadas fácticas, financeiras e jurídicas aparentemente dissonantes e contraditórias, daí resultando abundantes espaços constitucionais de tensão. Apenas a título exemplificativo podem ser apontados os seguintes:

- (i) Em primeiro lugar, o atrito que se pode verificar entre, por um lado, a eficiência administrativa e economicidade (*Sparsamkeit*) que pode estar aliada à

---

<sup>8</sup> V. MUSGRAVE, Richard e MUSGRAVE, Peggy, “*Public finance in theory and practice*”, 5.<sup>a</sup> ed., McGraw- Hill, New York, 1989, 445 e ss.; STIGLITZ, Joseph, “*Economics of the public sector*”, cit., 727 e ss.; TROTMAN- DICKENSON, “*Economics of the public sector*”, MacMillan, London, 1996, 305 e ss.; HOFFMANN- MARTINOT, Vincent, “*Finances et pouvoir local – L’expérience allemande*”, PUF, Paris, 1996, 97. Entre nós, cfr. SOUSA FRANCO, A. L., “Finanças do sector público – Introdução aos sectores institucionais” (lições), AAFDL, Lisboa, 1991, 616. V., ainda, BVerfGE, 72, 330 (383) (*Finanzausgleich I*); BVerfGE, 86, 148 (214) (*Finanzausgleich II*) e, numa abordagem particularmente esclarecedora, com a diferenciação dos diversos níveis de *Finanzverteilung*, BVerfGE, 101, 158 (219 e ss.) (*Finanzausgleich III*). Por último, cfr. *sentenza da Corte Costituzionale* n.º 17/2004, de 10 de Janeiro de 2004, disponível em <http://www.cortecostituzionale.it>.

<sup>9</sup> Cfr. GARCÍA VILLAREJO, A. e SALINAS SÀNCHEZ, J., “*Manual de hacienda pública general y de España*”, 3.<sup>a</sup> ed., Tecnos, Madrid, 1995, 565.

<sup>10</sup> V., a respeito, por exemplo, BVerfGE, 1, 117 (119) (*Finanzausgleichsgesetz*).

centralização competencial — na medida em que se pode aceitar que uma administração centralizada pode, em certas circunstâncias trabalhar de uma forma mais racional e economicamente eficiente (mais barata) <sup>11</sup> — e, por outro lado, o impulso para a descentralização e para a proximidade em relação aos cidadãos (*Burgernähe*);

(ii) Em segundo lugar, o conflito susceptível de ocorrer entre a individualidade ou autonomia dos entes locais e as necessidades inerentes à coresponsabilidade solidária (*solidargemeinschaftlichen Mitverantwortung*) no âmbito do Estado único (federal ou unitário), necessidades essas que, muitas vezes, obrigam a abdicar de certas prerrogativas em favor de outra(s) <sup>12</sup>;

(iii) Em terceiro lugar, o frequente contraste entre as referidas individualidade ou autonomia dos entes locais e as prerrogativas normativas centrais do Estado, que frequentemente reserva para si certos poderes tidos por convenientes, na medida em que é ele quem dispõe, em princípio, da *Kompetenz-kompetenz* <sup>13</sup>.

Ora, assim sendo, e a exemplo do que sucede na busca de remédio de qualquer outro problema constitucional, deve ser evitada a sobreposição unilateral e acrítica de determinado bem constitucionalmente protegido em relação a outro(s), antes se devendo proceder a uma tarefa de concordância prática ou harmonização, de modo a encontrar a solução compatibilizadora constitucionalmente mais adequada. Este aspecto, de resto, assume uma importância indelével no momento de distribuição das competências relacionadas com os dinheiros do Estado.

Ora bem, é neste quadro que o presente trabalho se visa localizar. Procuraremos, de um modo sistemático e tendo por base uma argumentação jurídico-financeira, enquadrar o fenómeno perequativo e examinar as suas mais visíveis demonstrações, seja do ponto de vista teórico da tipologia abstracta, seja do ponto de vista prático da sua configuração positiva concreta por parte da lei no Ordenamento português. Neste último as-

---

<sup>11</sup> Cfr. BVerfGE, 79, 127 (148, 153) (*Rastede*).

<sup>12</sup> V. SOUSA FRANCO, A. L., “Finanças públicas e Direito Financeiro”, cit., 213 e , do mesmo autor, “Finanças do sector público...” cit., 463-464; e, ainda, BVerfGE, 101, 158 (222 e ss) (*Finanzausgleich III*).

pecto, e para que a tarefa seja adequadamente empreendida, torna-se imperioso limitar o âmbito do discurso, o que faremos considerando apenas os instrumentos perequativos que têm o Estado como outorgante e as corporações territoriais locais de base electiva (as autarquias locais: municípios, freguesias e regiões) como destinatários. Fora do âmbito do presente estudo ficam, por conseguinte, as corporações territoriais locais de base não electiva (v.g, Institutos públicos) e as corporações territoriais regionais, mesmo que de base electiva (Regiões autónomas).

## **2. A autonomia financeira dos entes locais como densificação do princípio da auto-administração**

A justificação da perequação, bem como a consideração escalonada do modelo financeiro e a repartição vertical dos poderes correspondentes encontra a sua génese numa ideia fundamental: a autonomia financeira.

Particular destaque assume, no âmbito da tarefa de modelação dos contornos de tal autonomia em referência aos entes locais, a consideração da auto-administração como esquema técnico-organizatório (*technisches Organisationsschema*)<sup>14</sup> utilizado pelo legislador constituinte como instrumento de repartição de poderes públicos, reconhecendo um conjunto de “interesses próprios” das comunidades locais, em contraposição aos interesses nacionais, e delimitando “áreas de atribuições específicas”<sup>15</sup>. Tais interesses — seguindo a esclarecedora jurisprudência do *Bundesverfassungsgericht* alemão — serão aqueles que radicam na comunidade local (“*die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln*”) ou que com ela têm uma específica conexão (“*zu ihr einen spezifischen Bezug haben*”)<sup>16</sup>. Mas não apenas – a auto-administração é igualmente de um verdadeiro “direito” (*Recht*

---

<sup>13</sup> V. BVerfGE, 26, 228 (238) (*Sorsum*).

<sup>14</sup> V. INSENSEE, Josef, “*Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht – Eine Studie über das Regulativ des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft*”, 2.<sup>a</sup> ed., Duncker & Humboldt, Berlin, 2001, 103.

<sup>15</sup> Assim, v. acórdão do TC n.º 452/87, in DR, I, 2 de Janeiro de 1988.

<sup>16</sup> Assim, BVerfGE, 86, 148 (220) (*Finanzausgleich II*); BVerfGE, 8, 11 (134) (*Volksbefragung Hessen*); BVerfGE, 50, 195 (201) (*Rheda-Wiedenbrück*); BVerfGE, 79, 127 (151) (*Rastede*). Cfr., ainda, HESSE, Konrad, “*Grundzüge des Verfassungsrechts...*”, cit., 202; MAUNZ, Theodor, ZIPPELIUS, Reinhold, “*Deutsches Staatsrecht*”, cit., 124.

der Selbstverwaltung<sup>17)</sup> do qual determinados entes públicos são titulares e que se materializa normativamente num estatuto próprio<sup>18)</sup>.

Daqui resulta a existência de um verdadeiro *princípio constitucional da livre administração das colectividades locais*<sup>19)</sup> — que pode, inclusivamente, reconhecer-se como derivado do Princípio do Estado de Direito<sup>20)</sup> —, que coloca o legislador ordinário numa posição de vinculação e de obrigatoriedade de reconhecimento, não estando na sua disponibilidade confirmar ou não tal estatuto. Neste sentido se pode afirmar que os poderes infra-constitucionais encontram no conteúdo ou núcleo essencial (*Wesensgehalt, Kernbereich*<sup>21)</sup>) da garantia de auto-administração um limite absoluto<sup>22)</sup>, acatando um conjunto de prerrogativas que não podem ser retiradas aos entes locais sem que estes vejam o seu tipo e estrutura constitucionais alterados<sup>23)</sup>. Em termos de orientação discursiva, convém desde já notar que, embora não exista o que se possa considerar um *catálogo* de tais prerrogativas, parece certo que a autonomia financeira nelas se deve incluir<sup>24)</sup>.

Contudo, e como bem se compreende, a autonomia dos entes locais não se confunde com uma eventual independência, nem a livre administração se confunde com uma competência exclusiva de disciplina jurídica<sup>25)</sup>. Os poderes jurídicos das autarquias são — continuam a ser — poderes derivados, superiormente enquadrados e por natureza limitados.

---

<sup>17)</sup> Cfr., por exemplo, o paradigmático BVerfGE, 1, 167 (*Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden*), V., ainda, BVerfGE, 8, 11 (134) (*Volksbefragung Hessen*) e BVerfGE, 26, 228 (237) (*Sorsum*). V., ainda, MAUNZ, Theodor, ZIPPELIUS, Reinhold, “*Deutsches Staatsrecht*”, cit., 123.

<sup>18)</sup> V. INHESTER, Michael, “*Kommunaler Finanzausgleich im Rahmen der Staatsverfassung*”, Duncker & Humboldt, Berlin, 1998, 37 e ss.

<sup>19)</sup> V. BOUVIER, Michel, “*Autonomie fiscale locale et libre administration des collectivités locales*”, RFFP, 81, 2003, 28; RAYMOND Patrice, “*L’autonomie financière des collectivités locales et le Conseil constitutionnel*”, RFFP, 81, 2003, 44. V., ainda, no âmbito da jurisprudência do *Conseil constitutionnel* francês a Décision n.º 2004-500 DC de 29 de Julho de 2004, disponível em [www.conseilconstitutionnel.fr](http://www.conseilconstitutionnel.fr).

<sup>20)</sup> Cfr. BVerfGE, 50, 50 (51) (*Laatzen*).

<sup>21)</sup> V. SCHOCH, Friedrich, “*Die Dogmatik zum finanzverfassungsrechtlichen Schutz der kommunalen Selbstverwaltung*”, in *Archiv für Kommunalwissenschaften* (AfK), 39/2000 – II, 229 -230. V. ainda, por exemplo, BVerfGE, 26, 228 (238) (*Sorsum*); BVerfGE, 50, 50 (50) (*Laatzen*); BVerfGE, 50, 195 (201) (*Rheda-Wiedenbrück*); BVerfGE, 79, 127 (143) (*Rastede*); BVerfGE, 91, 228 (238) (*Gleichstellungsbeauftragte*).

<sup>22)</sup> Assim, INHESTER, Michael, “*Kommunaler Finanzausgleich im Rahmen der Staatsverfassung*”, cit., 56.

<sup>23)</sup> Neste sentido, INHESTER, Michael, “*Kommunaler Finanzausgleich im Rahmen der Staatsverfassung*”, cit., 56.

<sup>24)</sup> Assim, uma vez mais, INHESTER, Michael, “*Kommunaler Finanzausgleich im Rahmen der Staatsverfassung*”, cit., 72 e ss.

<sup>25)</sup> Cfr., a propósito, INSENSEE, Josef, “*Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht...*”, cit., 102.

Ora, como já resulta do exposto, se a autonomia é uma verdadeira garantia institucional constitucionalmente reconhecida, não pode deixar de reconhecer-se que ela apenas terá efectiva materialização prática quanto for acompanhada de um arsenal de instrumentos de actuação — meios materiais (instalações, utensílios, bens consumíveis, etc.) e meios jurídicos (por exemplo, a possibilidade da prática de actos administrativos) — que a tornem possível e efectiva, o que pressupõe, naturalmente, dotação de fundos ou dinheiros. Se determinado ente, apesar de lhe ver reconhecida a prerrogativa de auto-administração, não a vê acompanhada de uma equivalente possibilidade — permanente, e não meramente temporária <sup>26</sup> — de arranjar fundos próprios, pode-se dizer que, na realidade, não passa de um ente dependente e materialmente integrado num outro (ou outros) que o financia(m). Neste sentido, se pode dizer que a verdadeira autonomia pressupõe autonomia financeira <sup>27</sup> ou, como refere o Tribunal constitucional em referência às autarquias, que estas só poderão ser verdadeiramente autónomas, só poderão ser poder local, se dispuserem de meios financeiros necessários ao cumprimento dos seus fins <sup>28</sup>.

