

# A lei das finanças locais

André Marçalo

Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa

## A situação financeira dos municípios e a influência da Lei das Finanças Locais

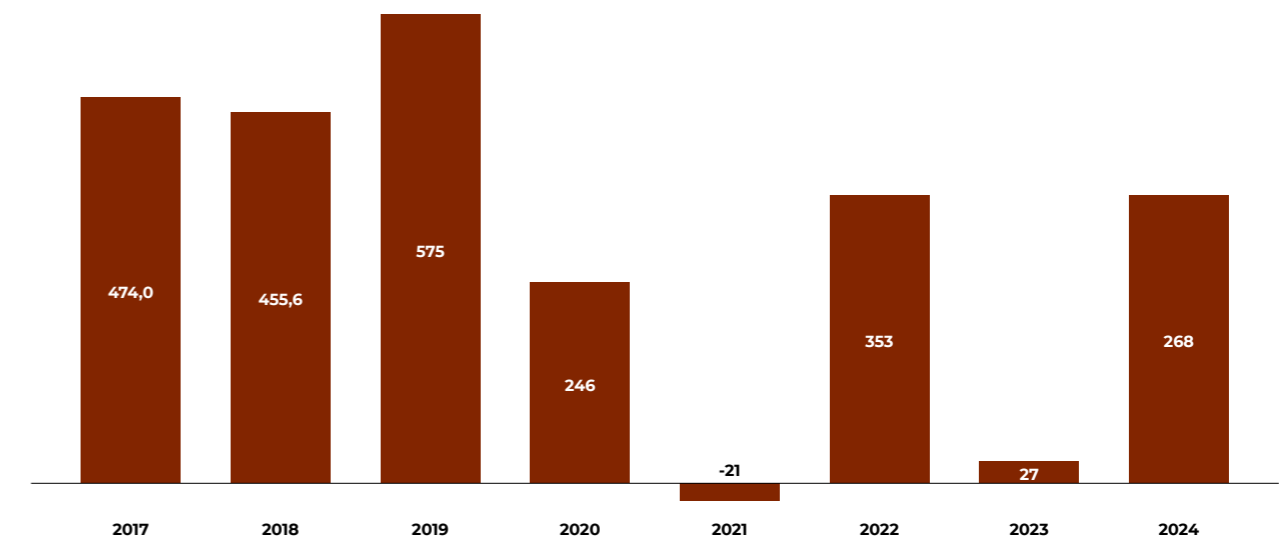
Se é certo que, tal como a situação financeira do Estado, a situação das finanças das autarquias locais (AL) ocupa hoje menos espaço mediático do que nos tempos da *'troika'* – em que a chegada de representantes do FMI ao aeroporto fazia a abertura de telejornais – não é menos certo que, pelo menos de forma larvar, vão-se fazendo sentir pressões no sentido da revisão da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais, vulgarmente designada por Lei das Finanças Locais (LFL).

Uma análise à situação financeira global dos municípios portugueses tem de ter em conta duas publicações que para o efeito são regularmente preparadas: o Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses, que vai já em 19 edições, e o Relatório Sobre a Evolução Orçamental da Administração Local, que desde 2018 é preparado pelo Conselho de Finanças Públicas (CFP).

Seguimos aqui os documentos do CFP e observamos, em particular, a evolução de dois indicadores: o saldo orçamental e número de municípios que incumprem o limite de dívida previsto na LFL. Estamos, portanto, no campo da análise da observância dos princípios do equilíbrio e da sustentabilidade.

