

CAPÍTULO 1

Modelos infraestaduais de organização administrativa e financeira: as regiões autônomas e os Municípios

Nuno Cunha Rodrigues*

Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Titular de uma Cátedra Jean Monnet

Portugal

* Este texto corresponde à intervenção realizada no seminário sobre os municípios e a saúde no dia 18 de outubro de 2018. Agradeço ao Instituto de Higiene e Medicina Tropical da Universidade Nova de Lisboa e ao Senhor Professor Jorge Simões o convite para participar no seminário.

Resumo

O artigo corresponde à conferência de abertura realizada no dia 18 de outubro de 2018 no seminário sobre os Municípios e a Saúde, que teve lugar na aula magna do Instituto de Higiene e Medicina Tropical (IHMT) da Universidade Nova de Lisboa. O texto desdobra-se em quatro partes. Na primeira parte, enuncia-se a teoria do federalismo financeiro. Em seguida, analisa-se o modelo de organização político-administrativo e financeiro das regiões autónomas. Na terceira parte, procura-se estudar o modelo das autarquias locais, em particular, dos municípios. Por fim, aborda-se a reforma em curso que visa dotar as autarquias locais de novas competências conferidas pelo Estado central, especialmente no domínio da saúde e da educação.

Palavras-chave: Teoria do Federalismo Financeiro. Regiões Autónomas Autarquias Locais. Descentralização da saúde.

Abstract

The article corresponds to the opening conference held on October 18, 2018 in the seminar on Municipalities and Health that took place in the Institute of Hygiene and Tropical Medicine (IHMT) of the New University of Lisbon. The text unfolds in four parts. The first part states the theory of financial federalism. Next, the model of political-administrative and financial organization of the Autonomous Regions is analysed. The third part seeks to study the model of local authorities, particularly municipalities. Finally, the current reform is examined, which is aimed at empowering local authorities with new tasks, especially in the field of health and education.

Key-words: *Theory of Financial Federalism. Autonomous Regions. Local Authorities. Decentralization of health.*

A teoria do federalismo financeiro

Foi-me proposto que analisasse dois modelos infraestaduais de organização administrativa e financeira de base territorial: as regiões autónomas e os Municípios.

Trata-se de um desafio complexo, no momento em que se discute a transferência de novas competências para os municípios.

Segundo a teoria do federalismo financeiro, o ponto de partida da análise das relações financeiras entre diferentes níveis de governo reside na afirmação segundo a qual o financiamento deve seguir a função, ou seja, deve ser a despesa a predeterminar a receita¹.

Assim, teremos que definir se e quando se justifica avançar para a descentralização de competências, associando, desde logo, a receita necessária.

Será o alcance do benefício a ditar se o bem em causa deve ser provido pelo nível central ou por outros níveis de decisão (regional ou local).

Por exemplo, o alcance do benefício da iluminação pública será de âmbito local; o das Forças Armadas é de âmbito nacional; já a definição da Política Agrícola Comum terá uma dimensão europeia.

Isso justificaria que, à medida que novas atribuições e competências fossem transferidas do Estado central para os governos infraestaduais, estes fossem obtendo novas receitas ou vissem ampliadas as já existentes.

Disso mesmo fazia eco a anterior Lei das Finanças Locais, a Lei n.º 2/2007 – ao prever que a transferência de competências fosse acompanhada dos recursos financeiros adequados – ou, mais recentemente, o Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro.

A ligação entre as competências transferidas e os recursos financeiros necessários acabou, contudo, por não se fazer.

Ao invés, verificou-se uma transferência de verbas casuística nos orçamentos anuais do Estado, determinada, em grande medida, pelas conjunturais possibilidades financeiras do Estado, pontualmente determinadas.

Certo é que a teoria do federalismo financeiro permite compreender a criação de estruturas político-administrativas infraestaduais, aptas a aproximar o poder de decisão das populações regionais ou locais.

O modelo de organização político-administrativo e financeiro das regiões autónomas

O 25 de abril possibilitou a concretização de antigas aspirações autonomistas das populações insulares, que se tinham confrontado, desde sempre, com a forte tradição centralista do Estado português².

