



Revista Portuguesa de Estudos

Regionais

E-ISSN: 1645-586X

rper.geral@gmail.com

Associação Portuguesa para o  
Desenvolvimento Regional  
Portugal

Curto, Helena; Dias, Álvaro

Auto-sustentabilidade das políticas locais e de coesão territorial. Análise das principais  
alterações no sistema de perequação financeira

Revista Portuguesa de Estudos Regionais, núm. 28, septiembre-diciembre, 2011, pp. 39-

55

Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional  
Angra do Heroísmo, Portugal

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=514351892003>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

# **AUTO-SUSTENTABILIDADE DAS POLÍTICAS LOCAIS E DE COESÃO TERRITORIAL. ANÁLISE DAS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES NO SISTEMA DE PEREQUAÇÃO FINANCEIRA**

**SELF SUSTAINABILITY OF LOCAL POLITICAL AND TERRITORIAL COHESION.  
ANALYSIS OF THE MAJOR CHANGES IN THE SYSTEM OF FINANCIAL EQUALIZATION**

**Helena Curto**

Universidade Autónoma de Lisboa, Portugal

**Álvaro Dias**

Universidade Autónoma de Lisboa, Portugal

## **RESUMO/ABSTRACT**

Em Portugal, a perequação financeira sofreu em termos normativos diversos ajustamentos nos últimos 30 anos no sentido de corrigir as assimetrias regionais. Assente em critérios de distribuição que visam assegurar um mínimo de recursos financeiros igualmente a todos os municípios, a função redistributiva de recursos públicos entre o Estado Central e os municípios tem sido objecto de alterações continuadas, nem sempre alcançando os seus objectivos.

Neste artigo apresentamos uma abordagem às principais alterações do sistema perequativo, relacionando a aplicação dos respectivos indicadores e critérios com os resultados obtidos em termos de finanças locais, na procura de elementos capazes de responder a preocupações de auto-sustentabilidade das políticas locais e de coesão territorial.

Palavras-chave: critérios de distribuição, finanças locais, perequação financeira.

*Códigos JEL: G00; H23; H71; H72*

In Portugal, the financial equalization had several adjustments on regulatory policy over the last 30 years to correct regional disparities. Distribution criteria are seek to ensure a minimum of financial resources to all municipalities, the redistributive function of public resources between the central state and the municipalities has been subject to continuous change, not always achieving its objectives.

This paper presents an analysis approach of the major equalization system changes, relating the application of its criteria and indicators with results obtained in local finances, seeking responses to self-sustainability concerns of local policies and territorial cohesion.

Keywords: distribution criteria, local finances, financial equalization.

*JEL Codes: G00; H23; H71; H72*

## **1. INTRODUÇÃO**

Em termos conceptuais, Hoffmann-Martinot (1992: 96) refere que a perequação financeira está essencialmente conectada com a correcção de um sistema inicial de divisão de recursos financeiros entre diferentes níveis de administração pública e, segundo Hertzog (1991: 58), mediante a

redistribuição de meios em função inversa à respectiva capacidade financeira.

Em termos normativos, a perequação financeira centra-se na análise da distribuição de recursos financeiros entre o Estado e as autarquias locais, como forma de prosseguir o equilíbrio de recursos financeiros entre os diferentes níveis administrativos – a perequação vertical – e, simulta-

neamente, o equilíbrio da redistribuição desses recursos entre diferentes categorias de autarquias locais – a perequação horizontal –, com objectivos de promoção da equidade territorial e de eficiência na afectação de recursos económico-financeiros locais.

A perequação vertical está intimamente relacionada com a delimitação de competências entre o Estado Central e o Poder Local, havendo que definir, segundo Dray (1995: 122), objectivos, pressupostos, requisitos, condicionantes, recursos e poderes para aquela. A perequação horizontal justifica-se mais pela necessidade de ajustes financeiros à distribuição de recursos dinamizadores ou geradores de riqueza por parte dos mecanismos do mercado. Nesse sentido, aceita-se a afirmação de Debbasch (1976: 202) de que a expansão da solidariedade nacional e a intervenção do Estado na economia puseram em evidência que a democracia leve, nos nossos dias, a uma repartição equitativa (perequação) dos recursos.

Para além de corresponder a um instituto financeiro, a perequação financeira assume-se como a expressão de um verdadeiro princípio de consagração constitucional – o princípio da solidariedade entre os entes públicos territoriais, que fortalece o princípio da unidade do Estado. E é o próprio princípio da solidariedade entre os entes públicos territoriais que nos reconduz ao conceito de perequação horizontal, pelo qual há lugar à transferência de recursos financeiros dos municípios com maior capacidade fiscal para os económica e socialmente mais carenciados. Assim, a desigualdade entre autarquias também pode ser combatida pela solidariedade obtida por recurso a técnicas de perequação horizontal cujas fórmulas, apesar de conhecidas para conciliar a solidariedade e a concorrência entre autarquias, correspondem a uma distribuição de recursos financeiros de êxito relativo quanto aos objectivos que visam atingir, tendo, provavelmente, como refere Carvalho (1996: 152), contribuído mais para sustar as assimetrias, do que para promover o desenvolvimento equilibrado do território.

A nossa Constituição, no art. 6.º, n.º 1, depois de definir o Estado português como unitário, estabelece que este respeita, na sua organização, os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública, explicitando, seguidamente, no seu art. 238.º, n.º 2, que o regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias locais e a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau. Também nesse sentido, a Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, que regula o regime financeiro dos municípios e das freguesias, determina, expressamente no art. 4.º, n.º 4, que estas entidades locais estão sujeitas aos princípios da estabilidade orçamental, da solidariedade recíproca entre níveis de administração e da transparência orçamental.

Decorrente do princípio constitucional da unidade de Estado, tal repartição de recursos é competência do Estado que, através da perequação financeira, deve assegurar a justa repartição dos recursos financeiros entre os diferentes

níveis de administração. Este assunto tem merecido recomendações de autores vários, designadamente ao nível das transferências intergovernamentais por Baleiras (2005a: 5-74). Estudos sobre a partilha das competências financeiras entre os diferentes níveis de administração e, consequentemente, dos recursos financeiros locais, põem em destaque o modo como as leis de finanças locais potenciam e legitimam os recursos financeiros locais no âmbito dos poderes municipais, sem contudo alterarem no essencial o sistema de financiamento dos municípios, como o refere Baleiras (2005b: 686).

Entendemos, na sequência, que a perequação financeira corresponde a um dever baseado em imposições constitucionais, pelo qual os entes financeiramente mais capazes devem auxiliar os financeiramente menos favorecidos, numa discriminação positiva, com o objectivo, não necessariamente de atingir uma total igualização financeira, mas de reduzir as assimetrias de desenvolvimento existentes no território nacional e colocá-los, a todos, em situação financeiramente equivalente.

Assim, embora a perequação financeira constitua um tema com elevado interesse científico e com relevância prática incontornável, apresenta-se ainda segundo Rocha (2007: 41-77) com contornos algo difusos, em grande parte devido à ausência de estudos sistemáticos genéricos que o tenham por objecto.

Ora, é tomando por base tal desiderato que se nos coloca o desafio de analisar como os indicadores e critérios dessa perequação evoluíram em sede de transferências financeiras incondicionadas do Estado para os municípios e, simultaneamente, confrontar os correspondentes normativos com o resultado da sua aplicação, não só no plano teórico mas também, e sobretudo, em termos de efeitos da distribuição dos recursos públicos. Procura-se desse modo enquadrar a questão da dependência dos municípios das transferências do Orçamento do Estado, que assume importância considerável não só do ponto de vista dos montantes envolvidos mas também na perspectiva da sua natureza, designadamente no que respeita à repartição de recursos públicos, a qual deve ser feita segundo Antunes (1987: 113) por critérios definidos na lei no sentido de traduzirem as necessidades de despesas ou o potencial fiscal.

Este estudo analisa a perequação financeira numa perspectiva evolutiva, no sentido de apoiar o melhor entendimento dos resultados decorrentes das alterações normativas integradas no regime financeiro das autarquias locais que, pautado no quadro de autonomia financeira reconhecida aos municípios na Constituição Portuguesa de 1976 (revisada nos anos de 1982, 1987, 1992, 1997, 2001, 2004 e 2005, Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de Agosto, em resultado da entrada de Portugal para a Comunidade Europeia e das transformações registadas, tanto em termos nacionais como internacionais) e está em consonância com a Carta Europeia de Autonomia Local, aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 13 de Julho, e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 58/90, de 23 de Outubro. O regime financeiro das autarquias locais

encontra-se regulado na Lei das Finanças Locais (LFL) – **Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro**, revista sucessivamente pelo **Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de Março, Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro**, alterada pelos arts. 12.º e 13.º da Lei n.º 2/92, de 9 de Março, e pelo Decreto-Lei n.º 37/93, de 13 de Fevereiro, **Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto**, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 87-B/98, 3-B/2008, 15/2001, 94/2001, de 31 de Dezembro, 4 de Abril, 5 de Junho, 20 de Agosto, respectivamente, e, ainda, pela Lei Orgânica 2/2002, de 28 de Agosto, **Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro**, alterada pelas Leis n.ºs 22-A/2007 e 67-A/2007, de 29 de Junho e de 31 de Dezembro, respectivamente.

## 2. PARTE EXPERIMENTAL

Na teoria económica, sobre a problemática das transferências de recursos financeiros da administração central para as administrações regionais e locais são habitualmente considerados, como o referem Anderson (1994) e Dahlby (1994: 657-672), três objectivos que justificam as transferências intergovernamentais:

- Equilíbrio financeiro vertical, no sentido de estabelecer o equilíbrio entre competências e recursos por nível de administração, visando a partilha de receitas (*revenue sharing*) que se impõe em resultado da administração central arrecadar mais receitas do que as respectivas competências, o inverso ocorrendo com a administração local;
- Equilíbrio financeiro horizontal (*fiscal equalization*), destinando-se a redistribuir recursos para as entidades da administração local mais carenciadas, tendo presentes preocupações de equidade territorial;
- Questões de eficiência na afectação de recursos locais, traduzindo-se por subvenções específicas a entidades da administração local que fornecem bens que gerem externalidades interjurisdicionais (*spillovers*).