Em termos de conteúdo, a autonomia financeira desdobra-se num conjunto de prerrogativas, de natureza e intensidade normativa variáveis <sup>29</sup>, que podem ir desde a susceptibilidade de ter património próprio (autonomia patrimonial), à susceptibilidade de aprovar o próprio orçamento (autonomia orçamental), de dispor livremente das próprias receitas e / ou despesas (autonomia de tesouraria), de criar, liquidar ou cobrar tributos (autonomia tributária) ou ainda de recorrer livremente ao crédito (autonomia creditícia). Naturalmente que os entes financeiramente autónomos poderão não dispor de todas estas prerrogativas, gozando apenas de algumas delas, o que permite concluir que a autonomia financeira pode ser graduada numa escala que vai desde o sujeito com um estatuto jurídico mais próximo da independência até ao que se encontra num estatuto de quase integração. De toda a forma, uma ideia parece patente: a autonomia financeira não se reduz a um

---

<sup>26</sup> Assim, Décision n.º 2004-500 DC de 29 de Julho de 2004, disponível em [www.conseilconstitutionnel.fr](http://www.conseilconstitutionnel.fr).

<sup>27</sup> Cfr. CASALTA NABAIS, José, “O regime das finanças locais em Portugal”, BDFUC, LXXX, Coimbra, 2004, 24 e ss.; CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A., “Direito das autarquias locais”, cit., 286 e ss.; BOUVIER, Michel, “*Autonomie fiscale locale...*”, cit., 29; SCHOCH, Friedrich, “*Die Dogmatik zum finanzverfassungsrechtlichen Schutz...*”, cit., 233. V., ainda, BVerfGE, 72, 330 (383) (*Finanzausgleich I*) e BVerfGE, 86, 148 (214) (*Finanzausgleich II*).

<sup>28</sup> Assim, v., por exemplo e entre bastantes outros, acórdãos do TC n.ºs 82/86, in DR, I, 2 de Abril de 1986, e 631/99, in DR, I 28 de Dezembro de 1999.

<sup>29</sup> V. SOUSA FRANCO, A. L., “Finanças do sector público...”, cit., 26 e ss e, em especial, 498 e ss.

mero problema numérico de quantificação de receitas — e nem sequer apenas de receitas provenientes de impostos —, mas ultrapassa-o largamente <sup>30</sup>.

### **3. Os contornos da autonomia financeira local e o enquadramento do fenómeno perequativo**

Atendendo ao enquadramento efectuado, não será errado afirmar-se que muitos dos problemas financeiros locais — entre os quais se encontra o da perequação — são problemas de Direito constitucional <sup>31</sup> e que uma ordem financeira orientada de acordo com critérios de optimização económica encontra-se fortemente limitada pelos constrangimentos constitucionais <sup>32</sup>. Assim sendo, justifica-se que se proceda a uma localização positiva do problema e se procure averiguar qual o modo e o sentido como o *Direito Constitucional local* e a própria Constituição — cujas normas devem, no seu conjunto, formar uma ordem coerente, um sistema <sup>33</sup> — encaram a autonomia local e em particular a autonomia financeira dos entes locais <sup>34</sup>.

#### **3.1. Dimensão positiva: a autonomia financeira dos entes locais enquanto garantia institucional**

Enquanto entidade territorial autónoma no quadro de um Estado constitucional, a autarquia local pode ser perspectivada quer como (i) uma solução organizatória de repartição vertical de poderes, quer como (ii) uma imposição emanada das exigências do princípio democrático.

---

<sup>30</sup> Cfr. BVerfGE, 72, 330 (402 e — em declaração de voto — 426 e ss) (*Finanzausgleich I*); BVerfGE, 86, 148 (216) (*Finanzausgleich II*).

<sup>31</sup> Assim, BERTOLISSI, Mario, “*Lineamenti costituzionali del «federalismo fiscale» (prospettive comparative)*”, CEDAM, Padova, 1982, 6. V., ainda, SCHÖCH, Friedrich, “*Die Dogmatik zum finanzverfassungsrechtlichen Schutz...*”, cit., 225.

<sup>32</sup> V. INHESTER, Michael, “*Kommunaler Finanzausgleich im Rahmen der Staatsverfassung*”, cit., 26, 27.

<sup>33</sup> Neste sentido, BVerfGE, 86, 148 (264) (*Finanzausgleich II*).

<sup>34</sup> Para uma perspectiva de evolução, cfr. CASALTA NABAIS, José, “O regime das finanças locais em Portugal”, BDFUC, LXXX, Coimbra, 2004.

(i) Enquanto arranjo organizatório <sup>35</sup>, a autarquia, como já tivemos oportunidade de assinalar, configura-se como um instrumento de repartição de poderes públicos, recortado a partir do reconhecimento da existência de “interesses próprios” das comunidades locais e das correspondentes “áreas de atribuições específicas” e “independência decisória”. Neste seguimento, prescreve o legislador constituinte que “o Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento (...) os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública” <sup>36</sup>, e numa tarefa analítica de recorte linguístico pouco usual, define as autarquias locais como sendo “pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas”, além de, em termos orgânico- funcionais, prescrever que as autarquias assumem — entre outras abstracamente possíveis — a *forma* de freguesias, municípios (concelhos) ou regiões <sup>37</sup>. De todo o modo, e compreensivelmente, a autonomia não vai tão longe ao ponto de se reconhecer aos entes autárquicos uma *Kompetenz-kompetenz* susceptível de abranger a estipulação do seu próprio regime de criação, modificação ou extinção, na medida em que tais tópicos ainda se inserem na reserva de lei do órgão legiferante primário estadual <sup>38</sup>. Por isso se pode afirmar que os seus poderes jurídicos são na verdade poderes soberanos derivados ou de segundo grau (*abgeleitete Hoheitsmacht* <sup>39</sup>).

---

<sup>35</sup> V., a respeito, CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A., “Direito das autarquias locais”, cit., 225.

<sup>36</sup> Cfr. MIRANDA, Jorge, “Manual...”, cit., 257.

<sup>37</sup> Cfr. art.ºs 6.º, n.º 1; 235.º, n.º 2 e 236.º da CRP. V., ainda, e a título exemplificativo, acórdão do TC n.º 452/87, in DR, I, 2 de Janeiro de 1988. Numa perspectiva histórica, entre nós, cfr. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A., “Direito das autarquias locais”, Coimbra editora, Coimbra, 1993, 11 e ss.; MIRANDA, Jorge, “Manual...”, cit., 201 e ss.; SOUSA FRANCO, A. L., “Finanças públicas e Direito Financeiro”, cit., 209 e ss.; *Idem.*, “Finanças do sector público...” cit., 453 e ss. e, em termos de Direito estrangeiro, GRZYWATZ, Berthold, “*Staat und Gemeinde im 19. Jahrhundert – Zum Verhältnis vom Kommunalen Selbstverwaltung und staatlichen Gemeindeaufgaben in Preußen*”, in AfK, 34/1995 – I, 30 e ss.

<sup>38</sup> Cfr. art.º s 236.º, n.º 4; 237.º, n.º 1; 249.º e 255.º da CRP. Cfr. BVerfGE, 91, 228 (240) (*Gleichstellungsbeauftragte*)

<sup>39</sup> Assim, BVerfGE, 8, 11 (132) (*Volksbefragung Hessen*). V., ainda, SAÍNZ DE BUJANDA, Fernando, “*Lecciones de Derecho financiero*”, 10.ª ed., Univ. Complutense (sección de publicaciones), Madrid, 1993, 95.

(ii) Já enquanto materialização da ideia de democracia, a autarquia afirma-se como um importante instrumento de governo directo e “pessoal”<sup>40</sup>, além de se configurar como um importante meio de participação nos procedimentos decisórios. Neste contexto, paralelamente aos mecanismos de participação gerais ou nacionais, configuram-se os mecanismos de *democracia de proximidade*<sup>41</sup>, razão pela qual se impõe a existência não apenas de órgãos de natureza técnico-executiva, mas igualmente de órgãos de natureza representativo-deliberativa (*assembleia*) — o que torna a autarquia o verdadeiro ente administrativo territorial de base electiva —, além da consagração de esquemas de democracia participativa (referendos) de abrangência local<sup>42</sup>.

Em termos financeiros, a autarquia local vê enformado o seu estatuto constitucional mediante a outorga de uma relativamente ampla autonomia financeira — cujo regime normativo essencial deve ser disciplinado por lei<sup>43</sup> —, nas suas diversas manifestações. Assim, cada autarquia, além de poder ser titular, em termos de direito de propriedade e outros direitos reais, de bens móveis e imóveis — e daí retirar as consequentes vantagens pecuniárias ou patrimoniais (rendas, preços, lucros, juros, etc.) —<sup>44</sup>, dispõe do poder de prever anualmente as suas receitas e despesas através de um documento exclusivamente *seu* (um orçamento não integrado em qualquer outro)<sup>45</sup>. Dispõe ainda da possibilidade genérica de praticar actos materiais e jurídicos de realização de despesas e arrecadação de receitas sem dependência — em regra — de autorização (prévia) ou ratificação (posterior) da parte de outra(s) entidade(s)<sup>46</sup>, e de cobrar tributos (impostos, taxas, contribuições

---

<sup>40</sup> V. MAUNZ, Theodor, ZIPPELIUS, Reinhold, “*Deutsches Staatsrecht*”, cit., 123.

<sup>41</sup> V., a respeito, BVerfGE, 8, 11 (132) (*Volksbefragung Hessen*). Cfr., igualmente, SOUSA FRANCO, A. L., “Finanças públicas e Direito Financeiro”, 212 e, do mesmo autor, “Finanças do sector público...” cit., 461.

<sup>42</sup> Cfr. art.ºs 235.º, n.º 1; 239.º e 240.º da CRP. V., ainda, CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A., “Direito das autarquias locais”, cit., 262 e ss.

<sup>43</sup> V. art.º 238.º, n.º 2 da CRP. Cfr. CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A., “Direito das autarquias locais”, cit., 238 e ss.

<sup>44</sup> Cfr. art.º 238.º, n.º 1 da CRP.

<sup>45</sup> Cfr. art.º 237.º, n.º 2 da CRP.

<sup>46</sup> Cfr. art.ºs 240.º, n.º 1 e 238.º, n.º 3 da CRP.

várias) <sup>47</sup>. Por último, embora não resulte directamente do enunciado constitucional, as autarquias dispõem ainda da possibilidade de contrair empréstimos <sup>48</sup>.

Ora, da junção de todas estas coordenadas, resulta a consideração da autarquia local como uma verdadeira instituição constitucionalmente protegida, revestida de um invólucro protector – uma autêntica “garantia institucional” <sup>49</sup> e não um mero direito subjectivo de cada uma delas <sup>50</sup> – que a coloca numa posição de imunidade face a eventuais *ataques centralistas* por parte do ente público maior, a ponto de se prever a autonomia das autarquias locais como um limite material de revisão constitucional <sup>51</sup>. Não significa isto, contudo, que não se podem retirar atribuições previamente reconhecidas às autarquias locais – neste ponto, estamos com JORGE MIRANDA quando diz que não parece ser de aceitar um princípio de proibição de retrocesso <sup>52</sup>.

Em face do exposto, e em modo conclusivo, pode-se dizer que parecem não restar dúvidas acerca da circunstância de que a garantia institucional referida abrange, naturalmente — e diríamos quase *principalmente* —, a vertente financeira da actuação autárquica.

### **3.2. Dimensão negativa: a autonomia financeira dos entes locais enquanto limite de actuação**

Como já vimos, as autarquias locais têm uma competência derivada. Mas também têm uma competência limitada, pois não se podem debruçar sobre todas as questões jurídico-financeiras que lhes apareçam, não apenas porque estas podem ter relevância espa-

---

<sup>47</sup> Cfr. art.º 238.º, n.º 4 e 254.º, n.º 2 da CRP. V., por último, e uma vez mais, o acórdão do TC n.º 452/87, in DR, I, 2 de Janeiro de 1988.

<sup>48</sup> V., a propósito, SOUSA FRANCO, A. L., “Finanças do sector público...” cit., 26 e ss.; PEREZ ROYO, Fernando, “*Derecho Financiero y tributario – Parte general*”, 5.ª ed., Civitas, Madrid, 1995, 51-52 e 400 e ss. e, SAÍNZ DE BUJANDA, Fernando, “*Lecciones de Derecho financiero*”, cit., 517 e ss. Por último, cfr. SOUSA FRANCO, A. L., “Finanças públicas e Direito Financeiro”, 214 e ss.

<sup>49</sup> V. SCHOCH, Friedrich, “*Die Dogmatik zum finanzverfassungsrechtlichen Schutz...*”, cit., 228 e BVerfGE, 1, 167 (174) (*Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden*); BVerfGE, 79, 127 (153) (*Rastede*).

<sup>50</sup> Neste sentido, INHESTER, Michael, “*Kommunaler Finanzausgleich im Rahmen der Staatsverfassung*”, cit., 52; MAUNZ, Theodor, ZIPPELIUS, Reinhold, “*Deutsches Staatsrecht*”, cit., 124; SCHOCH, Friedrich, “*Die Dogmatik zum finanzverfassungsrechtlichen Schutz...*”, cit., 229. V., ainda, BVerfGE, 50, 50 (50) (*Laatzen*).

