



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Fernando Luz Almeida Marques

**INVESTIMENTO PÚBLICO DE ALTO RISCO: O
FOMENTO ECONÓMICO DAS AUTARQUIAS LOCAIS**

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito (concedente ao grau de Mestre), na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Políticas/Menção em Direito Administrativo, sob a orientação da Senhor Professora Doutora Suzana Maria Calvo Loureiro Tavares da Silva

Outubro de 2021



Fernando Luz Almeida Marques

**INVESTIMENTO PÚBLICO DE ALTO RISCO: O FOMENTO ECONÓMICO DAS AUTARQUIAS
LOCAIS**

**HIGH RISK OF PUBLIC INVESTMENT: THE ECONOMIC PROMOTION OF LOCAL
AUTHORITIES**

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito (concedente ao grau de Mestre), na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Políticas/Menção em Direito Administrativo, sob a orientação da Senhor Professora Doutora Suzana Maria Calvo Loureiro Tavares da Silva

*À minha avó,
Aos meus pais,
Ao meu irmão,
À minha tia
e, em especial,
Ao meu avô Florindo
Rodrigues de Almeida.*

*“Eles não sabem que o sonho
É uma constante da vida
Tão concreta e definida
Como outra coisa qualquer
(...)*

*Eles não sabem, nem sonham
Que o sonho comanda a vida
E que sempre que um homem sonha
O mundo pula e avança
Como bola colorida
Entre as mãos de uma criança.”*

*António Gedeão, Pedra Filosofal in “Movimento Perpétuo”,
Abril de 1955.*

Resumo

Para prosseguirem o seu desiderato, os Municípios têm atribuídos princípios, competências e instrumentos suficientes para desenvolver os seus territórios e prosseguirem aquela que é a sua função – satisfação do interesse público. Nessa senda, os mesmos, irão encontrar obstáculos, limites, conflitos e incompatibilidades, de ordem nacional e europeia, tendo de se adequar às regras de um mercado globalizado.

Com um estatuto autónomo, constitucionalmente reconhecido, os municípios têm ao seu dispor património e finanças próprias, que poderão gerir da forma mais conveniente, e que serão as competências-chave no seu desenvolvimento. Aliás, é precisamente no desenrolar das suas competências que procuraremos perceber até onde se estende o lastro da autonomia local e, subsequentemente, até onde é permitido a um município ir em matérias relacionadas com o desenvolvimento económico.

Complementarmente às formas de financiamento que se conhecerá de forma cabal – capazes de serem a força motriz do impulso económico público – há que abordar outros mecanismos à disposição dos executivos municipais para incentivarem o investimento: os que aqui conheceremos como *Mecanismos de Fixação de Investimento*.

Sempre de olhos postos no futuro, importará perceber a forma de enfrentar os novos desafios que se colocam no Século XXI, sejam eles relacionados com o *Turismo* ou com a *Globalização* e que obrigam os municípios a enfrentar novas realidades, abrindo horizontes para novas relações internacionais, a exemplo da União Europeia, como aquelas que surgem com a possibilidade de cooperação entre regiões transfronteiriças – redesenhando o papel geopolítico do interior de Portugal – no caso, as chamadas *EuroRegiões*.

Palavras-Chave: Município, Autonomia, Competências, Finanças, Património, Investimento, Mercado, Empresarialidade, Administração, Turismo, Euroregião

Abstract

To pursue their goal, the local government have attributed sufficient principles, competences, and instruments to develop their territories and pursue what is their function – the satisfaction of the public interest. In fact, it is precisely during its competences that we will seek to understand how far the ballast of local autonomy extends and, subsequently, how far the local government is allowed to go in matters related to economic development.

In addition to the forms of financing that will be fully known – capable of being the driving force of the public economic impulse – other mechanisms available to local executives to encourage investment must be addressed: those that we will know here as *Investment Fixing Mechanisms*.

Always looking to the future, it will be important to understand how to face the new challenges that arise in the 21st century, whether they are related to *Tourism* or *Globalization*, forcing the local governments to face new realities and opening horizons for new international relations, following the example of the European Union, such as those that arise with the possibility of cooperation between cross-border regions – redesigning the geopolitical role of Portugal Countryside – in this case, the so-called EuroRegions.