Em sede de dependência da administração local face à central, as transferências financeiras podem, para além da sua importância relativa nos orçamentos locais, ser analisadas nas restrições que impõem ao nível das decisões de afectação de recursos financeiros locais, ou seja, da despesa pública local. Diferenciando-se assim segundo Bravo (2000) e Martins (2001: 77-78) três tipos de transferências:

- As que não apresentam qualquer relação com a despesa, designadas na literatura como gerais ou *block grants*, na terminologia anglo-saxónica, são normalmente apuradas tendo em conta determinados critérios, indicadores das necessidades de despesa local, bem como princípios de equilíbrio horizontal entre autarquias do mesmo nível, e equilíbrio vertical, procurando adequar o financiamento às diferentes responsabilidades de cada nível de administração. Integram este tipo de transferências o Fundo Geral Municipal (FGM) e o Fundo de Coesão Municipal (FCM) previstos como instrumentos perequativos na Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro;
- As que consubstanciam receitas consignadas, isto é, afectas obrigatoriamente a determinadas despesas. Es-

tão neste grupo as transferências financeiras processadas ao abrigo das diferentes leis de finanças locais, no âmbito da cooperação técnica e financeira entre a Administração Central e a Administração Local;

- As transferências específicas, também elas consignadas, com vista a garantir um nível mínimo de provisão de determinado bem ou serviço público em todo o território nacional (*matching grants*). É o caso do Fundo de Base Municipal (FBM), considerado na perequação financeira prevista na alteração introduzida à Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, pela Lei n.º 94/2001, de 20 de Agosto.

Segundo Guengant (1993: 835-848) a importância relativa da equidade *versus* eficiência depende do grau de mobilidade dos agentes económicos e, em perfeita mobilidade destes, são essencialmente razões de eficiência que justificam as transferências do Poder Central para o Poder Local.

De facto, a existência de desigualdades fiscais territoriais, entendidas como diferenças na captação da base de incidência dos impostos locais de município para município corresponde a uma situação de desequilíbrio que seria neutralizada no médio prazo por migrações para regiões mais favorecidas. Porém, como a hipótese de mobilidade perfeita dos agentes se revela pouco realista, a justificação das transferências da administração central para a administração local ganha importância no respeitante aos critérios de equidade territorial.

Ganha assim força o sistema de equilíbrio financeiro em que o objectivo central das transferências é o de atenuar as disparidades fiscais entre municípios (equilíbrio horizontal), que podem advir de disparidades nos custos de fornecimento de bens e serviços locais e de desigualdades de acesso a recursos, considerando igualmente presentes os objectivos de partilha de recursos e de eficiência na afectação.

Para Carvalho (1996: 148), no caso português, os grandes desniveis de desenvolvimento intermunicipal, podendo ser agravados pela concorrência, não parecem colocar em causa a coesão nacional mas constituem um factor de injustiça relativa, gerador de instabilidade social que justifica plenamente a intervenção do Estado para corrigir os efeitos perversos da descentralização através de mecanismos de perequação financeira.

A efectividade destes mecanismos em termos de auto-sustentabilidade das políticas locais e da própria coesão territorial enquadra-se então na vertente da sustentabilidade das finanças públicas e da política orçamental, pontos centrais do Tratado de Maastricht, patentes nas linhas mestras do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) no que às finanças locais respeita, correspondendo assim a uma perspectiva da capacidade de obtenção de recursos financeiros que permitam cobrir os custos dos bens e serviços fornecidos a nível municipal que, a não observar-se, contribuirá para um endividamento insustentável, com efeitos perversos ao nível das gerações vindouras, como o refere Pereira (2007: 475) e Montalvo (2008a: 160) e Montalvo (2008b: 453-454).

### 3. INDICADORES

Em termos de perequação financeira, a consistência de uma LFL depende fundamentalmente da escolha dos indicadores adequados e da sua fiabilidade à realidade e aos objectivos defendidos por essa lei, num processo de determinação das transferências financeiras para as autarquias que melhor promovam tais objectivos.

Para o efeito, tais indicadores devem ser perceptíveis no seu objectivo, compreendidos pelos seus utilizadores, sejam da administração local autárquica ou da administração central, e estarem adequados à realidade que pretendem representar.

Por este motivo, a utilização regular dos indicadores, para além da indispensável publicação e divulgação, deve ser assegurada por um período de tempo mínimo, sob pena de prejudicar o seu entendimento quanto à sua aderência à realidade que pretendem representar e aos objectivos que visam promover.

Entre nós, as cinco leis de finanças locais não têm sido muito coerentes em termos de alguns dos seus indicadores mais relevantes. Constitui exemplo desta situação o facto do indicador da população em 2001 para os municípios ser o obtido a partir das estimativas de 1999 do Instituto Nacional de Estatística (INE) sobre a população residente enquanto o mesmo indicador para as freguesias, autarquias da mesma área de actuação dos municípios, corresponde ao dos Censos de 1991, o que cria uma certa desigualdade entre os resultados da sua aplicação.

Outro exemplo de falta de sistematização pode ser retirado do indicador da área de 2001. No que diz respeito aos municípios este indicador foi fornecido pelo Instituto Português de Cartografia, referente a dados de 1992, enquanto o usado para as freguesias foi o fornecido pela Direcção-Geral do Ambiente, referente a dados de 1996.

Ora à semelhança de critérios que integram variáveis relacionadas com a dimensão das autarquias locais em esquemas de redistribuição das receitas fiscais por estas, comum à maioria dos países da União Europeia, os indicadores antes referidos, população e área, apresentam-se com maior peso nos critérios de distribuição de fundos segundo Dexia Editions (2004), provocando consequentemente alterações significativas no cálculo das transferências do Orçamento do Estado para as autarquias locais.

Não obstante, em termos globais, considera-se positiva a evolução dos indicadores ao longo da aplicação das cinco LFL.

Em primeiro lugar, porque o processo de recolha da informação evoluiu da utilização de diferentes fontes de informação sobre uma dada variável para a sua centralização em serviços oficiais especializados, com impacto directo ao nível da sua credibilização, principalmente quando são divulgadas as metodologias de recolha e tratamento da informação. É o caso, por exemplo, dos indicadores utilizados para a determinação dos índices de

carências, sempre presentes na redistribuição de recursos entre o Estado e os municípios, mas infelizmente ainda algo complexos, o que dificulta a sua rápida compreensão.

Igualmente, os índices utilizados para efeitos de determinação da perequação vertical ou da perequação horizontal evoluem de formulações na base de previsões para a de valores verificados, como é o caso de despesas e de receitas previstas em orçamentos do Estado, as primeiras usadas nas duas primeiras leis de finanças locais e as segundas na terceira LFL, nesta relativamente ao indicador do imposto sobre o valor acrescentado (IVA). Situação claramente ultrapassada nas duas últimas LFL pela consideração dos valores dos impostos sobre os rendimentos (IRS e IRC) e sobre o IVA na base de cálculo da participação dos municípios nos impostos do Estado.

A análise das cinco leis de finanças locais, que regularam o regime financeiro dos municípios desde 1979, permite, como se expressa na Tabela 1, identificar cinco grandes categorias de indicadores utilizados nos critérios de distribuição das transferências da participação dos municípios nos impostos do Estado.

A primeira respeita ao indicador população que ocupou sempre um peso importante na distribuição, este justificado pela forte correlação que apresenta relativamente ao fornecimento de bens e serviços públicos.

Tendo em conta a Nomenclatura para a delimitação das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUTS), definida no Decreto-Lei n.º 46/89, de 15 de Fevereiro, alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 317/99, de 11 de Agosto, e 244/2002, de 5 de Novembro, e adoptando para efeitos do presente estudo a classificação constante deste último diploma no que refere a NUTS II, verifica-se que o indicador população beneficia naturalmente as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, bem como a NUTS II Centro.

Numa segunda categoria, o indicador território é o que assume maior importância depois da população. Esta situação explica-se pelo facto de os encargos resultantes da dispersão de infra-estruturas e de população serem habitualmente maiores, o contrário se verificando em áreas com maior densidade populacional. Este indicador território beneficia os municípios do interior, com índices de altimetria e de orografia mais elevados, e os do sul, com especial impacto para os municípios da NUTS II Alentejo, em razão das suas áreas de actuação.

Os indicadores de receita, inicialmente com um peso relativamente baixo, sofreram oscilações significativas ao longo das diversas LFL. A sua relevância ao nível dos critérios de distribuição resulta do facto de, pelo menos teoricamente, poderem beneficiar os municípios com menor capacidade de gerar receitas. No entanto, a distribuição dos fundos com base neste indicador beneficiou sobretudo os municípios com maiores recursos, aumentando assim as assimetrias. Tal facto deixa de ter expressão real na quarta e, sobretudo, na actual LFI, através do FCM.