1. Sobre esta teoria vide, por todos, Cabral NC. A teoria do federalismo financeiro. 2. ed. Coimbra: Almedina; 2015.

2. Sobre a evolução histórica das Regiões autónomas, vide Ferreira EP, Rodrigues NC. O poder autonómico. In: Reis A, Rezola MI, Santos PB, coordenadores. Dicionário de História de Portugal: o 25 de abril. Lisboa: Figueirinhas; 2018, p. 10-23.

Desde 1976, a Constituição da República Portuguesa consagra um regime político administrativo próprio dos arquipélagos dos Açores e da Madeira com fundamento, como refere o artigo 225.º da Constituição, “nas suas características geográficas, económicas, sociais e culturais e nas históricas aspirações autonomistas das populações insulares”.

Este regime traduz-se, atualmente, na consagração de:

- i) Autonomia política (existência de órgãos de governo próprios);
- ii) Autonomia normativa (competência legislativa e regulamentar no âmbito territorial próprio);
- iii) Autonomia administrativa (competências e funções não inteiramente subordinadas à administração central);
- iv) Autonomia económica e financeira (com a garantia de recursos económicos e financeiros adequados e suficientes para a prossecução das tarefas constitucionais e legalmente atribuídas às regiões);

A criação das regiões autónomas constituiu, por tudo isto, uma das mais profundas inovações constitucionais no domínio das estruturas do Estado. Trouxe aos dois arquipélagos um conjunto de meios que permitiu uma mudança nas sociedades de ambas as regiões. Atente-se, em particular, na autonomia financeira.

É sabido que, nas regiões autónomas, o aprovisionamento de bens públicos revela-se de maior acuidade diante dos custos de insularidade e da necessidade de afetar bens públicos cujos benefícios têm uma difusão espacial diferenciada³.

Daí decorre a necessidade de uma ampla autonomia política e financeira que possibilite ao decisor, ante as idiossincrasias regionais, apreender e decidir conforme as necessidades da população regional.

A autonomia financeira outorgada às regiões autónomas visa, por isso, possibilitar o aumento da eficiência económica decorrente de uma afetação de recursos mais ajustada às preferências dos cidadãos.

Compreende-se, também assim, a outorga de autonomia financeira às regiões autónomas, no contexto da autonomia política afirmada desde a versão inicial da Constituição de 1976.

No entanto, foi só com a revisão constitucional de 1997 que a matéria respeitante ao regime das finanças das regiões autónomas (vide artigo 164.º, alínea t) passou a ser prevista como sendo da reserva absoluta da Assembleia da República, o que possibilitou, mais tarde, a aprovação da primeira versão da Lei de Finanças das Regiões Autónomas (LFRA), em 1998.

3. Sobre a evolução histórica das finanças das Regiões autónomas e contendo elementos adicionais sobre o atual enquadramento jurídico-financeiro, vide Cabral NC, Rodrigues NC. Finanças dos subsectores: finanças da segurança social; regionais e locais. Coimbra: Almedina; 2017, p. 159-210.

Até então, o relacionamento financeiro entre o Estado e as regiões autónomas era feito, anualmente, por meio de negociações políticas, o que não conferia qualquer certeza jurídica ou estabilidade financeira às regiões autónomas.

É apenas a partir de 1997 que, por intermédio da Lei de Finanças Regionais, criaram-se regras que esclareceram as relações financeiras entre o Estado e as regiões autónomas, evitando as vicissitudes das constantes negociações políticas.

Permitiu-se que as regiões autónomas passassem a dispor de uma autonomia financeira que compara e vai mais além, em alguns domínios, do que autonomies de outros Estados-membros como as comunidades autónomas espanholas ou as regiões de estatuto especial da Itália. Basta pensar no princípio da reversão total dos impostos gerados ou arrecadados nas regiões autónomas.

Note-se, porém, que a autonomia financeira outorgada visa atenuar os custos de insularidade que se verificam nas regiões autónomas e diluir as assimetrias económicas existentes quando comparadas com outras regiões do continente.