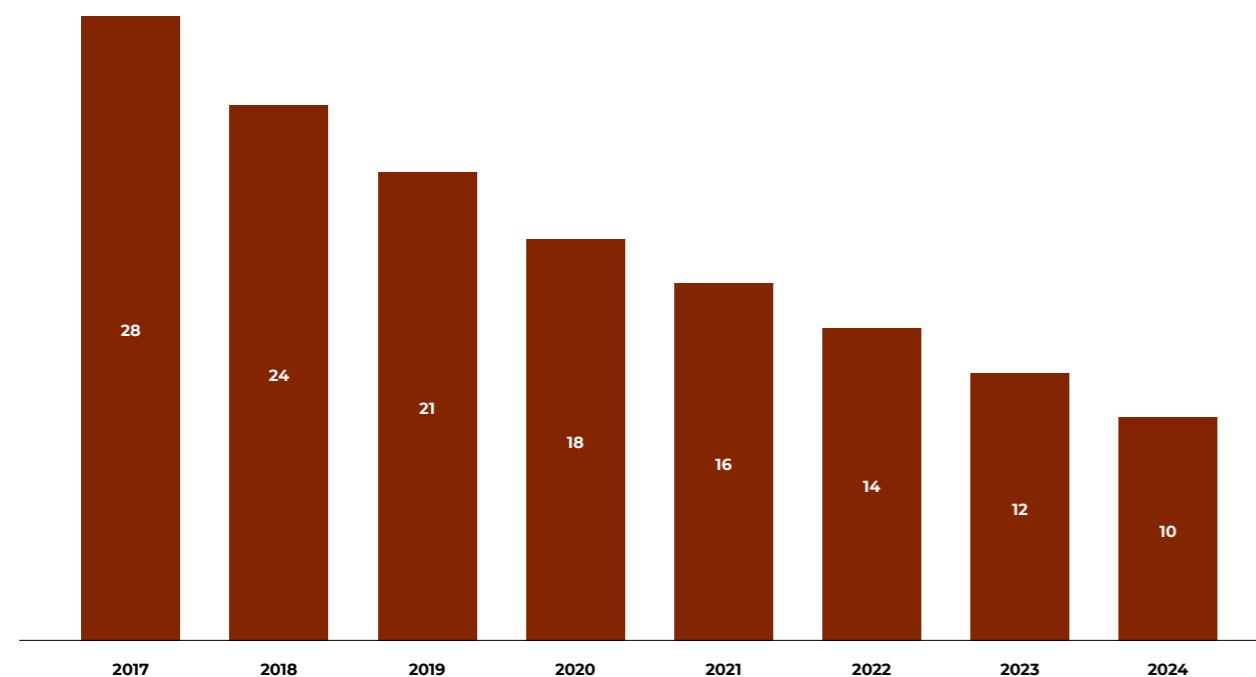
Saldo Orçamental (milhões de euros)

Fonte: Conselho das Finanças Públicas



## Municípios em incumprimento da regra de dívida (n.º)

Fonte: Conselho das Finanças Públicas



O número de municípios em situação de incumprimento passou de 28 (9%) em 2017 para 10 (3%) em 2024

Aplicam-se a estes dados as observações feitas nas suas fontes, sublinhando-se que, independentemente das limitações de que sempre padecerão quaisquer dados e a sua escolha, estes têm a vantagem de corresponderem a uma mesma 'série', permitindo a leitura da evolução dos indicadores em causa.

Ao longo deste quase último decénio, podemos distinguir duas fases distintas em termos de saldo orçamental. Se de 2017 a 2020 os municípios apresentaram sempre saldos positivos, ainda que com uma grande degradação no último exercício, a partir de então o principal traço é a forte oscilação entre saldos positivos e saldos muito próximos de zero, por uma vez marginalmente acima e, por outra, marginalmente negativo.

No que concerne à regra de dívida, há que assinalar a clara tendência de diminuição do número de municípios em situação de incumprimento. Em 2017, cerca de 9% (28 em 308) dos municípios encontrava-se em tal situação, percentagem que cai para 3% (10 em 308) no ano de 2024.