QUADRO 1. CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DOS FUNDOS MUNICIPAIS (%)

<b>Indicadores</b>		<b>L1/79 FEF</b>	<b>DL98/84 FEF</b>	<b>L1/87 FEF</b>	<b>L2/92<sup>1</sup> FEF</b>	<b>L42/98 FGM<sup>2</sup> (79FEF)</b>	<b>L94/2001<sup>3</sup> FGM (67FEF)</b>	<b>L2/2007 FGM (12,65FEF)</b>
População	Habitantes	35	45	45				
	Hab/Pond+Dormidas				40	35(27)	40(27)	
	Hab/PondM <sup>4</sup> +Dormidas							65(8,2)
	Emigração		3					
	Alojamentos			5				
	População Jovem				5	5(4)	5(3)	
Total		35	48	50	45	40(31)	45(30)	65(8,2)
Território	Área	15	10	10				
	Área/Altimetria+Rede Natura/Área protegida							30(3,8)
	Orografia		5					
	Área/Altimetria				15	30(24)	30(20)	
	Grau de acessibilidade				5			
Total		15	15	10	20	30(24)	30(20)	30(3,8)
Receita	Cap impostos directos		15	10				
	Ind. Compensação fiscal				5			
	IRS Cobrado					10(8)	10(7)	
Total			15	10	5	10(8)	10(7)	
Despesa	Carências <sup>5</sup>	35						
	Turismo		2					
	Desenvolv. Económico		10	5				
	Rede Viária		10	10	10			
Total		35	22	15	10			
Outros	Igual para Todos		5	10	15	5(4)		5(0,6)
	N.º Freguesias	15	5	5	5	15(12)	15(10)	
Total		15	10	15	20	20(16)	15(10)	5(0,6)
N.º de indicadores		4	10	8	8	6	5	3
Fundo Basel Municipal (FBM)							4,5(15)	
Fundo de Coesão Mun. (FCM)						6,5(21)	5,5(18)	(12,65) <sup>6</sup>
Fundo Social Mun. (FSM)								F(C) <sup>7</sup>
Participação variável de IRS								5(5,2)

<sup>1</sup> Alteração à Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro.<sup>2</sup> Fundo Geral Municipal.<sup>3</sup> Alteração à Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto.<sup>4</sup> Ponderadores marginais.<sup>5</sup> Indicador composto construído em função do consumo não industrial de electricidade por habitante, consumo de água canalizada por habitante, habitação – esgotos, rede viária municipal, número de crianças de idade inferior a 6 anos, número de adultos de idade superior a 65 anos e número de médicos residentes por habitante.<sup>6</sup> Percentagem do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF). Corresponde a 50%\*25,3%\* (IRS+IRC+IVA/3).<sup>7</sup> Função da transferência de novas competências.

O quarto grupo de indicadores, alusivos à despesa dos municípios, está directamente relacionado com as necessidades dos municípios e das populações. Trata-se de indicadores que têm vindo a diminuir de peso na perequação financeira, tendo inclusivamente desaparecido nas últimas leis de finanças locais, o que nos parece, aliás, bem, na medida em que,

independentemente das questões relacionadas com o seu reporte a montantes previstos ou a montantes pagos, sempre provocaram um impacto negativo na distribuição de recursos, em virtude de dependerem das políticas de orçamentação, na primeira situação, e por poderem não incluir os encargos assumidos e não pagos a terceiros, no último caso.

O último grupo de indicadores, designado por “outros”, contém os que não se enquadram em nenhum dos grupos anteriores: o indicador “igual para todos” e o indicador “número de freguesias”. Enquanto o primeiro, “igual para todos”, serve para canalizar verbas mínimas para todos os municípios, beneficiando essencialmente os pequenos municípios, o segundo, “número de freguesias” perdeu, entendemos, pertinência, a partir do momento em que a redistribuição de recursos públicos para as freguesias deixou de ser feita através dos municípios. Somente não considerado na LFL em vigor, o indicador “número de freguesias” beneficiava maioritariamente os municípios do Norte.

#### **4. CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO**

Na procura sistemática de uma solução redistributiva mais equitativa e justa, que promova a diminuição de assimetrias entre o litoral e o interior e apoie o desenvolvimento económico do País, os critérios redistributivos dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias têm sofri- do várias alterações nos últimos 30 anos.

Sobre a distribuição de recursos, através do FEF, do FGM, do FSM, do FBM e da parcela variável de IRS apresenta-se o peso assumido pelos respectivos critérios na Tabela 1, o qual permite colocar em confronto as linhas condutoras da repartição da participação dos municípios nos impostos do Estado no período de 1979 a 2009. Com vista a apoiar a comparação das diferentes perequações financeiras, decorrentes do quadro normativo, faz-se nela constar, entre parênteses, a conversão dos pesos de cada critério em função do FEF inicialmente considerado nas três primeiras leis de finanças locais.

Da sua análise parece realçar a tendência para a diminuição do número de indicadores dos critérios de distribuição de verbas através dos fundos municipais, o que não corresponde à realidade, na medida em que tal só se aplica, para as duas últimas LFL, à distribuição de uma das suas parcelas, a do FGM. Por motivos de simplificação, não se procede à desagregação dos indicadores considerados nas LFL que vigoraram até 1998 para cálculo do FEF e entre 1998 e 2001 no cálculo do FGM e do FCM. É ainda de ter em conta a distribuição de fundos através do FSM e da participação variável no IRS, criados com a aprovação da actual LFL.

Portanto, a diminuição, em termos do número de indicadores dos critérios de distribuição de recursos públicos, não é real. O que no nosso entender ocorre é uma alteração da filosofia redistributiva a partir da quarta LFL e, principalmente, na que se encontra em vigor. No que à solidariedade intermunicipal respeita, estas LFL posicionam, através do FCM, os municípios com maior capacidade de gerar recursos fiscais na categoria de contribuintes líquidos, conceito que tem subjacente a ideia de prescindirem de forma obrigatória, através de critérios integrados na perequação financeira das transferências municipais, de parte dos seus impostos locais para os municípios com menor capacidade de gerarem tais recursos.

A repartição dos recursos públicos como factor essencial ao regime democrático visa então dotar de autonomia financeira o Poder Local e garantir a distribuição equitativa dos recursos públicos, o que por sua vez requer a procura de um sistema de redistribuição dos recursos públicos justo, valores estes que entendemos terem norteado as diferentes LFL, aprovadas com base nos princípios estabelecidos na Constituição de 1976. Exemplo disso é o art. 5º da Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro, que, ao fixar as receitas fiscais dos municípios, as divide nas seguintes três categorias: receita fiscal que incide directamente sobre o rendimento gerado pelo município, participação nos impostos directos então cobrados no País e FEF.

A participação nos impostos directos então cobrados no País (fixada num montante não inferior a 18% do total das previsões de cobrança do imposto profissional, do imposto complementar, da contribuição industrial, do imposto sobre a aplicação de capitais, do imposto sobre sucessões e doações e da sisa) era distribuída pelos municípios da seguinte forma: 50% na razão directa da população (n.º de eleitores), 10% na razão directa da área e 40% na razão directa da captação dos impostos directos cobrados ao nível dos municípios. Esta repartição encontra-se consagrada no n.º 1 do art. 9º da Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro.

Pretendia-se que as receitas assim atribuídas cobrissem as despesas correntes, em especial as do pessoal, aceitando-se como normal que as despesas correntes estivessem associadas ao nível de actividade económica. Estes dois primeiros tipos de receitas serviam, assim, para cobrir as despesas correntes calculadas para as autarquias, isto é, os impostos municipais adicionados aos 18% de participação nos impostos directos corresponderiam, em princípio, às suas despesas correntes.

As transferências incondicionadas, consubstanciadas no Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), destinando-se à cobertura das despesas de capital, eram calculadas a partir da dedução da parcela referida anteriormente aos 18% das despesas correntes e de capital do Orçamento do Estado e constituíam a participação dos municípios na soma das receitas fiscais.

Desta forma, quanto maiores fossem as despesas correntes municipais, menor seria a sua receita para despesas de capital, o que de algum modo servia como travão à expansão das despesas municipais, em especial das despesas com pessoal.

Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de Março, procede, nos seus arts. 5º e seguintes, à redefinição das rubricas de despesa (corrente e capital) do Estado a partir das quais se calcula o montante do FEF e à alteração dos seus critérios de distribuição.

A Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro, não só reformula os critérios de repartição horizontal do FEF (arts. 9º e 10º) como ainda passa a calcular o montante global deste (art. 9º), que corresponde à parcela de receitas mais significativa até então atribuída aos municípios portugueses, em função das previsões de crescimento anual do IVA.

A Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, quarta LFL, ao rever a Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro, para além de alterar substancialmente, pelos seus arts. 10.º a 15.º, os critérios redistributivos da participação dos municípios nos impostos do Estado, assenta a determinação do montante global das transferências financeiras em função de cobranças relativas ao ano n-2 dos impostos a partilhar (IRS, IRC e IVA) em termos de financiamento dos diferentes níveis de administração, técnica igualmente seguida pela Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro (arts. 19.º e seguintes).

No sentido de reforçar a autonomia municipal, este último diploma procede a uma diminuição do peso das transferências orçamentais do tipo FEF através da instituição do Fundo Social Municipal (FSM), a atribuir em função de novas competências a transferir para os municípios nas áreas da educação, saúde e acção social, e da partilha de uma parcela variável de 5% das receitas do IRS.

A evolução do quadro legal neste âmbito apresenta, para além de melhorias consideráveis ao nível da definição dos indicadores utilizados na base dos critérios de distribuição, alterações significativas nos próprios critérios de distribuição, bem como, e sobretudo, com a quarta LFL. Trata-se de uma mudança de filosofia na própria distribuição por estes operada, ao passar-se a considerar uma repartição bruta (a resultante da aplicação directa dos critérios) e, a partir desta, pela aplicação de crescimentos mínimos e máximos, ser calculada uma repartição final, que corresponde aos montantes efectivos das transferências financeiras processadas pelos orçamentos do Estado para os municípios.

Com a aplicação da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto (em vigor a 1 de Janeiro de 1999), e mesmo pela sua revisão em 2001, a aplicação destes crescimentos mínimos e máximos não é muito sentida nos municípios devido à providência assumida em assegurar a todos os municípios um crescimento mínimo, desde logo correspondente ao da taxa de inflação, para o efeito publicada anualmente no Orçamento do Estado. Para além do crescimento anual das transferências equivalente à taxa de inflação, assegura-se, para o ano de 1999, que a soma do FGM com o FCM seja, no mínimo igual ao valor do FEF de 1998, adicionado da participação no IVA turismo. Cria-se ainda um mecanismo adicional, ainda que transitório, de defesa do crescimento das transferências para os municípios com menos de 100 000 habitantes. Tais salvaguardas, adoptadas em resultado de pressões sentidas pelo Estado Central por parte dos municípios, em períodos de mudança, podem porém, segundo Pereira (2001), desvirtuar o sentido da lei, na medida em que conduzem à alteração objectiva dos resultados obtidos pela aplicação directa dos critérios de distribuição dos fundos municipais.