Key Words: Local Government, Autonomy, Jurisdiction, Finance, Public Property, Investment, Market, Entrepreneurship, Administration, Tourism, EuroRegions.

SIGLAS E ABREVIATURAS

Ac. – Acórdão

AR – Assembleia de República

CIMI – Código do Imposto Municipal sobre Imóveis

CCDR - Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional

CP – Comboios de Portugal

CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

CEE – Comunidade Económica Portuguesa

CARRIS - Companhia Carris de Ferro de Lisboa

CNM – Confederação Nacional de Municípios

CRPM - Conferência das Regiões Periféricas Marítimas

CRP – Constituição da República Portuguesa

DL – Decreto-Lei

EBF – Estatuto dos Benefícios Fiscais

FCM – Fundo de Coesão Municipal

FEF – Fundo de Equilíbrio Financeiro

FEDER - Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FEOGA - Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola

FGM – Fundo Geral Municipal

FSE – Fundo Social Europeu

FSM – Fundo Social Municipal

IVA – Imposto de Valor Acrescentado

IMI – Imposto Municipal Sobre Imóveis;

IMT – Imposto Municipal sobre Transações Onerosas de Imóveis

IRC – Imposto Sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas

IRS – Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

IUC – Imposto Único de Circulação

LBPSOTU – Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo

LFL. – Lei das Finanças Locais

LGT – Lei Geral Tributária

NUT - Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PDM – Plano Diretor Municipal

RDD – Região Demarcada do Douro

RFALEI – Regime Financeiro Das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais STA – Supremo Tribunal Administrativo

RJAL – Regime Jurídico das Autarquias Locais

RJIGT - Regime Jurídico de Instrumentos de Gestão Territorial

RJUE – Regime Jurídico da Urbanização e Edificação

RCM – Resolução de Conselho de Ministros

SEE – Sector Empresarial do Estado

Séc. – Século

STCP - Sociedade de Transportes Coletivos do Porto

Tx. – Taxa

TFUE – Tratado de Funcionamento da União Europeia

UE – União Europeia

A. – Autor

Art.º – Artigo

Cit. – Citação

Cfr. – *Confira*

Ed. – Edição

Et al – E outros

In – Em

I.E., - Isto é.

N.º - Número

Ob. cit. – Obra Citada

Pp. – Página

V.g. – Verbi gratia

Vol. – Volume

Pgs. – Páginas

ÍNDICE

Resumo.....	5
Abstract.....	6
I – Introdução.....	12
II – O Municipalismo em Portugal	14
1. Evolução Histórica	14
2. O Município.....	16
2.1. A Organização Territorial	16
2.2. O Conceito de Autonomia Local	16
2.3. Escopo do Município	18
2.4. Competências dos Municípios	19
3. O Interesse Público Local versus o Interesse Público Nacional	22
III – As Finanças Municipais	26
1. As Formas de Financiamento de Um Município	26
1.1. Da Autonomia Financeira Às Garantias Constitucionais	26
1.2. A Tríade de Financiamento – As Transferências; As Receitas Fiscais e o Recurso ao Crédito	30
1.3. O Recurso ao Crédito para Investimento – Uma Miragem Meramente Privatística? ..	42
2. O Endividamento Municipal.....	43
2.1. O Endividamento: Do Perigo da (In)sustentabilidade Financeira.....	44
IV – O Investimento e o Fomento Económico	46
1. O Investimento do Estado – Das Oscilações às Certezas	46
1.2. Estado – O Único Possível Investidor?	47
2. A Influência da Máquina Administrativa	49
2.1. As Fases de Licenciamento – Da Evolução À Atualidade	50
3. Os Mecanismos de Fixação de Investimento.....	54
3.1. Aliquid Naturalis	54
3.2. A Comunicação	55
3.3. Auxílios Logísticos e de Recursos Humanos	60
3.4. Planeamento Fiscal – Atribuição de Benefícios Fiscais: Uma Realidade?	66
4. Sector Empresarial do Estado	71
4.1. Município – Um comerciante dissimulado?	71
4.2. Sector Empresarial do Estado strictu sensu	73
6. Os Novos Sectores do Século XXI.....	77
6.1. O Turismo – O Ouro da Globalização	77
6.2. As Políticas de Turismo e a Renovação do Edificado	79