<sup>51</sup> Cfr. art.º 288.º, alínea n) da CRP.

<sup>52</sup> Assim, MIRANDA, Jorge, “*Manual...*”, cit., 219.

cial mais abrangente (*überörtlichen Fragen*), mas igualmente porque suscitam dimensões políticas de nível mais elevado (*hochpolitischen Fragen*)<sup>53</sup>.

A abordagem será mais esclarecedora se repartida sucessivamente em dois núcleos temáticos distintos, a saber: as despesas e as receitas autárquicas.

### **3.2.1. Do ponto de vista das despesas: a teoria do federalismo financeiro e a provisão local de bens públicos**

Já tivemos oportunidade de assinalar que o problema da execução ou desempenho das principais funções de um sistema financeiro — assegurar um uso eficiente dos recursos (alocação), estabelecer uma distribuição equitativa do rendimento (redistribuição) e manter a economia em níveis altos de emprego com razoável estabilidade de preços (estabilidade)<sup>54</sup> — dificilmente será apreendido de uma forma satisfatória se não for tematizado numa perspectiva espacial, que cuide de saber, no quadro de uma adequada solução normativa, qual a entidade política mais convenientemente preparada para o enfrentar<sup>55</sup>. Particularmente, e sempre dentro da moldura constitucionalmente traçada, importa questionar se são os entes centrais ou, em alternativa, os entes locais quem melhor pode satisfazer as necessidades financeiras e arrecadar receitas para fazer face às despesas inerentes à produção de bens públicos e semi-públicos. Daqui resulta que a dicotomia centralização / descentralização, apesar dos contornos fluidos que os respectivos conceitos podem transportar, revela-se, do ponto de vista da clareza expositiva, particularmente proveitosa, pelo que a utilizaremos nos desenvolvimentos subsequentes<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup> V., a respeito, BVerfGE, 8, 11 (134) (*Volksbefragung Hessen*); BVerfGE, 26, 228 (238) (*Sorsum*) e BVerfGE, 91,228 (240) (*Gleichstellungsbeauftragte*).

<sup>54</sup> Cfr. OATES, Wallace, “*Fiscal federalism*” (trad. Espanhola: «Federalismo fiscal», Instituto de estudios de administracion local, Madrid, 1977, 17; MUSGRAVE, Richard, “*Fiscal federalism*”, cit., 156 e ss.. A respeito da estrutura das despesas e respectiva evolução em termos comparativos entre ordenamentos, v. o estudo “*La finanza degli enti locali nella dottrina contemporanea*”, *Quaderni I.S.A.P.*, Giuffrè ed., Milano, 1968, 98 e ss.

<sup>55</sup> Assim, SCHMITZ, Erich, “*Finanzierungs-, Verwaltungs-, und Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und der Länder auf dem Gebiet sektoraler Wirtschaftsförderung*”, Nomos, Baden-Baden, 1991, 98.

<sup>56</sup> V., a respeito, BRENNAN, Geoffrey e BUCHANAN, James, “*The power to tax. Analytical Foundation of a fiscal constitution*”, [trad. Espanhola: “*El poder fiscal. Fundamentos analíticos de una constitución fiscal*”, Unión editorial, Madrid, 1987, 221 e ss.]; GARCÍA VILLAREJO, A. e SALINAS SÀNCHEZ, J., “*Manual de hacienda pública...*”, cit., 565 e ss..

### a) argumentos a favor da centralização das competências financeiras

Em termos puramente financeiros, parece de aceitar a ideia de que a centralização competencial é particularmente aconselhada no domínio da prossecução das políticas de estabilização e redistribuição, o que, conseqüentemente, leva a concluir que estes não serão domínios particularmente sugestivos para a actuação autárquica.

Procuremos ver porquê <sup>57</sup>.

(i) No que diz respeito à política financeira de estabilização, o principal argumento a favor do apartamento das autarquias prende-se com a consideração de que é imprescindível um nível central de controlo monetário. Na realidade, se fosse admitido que cada nível de decisão política pudesse criar moeda — o que, ao nível local, poderia ser uma solução particularmente atractiva, constituindo um meio anestésico de financiar despesas, em contraposição à criação ou aumento de tributos —, o resultado seria uma inflação em contínuo crescimento <sup>58</sup>.

(ii) No que concerne às políticas de redistribuição de riqueza, impõe-se concluir que as acções redistributivas por parte de autarquias, num ambiente genericamente caracterizado pela mobilidade territorial, poderiam ter como consequência um “efeito de deslocação” (*Voting by feet* <sup>59</sup>) num duplo sentido: por um lado, os potenciais beneficiários das transferências (subsídios, abonos, etc.) tenderiam a mudar o seu domicílio pessoal ou profissional para a circunscrição territorial das autarquias mais generosas; por outro lado, aqueles que se configurassem como contribuintes líquidos — isto é, que apenas pagavam tributos e nada recebiam a título de prestações sociais ou equivalentes — procurariam fixar-se na circunscrição territorial das autarquias que financeiramente menos desembolsassem

---

<sup>57</sup> V., a propósito, OATES, Wallace, “*Fiscal federalism*” cit., 18 e ss; ESSER, Sigrid, “*Il federalismo fiscal della germania occidentale (Il sistema degli interventi regionali nella Repubblica federale di Germania)*”, Franco Angeli ed., Milano, 1981, 35 e ss..

<sup>58</sup> V. V., a propósito, GARCÍA VILLAREJO, A. e SALINAS SÀNCHEZ, J., “*Manual de hacienda pública...*”, cit., 570.

<sup>59</sup> Cfr. MUSGRAVE, Richard e MUSGRAVE, Peggy, “*Public finance...*”, cit., 453.

neste tipo de despesas (ou então adoptariam um comportamento *free-rider*, deixando para os outros o financiamento dos programas redistributivos <sup>60</sup>) <sup>61</sup>. Ora, sendo tais acções levadas à prática por entes centrais (Estado) o efeito referido teria tendência a esbater-se, pois a mobilidade entre as fronteiras nacionais é muito menor do que entre as fronteiras locais <sup>62</sup>.

## **b) argumentos a favor da descentralização das competências financeiras**

Já a análise da dimensão espacial da função alocativa <sup>63</sup> pode indiciar num sentido diverso. Com efeito, pode-se concluir que as actuações financeiras — ou, pelo menos, grande parte delas — relacionadas com a produção de bens tendentes à satisfação de necessidades financeiras de natureza local (bens públicos e semi-públicos locais) deverão ser orientadas pelo princípio do benefício numa vertente territorial (princípio da conexão) <sup>64</sup>. Neste quadro, os sujeitos locais “pagam o que obtêm e obtêm o que pagam” e poderão, por isso, com proveito, as respectivas despesas ser adstritas ao nível onde são criadas <sup>65</sup>.

Desde logo, porque se pode concluir que a descentralização pode levar a uma maior inovação na produção de bens públicos, não apenas porque a diversidade de produtores locais pode implicar um aperfeiçoamento das técnicas de prestação (por exemplo, do serviço *educação*) e, por essa via, contribuir para um maior índice de progresso técnico, mas igualmente porque tal acarreta uma maior competição entre os entes locais e,

---

<sup>60</sup> Acerca de tal comportamento — como respeitante àqueles membros de um colectivo que, amparados nas características dos bens públicos puros (v.g., indivisibilidade, não exclusividade e irrevocabilidade), beneficiam na produção dos mesmos sem cooperar no seu financiamento — v. GARCÍA VILLAREJO, A. e SALINAS SÁNCHEZ, J., “*Manual de hacienda pública...*”, cit., 117-118.

<sup>61</sup> A respeito das externalidades fiscais, cfr. BRATTON, William e McCAHERY, Joseph, “*Fiscal Federalism, Tax Harmonization, and Wealth Redistribution: Translating Theory to Policy in the European Union*”, in Public Law and Legal Theory Working Paper, George Washington University Law School, 2000, também disponível em [http://papers.ssrn.com/paper.taf?abstract\\_id=205410](http://papers.ssrn.com/paper.taf?abstract_id=205410)

<sup>62</sup> Cfr. V., a propósito, GARCÍA VILLAREJO, A. e SALINAS SÁNCHEZ, J., “*Manual de hacienda pública...*”, cit., 570.

<sup>63</sup> V. MUSGRAVE, Richard e MUSGRAVE, Peggy, “*Public finance...*”, cit., 446 e ss.

<sup>64</sup> Assim, MUSGRAVE, Richard, “*Fiscal federalism*”, cit., 164; SCHMITZ, Erich, “*Finanzierungs-, Verwaltungs-, und Gesetzgebungskompetenzen...*”, cit., 105; GARCÍA VILLAREJO, A. e SALINAS SÁNCHEZ, J., “*Manual de hacienda pública...*”, cit., 568.

<sup>65</sup> V. OATES, Wallace, “*Fiscal federalism*” cit., 27 e ss; STIGLITZ, Joseph, “*Economics of the public sector*”, cit., 733 e ss.; ESSER, Sigrid, “*Il federalismo fiscale della germania occidentale...*”, cit., 37 e ss.; VIEITEZ, Luis, “*Introducción a la Hacienda local y autonómica*”, Civitas, Madrid, 1994, 19 e ss..

consequentemente, contribui para a consecução de um maior nível de eficiência, já que os residentes locais assim o exigirão ao conhecer os resultados das outras circunscrições <sup>66</sup>. Com um único governo central, as forças de bloqueio à inovação são consideravelmente maiores.

Assim, a função alocativa configura-se claramente como uma função vantajosamente desempenhada ao nível local, até porque, a juntar à razão referida, se constata que o factor proximidade em relação aos destinatários dos bens (utentes, contribuintes) permite, por um lado, conhecer melhor as necessidades a satisfazer e, por outro lado, implementar um sistema de controlo e fiscalização da correcção da actividade financeira que a natureza difusa aliada à distância poderia inviabilizar ou impedir <sup>67</sup>.

Contudo, não pode deixar de ser observado que existem constrangimentos assinaláveis. Em primeiro lugar, os relacionados com a limitação territorial das autarquias, que as impede frequentemente de conseguir uma exploração financeiramente proveitosa na produção daqueles tipos de bens que só em larga escala atingem níveis satisfatórios de rentabilidade (por exemplo, tratamento de águas ou recolha de lixos). Em segundo lugar — e a exemplo do que acontecia com as políticas redistributivas —, os indesejáveis efeitos de externalidade (*spillover effect*), agora ao nível da produção de bens não redistributivos (escolas, centros de saúde, pavilhões gimnodesportivos, etc.), que poderão levar a migrações entre as diversas comunidades locais, porque os destinatários das medidas deslocam-se no sentido de encontrar as comunidades que melhor se adaptem às suas preferências. Por exemplo, os eleitores / contribuintes adeptos de futebol, terão tendência a deslocar-se para as autarquias que financiem o desporto e os clubes respectivos, o mesmo se podendo passar com a cultura, a educação, etc. Ainda assim, não deixa de ser verdade que este efeito de deslocação apenas parcialmente poderá ser considerado, pois que muitos outros factores (v.g., oportunidades de emprego, casa, família) pesarão na decisão de fixar residência ou emprego em determinada circunscrição, e até se pode mesmo concluir

---

<sup>66</sup> V., a propósito, GARCÍA VILLAREJO, A. e SALINAS SÀNCHEZ, J., “*Manual de hacienda pública...*”, cit., 569 e JOUMARD, Isabelle e KONGSRUD Per Mathis, “*Les relations financières ...*”, cit., 186.

<sup>67</sup> Neste sentido, V., a propósito, GARCÍA VILLAREJO, A. e SALINAS SÀNCHEZ, J., “*Manual de hacienda pública...*”, cit., 569.

que, na maior parte dos casos, a sua relevância se verifica ao nível das relações entre as cidades e respectivos *subúrbios* <sup>68</sup>.

### **c) tentativa de superação dos modelos puros: a teoria do federalismo financeiro (*fiscal federalism*)**

Como se pode constatar, a produção de bens públicos e semi-públicos ao nível local não está isenta de constrangimentos específicos e limitações abstractas de diversa natureza. Por isso, pode-se afirmar como máxima — e numa referência que será extremamente valiosa no decorrer do processo justificativo do fenómeno perequativo — que nem todas as despesas são financeiramente possíveis ou convenientes para as autarquias locais. Particularmente, pode-se sustentar que a oferta de bens e serviços de larga escala (como a distribuição de electricidade) ou de âmbito nacional (diplomacia, defesa, etc.) <sup>69</sup>, bem assim como a efectivação das políticas de estabilização e de redistribuição geral se configuram como “funções centrais”, enquanto que a oferta de bens e serviços de escala territorial restrita se insere no âmbito das “funções locais”.