De certo modo estas providências expressam relações entre o Estado Central e o Poder Local que, revelando-se em todas as sociedades, de particular complexidade, processam-se em torno de vários níveis de articulação, que para Mozzicafreddo (1991: 21) tendem a agravar-se, em períodos de austeridade, com reflexos negativos ao nível do desenvolvimento local, principalmente tendo em conta novas

obrigações em sede de política orçamental, assumidas pelos participantes na União Económica e Monetária e vertidas no PEC. Estas obrigações, ao imporem limitações em termos de dívida pública, tendem segundo Antunes (2003: 97) a aumentar conflitos entre objectivos específicos das finanças públicas nacionais (estabilização macroeconómica e consolidação das contas públicas) e das finanças locais.

Consideramos ainda de destacar, no âmbito do regime de finanças locais em vigor, o papel dos critérios de distribuição do FGM que vão no sentido de privilegiar os municípios com mais população e, ainda que com menor peso, os municípios de maior dimensão geográfica, principalmente se tiverem mais de 70% de área reservada à Rede Natura e às Áreas Protegidas. Em contrapartida, o FCM parece agir no sentido de beneficiar somente os municípios cujos índices de capacidade fiscal e de desenvolvimento económico se encontrem aquém dos valores médios. E, enquanto a parcela de 5% do IRS privilegia, fundamentalmente, os municípios com maior capacidade fiscal, o FSM tem um papel residual e completamente dependente da capacidade de diálogo e de consensos que seja possível desenvolver com sucesso entre o Poder Central e o Poder Local.

## 5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Ao nível dos resultados procura-se reflectir sobre a natureza do relacionamento entre as transferências resultantes da perequação financeira, o financiamento municipal e a sustentabilidade financeira municipal, nos últimos 20 anos de Poder Local. Para tal seleccionaram-se um conjunto de variáveis da actividade financeira dos municípios portugueses que entendemos expressivas do tema em análise – totais de receitas municipais, fundos municipais, receitas próprias, endividamento de curto prazo, endividamento líquido, despesas com pessoal e despesas de investimento.

Para economia do presente estudo opta-se por ilustrar, na quase totalidade dos mapas constantes em Anexo, a evolução de tais variáveis somente através da variação apurada entre 1987 e 2007, com informação financeira disponibilizada pela Direcção-Geral das Autarquias Locais desagregada ao nível municipal e a variação dos resultados dos censos de 1981 e 2001 realizados pelo INE, salvaguardando-se assim a possibilidade de, futuramente, se puderem consolidar os resultados municipais ora em análise com os das freguesias, para as quais não existem estimativas anuais sobre a população.

As variações *per capita* das variáveis antes referidas são apresentadas em termos percentuais nos mapas com a divisão administrativa ao nível concelhio relativamente a fontes de financiamento municipal (Figuras 1 a 3), endividamento de curto prazo unicamente nos anos de 1995 e 2007 (Figura 4) e endividamento líquido em 2007 (Figura 5), bem como quanto às principais aplicações financeiras municipais (Figuras 6 e 7).

A divisão pelas classes, identificadas nestes mapas, teve em conta o método de intervalos naturais, fechados à direita

e abertos à esquerda, excepto na primeira classe, em que os intervalos são ambos considerados fechados. A classificação tem ainda presente as quebras naturais, através do método da optimização de Jenks (1967), o qual forma grupos homogéneos internamente e assegura a heterogeneidade entre classes, minimizando dentro de cada classe a variância.

Salvo excepções pontuais, o volume de recursos municipais *per capita* não cresceu mais no litoral nem em torno das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, ainda que nestas áreas se concentre, como consensualmente aceite, a maior capacidade de gerar recursos. As populações mais beneficiadas a este nível são as do norte e do interior do País.

Os critérios redistributivos subjacentes à perequação financeira conduziram a transferências de fundos com valores *per capita* diminutos em quase todo o litoral a norte da Península de Setúbal e na costa algarvia, cujos municípios surgem a este nível como os maiores perdedores, não obstante se integrem em áreas com maior capacidade de geração de receitas próprias.

Portanto, as regras de distribuição dos fundos municipais embora conduzam, principalmente a partir da quarta LFL, à transferência de recursos dos municípios com maior capacidade fiscal para os financeiramente mais fracos, tendem a criar novas situações de desigualdade de redistribuição da riqueza, quando analisadas em termos das populações servidas, o que em muito, cremos, fica a dever-se segundo Montalvo (2007: 603-611) ao facto de não ter sido possível inverter a tendência de abandono das zonas do interior do País para o litoral e, principalmente, para as áreas metropolitanas.

Como vimos, os critérios de distribuição da parcela de FEF atribuída a cada município foram profundamente alterados desde a primeira LFL, embora o espírito geral, de transferir de acordo com um índice de necessidades, se tenha mantido. Nas primeiras três leis de finanças locais, os principais critérios de repartição foram a população, a área, a extensão da rede viária, o número de freguesias e a capacidade de impostos directos. Nas quarta e principalmente quinta LFL, o FGM privilegia essencialmente população e território, enquanto o FCM os municípios com maiores debilidades em termos de criação de riqueza.

Em conformidade com os objectivos constitucionalmente definidos, o FEF apresenta assim um papel igualizador entre os municípios, que faz com que as verbas *per capita* atribuídas aos municípios com menos capacidade fiscal sejam superiores às captações de FEF nos municípios com maior capacidade fiscal, situação que, principalmente a partir da quarta LFL, tende a acentuar-se e a criar mesmo, no que a muitos destes últimos respeita, dificuldades em termos de financiamento da sua actividade municipal, como aliás resulta da informação obtida pelo indicador receitas totais municipais *per capita*.

Para além de questões de justeza, designadamente em promover desta forma a redistribuição espacial de recursos financeiros, consideramos, face aos resultados, controversa a forma como os princípios da equidade territorial e eficiência da afectação de recursos públicos estão a ser prosseguidos.

O aumento de recursos próprios municipais *per capita* não é uma característica específica desta ou daquela NUTS II, mas encontra-se, sim, confinada a municípios específicos integrados em todas aquelas, o que nos parece ser indicador do real esforço da generalidade dos eleitos locais em aumentar tais fontes de financiamento. Considera-se contudo de realçar a menor capacidade de captação local deste tipo de recursos na maioria dos municípios do interior alentejano e norte do País, com reflexos, naturalmente, ao nível da sua capacidade de pagamento atempado de dívidas a terceiros.

Incontestavelmente, o endividamento de curto prazo *per capita* apresenta entre 1995 e 2007 aumentos significativos na maioria dos municípios portugueses. A situação, em termos de endividamento líquido em 2007, vem confirmar que, em termos globais, a questão das dívidas municipais, sem estar confinada a uma dada NUTS em especial, mostra-se em algo preocupante em inúmeros municípios. As dimensões do endividamento líquido nestes municípios poderão, porventura, ser condicionadoras da acção requerida aos respectivos municípios na resposta aos novos desafios impostos pela actual crise que, sendo de cariz internacional, se faz sentir no País, com exigências novas que naturalmente se colocam ao nível da governação local, nomeadamente nas áreas sociais como o ensino, a educação e a acção social.

Condicionado pelos níveis de endividamento municipal atingidos, o fluxo das despesas municipais por habitante evidencia um comportamento muito semelhante ao das receitas municipais *per capita*, isto é, a maioria dos concelhos do litoral acima da Península de Setúbal apresenta despesas municipais por habitante diminutas comparativamente aos valores da generalidade dos demais, situação que encontra a sua explicação maior nas diferenças de densidade populacional não invertidas ao longo do período em análise.

Também no respeitante a encargos com pessoal, os municípios do sul e interior do País denotam habitualmente estruturas financeiramente mais exigentes se reportadas ao número de cidadãos das respectivas áreas de actuação. As variações desta variável, permite-nos concluir que os acréscimos a este nível registados entre os anos de 1987 a 2007 não apresentam um comportamento homogéneo ao longo do País.

Em termos de variações percentuais, também não é clara a dicotomia litoral interior em matéria de investimentos municipais *per capita*, ainda que, salvo poucas excepções, como é o caso de Sines e de alguns municípios da Área Metropolitana de Lisboa Norte, o investimento *per capita* se revele ligeiramente mais significativo na maioria dos municípios do norte e interior centro do País.

Tal evolução espacial é segundo Pereira (1998: 38) demonstrativa da incapacidade dos investimentos municipais realizados no interior do País conseguirem por si só inverter os fluxos migratórios do interior para o litoral e grandes centros populacionais, o que é natural se tivermos em conta que este fenómeno depende de outros factores, relati-

vamente aos quais os municípios não conseguem sozinhos responder de forma efectiva. A necessidade de políticas a nível local que modernizem as respectivas máquinas administrativas, por um lado, e a concertação com o Poder Central no sentido de dinamizar a capacidade de atracção das populações para as zonas do interior, por outro, revela-se por isso, fundamental.

Tendo em conta os diferentes comportamentos das variáveis seleccionadas, somos pois do entendimento que a redistribuição de recursos públicos operada pelas transferências financeiras foi claramente acompanhada por uma não alteração substancial ao nível das situações de dependência do Orçamento do Estado. Por outro lado, as respectivas políticas municipais, não obstante os esforços envidados para aumentar os recursos próprios, mostram resultados, em termos *per capita*, reveladores de dificuldades ao nível da redução de encargos com a máquina administrativa, bem como níveis de investimento *per capita* bastante mais significativos nos municípios com menor capacidade de captação local de receitas próprias.