6.3. O Novo Financiamento dos Municípios – A Taxa Turística	82
V – As Euro-Regiões: Um novo paradigma de cooperação	83
1. O Exemplo Da Cooperação Europeia.....	83
2. A Cooperação Transfronteiriça: Do Impulso À Euro Região Ibérica	84
3. A Euro Região Galiza-Norte de Portugal: Dos Impactos às Políticas Municipais.....	86
VI – Conclusão	89
VII – Bibliografia	91
VIII. Jurisprudência	97

I – INTRODUÇÃO

Ao longo do presente estudo abordaremos a presença dos Municípios no ordenamento-jurídico Português, a sua importância e capacidade para, rasgando alguns dogmas, pugnam pelo desenvolvimento económico dos seus territórios fixando, *per si* ou com ajuda de terceiros, *investimento*.

Para isso, e numa prossecução clara da nossa temática, dividiremos este excuro essencialmente em três partes: A primeira das quais, por força da sistematização, de introdução de base conceptual – i.e., a razão de ser dos municípios em Portugal, o seu espectro de atuação, a própria evolução histórica – sumária mas importante – bem como, a característica específica do princípio da autonomia local que influi, necessariamente, nas competências constitucionalmente atribuídas a estes, a sua forma de financiamento e os seus limites materiais e formais.

Num segundo momento, e já com as bases necessárias presentes, é tempo de avançar para o cerne da nossa investigação: o papel dos municípios na captação de investimento – público e privado – na prossecução do desenvolvimento económico local. Procurar-se-á estabelecer fronteiras, demonstrar as vantagens de cada município numa ótica de *benchmarking*¹ comparativo. Abordaremos a influência positiva de uma máquina administrativa local funcional no momento de investir, as condições inerentes a cada território; as políticas de comunicação, logísticas e financeiras que o tornarão mais apetecível ao investimento. Aqui chegados, importará, igualmente perceber que papel é permitido aos municípios nas vestes de *prima persona*² neste mesmo desenvolvimento económico, constituindo-se, os próprios, como agentes ativos do investimento – no caso, público – enfrentando, igualmente, as dificuldades e adversidades na procura do retorno financeiro; da fixação de empresas e pessoas; na defesa do interesse público e, no topo de base piramidal, na conquista da felicidade das suas populações.

Por último, e em terceiro lugar, urge preparar os municípios para os desafios do futuro. Vive-se, hoje, diferentemente da realidade da década de 70, numa espiral de globalização a que ninguém pode ficar indiferente. Esse mercado mundial traz novas

¹ Análise estratégica de práticas utilizadas num determinado momento, com um determinado sector, procurando atingir os melhores resultados comparativamente ao custo-benefício.

² Primeira pessoa.

oportunidades, como aquelas que estão ligadas ao turismo, mas também novos desafios, como os relativos à pressão imobiliária e as novas políticas de renovação do edificado.

Num mercado cada vez mais interligado entre si os municípios do futuro preparam-se para, a par e passo com o exemplo dado pela União Europeia, criar as suas próprias dinâmicas e protocolos de cooperação promovendo verdadeiras zonas de cooperação transfronteiriça – as Euro-Regiões.

A final, e fruto das temáticas alvo de aprofundamento e reflexão, foram-se levantando, ao longo do nosso estudo, desafios transversais a toda a atuação dos municípios em Portugal, nomeadamente os relativos à colisão entre interesse público local e interesse público nacional, que se procurou, recorrendo também à jurisprudência, clarificar. Em suma, procuraremos através de uma abordagem imediata e concisa, esclarecer de que forma os municípios em Portugal, respeitando as suas competências materiais, e limites constitucionais impostos, conseguem fomentar economicamente os seus territórios.