A estas considerações, uma outra de extrema importância se pode acrescentar: a de que o aumento do intervencionismo económico e social levou a um incremento das competências dos entes centrais em detrimento dos locais, o que leva a assumir que se torna muito difícil identificar hoje um domínio próprio de despesas absolutamente locais, sem possível intervenção do ente central <sup>70</sup>.

Em termos de arranjo organizacional, não poderá deixar de se concordar com os largos sectores doutrinários que defendem que o melhor sistema — um sistema completo — é aquele que integra e combina níveis centralizados e níveis descentralizados de tomada de decisão financeira, ou seja, o sistema federal <sup>71</sup>. É importante notar que este federalismo financeiro não se confunde nem coincide em absoluto com o federalismo normati-

---

<sup>68</sup> Cfr., a respeito, por exemplo, TROTMAN- DICKENSON, “*Economics of the public sector*”, cit., 65; e, ainda, BRATTON, William e McCahery, Joseph, “*Fiscal Federalism, Tax Harmonization, and Wealth Redistribution...*”, cit., 13 e ss..

<sup>69</sup> V., a propósito, GARCÍA VILLAREJO, A. e SALINAS SÀNCHEZ, J., “*Manual de hacienda pública...*”, cit., 569.

<sup>70</sup> Cfr., a respeito, ANASTOPOULOS, Jean, “*Finances publiques et fédéralisme*”, RFFP, 20, 1987, 4.

<sup>71</sup> Assim, OATES, Wallace, “*Fiscal federalism*” cit., 35; V., a propósito, GARCÍA VILLAREJO, A. e SALINAS SÀNCHEZ, J., “*Manual de hacienda pública...*”, cit., 570.

vo-constitucional, verificando-se a existência de ordenamentos constituídos sob a forma constitucional de Estado unitário e onde, não obstante, se verificam características de federalismo financeiro, na medida em que se configuram, ao lado das competências financeiras estaduais, competências financeiras infra-estaduais, regionais ou locais <sup>72</sup>. Neste sentido se pode dizer que a CRP consagra um sistema financeiramente federalista, ao prever, como vimos, a garantia institucional de autonomia financeira das autarquias locais, à qual se junta a relativa às Regiões autónomas.

Para o que nos interessa, é de fixar a ideia de que este federalismo financeiro — ou, se preferirmos uma linguagem mais tradicional: esta descentralização financeira — pode-se configurar como um limite à actuação autárquica, impedindo os entes locais de se debruçarem sobre todas as despesas que porventura entendam adequadas.

### **3.2.2. Do ponto de vista das receitas**

Uma adequada abordagem do problema do financiamento dos entes sub-centrais e locais deve passar pela consciência da existência de limites ao *intervencionismo fiscal* <sup>73</sup> e pela consideração de que dois núcleos materiais distintos e sucessivos se devem procurar, neste domínio, clarificar: em primeiro lugar, o de saber quais as competências tributárias que por eles podem ser tituladas e, após isso, em segundo lugar, o de saber como há-de ser repartido o produto das receitas tributárias arrecadadas, seja ao nível local seja ao nível central <sup>74</sup>.

#### **3.2.2.1. Condicionantes da atribuição de competências em matéria de receitas públicas locais**

##### **a) condicionantes genéricas**

---

<sup>72</sup> Cfr. SOUSA FRANCO, A. L., “Finanças do sector público...” cit., 615, em particular, nota (1).

<sup>73</sup> A expressão é, entre outros, de SELMER, Peter, “*Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht*”, Athenäum Vlg., Frankfurt a. M., 1972.

<sup>74</sup> Cfr. MAUNZ, Theodor, ZIPPELIUS, Reinhold, “*Deutsches Staatsrecht*”, cit., 391 e ss.

Como já tivemos oportunidade de referir, a autonomia financeira das autarquias locais depende, em larga medida, da qualidade e da quantidade dos meios de financiamento (receitas) que elas podem dispor ou a que elas podem aceder. A este propósito, e antes de averiguar quais os modelos teóricos de financiamento dos entes locais e quais as diversas possibilidades práticas de realização e efectivação desses modelos, importa precisar algumas coordenadas analíticas que contribuem para uma melhor localização dos problemas e, nessa medida, para uma mais adequada tentativa da sua resolução.

Em primeiro lugar, importa assinalar que a repartição das receitas entre os entes territoriais repousa nas decisões políticas fundamentais (*politische Grundentscheidung*) do legislador constituinte <sup>75</sup>. Entre tais decisões contam-se, por um lado, as que dizem respeito às reservas de matérias constitucionalmente estabelecidas a favor do órgão legislante primário ou do Governo e, por outro lado, a consideração de que o poder local é um poder derivado ou de segundo grau.

Tal repartição, em segundo lugar, assenta em alguns postulados de natureza económico-financeira, de entre os quais se destacam (i) o de que o normador não pode diminuir de tal modo as receitas que coloque em risco a possibilidade de cobertura das despesas <sup>76</sup> e (ii) o de que se deve manter uma certa unidade de condições de vida, consagrando, ao nível dos diferentes espaços territoriais, impostos quantitativamente não desiguais e serviços públicos de qualidade equivalente.

Finalmente, em terceiro lugar, deve ser observado que as decisões normativas em matéria de repartição das receitas públicas entre os entes centrais e locais obedece a distintos parâmetros, consoante se tenha ou não por referência as receitas de natureza tributária. Na verdade, a prática demonstra que as principais decisões constituintes e legais em matéria de financiamento dos entes autárquicos apenas recaem sobre as receitas que directa ou indirectamente têm uma base tributária (impostos, taxas, contribuições) <sup>77</sup>, até porque a percepção das receitas não tributárias liga-se muito intimamente à qualidade de

---

<sup>75</sup> Neste sentido, INHESTER, Michael, “*Kommunaler Finanzausgleich im Rahmen der Staatsverfassung*”, cit., 31.

<sup>76</sup> Cfr. BVerfGE, 86, 148 (213) (*Finanzausgleich II*).

<sup>77</sup> V., a respeito da GG, INHESTER, Michael, “*Kommunaler Finanzausgleich im Rahmen der Staatsverfassung*”, cit., 32.

credor (*Gläubigereigenschaft*) dos entes locais e às suas prerrogativas administrativas de cobrança (*Erhebungsrecht*)<sup>78</sup>.

Tendo presentes estas coordenadas, avancemos.

## **b) condicionantes específicas**

Além de ser balizada pelas condicionantes genéricas acima referidas, a decisão de atribuir aos entes locais a competência para a criação ou aplicação de tributos encontra-se fortemente influenciada, entre outros aspectos, por dois tipos de condicionantes específicas: por um lado, normativo-constitucionais e, por outro lado, financeiras. Vejamos em que termos.

### **α) De natureza normativo- constitucional**

Constitucionalmente, não se deve perder de vista que os entes locais podem ser titulares de diferentes competências no domínio tributário<sup>79</sup> — recorde-se que apenas este, de ora em diante, será objecto da nossa abordagem —, sendo importante destacar que podemos estar em presença de sujeitos jurídico-públicos com competências previstas no âmbito da criação de tributos, no âmbito da aplicação (liquidação e cobrança) de tributos, ou ambos. Importante é que tais competências estejam normativamente previstas e não sejam deixadas ao livre jogo das forças políticas momentâneas<sup>80</sup>. Ora, em face do enquadramento normativo fornecido pela CRP, as seguintes conclusões de base se podem, desde já, assentar:

(i) A criação de impostos e a definição do respectivo *regime essencial* (incidências, taxas, benefícios fiscais e garantias dos contribuintes) — o mesmo valendo para as denominadas “contribuições especiais” — é matéria de reserva de competência legislativa da Assembleia da república, o que equivale a dizer que as

---

<sup>78</sup> Cfr. INHESTER, Michael, “*Kommunaler Finanzausgleich im Rahmen der Staatsverfassung*”, cit., 32.

<sup>79</sup> V. o nosso “A caminho de um federalismo fiscal? Contributo para um estudo das relações financeiras e tributárias entre sujeitos públicos nos ordenamentos compostos”, in Estudos em comemoração do 10.º aniversário da licenciatura em Direito da Universidade do Minho, Almedina, Coimbra, 2004, 470 e ss.

Autarquias locais não desempenham neste domínio, porque não o podem fazer, qualquer prerrogativa inovatória <sup>81</sup>;

(ii) Já o mesmo se não passa com a criação de taxas e a modelação do respectivo regime em concreto (definição em cada caso da base de incidência, das quotas a aplicar, etc.), pois este já é um domínio que se insere na moldura das suas competências normadoras-regulamentares. Ponto é que seja respeitado o correspondente *regime geral*, também este da competência do órgão legiferante primário;

(iii) Sem prejuízo da possibilidade de reserva competencial estabelecida a favor dos órgãos centrais da Administração tributária (v.g., Direcção geral dos impostos, Direcção geral das alfândegas), qualquer ente territorial local pode, em princípio, ser titular de competências aplicativas no domínio dos tributos, sendo-lhe possível liquidá-los ou cobrá-los, desde que tal se encontre fixado no respectivo diploma de criação <sup>82</sup>.

### **β) De natureza financeira financeira**

Do ponto de vista financeiro, é importante salientar que nem todo o tipo de tributação interessa a todo o tipo de entes locais. Assim, e tendo por assumido e pacífico que as “taxas locais” se devem primariamente destinar ao financiamento de serviços públicos locais (como vistorias, registos, passagem de alvarás, autos, termos, certidões, etc.), à utilização privativa de bens domínio público local (licenciamento para o uso da via pública para tapumes, gruas ou andaimes ou o espaço aéreo para publicidade) ou à remoção de obstáculos jurídicos por parte dos entes locais (licenças de caça ou de uso e porte de arma), fixemos a nossa atenção nos impostos e procuremos individualizar alguns tópicos

---

<sup>80</sup> V., a propósito, BVerfGE, 101, 158 (218) (*Finanzausgleich III*).

<sup>81</sup> Cfr. art.ºs 103.º, n.º 2 e 165.º, n.º 1, alínea i) da CRP (e art.º 4.º, n.º 3 da LGT). Acerca do critério da radicação local de determinados tributos, v. BVerfGE, 72, 330 (384, 385) (*Finanzausgleich I*); BVerfGE, 86, 148 (221, 232) (*Finanzausgleich II*).

<sup>82</sup> Pode inclusivamente verificar-se um fenómeno de concorrência tributária vertical naqueles casos em que (i) o ente central e os entes locais possuem competências para a cobrança de um mesmo tributo; (ii) quando os entes locais administrem um tributo (adicional) que depende da existência ou do objecto de um outro, de natureza estadual (central) ou ainda (iii) quando ambos os tributos possuem matérias colectáveis que têm algum tipo de conexão entre si (por exemplo, quando no cálculo de um imposto estadual se permite a dedução de outro, local).

orientativos das opções que envolvem autarquias locais. Deste modo, no momento largamente discricionário <sup>83</sup> em que o legislador pondera o tipo de impostos a atribuir às autarquias, deve ser observado que <sup>84</sup>:

(i) Em primeiro lugar, por razões de previsibilidade e melhor gestão de tesouraria, as autarquias locais devem evitar buscar receitas em impostos caracterizados por uma base móvel ou variável de incidência real (lucros empresariais, remunerações de trabalhadores independentes, mais-valias, actos de consumo corrente, etc.). Por conseguinte, ganha validade a ideia de que os impostos gerais sobre o rendimento (IRS ou IRC) ou sobre o consumo (IVA) deverão preferencialmente ser considerados receitas centrais <sup>85</sup>;

(ii) Em segundo lugar, e porque potenciadores da introdução de desigualdades entre os entes autárquicos, também devem ser evitados os impostos que assentem em bases de tributação desigualmente repartidas, como será o caso de impostos que tenham por referência os recursos naturais (gás natural, energia hidráulica, energia eólica, etc.);

(iii) Em terceiro lugar, também não é financeiramente aconselhável procurar receitas junto de impostos com propósitos redistributivos, na medida em que, além de investirem a autarquia em funções localmente incomportáveis (atribuição de subsídios genéricos, abonos, etc.), podem dar origem a efeitos negativos indesejáveis, pois são impostos que podem influenciar decisivamente as decisões de trabalhar, residir ou investir;

(iv) Finalmente, e em quarto lugar, por razões de sustentabilidade, devem ser evitados os impostos com custos administrativos de cobrança elevados, como é o caso, por exemplo, de muitos impostos sobre o consumo (combustíveis, álcool, etc.).

---

<sup>83</sup> Acerca da existência de conceitos indeterminados, margens decisórias de livre apreciação e espaços discricionários no âmbito da *Finanzverfassung*, cfr. BVerfGE, 72, 330 (391 e ss.) (*Finanzausgleich I*).