Neste âmbito, revela-se interessante o cruzamento da informação relativa a investimento *per capita* com a obtida por Chorincas (2003: 6-11) que conclui, para o período de 1991-2001, que os concelhos com mais forte crescimento populacional concentram-se sobretudo na faixa litoral ou em algumas regiões do interior do País, que integram centros urbanos de média dimensão (normalmente capitais de distrito) e, em contrapartida, as áreas do interior do País registam manutenção de baixos níveis de crescimento ou mesmo perda acentuada, nalguns casos, dos seus efectivos populacionais.

Tendo em conta o carácter da perequação financeira integrada em instrumentos perequativos vinculados, os resultados encontrados não nos permitem aferir, no período em análise, sobre a sua eventual influência na autonomia local, desde logo em razão das especificidades que envolvem os dois conceitos, sendo contudo possível confirmar que, de um modo geral, níveis de endividamento municipal elevados e forte dependência das transferências resultantes do fenómeno perequativo, quando acompanhados de fraca dimensão populacional, podem facilmente conduzir a dificuldades de autofinanciamento e situações de sustentabilidade financeira débeis nos municípios.

## 6. CONCLUSÕES

O presente estudo da perequação financeira centra-se na análise da distribuição de recursos financeiros entre o Estado e as autarquias locais, como forma de prosseguir o equilíbrio vertical e, simultaneamente, o equilíbrio horizontal, numa perspectiva evolutiva capaz de apoiar o melhor entendimento dos resultados decorrentes das alterações normativas porque se tem pautado este fenómeno, no quadro de autonomia financeira reconhecida aos municípios no quadro constitucional.

As várias leis de finanças locais, que desde 1979 regulam o sistema financeiro dos municípios, não têm sido

muito coerentes quanto a alguns dos seus indicadores mais relevantes, como é o caso da população e da área que têm revelado incongruências. O indicador do número de freguesias deixou mesmo de se justificar na perequação financeira, o que aliás ocorre na LFL em vigor.

Os instrumentos perequativos horizontais têm assentado mais em indicadores de receitas municipais que de despesas municipais, sem com isso conseguirem o efeito redistributivo desejado pois, até à terceira LFL, beneficiaram mais os municípios com maiores capacidades de criarem localmente recursos financeiros. Esta situação foi alterada, senão mesmo tendencialmente invertida, pelas disposições constantes na quarta e, sobretudo, na quinta LFL, principalmente em resultado da redistribuição do FCM e do estabelecimento de crescimentos máximos e mínimos às transferências financeiras do Estado para as autarquias locais.

Não obstante, em sede de repartição de fundos, destaca-se a existência de critérios que beneficiam mais determinadas NUTS II, como é o caso dos construídos em função do número de freguesias e da população, para o Norte, ou em função da área, para o Alentejo. Em sentido inverso, os critérios relativos a impostos cobrados localmente desfavorecem Lisboa, apesar de nas primeiras LFL terem apresentado impactos completamente diferentes.

As alterações dos critérios, mais do que uma questão do seu número na construção da perequação financeira, são do foro filosófico associado à própria redistribuição de recursos. Porém, a partir da quarta LFL, a imposição de crescimentos máximos e mínimos diminui, e nalguns casos anula mesmo, os efeitos pretendidos com a mudança de critérios distributivos, principalmente na actual LFL que apresenta já situações delicadas para os municípios classificados como contribuintes líquidos, na procura de uma solidariedade intermunicipal que não contestamos ao nível dos princípios, mas sim em termos de auto-suficiência financeira, principalmente nas áreas metropolitanas, com problemas de variadíssima natureza e complexidade.

Em termos de impactos, as assimetrias não diminuíram e, contrariamente ao comumente afirmado, principalmente em matéria de investimento público *per capita*, o peso relativo deste ao nível municipal é, salvo algumas exceções, principalmente de alguns municípios localizados no Norte da Área Metropolitana de Lisboa, menos acentuado no litoral que nos municípios do interior.

Porém, em termos de política de investimento local, as decisões são de um modo generalizado acompanhadas por um aumento do financiamento externo e consequente aumento do endividamento municipal, que somente em casos pontuais é menos sentido.

As despesas com recursos humanos assumem, por habitante, valores significativos, principalmente em municípios com fraca capacidade de captação local de recursos financeiros.

Ainda que reconhecida a consolidação da autonomia financeira dos municípios, é igualmente verdade que os resultados pretendidos não foram completamente alcançados. Muitos municípios continuam a apresentar fraca

capacidade de gerar receitas próprias e dependência acentuada, principalmente no interior do País, das transferências do Orçamento do Estado, não alcançando assim a tão almejada auto-sustentabilidade financeira, entendida esta como decorrente da diversificação dos correspondentes meios de financiamento, indispensável à prossecução de políticas públicas locais sustentáveis.

O nível de dependência parece estar relacionado com o nível de desenvolvimento económico dos municípios, dado que os grandes municípios, graças ao respectivo contingente de receitas próprias, estão menos dependentes das verbas do Orçamento do Estado. Os municípios de pequena dimensão, dada a fraca capacidade de gerar receitas próprias, sobrevivem sobretudo graças a essas transferências, o que de algum modo pode revelar-se incentivador de fenómenos de eventual “paternalismo estadual” e “despesismo local”, conducentes porventura a situações de dupla identidade, caracterizada por autonomia local na realização da despesa e dependência face ao Estado na prossecução dos respectivos meios de financiamento.

Nesse sentido, importa reflectir sobre a influência conjugada de potenciais novos instrumentos de cooperação técnica e financeira entre os diferentes agentes locais e nacionais, no quadro do aumento da dimensão de escala geográfica de impacto das políticas públicas ao nível local e da diminuição de despesa administrativa municipal, tanto mais que urge alterar o entendimento dos municípios em poderem continuar a suportar de forma directa emprego, principalmente nos pequenos municípios do interior.

Tal opção, para além de pouco consequente com a consolidação de uma economia de mercado competitiva e empreendedora, no actual enquadramento internacional que requer necessariamente patamares de rentabilidade financeira mais elevados, não tem acolhimento, numa perspectiva de diminuição de despesas de natureza corrente não condicionadora do papel que os municípios serão chamados a promover futuramente, nomeadamente ao nível da educação, da cultura e da acção social.

A participação activa das populações e demais entidades locais, não só em termos de definição e controlo da execução das políticas públicas, mas também no que se prende com o necessário financiamento das mesmas, perspectiva-se, em nosso entender, influenciadora da sustentabilidade financeira da acção pública local. Tal facto conduz-nos ainda, em sede de perequação financeira, à reflexão sobre a alteração dos critérios redistributivos, no sentido de incluir variáveis relacionadas com o esforço local no reforço da capacidade de captação de receitas municipais.

## BIBLIOGRAFIA

- Anderson, John E. (1994), *Fiscal Equalization for State and Local Government Finance*. Praeger, Connecticut, Westport, pp. 224
- Antunes, Eugénio M. Lima (2003), “As Autarquias Locais e a Nova Gestão Pública. As Empresas Públicas

e a Prestação de Contas”, Dissertação de Mestrado em Administração e Políticas Públicas, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa, pp. 97

Antunes, Isabel Cabaço (1987), *Autonomia Financeira dos Municípios Portugueses*. Direcção-Geral das Autarquias Locais, Lisboa, pp. 113

Baleiras, Rui Nuno (2005a), *Finanças Municipais. Desafios para Portugal*, Seminários da Presidência da República, Coord. José da Silva Lopes, Casa das Letras, Lisboa, pp. 5-74

Baleiras, Rui Nuno (2005b), “Finanças e Fiscalidade Regional e Local”, *Compêndio de Economia Regional*, 2.<sup>a</sup> ed. Coordenação de José Silva Costa, APDR, Coimbra, pp. 686

Bravo, Ana Bela Santos; Vasconcellos e Sá, Jorge A. (2000), *Autarquias Locais. Descentralização e Melhor Gestão*. Verbo, Lisboa, pp. 39 e ss

Carvalho, Joaquim dos Santos (1996), *O Processo Orçamental das Autarquias Locais*. Almedina, Coimbra, pp. 148 e 152

Chorincas, Joana (2003), *Dinâmicas Regionais em Portugal – Demografia e Investimentos*. Departamento de Prospectiva e Planeamento, Ministério das Finanças, Lisboa, pp. 6-11 e 64

Dahlby, B., Wilson, L. S. (1994), “Fiscal Capacity, Tax Effort and Optimal Equalization Grants”. *Canadian Journal of Economics*, Vol. XXVII, n.<sup>o</sup> 3, pp. 657-672

Debbasch, Charles (1976), *Institutions et Droit Administratif. Les Structures Administratives*. Presses, Paris, pp. 202

Dexia Editions (2004), *Local Finance in the Twenty Five Countries of the European Union*. Dexia Editions, Paris

Dray, Lopes (1995), *O Desafio da Qualidade na Administração Pública*. Caminha, Lisboa, pp. 122

Guengant, A. (1993), “Équité, Efficacité et Égalisation Fiscale Territoriale”, in *Revue Economique*, Vol. 44, n.<sup>o</sup> 4, pp. 835-848

Hertzog, Robert (1991), “A Propos de la Péréquation dans les Finances Locales”, in *RFFP*, n.<sup>o</sup> 34. Paris, pp. 58

Hoffmann-Martinot, Vincent (1992), *Finances et Pouvoir Local – L’Expérience Allemande*. PUF, Paris, pp. 96

Jenks, George F. (1967), “The Data Model Concept in Statistical Mapping”. *International Yearbook of Cartography*, Vol. 7, pp. 186-190

Martins, Mário Rui (2001), *As Autarquias Locais na União Europeia*. 1.<sup>a</sup> ed., Edições Asa, Porto, pp. 77-78

Montalvo, António Rebordão (2007), “Investimento Público e Coesão Territorial”, in *Revista da Administração Local*, n.<sup>o</sup> 221, CEDREL, Ano 30, Set./Out., pp. 603-611

Montalvo, António Rebordão (2008a), “As Autarquias Locais face à Actual Crise”, in *Revista da Administração Local*, 224, CEDREL, Ano 31, Mar./Abr., pp. 160