II – O Municipalismo em Portugal

1. Evolução Histórica

Desde muito cedo³ se entendeu que para bom desenvolvimento de um território, da sua economia e população a mesma tinha que ter em conta as várias e diferenciadas vicissitudes que os mesmos vivem, podendo, em alguns casos, uma solução não servir para duas populações que vivem em territórios diferentes.

Na Europa viveu-se, ao longo dos períodos, vários momentos que mostram esta necessidade de organização político-social como forma de administração de territórios: com a queda do império romano emerge, dominando durante toda a Idade Média⁴, o Feudalismo. Não substituindo o poder régio, embora durante muito tempo fosse suplantando este, os feudos⁵ emergem em todo o território como forma de administração, produção de riqueza, proteção e desenvolvimento das regiões tendo o suserano poderes executivos, judiciais, militares e tributários sobre todos demais vassallos. Esta foi a primeira forma de organização administrativa no pós-queda do Império Romano.

Em Portugal, importa salientar que o mesmo surge de uma província do reino de leão, na altura designado de condado, o condado Portucalense, uma forma de divisão e administração do território, de extrema importância no papel da Reconquista Cristã, chegando à independência reconhecida em 1143. A partir do século XII, a vontade de divisão administrativa intensificou-se e os vários esforços nesse sentido ficaram plasmados nas cartas de foral⁶, concedidas durante séculos, com o intuito de fixar população, organizar o território e administrá-lo criando o que entendemos hoje por municípios. No caso, D. Manuel II, percebendo o auxílio e o fator de desenvolvimento que este tipo de organização territorial poderia significar empreza uma enorme reforma, uniformizando todos os tipos de foral

³ Servem de exemplos a *civitas romana* no império romano e a *polis grega* na Grécia antiga.

⁴ A idade média é o período da história entre os séculos X e XV. Inicia-se com a queda do Império Romano e prolonga-se até à Idade Moderna.

⁵ Terra concedida pelo suserano ao vassallo em troca de obrigações.

⁶ O foral era um documento real utilizado em Portugal para estabelecer o que hoje podemos aproximar dos municípios. Regulavam a vida económica e social de determinado território tendo em si matérias como as isenções de imposto, obrigações de pagamento ou ainda a extensão, ou delimitação, de certos privilégios sociais.

anteriormente concedidos e criando uma verdadeira divisão administrativa do Portugal foraleiro.

Durante o Estado Novo, as autarquias locais funcionavam apenas como subservientes da administração central – sendo uma espécie de administração interna do Estado⁷ – devido ao facto de este, ter sido um regime marcado por uma forte corrente centralizadora dos serviços públicos e do próprio Estado.

A revolução de 25 de Abril de 1974 marcou, em Portugal, um novo ciclo: deu-se início à emergência do poder local na esfera político-administrativa portuguesa que viria, dois anos mais tarde, com a constituição de 1976⁸, a ver coroados princípios como o da autonomia das autarquias locais ou da descentralização administrativa.

Posto isto, e em Portugal, ao longo dos tempos, procedeu-se à divisão territorial e administrativa dos mesmos, numa primeira linha, em regiões autónomas, distritos e áreas metropolitanas, num segundo momento, em municípios e, por fim, numa última linha, em freguesias dando-lhes, em alguns casos e sectores, autonomias.

No caso concreto falaremos dos municípios⁹, da sua autonomia e capacidade de promoção a fixação de empresas de iniciativa privada, através de mecanismos públicos de intervenção na economia¹⁰, tornando-se assim competitivo comparativamente aos seus congéneres. Em suma, quer-se, com este pequeno contributo, deslindar as possibilidades de promoção de investimento – quer ele seja público, quer ele seja privado – demonstrando, numa primeira fase, que ele se torna crucial para o desenvolvimento económico de uma determinada região e, numa segunda, que esse investimento não advém única e exclusivamente do Estado – seja ele nas suas vestes de estado central ou local. Torna-se, igualmente, de elementar justiça a clarificação que se quer fazer quando o investimento advém do Estado – demonstrando, num país pouco habituado a novos ventos empreendedores, que, mesmo quando o Estado emprega o *dinheiro de todos* o mesmo não deve resignar-se a fazê-lo através de transferências de capitais ou disponibilização de

⁷ José Casalta Nabais, A autonomia financeira das autarquias locais, Almedina, 2007;

⁸ Cfr. do Art.º 235º ao Art.º 239º da Constituição da República Portuguesa.