<sup>84</sup> Cfr. por exemplo, “*La finanza degli enti locali nella dottrina contemporanea*”, *Quaderni I.S.A.P.*, cit., 75; JOURMARD, Isabelle e KONGSRUD Per Mathis, “*Les relations financières ...*”, cit., 206 e BOUVIER, Michel, “*Autonomie fiscale locale...*”, cit., 30- 31.

<sup>85</sup> Mesmo a possibilidade de deixar às colectividades locais a latitude para determinar apenas a taxa destes impostos deve ser encarada com algumas cautelas, face à possibilidade de introdução de distorções nas trocas entre comunidades e ao possível incremento da evasão e a fraude fiscais.

Da conjugação destas coordenadas, resulta que a fiscalidade local deve preferencialmente ter por objecto o património imobiliário, pois os impostos sobre o património (IMI, por exemplo), além terem por referência a regra *da situação do bem*, de quase unânime aceitação — com a consequência de se suscitarem poucos conflitos positivos de tributação —, e de terem uma base quase fixa — que torna difícil a fuga ao pagamento — possuem a grande vantagem de tornar rentáveis os investimentos locais (na medida em que estes se materializem em aumentos de valor dos bens e, por essa via, aumentem o valor do imposto a cobrar) e de possibilitarem uma maior previsibilidade do valor a arrecadar. Ainda assim, não deve ser perdido de vista que, actualmente, e em face do tipo de investimento produtivo a realizar, a dependência dos impostos imobiliários pode-se revelar problemática, na medida em que as actividades comerciais, industriais e prestadoras apelativas de certas tecnologias (v.g., *internet*) não necessitam de locais fixos ou imobilizados para se desenvolverem.

Aliás, a este propósito — e sem querer deslocar em demasia o curso da retórica discursiva —, uma ideia-chave deve ser tida em consideração: o actual pensamento pós-moderno, se repercutido ao nível normativo, pode ter aqui implicações importantes. Basta pensar, como alguns sectores doutrinários, que a pulverização económico-sociológica e a mundialização das trocas financeiras favorecem a centralização<sup>86</sup>, na medida em que a mobilidade das bases de tributação implica distorções entre os entes locais, o que origina que muitas funções financeiras possam ou devam ser assumidas pelo Estado central.

### **3.2.2.2. A repartição do produto das receitas arrecadadas**

Problema diverso e de abordagem necessariamente posterior é o de saber como deve o produto das receitas arrecadadas (local ou centralmente) ser repartido entre os diversos entes públicos<sup>87</sup>. Com efeito, após o legislador constituinte ou ordinário definir e determinar quem cria, liquida e arrecada determinado tributo, deve procurar resolver o

---

<sup>86</sup> Neste sentido, JOUMARD, Isabelle e KONGSRUD Per Mathis, “Les relations financières entre l’État et les collectivités locales”, in *Révue économique de l’OCDE*, 36, 2003 /1, 186.

problema de saber a favor de quem o valor arrecadado vai ser imputado, e a este propósito, pode-se dizer que existem dois sistemas básicos de partição:

(i) Em primeiro lugar, pode-se estipular que cada um dos entes públicos (locais, sub-centrais e central) beneficia em exclusivo do produto das receitas que arrecada. Trata-se de um sistema de separação ou afectação integral (*Trennsystem*) que ganha maior operatividade quando existem competências infra-estaduais de cobrança, pois os entes locais liquidam e cobram certo tributo (v.g., imposto local) e posteriormente fazem suas as receitas provenientes do mesmo;

(ii) Em segundo lugar, pode-se estipular que, inicialmente, o tributo é cobrado por determinado ente público e, posteriormente, o respectivo produto é distribuído por vários destinatários ou beneficiários (*Verbundsystem*). Aqui, já se está em presença de um sistema de obtenção partilhada de receitas – podendo-se falar numa “fiscalidade partilhada” em oposição a uma “especialização fiscal”<sup>88</sup> — que tem funcionalidade nos ordenamentos financeiros em que existem competências centrais de cobrança, no âmbito dos quais as quantias são obtidas a um nível superior e depois repartidas de acordo com critérios vários, e onde os entes infra-estaduais como que participam num consórcio fiscal (*Steuerverbund*)<sup>89</sup>.

### **3.3. As insuficiências da autonomia financeira local e a necessidade de ajustamentos financeiros (perequação)**

Como se pode constatar, os constrangimentos à livre actuação financeira autárquica são assinaláveis, o que leva a que, necessariamente, se deva concordar com CASALTA NABAIS quando refere que autonomia financeira não é sinónimo de auto-suficiência económica<sup>90</sup>. Em poucas palavras: as autarquias não realizam as despesas que querem nem — mais importante — dispõem das receitas que querem. Além disso, também é importante assinalar uma ideia até agora ainda não referida: a de que a delimitação

---

<sup>87</sup> Cfr., uma vez mais, o nosso “A caminho de um federalismo fiscal? (...)”, cit., 473; INHESTER, Michael, “*Kommunaler Finanzausgleich im Rahmen der Staatsverfassung*”, cit., 35 e ss.; e ANASTOPOULOS, Jean, “*Finances publiques et fédéralisme*”, cit., 6 e ss.

<sup>88</sup> Assim, GILBERT, Guy, “*La spécialisation fiscale verticale: un point de vue d’économiste*”, RFFP, 38, 1992, 48.

<sup>89</sup> Cfr. ESSER, Sigrid, “*Il federalismo fiscale della germania occidentale...*” cit., 52.

geográfica das autarquias existentes motiva-se menos por critérios económico-financeiros e mais por critérios de natureza histórico-política, o que arrasta a consequência de que existem benefícios e custos externos ao seu âmbito geográfico.

Pois bem, por tais motivos, é imprescindível deslocar o discurso para o problema das insuficiências da tributação local e da necessidade de implementar ajudas financeiras<sup>91</sup> e de buscar mecanismos de redistribuição das receitas centralizadas.

Estamos a fazer referência ao que juridicamente pode assumir a designação de *perequação financeira* (*Finanzausgleich*, *perequazione*, *revenue-sharing*, *fondos de compensación*), materializada num conjunto de actos jurídicos que se assumem, não como actos discricionários do Estado, mas antes como a materialização de um verdadeiro imperativo constitucional — um compromisso político entre as diversas instâncias estaduais<sup>92</sup> —, de modo a que os entes locais possam dispor de receitas estáveis e independentes da vontade aleatória do Ente central. Neste contexto, refere a Carta Europeia de Autonomia Local (CEAL) que:

A protecção das autarquias locais financeiramente mais fracas exige a implementação de processos de perequação financeira ou de medidas equivalentes destinadas a corrigir os efeitos da repartição desigual das fontes potenciais de financiamento, bem como dos encargos que lhes incumbem. Tais processos ou medidas não devem reduzir a liberdade de opção das autarquias locais no seu próprio domínio de responsabilidade<sup>93</sup>.

Aos contornos deste instituto dedicaremos a parte seguinte do presente trabalho.

## II

### As transferências financeiras para as autarquias locais

#### 1. A imposição constitucional de perequação

---

<sup>90</sup> Assim, CASALTA NABAIS, José, “O regime das finanças locais em Portugal”, cit., 25.

<sup>91</sup> Acerca das ajudas não financeiras ou “ajudas administrativas” (*Verwaltungshilfe*: v.g., cedência de pessoal, cedência de meios) cfr. SCHEYTT, Oliver, “*Verwaltungshilfe für die Kommunen in den neuen Ländern der Bundesrepublik Deutschland*”, AfK, 30/1991-I, 3 e ss.

<sup>92</sup> Assim, v. a *abweichende Meinung* do juiz Niebler in BVerfGE, 72, 330 (424) (*Finanzausgleich I*).

<sup>93</sup> Cfr. art.º 9.º, N.º 5 da CEAL

Para efeitos deste trabalho, utilizaremos o termo *perequação*<sup>94</sup> como significativo de uma correcção do sistema inicial de divisão de recursos financeiros entre entes públicos, mediante a redistribuição dos meios em função inversa à respectiva capacidade financeira<sup>95</sup>. Trata-se, em termos práticos, de reconhecer a existência da necessidade de ajustes financeiros, motivados por uma deficiente ou exígua distribuição de recursos por parte dos mecanismos de mercado.

Contudo, importa desde já salientar que não estamos em presença de um instituto com alcance meramente financeiro, na medida em que não se trata de uma mera técnica de distribuição de recursos públicos; muito mais do que isso, é a expressão de um verdadeiro princípio materialmente constitucional – o princípio da solidariedade entre os entes públicos territoriais, decorrente do princípio da unidade do Estado<sup>96</sup>. Neste sentido — e não perdendo de vista que a estrutura constitucional do Estado não reconhece apenas direitos, mas impõe igualmente deveres<sup>97</sup> —, se pode dizer que a perequação, longe de se materializar num conjunto de actos de atribuição voluntária e caritativa de dinheiros, deve antes ser encarada como um verdadeiro dever baseado nas imposições constitucionais<sup>98</sup>, através do qual os entes financeiramente mais capazes devem auxiliar os financeiramente mais desfavorecidos<sup>99</sup>, com o objectivo, não de atingir uma total igualização financeira, mas somente de reduzir as assimetrias e colocá-los a todos em situação financeiramente equivalente<sup>100</sup>.

Também com base nessas imposições constitucionais, é possível distinguir dois tipos de perequação, em ordem às receitas públicas<sup>101</sup>: a perequação vertical (*vertikaler*

---

<sup>94</sup> Para uma evolução histórico-empírica e doutrinal do conceito, v. INHESTER, Michael, “*Kommunaler Finanzausgleich im Rahmen der Staatsverfassung*”, cit., 27 e ss.; SCHMITZ, Erich, “*Finanzierungs-, Verwaltungs-, und Gesetzgebungskompetenzen...*”, cit., 98 e ss.. Cfr., ainda, HOFFMANN- MARTINOT, Vincent, “*Finances et pouvoir local ...*”, cit., 96,

<sup>95</sup> Assim, em sentido próximo, HERTZOG, Robert, “*A propos de la péréquation dans les finances locales*”, RFFP, 34, 1991, 58.

<sup>96</sup> Assim, v., embora naturalmente em referência à unidade no quadro do Estado federal, BVerfGE, 72, 330 (386) (*Finanzausgleich I*) e BVerfGE, 86, 148 (214) (*Finanzausgleich II*). Neste último acórdão pode mesmo ler-se:

“*Die bündische Prinzip ist zugleich Grundlage und Grenze der Hilfeleistungspflichten*”.

<sup>97</sup> Assim, BVerfGE, 1, 117 (131) (*Finanzausgleichsgesetz*) e BVerfGE, 86, 148 (265) (*Finanzausgleich II*).

<sup>98</sup> Assim, ESSER, Sigrid, “*Il federalismo fiscal della germania occidentale...*” cit., 49

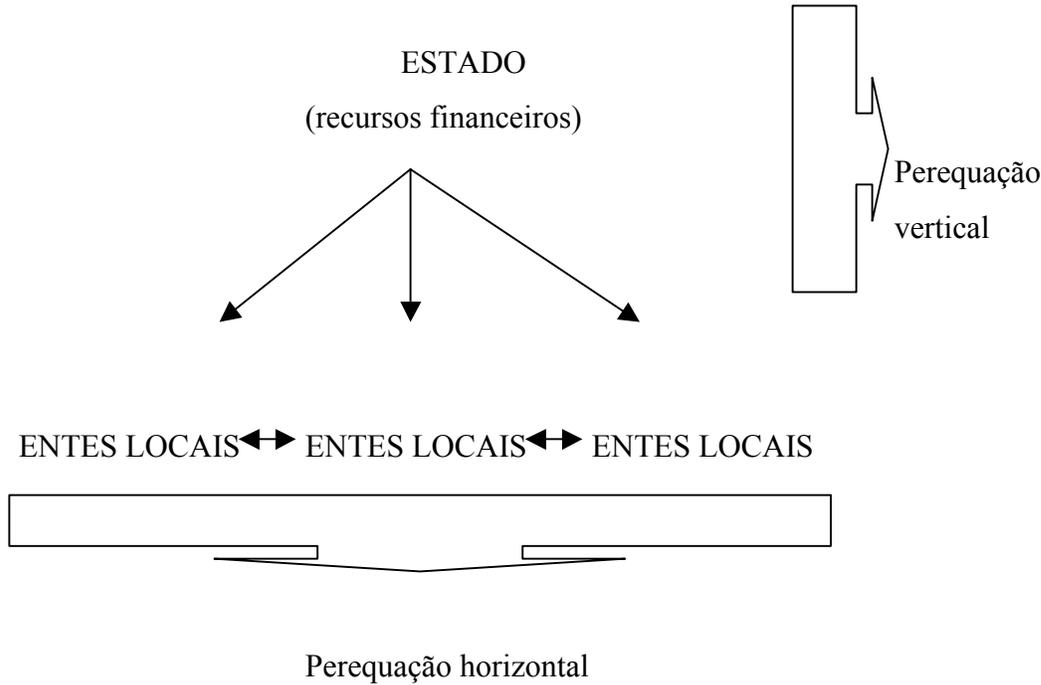
<sup>99</sup> Cfr. BVerfGE, 8, 11 (138) (*Volksbefragung Hessen*).