Montalvo, António Rebordão (2008b), “A Crise e as Finanças Locais”, in *Revista da Administração Local*, 226, CEDREL, Ano 31, Jul./Ago., pp. 453-454

Mozzicafreddo, Juan, Guerra, Isabel, Fernandes, Margarida A., e Quintela, João G. P. (1991), *Gestão e Legitimidade no Sistema Político Local*. Escher, Lisboa, pp. 21  
 Pereira, Paulo Trigo (1998), *Regionalização, Finanças Locais e Desenvolvimento*. Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, Lisboa, pp. 38  
 Pereira, Paulo Trigo, Silva, João Andrade (2001), *Subvenções para os Municípios. Um Novo Modelo de Equilíbrio Financeiro*. Versão revista (2), Abril 2001, [Consult. 09.01.2010]. Disponível em <http://pascal.iseg.utl.pt/~ppereira/docs/PereiraSilva3.pdf>

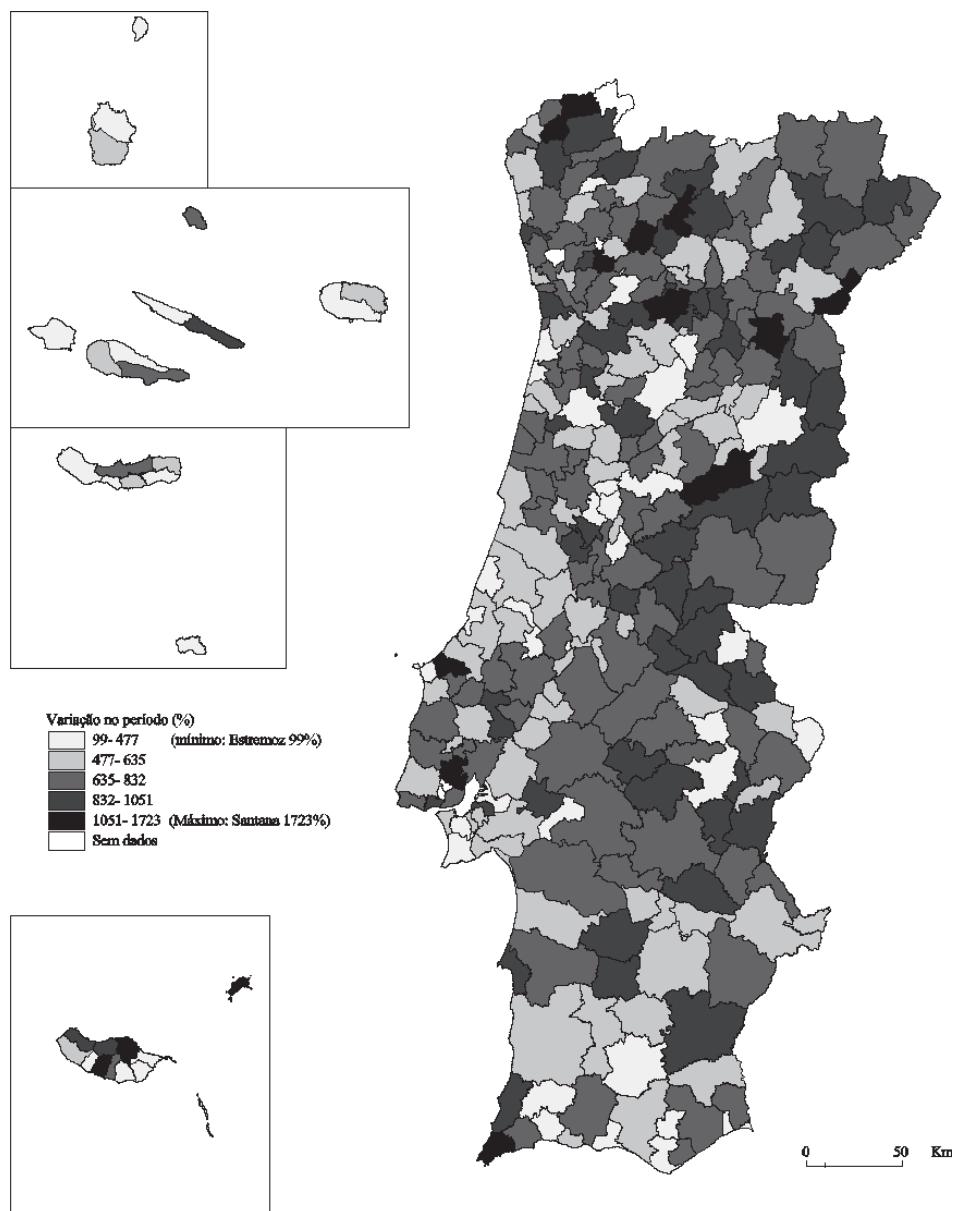
Pereira, Paulo Trigo; Afonso, António; Arcanjo, Manuela; Santos, José Carlos Gomes (2007), *Economia e Finanças Públicas*. 2.ª ed. Escolar Editora, Lisboa, pp. 475 e ss

Rocha, Joaquim Freitas da (2007), *Da Perequação Financeira em Referência aos Entes Locais. Contornos de um Enquadramento Jurídico-Normativo, 30 Anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa*, Ciclo de Conferências na Universidade do Minho, 13 Out. 2006, Coord. de António Cândido de Oliveira, Governo Civil do Distrito de Braga, Braga, pp. 41-77