⁹ Tradicionalmente conhecidos como concelhos, atualmente, Portugal conta com 308 ao longo da sua extensão territorial.

¹⁰ Vide João Nogueira de Almeida, «O sentido de atribuição de auxílios de Estado numa economia de mercado», Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Aníbal de Almeida (2012), pp. 35.

crédito; pretende, aqui, e assim, demonstrar-se que as possibilidades no desenvolvimento económico são vastas e alteram, como não poderia deixar de ser, com a evolução dos tempos requerendo-se, assim, e para o efeito, cada vez mais, novas políticas e vestes na dinamização e captação de investimento.

2. O Município

2.1. A Organização Territorial

Situado na Península Ibérica e inserido no continente europeu, Portugal, afigura-se, comparativamente aos seus congéneres, como um país relativamente pequeno. Contudo, tem, em si próprio, várias divisões geográficas – O Estado, as regiões autónomas dos Açores e da Madeira; os municípios e as freguesias justificando-se umas, por questões sociais e outras ligadas a evoluções da história e do território do próprio país.

Nas palavras de GOMES CANOTILHO¹¹ assumem especial relevância as “estruturas autónomas regionais e as estruturas autónomas locais...”, que, num país integrado numa estrutura diferente da federal, deixam de ser “simples instituições de auxílio técnico do Estado” ganhando mesmo “legitimidade pública e democrática” que as investe de vestes próprias capazes de prosseguir o seu desígnio, auxiliando, necessariamente, o estado central.

Doravante, abordaremos apenas a divisão do território nacional na sua conceção administrativa¹², i.e., distritos, concelhos e freguesias¹³ sendo que se afigura impreterível dar maior ênfase aquilo que são os municípios.

2.2. O Conceito de Autonomia Local

Antes de deslindarmos sobre o estatuto especial que os municípios têm em relação às demais pessoas coletivas, sempre convém referir que, os mesmos, são pessoas coletivas

¹¹ Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 3ª ed., Coimbra, 1999.

¹² Esta nomenclatura de divisão administrativa de Portugal data de 1836 sendo a mais antiga do nosso território.

¹³ Atualmente existem 19 distritos, 308 concelhos e 3092 freguesias no território português.

de direito público, de vertente territorial e com várias atribuições e competências atribuídas destinadas à realização de finalidades próprias das respectivas populações – cfr. n.º 2 do art.º 235.º da CRP.

O que o n.º 2 nos diz, *in fine*, é que os municípios não são administração indireta do estado central. Mas não nos diz só isso, diz-nos que, os mesmos, prosseguem interesses próprios – locais – das suas populações que os elegeram. Assim, rapidamente, ficamos a perceber que os municípios são entidades jurídicas próprias, com os seus próprios órgãos representativos, com o seu orçamento e prosseguindo as suas concretizações próprias. Em suma, os municípios são entidades que gozam de autonomia teleológica¹⁴ (mas não independência) face ao governo do estado central sendo parte-integrante da organização democrática do estado e a sua autonomia constitui um dos limites materiais à própria revisão constitucional – cfr. art.º 6.º CRP.

Com especial relevância para o nosso estudo constituem os vários afloramentos do princípio da autonomia local. Em primeiro, o princípio da autonomia financeira – as autarquias locais têm património (autonomia patrimonial) e finanças próprias detendo, à priori, capacidade financeira para a prossecução das competências que lhe são atribuídas e, ainda, capacidade tributária, como veremos, para auxiliar nesse desiderato. Em segundo, o princípio da autonomia administrativa permitindo, aos municípios, colmatarem as falhas de políticas emanada pelo estado central ou, por outro lado, realizarem as suas próprias políticas em detrimento das demais.