<sup>100</sup> Assim, BVerfGE, 86, 148 (214, 215) (*Finanzausgleich II*).

<sup>101</sup> V. SACHS, Michael (org.), “*Grundgesetz Kommentar*”, 2.<sup>a</sup> ed., C. H. Beck, München, 1999, observações prévias ao art.º 104.º - A, 29 e ss.; MAUNZ, Theodor, ZIPPELIUS, Reinhold, “*Deutsches Staatsrecht*”, cit., 393 e ss.; HOFFMANN- MARTINOT, Vincent, “*Finances et pouvoir local...*”, cit., 97.

*Finanzausgleich*), que procura resolver o problema da repartição de recursos entre o ente maior e os entes locais, e a perequação horizontal (*horizontaler Finanzausgleich*), que procura resolver o problema da repartição de recursos entre os diversos entes locais <sup>102</sup>.

Esquemáticamente, teríamos (Fig. I):



(Fig. I)

A este respeito, e como muito bem acentua o *Bundesverfassungsgericht*, é importante notar que a perequação horizontal é um instituto jurídico-financeiro autónomo, e não uma mera continuação da perequação (= distribuição) vertical, efectuada com outros meios, devendo-se nomeadamente ter em atenção a introdução de mecanismos diversos de correcção das ainda persistentes assimetrias financeiras entre os entes infra-estaduais <sup>103</sup>.

<sup>102</sup> Cfr. MAUNZ, Theodor, ZIPPELIUS, Reinhold, “*Deutsches Staatsrecht*”, cit., 393; BVerfGE, 1, 117 (119) (*Finanzausgleichsgesetz*); BVerfGE, 72, 330 (383) (*Finanzausgleich I*); BVerfGE, 86, 148 (214 e ss.) (*Finanzausgleich II*).

<sup>103</sup> Cfr. BVerfGE, 86, 148 (213) (*Finanzausgleich II*), onde se pode ler:

“(…) *Ist die horizontaler Finanzausgleich unter den Ländern nicht einfach eine Fortsetzung der vertikalen Steuerverteilung mit anderen Mitteln*”

Em termos muito gerais, pode-se dizer que a perequação financeira prossegue objectivos relacionados com quatro motivações distintas <sup>104</sup>:

- (i) Em primeiro lugar, motivações relacionadas com uma igualdade em sentido objectivo, ao procurar corrigir os desequilíbrios entre os próprios entes locais. Com efeito, na medida em que os interesses financeiros dos diversos entes territoriais podem contrastar entre si — nomeadamente porque existem externalidades ligadas à tributação e à prestação de serviços públicos <sup>105</sup>— e porque cada um deles está envolvido por um *cosmos* diferente (demografia, topografia, clima, etc.), pode-se afirmar que os esquemas perequativos constituem um regulador e nivelador de interesses institucionais contrastantes <sup>106</sup>;
- (ii) Em segundo lugar, motivações relacionadas com uma igualdade em sentido subjectivo, ao visar assegurar a correcção de assimetrias e a igualdade efectiva entre os cidadãos e empresas de todo o país;
- (iii) Em terceiro lugar, motivações relacionadas com a eficiência da máquina administrativa, pois, numa certa perspectiva, contribui para a produção de serviços públicos locais de nível equivalente;
- (iv) Finalmente, em quarto lugar, a consideração de certos bens locais como “bens preferentes” por parte da Administração central, nomeadamente por esta pretender que certos grupos minoritários possam ter acesso a um nível mínimo de utilidades proporcionadas por determinado tipo de bens (arte, espectáculos, desporto, etc.), motivando assim uma interferência nos modelos de consumo que espontaneamente se gerariam nas comunidades locais <sup>107</sup>.

Ainda assim, deve ser assinalado que alguns inconvenientes têm sido apontados a tais esquemas, procurando-se evitar uma *obsessão da perequação* <sup>108</sup>: por um lado, ao fazer depender certas transferências de impostos centrais determinados (impostos gerais sobre o rendimento ou sobre o consumo), além de se centralizar as instâncias de adminis-

---

<sup>104</sup> Cfr. HERTZOG, Robert, “*A propos de la péréquation...*”, cit., 58; ANASTOPOULOS, Jean, “*Finances publiques et fédéralisme*”, cit., 9.

<sup>105</sup> Cfr. OATES, Wallace, “*Fiscal federalism*” cit., 71.

<sup>106</sup> V. ESSER, Sigrid, “*Il federalismo fiscale della germania occidentale...*” cit., 49 e 55; HOFFMANN-MARTINOT, Vincent, “*Finances et pouvoir local...*”, cit., 97.

<sup>107</sup> Cfr. GARCÍA VILLAREJO, A. e SALINAS SÁNCHEZ, J., “*Manual de hacienda pública...*”, cit., 571.

tração financeira, contribui-se em larga medida para uma tendência de unificação do sistema fiscal, pois sem tais impostos os fluxos financeiros não funcionam. Por outro lado, sob o ponto de vista económico, pode suceder que a perequação actue como um mecanismo descontrolador em relação à actividade produtiva autárquica, pois pode ser encarado como um convite ao despesismo. Não se deve perder de vista que as dotações do Estado central devem servir para ajudar a financiar os bens públicos locais, mas não para financiar despesas suplementares decididas pelo ente local. De resto, como já se observou, um princípio fundamental deve ser observado nesta matéria: o custo de toda a decisão sobre despesas locais deve ser suportado ao nível local.

## **2. Sistematização dos principais instrumentos perequativos**

Em termos de estudo analítico, um adequado conhecimento do fenómeno perequativo depende do domínio de um arsenal linguístico conveniente e estruturado. Tal passa, nomeadamente, por estabelecer uma tipologia abstracta suficientemente sugestiva e esclarecedora dos instrumentos utilizados, e pela confrontação entre tal tipologia abstractamente fixada e as soluções positivas que o legislador encontra para dar satisfação às necessidades que se lhe deparam nesta matéria.

Assim sendo, procuremos identificar os principais modos de estabelecimento de esquemas de perequação, tendo presente que apenas iremos ter por referência principal, de ora em diante, as autarquias locais no Ordenamento português, nos contornos definidos e delimitados pelo legislador constituinte e pelo Tribunal constitucional.

### **2.1. Quanto aos actores: instrumentos de eficácia horizontal e de eficácia vertical**

Do ponto de vista dos sujeitos intervenientes, os instrumentos de perequação podem designar-se por verticais — que se efectivam entre actores que integram diversos níveis de decisão política — ou horizontais — entre actores que integram o mesmo nível

---

<sup>108</sup> Assim, ANASTOPOULOS, Jean, “*Finances publiques et fédéralisme*”, cit., 12.

de decisão política <sup>109</sup>. Em termos práticos e tendo por referência o Ordenamento constitucional português, os instrumentos verticais de perequação são aqueles que se efectivam, por exemplo, mediante atribuições do ente central (Estado) a favor dos entes locais (autarquias locais) <sup>110</sup>, ao passo que os instrumentos horizontais de perequação são aqueles que se efectivam, por exemplo, mediante transferências financeiras entre entes locais (transferências inter-municipais).

Deve-se notar que esta classificação dos instrumentos perequativos não se confunde com a do fenómeno perequativo em si, também ele vertical ou horizontal. Com efeito, se é verdade que a perequação vertical se efectiva sempre por instrumentos verticais, a perequação horizontal, tanto se pode efectivar com uns como com outros, na medida em que se pode admitir que os problemas de repartição de receitas entre autarquias do mesmo grau tanto se podem enfrentar com recurso a dotações (orçamentais) estaduais como transferências intra-municipais.

## **2.2. Quanto ao enquadramento normativo: instrumentos vinculados e discricionários**

Tendo em atenção um critério atendedor do tipo de moldura normativa que baliza o financiamento perequativo, pode-se falar em instrumentos vinculados e em instrumentos discricionários. No primeiro caso — designados por *dotações* —, tal moldura é fixada imperativamente por acto normativo superior, num duplo sentido: em termos de criação (isto é, o financiamento apenas pode surgir quando tenha origem Constitucional ou legal) e em termos de conformação do conteúdo (o respectivo teor, montante, critérios e condições de atribuição, etc. <sup>111</sup> devem estar obrigatoriamente fixados naqueles actos) <sup>112</sup>; no

---

<sup>109</sup> Cfr., a respeito, ESSER, Sigrid, “*Il federalismo fiscale della germania occidentale...*” cit., 50.

<sup>110</sup> Cfr. SOUSA FRANCO, A. L., “Finanças do sector público...” cit., 528 e ss. e CASALTA NABAIS, José, “O regime das finanças locais em Portugal”, cit., 46 e ss.

<sup>111</sup> Naturalmente que a escolha dos critérios de atribuição de financiamento por parte do legislador pode ser ela própria vinculada — porque imposta constitucionalmente — ou sujeita a discricionariedade (*legislativa*, bem entendido), caso em que será o órgão legiferante a seleccioná-los de acordo com a sua liberdade de conformação. Num caso ou no outro, podemos estar a falar de critérios de natureza bastante heterogénea, que se prendam com dimensões demográficas (número de habitantes ou de dormidas em estabelecimentos hoteleiros ou similares), geográficas (condições climatéricas, amplitude altimétrica, área, litoralidade ou interioridade), ambientais (referência a áreas de paisagem protegida), etc. Cfr., a respeito e por exemplo, art.º 26.º, n.º 1 da LFL. V., ainda, BVerfGE, 86, 148 (223 e ss. e 239 e ss.) (*Finanzausgleich II*). Acerca da

segundo caso — *subvenções* —, tal moldura é deixada ao critério da vontade do agente (administrativo) concedente que, de tal modo, poderá ou não atribuir o auxílio financeiro e poderá determinar mais ou menos livremente o correspondente conteúdo <sup>113</sup>.

No que diz respeito aos instrumentos vinculados e particularmente no que se refere ao seu conteúdo, a vinculação jurídica à lei pode ser absoluta, no sentido de não serem atribuídas quaisquer prerrogativas conformadoras ao ente destinatário, atribuindo-se um montante obrigatório e invariável; ou pode ser dada a este uma margem de conformação (*vinculação relativa*) — dentro dos limites e balizas legais — do montante concreto da receita a receber, permitindo-lhes, por exemplo, renunciar a certas quantias — em favor, por exemplo, dos contribuintes residentes na respectiva área ou de outros entes territoriais (reforçando a solidariedade inter-municipal) — ou escolher livremente, dentro de uma moldura pré- estabelecida, a percentagem da respectiva participação a que têm direito na matéria colectável, na colecta ou no produto arrecadado de determinado imposto estadual. Em todo o caso, parece indubitável que tal margem de conformação não transforma um instrumento vinculado em discricionário, na medida em que a regra continua a ser a da fixação abstracta dos parâmetros por parte do legislador. Aliás, acrescente-se que, por motivações relacionadas com a equidade e justiça distributiva, o legislador aqui em causa é o legislador nacional (não o sub-central ou regional), pois apenas este estará em condições de “corrigir desigualdades” e compensar entes locais com maiores carências <sup>114</sup>.

Já no que concerne aos instrumentos discricionários (subvenções, subsídios), e em face das exigências motivadas pelo princípio constitucionais da igualdade e da coesão e solidariedade intra-municipais, e a “especial preocupação em repudiar os meios ou instrumentos de que o poder central tradicionalmente se servira para controlo dos entes locais”, a regra deverá ser a sua tendencial proibição. Este ancoramento constitucional, de resto, permite afirmar que estamos em presença de uma “opção legislativa fundamental

---

imposição constitucional de estabelecimento de critérios claros e aplicáveis a longo prazo, v. BVerfGE, 101, 158 (215 e ss.) (*Finanzausgleich III*).

<sup>112</sup> V., a respeito, CASALTA NABAIS, José, “O regime das finanças locais em Portugal”, cit., 47.

<sup>113</sup> Cfr. SOUSA FRANCO, A. L., “Finanças do sector público...” cit., 535 e ss. e CASALTA NABAIS, José, “O regime das finanças locais em Portugal”, cit., 51.

<sup>114</sup> Cfr., neste sentido, acórdão do TC n.º 82/86, in DR, I, 2 de Abril de 1986.

que (...) não deixa margem para dúvidas no sentido da sua qualificação como «princípio fundamental» do regime das finanças locais”<sup>115</sup>.