O programa do XXV Governo Constitucional prevê que uma das medidas da área setorial do Governo responsável pela economia e coesão territorial passa por rever a LFL, "visando o reforço e a autonomia da gestão financeira dos municípios. Pretende-se promover a transparência e eficiência na utilização dos recursos, bem como a implementação de medidas que permitam corrigir assimetrias entre municípios com realidades distintas, apostando na simplificação de processos, conceitos e mecanismos de reporte" (pp. 93).

Parece inequívoca a vontade do Governo em avançar para uma alteração à LFL, dossier que, de resto, já transita dos anteriores governos. Recorde-se, todavia, que tal matéria é da competência relativa da Assembleia da República, pelo que o executivo apenas poderá eventualmente legislar sob autorização do Parlamento. Vontade que casa com o desejo da Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP) de rever a lei. Na resolução final do seu XXVI congresso, realizado em setembro de 2023, a ANMP considerou ser "urgente uma nova Lei das Finanças Locais que dê novas respostas aos enormes desafios" que os municípios enfrentam (pp. 4, §8).

Estas posições políticas são ainda acompanhadas de posicionamentos técnicos que, de alguma forma, aconselham uma revisão do enquadramento jurídico das finanças das AL. Isso é expresso num Relatório da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) de março de 2022, respeitante à reforma do processo legislativo orçamental e à reestruturação da UTAO, e, na nossa interpretação, resulta também dos comentários formulados pelo CFP sobre, por exemplo, a necessidade de reforço da transparência, do aprofundamento do reporte de informação e da revisão dos mecanismos de recuperação financeira das AL.

Sem prejuízo de todos estes posicionamentos, muito por virtude do calendário político – eleições legislativas antecipadas e eleições autárquicas a breve prazo – e fazendo fé em notícias recentes, parece que o processo de revisão da LFL, a avançar, apenas produzirá efeitos no exercício orçamental de 2027.

## Autonomia financeira das AL: enquadramento constitucional

O poder local democrático em Portugal é, como tantos outros domínios, resultado do 25 de Abril de 1974. Não surpreende, portanto, que a Constituição de 1976, aprovada no seguimento do processo constituinte que se seguiu à Revolução, logo a partir da sua versão originária tenha afirmado a autonomia – incluindo a autonomia financeira – das autarquias locais (AL).

Estes princípios constam dos artigos 6.º e 238.º da versão da Constituição atualmente em vigor, devendo ainda sublinhar-se que a autonomia das AL é um dos limites materiais à revisão constitucional e que, como tal, deve ser respeitada por eventuais revisões constitucionais.

Em síntese, o pendor descentralizador da Constituição não se limita a afirmar a autonomia das AL, implicando ainda que estas disponham de recursos financeiros adequados ao desenvolvimento da sua atividade, a qual há de encontrar-se ancorada na prossecução de interesses próprios das suas populações. O princípio democrático assim o exige: um verdadeiro poder local reclama uma atividade financeira própria, uma execução autónoma de receitas e despesas.

Focando-nos unicamente na vertente da autonomia financeira, o mencionado artigo 238.º da Lei Fundamental assegura que as AL têm património e finanças próprios, usufruem de receitas próprias e podem dispor de poderes tributários. Tudo a concretizar ao abrigo de um regime legal específico,

*A Constituição não se limita a afirmar a autonomia das autarquias, implicando ainda que estas disponham de recursos financeiros adequados ao desenvolvimento da sua atividade*

*A LFL tem implícita, em caso de execução conforme à previsão, a ausência de compromissos assumidos e por saldar no final do exercício*

que deve respeitar as exigências constitucionais de equilíbrio vertical – justa repartição de recursos entre os Estado e as AL – e de equilíbrio horizontal – visando a correção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau.