No plano da descentralização financeira, as regiões autónomas correspondem, por isso, a um nível intermédio de decisão que se interpõe entre o Estado central e as autarquias locais.

Aqui chegados, é importante proceder a duas notas relativas às autarquias locais sediadas nas regiões autónomas:

- i) O quadro legal e financeiro em que as autarquias locais sediadas nas Regiões autónomas se movem é rigorosamente igual ao das autarquias locais sediadas no continente, aplicando-se-lhes, da mesma forma, a Lei de Finanças Locais;
- ii) Podem existir algumas especificidades no relacionamento financeiro entre as autarquias locais localizadas nas regiões autónomas e estas Regiões, em particular no contexto das competências que estão neste momento a ser transferidas.

É que as autarquias locais localizadas nas regiões autónomas podem ser chamadas a prosseguir competências e atribuições que, de alguma forma, sobrepõem-se às áreas justamente consideradas nos Estatutos Político-administrativos como matérias de interesse específico regional (como acontece, por exemplo, no domínio da saúde, educação, ação social, ambiente ou ordenamento do território).

Nesses casos, estando no âmbito da respetiva autonomia política e administrativa, as regiões autónomas podem financiar as autarquias locais nela localizadas, regulando, mediante diplomas legislativos e regulamentares próprios, os termos dessa colaboração e/ou delegação de competências.

É justamente por isso que o artigo 9.º da Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais – Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto – prevê que esta “não abrange as atribuições e competências das regiões autónomas”, sendo a “transferência de atribuições e competências para as autarquias locais nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira” regulada por diploma próprio, mediante iniciativa legislativa das respetivas assembleias legislativas.

No caso de as competências serem atualmente exercidas pelas regiões autónomas, o financiamento deverá ser assegurado por transferências do Orçamento da região autónoma para as autarquias locais.

O modelo financeiro das autarquias locais

As autarquias locais resultam igualmente da Constituição de 1976, sendo justamente consideradas como um dos exemplos de sucesso da nossa democracia⁴.

É certo que a amplitude da autonomia financeira concedida pelo legislador constituinte às autarquias locais é bem menor do que a das regiões autónomas.

De forma exemplificativa, as autarquias locais não dispõem do poder de adaptação do sistema fiscal nacional – como acontece com as regiões autónomas –, mas apenas da afetação de um conjunto relevante de receitas tributárias – como acontece com o IMI ou o IMT.

As autarquias locais dispõem ainda de receitas próprias provenientes do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) e do Fundo Social Municipal (FSM).

O FSM prevê subvenções específicas e condicionadas à sua utilização em três áreas sociais, Saúde, Educação e ação Social.

A distribuição do FSM atende a critérios *ad hoc*, como sejam a frequência do ensino pré-escolar e básico, o número de utentes em centros de saúde ou em lares, prevendo-se penalidades para o caso de utilização para outros fins. A descentralização de competências nesse domínio já se iniciou portanto.

Com efeito, e ao longo dos anos, a dimensão da autonomia financeira das autarquias locais tem vindo a ser ampliada uma vez que se vai ganhando consciência de que as decisões mais eficientes são as tomadas o mais próximo possível das populações – encontrando-se aqui afirmado o princípio da subsidiariedade – e, por outro lado, atendendo à gradual transferência de competências da administração central para as autarquias locais.

4. Sobre a evolução histórica das finanças das autarquias locais e contendo elementos adicionais sobre o atual enquadramento jurídico-financeiro, vide Cabral NC, Rodrigues NC. Finanças dos subsectores: finanças da segurança social; regionais e locais. Coimbra: Almedina; 2017, p. 211-269.

Podemo-nos interrogar sobre a bondade dessa transferência de que hoje se fala, mas que não é, em rigor, uma novidade. Vejamos.

Recentemente, foi aprovada a Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais. Essa lei segue, no que respeita à transferência de competências e, em grande medida, o disposto no Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, que estabelecia o regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais.

Mais tarde, ainda no decorrer deste ano, serão aprovados os diplomas setoriais da descentralização, como sejam nas áreas da saúde e da educação (ainda que, reitero, não se trate de uma novidade absoluta)⁵.