Contudo, pode-se admitir que determinados tipos subvencionais não violem os princípios acima referidos<sup>116</sup>, desde que se relacionem com projectos de interesse nacional com impacto autárquico, ou destinem a acorrer a situações materialmente graves, onerosas, e excepcionais sob o ponto de vista da sua ocorrência. Em todo o caso, à sua concessão deve ser dada a adequada publicidade e deve respeitado o prévio (e necessário) enquadramento legal<sup>117</sup>.

### 2.3. Quanto ao modo de concessão: automáticos e solicitados

De um ponto de vista da sua efectivação procedimental, os instrumentos perequativos podem-se classificar em automáticos ou em solicitados. Os primeiros são os que resultam directa e imediatamente do acto normativo que os institui; os segundos são os que dependem de uma actuação do ente local destinatário (pedido, requerimento, solicitação), conducente à sua atribuição.

Em regra, os financiamentos verticais automáticos encontram-se desde o início do ano previstos no orçamento do Estado e são objecto de transferência obrigatória e periódica a favor da autarquia, embora a periodicidade possa ser variável (mensal, trimestral, semestral, etc.). Por seu lado, os financiamentos verticais não automáticos, embora também tenham, ou devam ter, o respectivo montante total e abstracto fixado desde o início do ano financeiro no orçamento, apenas se efectivam após o destinatário ter solicitado ou requerido a sua concessão, transformando-se assim num financiamento concreto. Recorrendo a um exemplo, em referência a este último caso: o Estado inscreve no respectivo orçamento uma verba destinada a custear despesas autárquicas extraordinárias com fogos

---

<sup>115</sup> Assim, acórdão do TC n.º 631/99, in DR, I, 28 de Dezembro de 1999 e, ainda, *Sentenzas da Corte Costituzionale* n.º s 16/2004, de 10 de Janeiro de 2004 e 49/2004, de 20 de Janeiro de 2004, disponíveis em <http://www.cortecostituzionale.it>. Cfr., por último, CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A., “Direito das autarquias locais”, cit., 288-289 e art.º 9.º, n.º 7 da CEAL.

<sup>116</sup> Cfr. BVerfGE, 72, 330 (388) (*Finanzausgleich I*) e BVerfGE, 86, 148 (267) (*Finanzausgleich II*).

<sup>117</sup> Cfr., a propósito, “Finanças locais - 2004”, Região Autónoma dos Açores – Vice-presidência do Governo (Direcção regional de organização e administração pública), 2005, disponível em <http://www.vpgr.azores.gov.pt>. V., ainda, parecer da PGR n.º 156/2002, DR, II 11 de Julho de 2003.

florestais, ficando a respectiva entrega dependente da candidatura das autarquias interessadas.

É importante sublinhar que esta tipologia classificatória, embora afim, não se não se confunde com a que distingue os instrumentos perequativos em vinculados e discricionários. Com efeito, se é verdade que os instrumentos automáticos são vinculados — pois a vontade do Estado-concedente (administração pública, que não se confunde com o Estado criador-legislador) não releva — também não deixa de ser verdade que os instrumentos solicitados tanto podem ser vinculados (o Estado-administração é obrigado a conceder) como discricionários (o Estado-administração não é obrigado a conceder).

## **2.4. Quanto ao conteúdo**

### **2.4.1. Instrumentos directos e indirectos**

A atribuição de dotações financeiras por parte do Estado aos entes locais pode ser feita de um modo directo, mediante a atribuição a estes de determinadas quantias pecuniárias líquidas, ou de um modo indirecto, assumindo-se encargos destes<sup>118</sup>, ou renunciando-se a créditos que esse mesmo Estado sobre eles tenha. Pense-se, por exemplo, numa situação em que as autarquias são devedoras ao Estado de quantias líquidas derivadas do fornecimento de energia eléctrica ou de gás natural, e em que este último “perdoa” a dívida. Naturalmente que se está aqui em presença de uma forma de ajuda financeira encoberta ou dissimulada, que pode, com muita probabilidade, escapar aos mecanismos normais de controlo financeiro (políticos, administrativos ou jurisdicionais).

No desenvolvimento deste trabalho, teremos apenas como referência os meios directos de financiamento (que, como vimos, no caso de serem vinculados, se designam por “dotações”).

Do ponto de vista da conformação do respectivo quantitativo, os instrumentos directos de perequação podem ser graduados ou de quantia fixa. Os primeiros podem ter um montante variável e podem ser atribuídos quer em função do volume de despesas,

---

<sup>118</sup> Cfr. acórdão do TC n.º 631/99, in DR, I 28 de Dezembro de 1999 e BVerfGE, 1, 117 (120) (*Finanzausgleichsgesetz*).

quer em função do volume de receitas, seja numa perspectiva *ex-ante* (despesas ou receitas que se estima realizar) seja numa perspectiva *ex-post* (despesas ou receitas que efectivamente se realizaram). Um exemplo de um financiamento vertical, vinculado e graduado *ex post*: uma dotação obrigatória concedida às autarquias, quantificada em função de uma determinada percentagem de certa receita efectivamente arrecadada (v.g., um imposto geral); outro exemplo, agora determinado *ex ante*: uma dotação atribuída em função das despesas que se estima realizar no alargamento do parque escolar local.

#### **2.4.2. Instrumentos condicionados e incondicionados**

Ainda tendo em atenção o conteúdo, mas de acordo com um outro ponto de vista, pode-se falar em dotações condicionadas e incondicionadas, consoante, claro está, a sua atribuição esteja ou não sujeita a condição. Naturalmente que, estando-o, existe uma acrescida obrigação de conformidade legislativa e administrativa.

A aposição de cláusulas acessórias sob a forma de condição — por parte do ente financiador e vinculativas do ente financiado — pode ter por objecto quer os próprios pressupostos da atribuição financeira, quer os fins a que a mesma se destina <sup>119</sup>. No primeiro caso, o Estado faz depender a atribuição das dotações da ocorrência de determinadas circunstâncias ou do preenchimento por parte da Autarquia local de determinadas características, sem as quais tal atribuição não se verifica (condições patrimoniais ou de tesouraria, situação de interioridade, localização de montanha, fracas acessibilidades, índices de pobreza, etc.); no segundo caso — em que estamos verdadeiramente perante uma condição em sentido jurídico (*condição resolutiva*, bem entendido) —, a dotação é atribuída a qualquer ente local — independentemente das suas características — desde que este as utilize em determinadas aplicações (ensino, saúde, vias de comunicação, etc.).

#### **2.4.3. Instrumentos consignados e globais**

Ainda no que diz respeito ao conteúdo, os financiamentos verticais vinculados podem revestir uma dupla configuração: por um lado, podem-se materializar em dotações

---

<sup>119</sup> V., a respeito, OATES, Wallace, “*Fiscal federalism*” cit., 93.

globais ou em bloco (*block Grants*), destinadas a financiar quaisquer necessidades, de carácter geral ou não, em grande parte caracterizadas pela discricionariedade dos entes destinatários no que respeita à escolha dos fins <sup>120</sup>; por outro lado, podem-se traduzir em dotações obrigatoriamente afectas à prossecução de fins pré-determinados, caso em que o destinatário, naturalmente, não disporá de qualquer poder conformador no sentido de escolher as necessidades a financiar e as despesas a efectuar (dotações ou financiamentos consignados). As dotações consignadas são, por conseguinte, dotações condicionadas quanto ao fim, embora nem todas estas últimas se possam considerar consignadas. Na verdade, podem existir fundos dotados que estejam destinados a ser gastos em determinado segmento de despesa (despesas sociais, infra-estruturas rodoviárias, etc.), sem que esteja especificada a despesa ou conjunto de despesas em concreto. Sendo a dotação consignada, caso o município não realize despesa elegível de montante pelo menos igual à verba que lhe foi afectada, no ano subsequente pode ser penalizado, seja não recebendo quantia alguma, seja vendo deduzida à verba a que teria direito nesse ano a diferença entre o que recebeu no ano transacto e o que efectivamente gastou <sup>121</sup>.

Estamos aqui em presença de um modo de dar expressão a uma política de bens preferentes, no âmbito da qual o sujeito que financia especifica, de acordo com os seus critérios e valorações próprias, o bem público ou semi-público em que o dinheiro há-de ser gasto.

Como se compreende, o principal argumento contra a utilização de instrumentos consignados reside na possibilidade de violação quer da autonomia política quer da autonomia de tesouraria (interferência na selecção das despesas) do destinatário <sup>122</sup>. Contudo,

---

<sup>120</sup> V. FERNANDEZ JUNQUERA, Manuela, “*La hacienda local en un Estado federal (Un estudio de Derecho comparado)*”, Marcial Pons, Madrid, 1994, 77.

<sup>121</sup> Cfr. art.º 28.º, n.º 2 da LFL

<sup>122</sup> GARCÍA VILLAREJO, A. e SALINAS SÀNCHEZ, J., “*Manual de hacienda pública...*”, cit., 574. Com o problema referido no texto, não deve ser confundido o da consignação de receitas autárquicas a fins determinados pelo Estado. V., a respeito deste último problema, CASALTA NABAIS, José, “O regime das finanças locais em Portugal”, cit., 26 e, ainda o acórdão do TC n.º 452/87, in DR, I, 2 de Janeiro de 1988, onde se pode ler:

“A regra será, pois, a de que os órgãos autárquicos têm liberdade para dispor das receitas da autarquia, designadamente das que provierem da gestão do seu património ou forem cobradas pela utilização dos seus serviços. (...) O que acaba de dizer-se não exclui que o legislador possa afectar certas receitas autárquicas a determinadas das suas despesas. Essa afectação de receitas é constitucionalmente admissível, respeitados que sejam certos limites - limites que decorrem da necessidade de deixar sempre intocado o núcleo essencial da autonomia e da inadmissibilidade de proceder à afectação de receitas, desnecessária ou injustificadamente, ou, ainda, em termos desproporcionados. E, assim, não será de admitir uma afectação de re-

estamos em crer que tal violação apenas sucederá quando a afectação respectiva despreze o princípio da proporcionalidade (adequação, necessidade e ponderação quantitativa) e coloque a autarquia numa situação de absoluta prisão financeira.

## **2.5. Quanto à duração: instrumentos periódicos e não periódicos**

Por último, sob o ponto de vista temporal, podem existir dotações que, previsivelmente, se repetirão em todos os períodos financeiros (ou em grande número destes, como, por exemplo, as que se destinam a custear despesas inerentes ao funcionamento da máquina administrativa autárquica) e dotações que, com toda a probabilidade, não se tornarão a efectuar nos períodos financeiros seguintes (dotações para fazer face às despesas inerentes a uma catástrofe, à realização de um evento, à construção de um monumento, etc.)<sup>123</sup>. Terminologicamente, reserva-se a designação de dotações periódicas para as primeiras e não periódicas para as segundas (que, naturalmente, poderão revestir natureza condicionada ou não condicionada; consignada ou global).

No âmbito das dotações não periódicas ganham particular relevo as chamadas transferências compensatórias<sup>124</sup>, nomeadamente as suas duas espécies mais correntemente utilizadas: as transferências compensatórias por despesas novas (ou novas competências) e as transferências compensatórias por menos valias fiscais (motivadas pela supressão de impostos, desagravamentos, isenções, exonerações, etc.).

## **3. Regime Normativo de alguns instrumentos perequativos**

Após a referência abstracta aos diversos instrumentos que podem ser utilizados no intuito de prossecução de finalidades de perequação, procuremos averiguar qual a configuração que tais instrumentos têm em concreto. Tal será conseguido, por razões de comodidade expositiva, através da delimitação da análise ao Ordenamento normativo por-

---

ceitas sistemática - uma afectação de receitas tal que vá atingir o núcleo essencial da autonomia. E, do mesmo passo, será constitucionalmente ilegítima uma afectação de receitas sem qualquer justificação ou fundamento material ou que se revele excessiva”.

<sup>123</sup> Cfr. MUSGRAVE, Richard, “*Fiscal federalism*”, cit., 167.

<sup>124</sup> V. GUENGANT, Alain, “*Les transferts financiers*”, RFFP, 38, 1992, 58; BOUVIER, Michel, “*Autonomie fiscale locale...*”, cit., 31.

tuguês. Dentro deste, iremos debruçar a nossa atenção sobre os instrumentos de natureza vertical, directos e que tenham as autarquias locais como destinatários, o que significa que ficam arredados do discurso quer os instrumentos de natureza horizontal — entre autarquias — quer os instrumentos verticais cujo destinatário sejam as regiões autónomas.

Na maior parte dos casos que iremos referir, os montantes das respectivas transferências financeiras são anualmente objecto de inscrição na lei do Orçamento do Estado e transferidos de acordo com a regra da utilização por duodécimos — no caso dos municípios — ou trimestralmente — no caso das freguesias <sup>125</sup>.