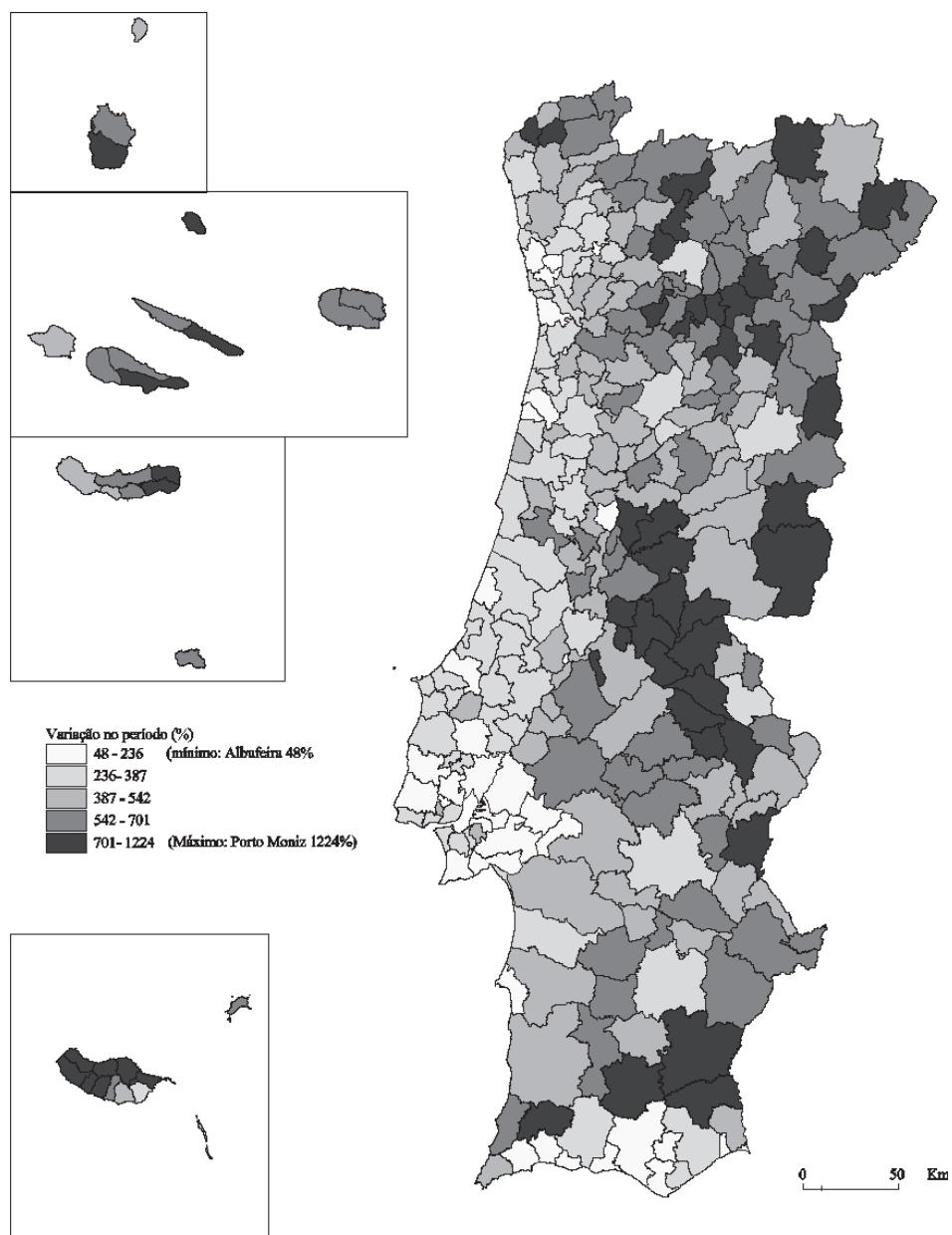
## ANEXO

### MODELO DE FINANCIAMENTO MUNICIPAL E POLÍTICAS LOCAIS

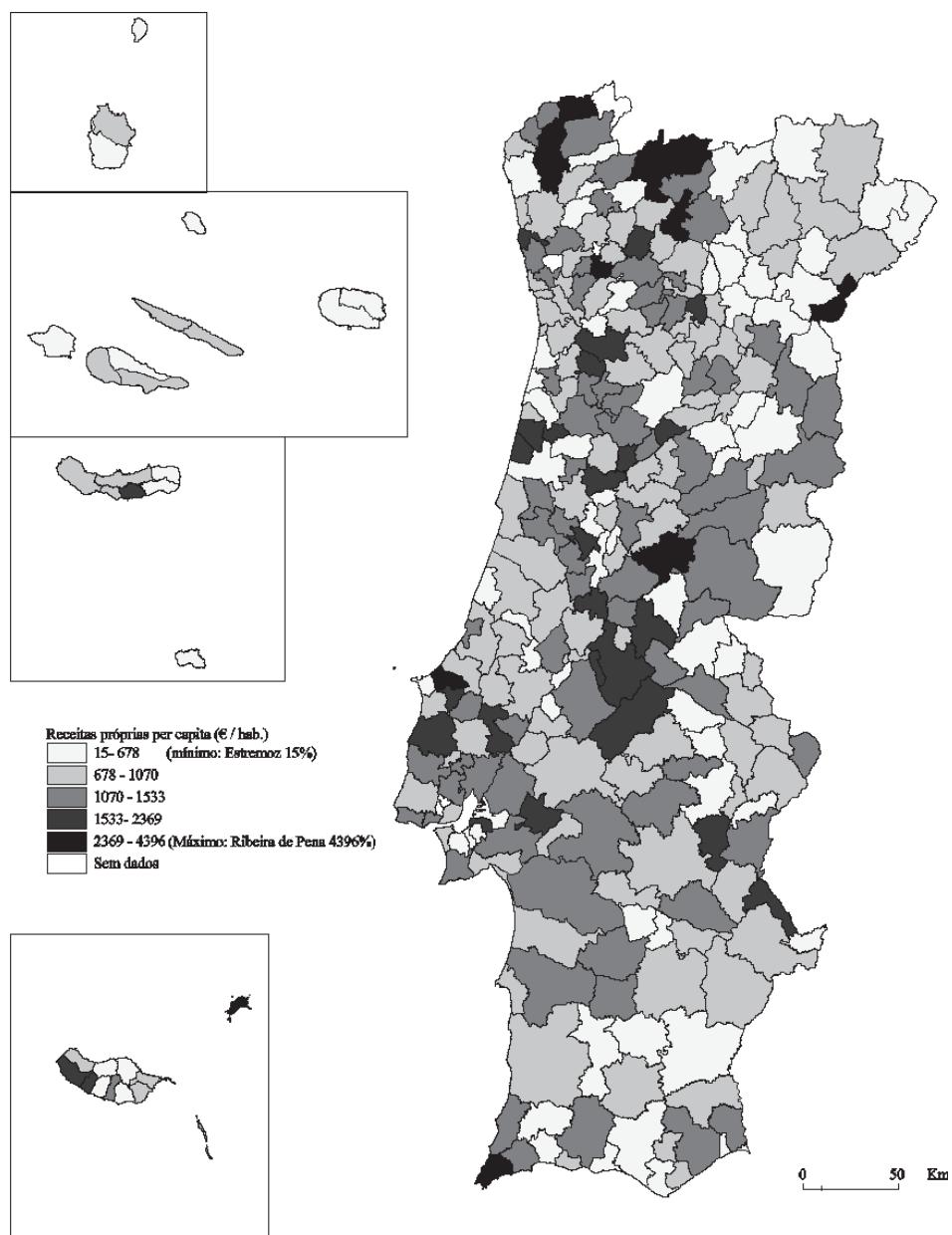
**FIGURA 1. VARIAÇÃO DAS RECEITAS MUNICIPAIS PER CAPITA (1987-2007)**



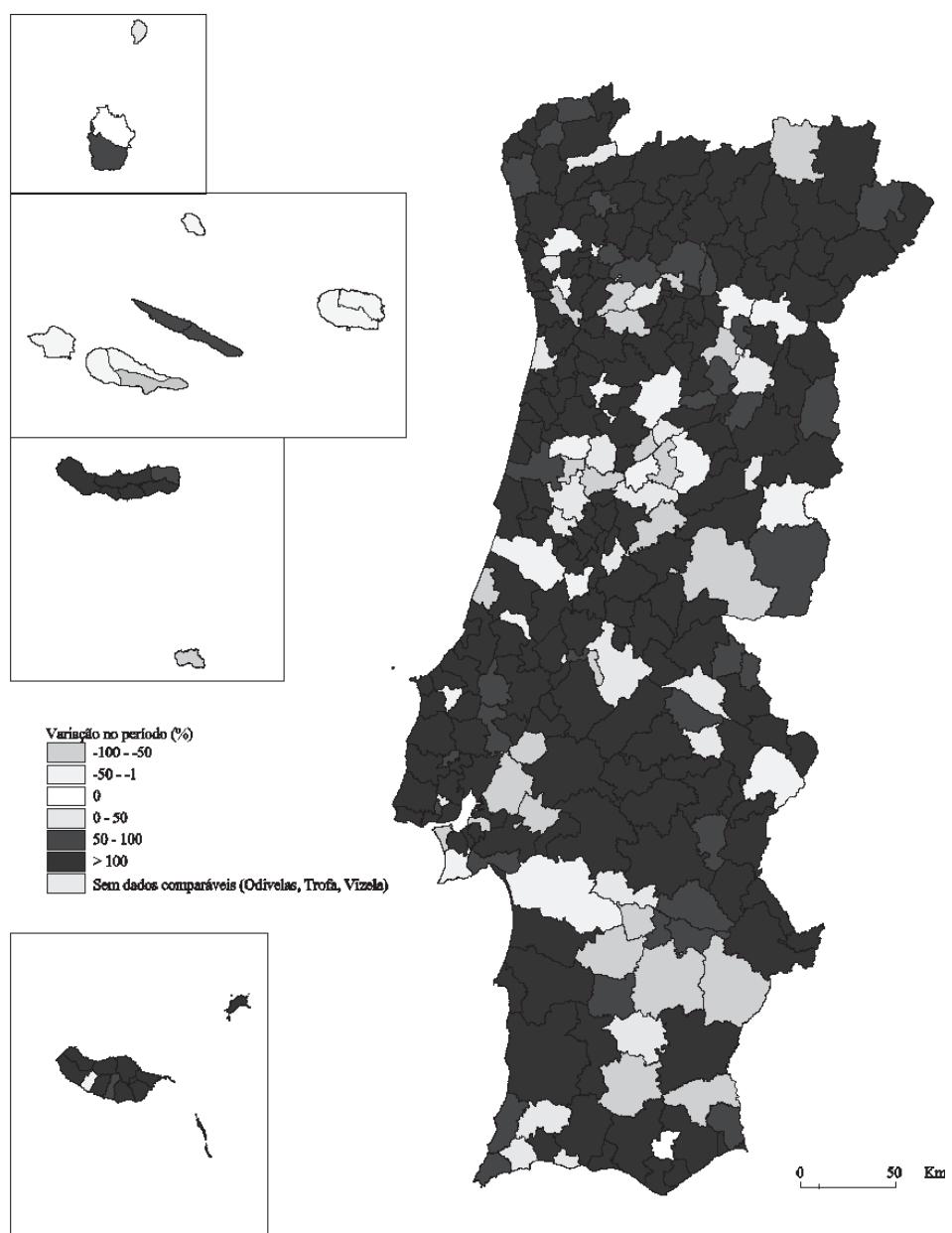
Fontes: INE, DGAL e IGP, Carta Administrativa Oficial de Portugal (CAOP 2009.0).

**FIGURA 2. VARIAÇÃO DOS FUNDOS MUNICIPAIS *PER CAPITA* (1987-2007)**

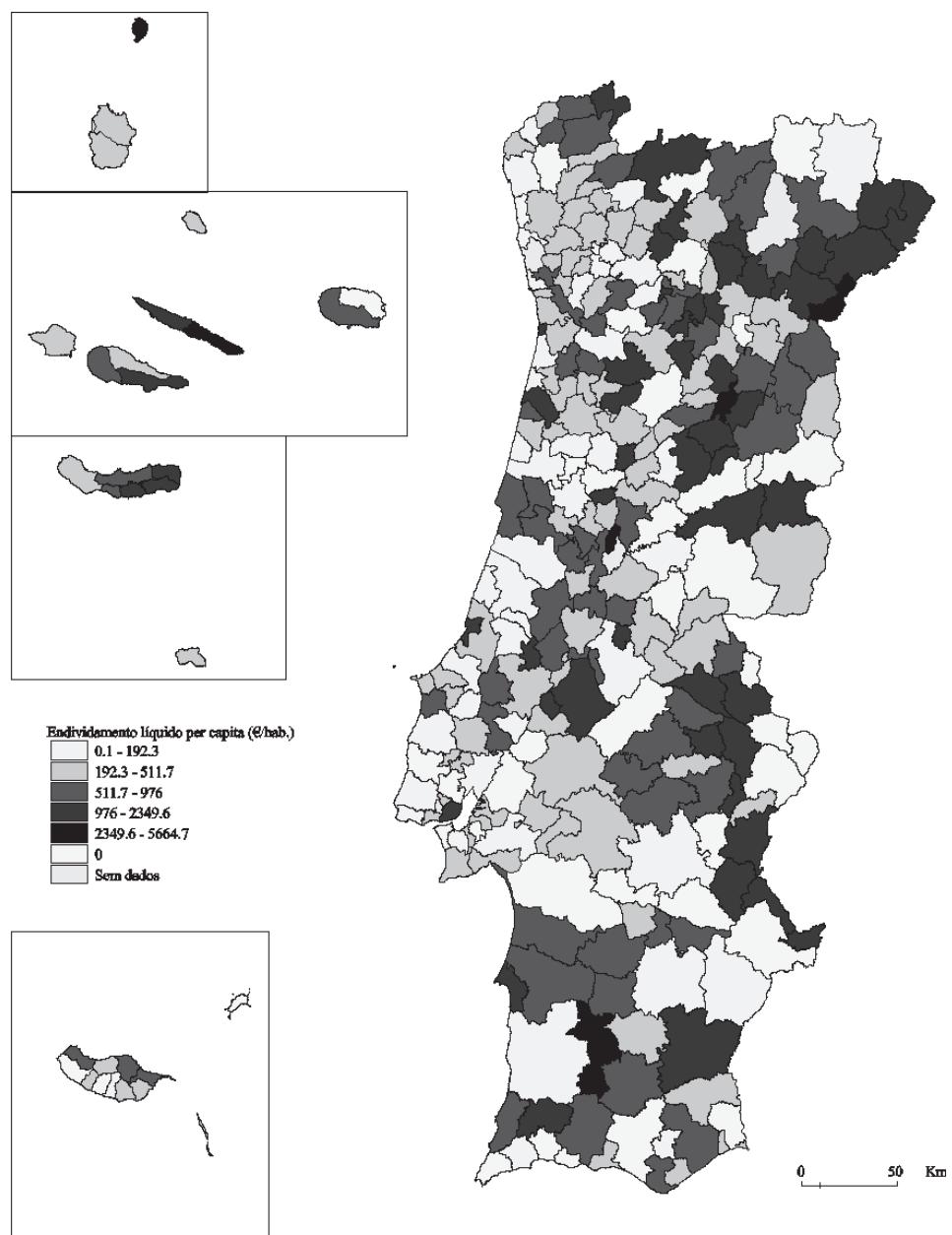
Fontes: INE, DGAL e IGP, Carta Administrativa Oficial de Portugal (CAOP 2009.0).