Estes dois setores – educação e saúde – serão, seguramente, áreas de difícil concretização da transferência de competências para as autarquias locais.

Por quê? Desde logo, porque importa debater, previamente, a forma como o Estado encara a realização de políticas sociais nas áreas da Segurança Social; a Saúde e a Educação.

Pergunto: a salvaguarda desses direitos fundamentais deve ser realizada pelo Estado ou por entes infraestaduais de base territorial que, no caso das autarquias locais, não dispõem sequer de poder legislativo?

Até onde pode ir a transferência de competências para as autarquias locais, sabendo-se que, por meio desta, o Estado central se desonera de certas obrigações?

Qual deve ser a dimensão do Estado central?

Não devem existir critérios que obriguem à retração da descentralização, como sejam a existência de economias de escala?

Podemos impor essa reforma às autarquias locais unilateralmente?

A transferência de competências para as autarquias locais, nomeadamente no domínio da saúde e da educação, será feita de forma *ad hoc*, isto é, município a município. Será, por isso, uma verdadeira reforma?

Não podemos estar a criar um país assimétrico em que municípios idênticos prestam serviços públicos de natureza e qualidade diversa, nomeadamente no domínio da educação e da saúde?

É certo que a Lei-quadro, de 2018, recentemente aprovada, enumera, no artigo 2.º, um conjunto de princípios e regras que procuram assegurar, a final, uma uniformidade nacional na prestação de serviços aos cidadãos (é necessário atentar, por exemplo, na garantia de qualidade no acesso aos serviços públicos; na exigência de coesão ter-

5. Entretanto, foram publicados os Decretos-Lei n.ºs 97 a 107/2018, de 29 de novembro, que concretizaram a transferência de competências para os órgãos municipais em diversos domínios.

ritorial ou na garantia da universalidade e da igualdade de oportunidades no acesso ao serviço público).

No entanto, serão tais proclamações suficientes para permitir que a qualidade dos serviços prestados, a universalidade e acessibilidade destes sejam assegurados?

Ademais, como concretizar, a respeito de cada atribuição, poderes funcionais associados à transferência de competências como sejam poderes de regulação; de financiamento ou de gestão?

É que, note-se, passa a ser competência dos órgãos municipais, entre outros aspectos, participar no planeamento, na gestão e na realização de investimentos relativos aos estabelecimentos públicos de educação e de ensino bem como a novas unidades de prestação de cuidados de saúde primários.

Está em causa ainda saber identificar, de forma clara, os níveis de atuação do governo local – por exemplo, ensino básico (por contraposição ao ensino secundário e superior) – ou as atribuições cometidas aos governos locais – por exemplo, pessoal não docente, infraestruturas escolares ⁶.

Será que, no final, as ideias da teoria do federalismo financeiro que começaram por ser referidas – de harmonia com as quais deve ser a despesa a predeterminar a receita – estão a ser acolhidas na reforma em curso?

Estamos efetivamente a transferir para as autarquias locais funções sociais do Estado acompanhadas do respectivo e efetivo financiamento?

Note-se que essas interrogações não são contrárias à defesa de políticas descentralizadoras, nomeadamente nos domínios da saúde e da educação, à luz da teoria do federalismo financeiro e do princípio da subsidiariedade – constante quer do Tratado da União Europeia, quer da Constituição da República Portuguesa – anteriormente afirmados.

A reforma em curso é, por tudo isto, determinante para a melhoria do funcionamento do Estado e para o aumento do bem-estar dos cidadãos.

6. Recentemente, a OCDE criticou a reforma em curso em Portugal, referente à descentralização da educação, por considerar que esta devia permitir atribuir aos municípios a responsabilidade por todos os assuntos operacionais, incluindo a contratação de pessoal docente. Vide p. 22 do estudo intitulado *OECD Reviews of School Resources: Portugal 2018*. O estudo pode ser consultado em <https://www.oecd.org/portugal/oecd-reviews-of-school-resources-portugal-2018-9789264308411-en.htm>