### **3.1. Instrumentos vinculados**

#### **3.1.1. Condicionados**

##### **a) O fundo de coesão municipal**

O fundo de coesão municipal (FCM) consiste numa transferência financeira do Estado para os municípios menos desenvolvidos — entendidos como aqueles onde existem situações de desigualdade relativamente a determinadas médias nacionais — e que, no quadro da finalidade genérica de equilíbrio financeiro horizontal e promoção da correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau, tem como objectivo o reforço da coesão municipal e a correcção das assimetrias existentes entre eles e os restantes <sup>126</sup>. Trata-se, como bem se entende, de um instrumento financeiro condicionado quanto aos seus pressupostos porque, com o actual recorte normativo, nem todos os municípios poderão dele beneficiar, prevendo-se que aqueles que tenham maior capitação de receitas sejam “contribuintes líquidos” <sup>127</sup>.

Sob o ponto de vista do seu quantitativo, esta transferência é composta por dois sub-valores, distribuídos de acordo com fórmulas objectivas:

- (i) Em primeiro lugar, a denominada *compensação fiscal* (CF), destinada aos municípios que arrecadem determinadas receitas fiscais (v.g., impostos muni-

<sup>125</sup> Cfr. art.º 25.º, n.ºs 1 e 2 e 31.º, n.ºs 1 e 2 da LFL.

<sup>126</sup> Cfr. art.ºs 7.º, n.º 3 e 23.º, n.º 1 da LFL.

<sup>127</sup> Cfr. art.º 21.º, n.º 3.

cipais) em valor inferior a determinado indicador objectivo relativo a médias nacionais <sup>128</sup>,

(ii) Em segundo lugar, a denominada *compensação por desigualdade de oportunidades* (CDO), destinada a certos municípios com o objectivo de compensar “a diferença de oportunidades decorrente da desigualdade de acesso a condições necessárias para poderem ter uma vida mais longa, com melhores níveis de saúde, de conforto, de saneamento básico e de aquisição de conhecimentos” <sup>129</sup>.

Esta transferência, juntamente com o fundo de coesão municipal (FCM), dá corpo à mais significativa transferência do Estado a favor das autarquias – o fundo de equilíbrio financeiro (FEF) <sup>130</sup>, que na sua globalidade equivale a 25,3% da média aritmética simples da receita proveniente dos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS), sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC) e sobre o valor acrescentado (IVA).

## **b) O fundo social municipal**

O fundo social municipal (FSM) é um instrumento de financiamento vinculado e condicionado quanto aos fins. Trata-se de uma transferência financeira do orçamento do Estado consignada ao financiamento de despesas determinadas, relativas a atribuições e competências dos municípios associadas a funções sociais, nomeadamente na educação, na saúde ou na acção social <sup>131</sup>, abrangendo as despesas relativas às competências transferidas da administração central para os municípios em tais domínios <sup>132</sup>. A actual LFL considera como despesas elegíveis para financiamento através do FSM, por exemplo, as de funcionamento corrente de creches, jardins de infância, escolas, centros de saúde e lares ou centros de dia para idosos; as relativas a professores, monitores e outros técnicos com funções educativas de enriquecimento curricular; as respeitantes a programas municipais de cuidados de saúde continuados e apoio ao domicílio; de funcionamento de pro-

---

<sup>128</sup> Cfr. art.º 27.º, n.º 1.

<sup>129</sup> Cfr. art.º 23.º, n.º 2.

<sup>130</sup> Cfr. art.º 21.º da LFL.

<sup>131</sup> Cfr. art.º 24.º, n.º 1.

gramas de acção social de âmbito municipal no domínio do combate à toxicod dependência e da inclusão social <sup>133</sup>.

É importante salientar que a transferência financeira — recorde-se: sempre afecta a um delimitado domínio — tanto pode revestir uma natureza genérica, como pode encontrar-se consignada à realização de determinadas despesas, caso em que se verifica uma dupla obrigação de observância de condição: em primeiro lugar, afectar o produto da transferência ao domínio a que esta respeita (educação, saúde, acção social) e, em segundo lugar, afectá-lo à despesa em concreto consignada (melhoramento do parque escolar, aquisição de um autocarro de transporte de crianças, prestação de serviços alimentares, etc.). Neste caso, se o município não realizar a despesa em causa em montante pelo menos igual à verba que lhe foi afectada, “no ano subsequente é deduzida à verba a que teria direito ao abrigo do FSM a diferença entre a receita de FSM e a despesa correspondente” <sup>134</sup>.

Essa transferência, de montante quantificado em função das despesas mencionadas, é fixada anualmente na LOE e é distribuída proporcionalmente por cada município, de acordo com determinados indicadores objectivos (número de inscrições de crianças e jovens nos estabelecimentos de educação pré-escolar e ensino básico de cada município; número de utentes inscritos na rede de saúde municipal; e número de utentes e beneficiários das redes municipais de creches, jardins de infância, lares, centros de dia e programas de acção social municipal) <sup>135</sup>.

### 3.1.2. Incondicionados

Na actual LFL, o FGM, o FFF e a participação fixa no IRS são exemplos dos instrumentos vinculados incondicionados, sem conformação por parte do destinatário (autarquia local), enquanto a participação variável no IRS já é um exemplo dos instrumentos em que existe tal possibilidade de conformação.

---

<sup>132</sup> Cfr. art.º 55.º, n.º 2.

<sup>133</sup> Cfr. art.º 24.º, n.ºs 2 e 3.

<sup>134</sup> Cfr. art.º 28.º, n.º 2.

<sup>135</sup> Cfr. art.º 28.º, n.º 1.

## **a) A favor dos municípios**

### **α) o fundo geral municipal**

O fundo geral municipal (FGM) é uma transferência financeira que visa “dotar os municípios de condições financeiras adequadas ao desempenho das suas atribuições em função dos respectivos níveis de funcionamento e investimento”<sup>136</sup>. Com esta configuração, pode-se afirmar que estamos em presença de um instrumento perequativo de natureza marcadamente administrativa, no que diz respeito às suas finalidades.

O seu quantitativo é distribuído de uma forma não discricionária (vinculada), em função dos seguintes critérios imperativamente fixados<sup>137</sup>:

- 5% igualmente por todos os municípios;
- 65% na razão directa da população (ponderada) residente e da média diária de dormidas em estabelecimentos hoteleiros e parques de campismo, sendo a população residente das Regiões Autónomas ponderada pelo factor 1.3<sup>138</sup>;
- 25% na razão directa da área ponderada por um factor relativo à amplitude altimétrica do município;
- 5% na razão directa da área afecta à Rede Natura 2000 e da área protegida.

Como já vimos, constitui uma parte do FEF.

### **β) a participação no IRS**

Outro instrumento perequativo incondicionado a favor dos municípios consiste numa participação (fixa, invariável) de 2% no IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respectiva circunscrição territorial, calculada sobre a respectiva colecta líquida

---

<sup>136</sup> Cfr. art.º 22.º.

<sup>137</sup> Cfr. art.º 26.º, n.º 1.

<sup>138</sup> Importa assinalar que a população de cada município é ponderada de acordo com os ponderadores marginais estipulados no n.º 2 do art.º 26.º.

(das deduções previstas no n.º 1 do artigo 78.º do CIRS), apurada no penúltimo ano relativamente ao qual a Lei do Orçamento do Estado se refere <sup>139</sup>.

Além disso, prevê-se que os municípios têm direito, em cada ano, a uma participação variável até 3% no IRS do mesmo tipo de sujeitos passivos, ficando na disponibilidade da vontade desse município designar a percentagem — repete-se: de 0% a 3% — que entende dever receber a título de transferência financeira do Estado <sup>140</sup>. Nestes casos, se for designada uma percentagem inferior a 3%, o produto da diferença é considerado como dedução à colecta do IRS, a favor do sujeito passivo [desde que a respectiva liquidação tenha sido feita (i) com base em declaração apresentada dentro do prazo legal e (ii) com os elementos nela constantes] <sup>141</sup>. Para estes efeitos, o município em causa deve deliberar antecipadamente acerca de tal percentagem e comunicar tal deliberação à DGI até 31 de Dezembro do ano anterior àquele a que respeitam os rendimentos.

No seu conjunto, verifica-se que cada município pode ter, assim, direito a 5% da referida percentagem do IRS.

### **b) A favor das freguesias - o fundo de financiamento das freguesias**

O fundo de financiamento das freguesias (FFF) consiste numa transferência financeira anualmente inscrita na Lei do Orçamento do Estado a favor das freguesias e é efectivada trimestralmente <sup>142</sup>. Essa transferência diz respeito à participação que as freguesias têm direito no “bolo” dos impostos do Estado e, do ponto de vista quantitativo, é equivalente a 2,5% da média aritmética simples da receita proveniente da cobrança líquida estimada do ano anterior do IRS, IRC e do IVA <sup>143</sup>, sendo uma parte distribuída igualmente por todas as freguesias e o restante distribuído em função da respectiva “tipologia” (urbana, mediamente urbana ou rural), número de habitantes e área <sup>144</sup>. O montante de tal distribuição está também legalmente balizado, não podendo, num determinado ano,

---

<sup>139</sup> Cfr. art.º 19.º, n.º 1, alínea c) da LFL.

<sup>140</sup> Cfr. art.º 19.º, n.º 1, alínea d) da LFL.

<sup>141</sup> Cfr. art.º 20.º, n.º 4 da LFL.

<sup>142</sup> Cfr. art.º 31.º, n.º s 1 e 2 da LFL.

<sup>143</sup> Cfr. art.º 30.º da LFL.

<sup>144</sup> Cfr. art.º 32.º, n.º 1 da LFL.

resultar uma diminuição superior a determinada percentagem — 5% ou 2,5%, fixada em função da capitação de impostos locais — das transferências do ano anterior <sup>145</sup>, embora também não se possa verificar um acréscimo superior a 5% da participação relativa às mesmas. Além disso, deve-se assegurar a transferência das verbas necessárias para o pagamento das despesas relativas à compensação por encargos dos membros do órgão executivo da freguesia, bem como as senhas de presença dos membros do órgão deliberativo para a realização do número de reuniões obrigatórias, nos termos da lei <sup>146</sup>.

### 3.2. Instrumentos discricionários

Em termos de transferências discricionárias, como já referimos, o princípio norteador é o da respectiva proibição, em face dos perigos de instrumentalização da actividade financeira autárquica por parte do Estado-concedente. Por conseguinte, em termos de Direito positivo, o legislador mais não fez do que dar expressão a tal princípio ao prescrever que “não são permitidas quaisquer formas de subsídios ou participações financeiras aos municípios e freguesias por parte do Estado, dos institutos públicos ou dos fundos autónomos” <sup>147</sup>.

Contudo, trata-se de uma regra apenas tendencial, na medida em que se permitem três desvios:

(i) Em primeiro lugar, permite-se que, excepcionalmente, possa “ser inscrita na Lei do Orçamento do Estado uma dotação global afecta aos diversos ministérios, para financiamento de projectos de interesse nacional a desenvolver pelas autarquias locais, de grande relevância para o desenvolvimento regional e local, correspondentes a políticas identificadas como prioritárias naquela Lei, de acordo com os princípios da igualdade, imparcialidade e justiça” <sup>148</sup>;

(ii) Além disso, e em segundo lugar, o Estado – em rigor, o Governo e os Governos regionais, por meio de despacho dos Ministros da tutela e das Finanças - pode ainda tomar providências orçamentais necessárias à concessão de auxílios finan-

---

<sup>145</sup> Cfr. art.º 32.º, n.º 4 da LFL.

<sup>146</sup> Cfr. art.º 32.º, n.º 5 da LFL.

<sup>147</sup> Cfr. art.º 8.º, n.º 1.

<sup>148</sup> Cfr. art.º 8.º, n.º 2.

ceiros (excepcionais, necessariamente) às autarquias locais, nas situações de calamidade pública, externalidade negativa de investimentos da responsabilidade da administração central, redução drástica da operacionalidade das infra-estruturas e dos serviços municipais de protecção civil e reconversão de áreas urbanas de génese ilegal ou programas de reabilitação urbana (quando o seu peso relativo transcenda a capacidade e a responsabilidade autárquica);

(iii) Por fim, e em terceiro lugar, ainda se prevê a possibilidade – também mediante despacho dos Ministros referidos - de celebração com as autarquias de contratos ou protocolos de auxílio financeiro <sup>149</sup>.

---

<sup>149</sup> Cfr. art.º 8.º, n.º s 3 e 5. Cfr., a propósito, “Finanças locais - 2004”, Região Autónoma dos Açores – Vice-presidência do Governo (Direcção regional de organização e administração pública), 2005, disponível em <http://www.vpgr.azores.gov.pt>. e Decreto Legislativo Regional n.º 32/2002/A (Regime de cooperação técnica e financeira entre a administração regional e a administração local)