**Finanças Locais: uma lei de complexa aplicação e de urgente revisão**

Como referido, a Lei das Finanças Locais (LFL) em vigor foi aprovada pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro. A consideração deste diploma, que vai para uma dúzia de anos de vigência e conheceu já 12 alterações, tem de ter em linha de conta o contexto em que o mesmo foi aprovado. Atravessava-se, então, um período que veio a ser apelidado de “crise das dívidas soberanas” e que, entre nós, havia conduzido ao pedido de auxílio externo formulado em 2011 e ao respetivo Programa de Assistência Económica e Financeira acordado entre Portugal, por um lado, e Comissão Europeia, Fundo Monetário Internacional e Banco Central Europeu, por outro.

Entre os compromissos tendentes à estabilização financeira assumidos por Portugal, encontrava-se a aprovação de uma nova lei das finanças locais. Assim, não surpreende que a LFL, para além de definir princípios e regras orçamentais aplicáveis às AL, bem como as suas receitas, coloque especial cuidado nas matérias respeitantes ao equilíbrio e à sustentabilidade das finanças locais.

Façamos um sobrevoo sobre a regulação destes últimos aspetos – equilíbrio (regra de saldo) e sustentabilidade (regra de dívida) – que, certamente, não deixarão de ser discutidos no âmbito de uma futura revisão da LFL.

O princípio do equilíbrio orçamental pode ser aferido sob diferentes prismas e, nessa medida, têm sido apontados critérios de apuramento do saldo. Em todo o caso, este apuramento resulta sempre do confronto entre receitas e despesas, quer se adote uma abordagem formalista – de mera comparação entre receitas e despesas – ou uma abordagem mais substancial, na qual se comparam certas receitas com certas despesas.

Ora, a LFL acolhe dois critérios a que os saldos das AL devem atender. Por um lado, o artigo 40.º, n.º 1, dispõe que os orçamentos das AL “*prevêem as receitas necessárias para cobrir todas as despesas*”. Trata-se, portanto, de um simples equilíbrio formal, que obriga à preparação de orçamentos com saldos nulos ou excedentários e que tem implícita, em caso de execução conforme

à previsão, a ausência de compromissos assumidos e por saldar no final do exercício.

Adicionalmente, a LFL estabelece ainda que “a receita corrente bruta cobrada deve ser pelo menos igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazos” (artigo 40.º, n.º 2). Trata-se, portanto, de um critério de saldo corrente corrigido, que goza ainda de uma cláusula de flexibilidade, já que o saldo assim apurado pode, num ano, assumir um valor negativo de até 5% das receitas correntes totais, desde que compensado no ano seguinte.

Naturalmente, o cálculo deste saldo corrente corrigido é mais complexo, obrigando, desde logo, à determinação do que são receitas e despesas correntes, bem como ao cálculo das amortizações médias dos empréstimos, tidas como “o montante correspondente à divisão do capital utilizado pelo número de anos do contrato, independentemente do seu pagamento efetivo.”

No que concerne à regra de dívida, dispõe o artigo 52.º, n.º 1, da LFL que “[a] dívida total de operações orçamentais do município, incluindo a das entidades previstas no artigo 54.º, não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.” Ora, se o cálculo do saldo corrente corrigido já poderia levantar algumas dificuldades, o apuramento da dívida municipal é ainda mais complexo, já que obriga a determinar os âmbitos material (operações orçamentais relevantes, que não se limitam a dívida financeira), subjetivo (as entidades participadas cuja dívida deve ser computada) e temporal.

Adicionalmente, também em sede de verificação do cumprimento da regra de dívida, existe um conjunto de exceções – previstas tanto na LFL como, nomeadamente, nas sucessivas leis do orçamento do Estado – que levam à não consideração de certas operações para o cálculo do limite da dívida.

Em caso de incumprimento da regra de dívida num determinado ano, o município deve, desde logo, no exercício seguinte, reduzir em pelo menos 10% o montante de dívida em excesso, até voltar a cumprir o limite de endividamento. Acresce que o incumprimento da regra de dívida, dependendo da menor ou maior gravidade do incumprimento, determina a possibilidade ou a obrigação de aderir a processos de saneamento financeiro.