FIGURA 3. VARIAÇÃO DAS RECEITAS PRÓPRIAS MUNICIPAIS *PER CAPITA* (1987-2007)

Fontes: INE, DGAL e IGP, Carta Administrativa Oficial de Portugal (CAOP 2009.0).

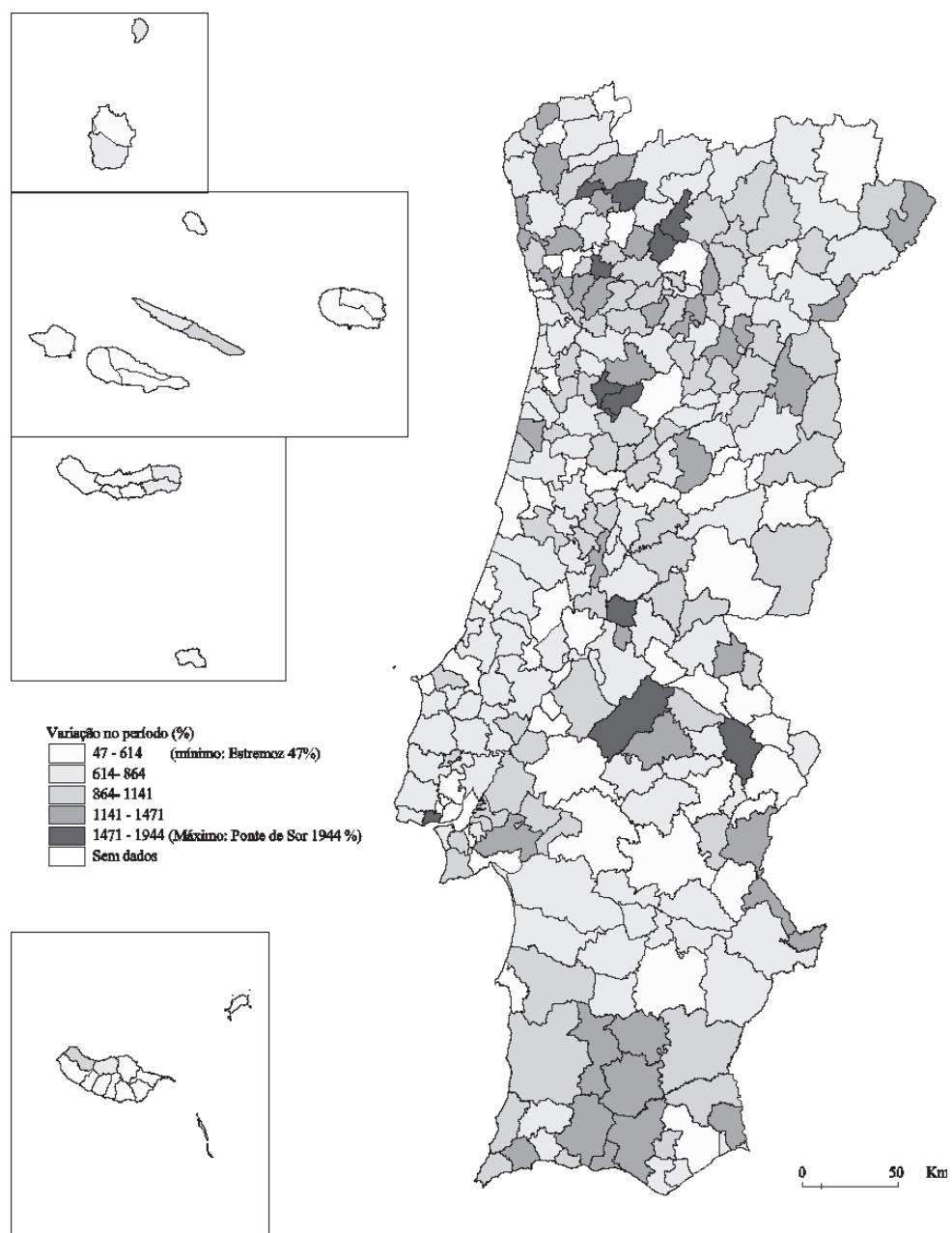
**FIGURA 4. VARIAÇÃO DO ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL DE CURTO PRAZO PER CAPITA (1995-2007)**

Fontes: INE, DGAL e IGP, Carta Administrativa Oficial de Portugal (CAOP 2009.0).

**FIGURA 5. ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO MUNICIPAL PER CAPITA (2007)**

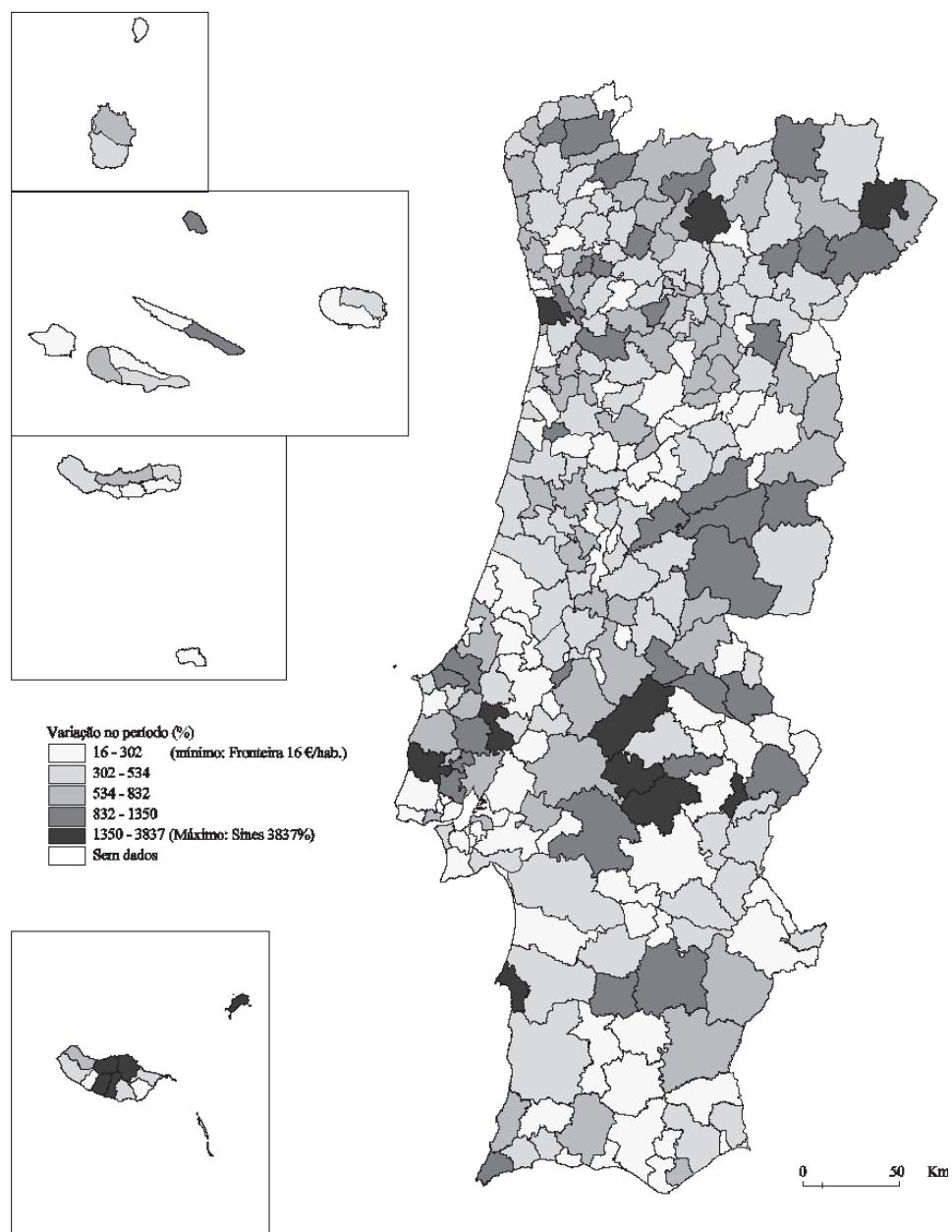
Fontes: DGAL (balanços dos municípios em [www.dgaa.pt](http://www.dgaa.pt) [Consult 23.11.2009]), INE e IGP, Carta Administrativa Oficial de Portugal (CAOP 2009.0).

**FIGURA 6. VARIAÇÃO DAS DESPESAS MUNICIPAIS COM PESSOAL PER CAPITA (1987-2007)**



Fontes: INE, DGAL e IGP, Carta Administrativa Oficial de Portugal (CAOP 2009.0).

**FIGURA 7. VARIAÇÃO DAS DESPESAS MUNICIPAIS COM INVESTIMENTO PER CAPITA (1987-2007)**



Fontes: INE, DGAL e IGP, Carta Administrativa Oficial de Portugal (CAOP 2009.0).