Como dizemos acima, parece segura uma revisão da LFL. Em tal processo, seria bom que não fosse esquecido um dos princípios da teoria do

*Em caso de incumprimento da regra de dívida num determinado ano, o município deve, no exercício seguinte, reduzir em pelo menos 10% o montante de dívida em excesso, até voltar a cumprir o limite de endividamento*

federalismo financeiro: o de que o financiamento deve seguir a função. Ou seja, à definição das despesas – relacionadas com as atividades a desenvolver pelas diferentes entidades públicas –, deve seguir-se a definição das receitas necessárias a cobrir tais despesas.

Como já tem sido notado, no que respeita à vida das AL, nem sempre estas duas vertentes têm andado coordenadas. Um dos melhores exemplos desta circunstância é o do processo de descentralização de competências encetado pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, e concretizado através de diferentes diplomas setoriais. Se este conjunto de normativos define as novas competências das AL, o financiamento para a sua prossecução – e unicamente nos domínios da saúde, educação, cultura e ação social – está depois dependente de uma transferência do orçamento do Estado, do denominado Fundo de Financiamento da Descentralização, apenas autonomizado pela Lei n.º 12/2022, de 27 de junho, que aprovou o orçamento para esse ano.

Esta circunstância de a vertente financeira do processo de descentralização estar a ser tratada através de um diploma avulso, por si só constituiria já uma boa causa para a revisão da LFL. Acresce que se enraizou o hábito de, a cada lei do orçamento do Estado, se criarem medidas que mexem, por vezes para mais do que um exercício, no enquadramento orçamental das AL. Algumas dessas medidas ganhariam em estar codificadas na LFL.

Acresce que, como tem vindo a ser chamado à atenção – e como expresso nos dados constantes, a título de exemplo, do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses – Portugal apresenta uma grande centralização financeira, com as despesas dos municípios em percentagem do total das despesas públicas a fixarem-se em cerca de metade da média europeia.

Finalmente, tenha-se em conta que a independência orçamental das AL não significa que as mesmas fiquem afastadas da situação financeira pública global, já que as mesmas farão, em todo o caso, parte do perímetro das administrações públicas, influenciando, portanto, no cumprimento das obrigações a que Portugal se encontra internacionalmente obrigado.

Neste contexto, na discussão de uma futura revisão da LFL será, sem dúvida, colocada na mesa das negociações o aumento da capacidade financeira das AL. Isto obrigará a rever a matéria das transferências orçamentais, bem como da participação das AL nas receitas do Estado, não podendo ser esquecido que a capacidade de cobrança de outras receitas é muito assimétrica entre as diferentes AL.

Existe também uma forte probabilidade de se virem a rever as regras de saldo e de dívida acima descritas, reconhecidamente fruto do contexto da sua aprovação e objeto de sucessivas derrogações que dificultam a sua aplicação. Faz-se sentir, nesta sede, a necessidade de simplificação e de retificação de alguns vieses impostos pelas presentes regras.

Em linha com uma preocupação já demonstrada pelo CFP, será útil criar mecanismos que promovam um maior alinhamento entre a previsão e a execução orçamentais, para que a sobre e subestimação de receitas e despesas não sirva como forma de contornar as regras a estabelecer.

Noutro patamar, haverá que promover o aumento da transparência sobre os indicadores financeiros das AL, agilizando as formas de reporte de informação, por forma a melhorar as possibilidades de formação do seu retrato financeiro.

Resta saber quais as soluções que virão a ser alcançadas pelo legislador, se chegaremos a uma nova lei, se ficaremos unicamente por alterações pontuais, ou até se vicissitudes imprevistas não farão adiar a tão aguardada – e necessária – revisão da LFL. ▶

*Portugal apresenta uma grande centralização financeira, com as despesas dos municípios em percentagem do total das despesas públicas a fixarem-se em cerca de metade da média europeia*