Muito se discute os limites das competências próprias¹⁵, contudo, certo é que a ligação estreita às populações faz deste o veículo primordial de auscultação, resolução e melhoramento da qualidade de vida – é, nas palavras de JOAQUIM FREITAS DA ROCHA E PEDRO CRUZ E SILVA «(...) uma das instituições mais sólidas e mais duráveis do nosso ordenamento jurídico.»¹⁶ Menos pacíficas são, por outro lado, as políticas que um município pode tomar no caso de fixação de empresas privadas que podem passar por, de entre outros,

¹⁴ Vide Constituição da República Portuguesa, Art.º 235/2

¹⁵ Vide Lei 50/2018 que concretiza a transferência de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais. Tem gerado amplas discussões dentro da sociedade portuguesa que se estendem a autarcas, deputados ou a associação nacional de municípios.

¹⁶ Vide, para outra densificação do conceito e da história dos municípios, Joaquim Freitas da Rocha e Pedro Cruz Silva in *Municipalismo: Perspetivas da descentralização na América Latina, na Europa e no Mundo*, Confederação Nacional de Municípios (CNM), Brasília, 2017, 171 e ss.

benefícios municipais, tendo especial interesse a possibilidade de terem ao seu dispor mecanismos que controlam, não dependendo do estado central, e, portanto, moldando os instrumentos à sua específica necessidade; através de gestão patrimonial, construindo parques industriais; mercados abastecedores ou vias de comunicação, através de escolhas em termos fiscais, isentando, ou beneficiando, em matéria de impostos próprios – provenientes da gestão de serviços ou do património – e, ainda; em matéria de gestão da máquina administrativa, criando serviços camarários com a função única de promoção e auxílio dos investidores privados. Abordaremos todos estes mecanismos, possíveis porquanto a existência do princípio da autonomia local, mais à frente nosso excuroso.

2.3. Escopo do Município

Muito falamos anteriormente que o município é o veículo primordial e ideal para a prossecução de finalidades que o mesmo tem como próprias. Mas a que finalidades nos referimos quando dizemos isso?

Primeiro, importa destriçar alguns conceitos que são mobilizados na definição de interesse público e que, conforme são aplicados, referem-se necessariamente a escopos diferentes. Quando falamos de interesse público falamos, nas palavras de PEDRO COSTA GONÇALVES, de uma “consideração ficcional de uma pretensão, de um interesse público em relação a determinado bem, bem este que satisfaz uma necessidade, que, precisamente, se considera de necessidade pública”¹⁷. Contudo, importa questionar: este interesse público será o de todos os cidadãos em geral ou, pelo contrário, de um grupo específico que habita determinada circunscrição territorial? Será a prossecução de um interesse público geral, tendo-se os municípios como meros braços extensíveis do estado central no auxílio da realização das suas tarefas, ou, por sua vez, uma finalidade própria de um certo grupo de cidadãos? Poderemos ter uma discriminação positiva, ou negativa, de certo cidadão apenas por habitar num município diferente? Com que legitimidade?

¹⁷ Vide para melhor estudo do conceito Pedro Costa Gonçalves, «Os valores do Estado Administrativo» in Lições de Direito Administrativo I disponibilizados aos estudantes do segundo ano da licenciatura em direito na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2016

Por partes, os munícipes elegem, democraticamente, os seus representantes em governo municipal. Sufragados, estes representantes estão investidos de um *ius imperium*¹⁸ que lhes permitem ter políticas públicas próprias e que sirvam para alcançar e satisfazer os interesses dos seus eleitores municipais. Sendo assim, podem seguir políticas próprias diferentes das políticas do estado central. É a chamada conceção dos assuntos locais¹⁹ com os assuntos municipais em especial destaque.

Em contrapartida, a conceção estadualista defende que os municípios são apenas um braço de ajuda do estado cujos interesses são, naturalmente, decantados do mesmo. Partilhando a opinião de BAPTISTA MACHADO²⁰ parece-nos correto, e seguro, afirmar que no escopo dos mesmos visamos interesses e orientações “institucionalmente colhida da sua população”.

2.4. Competências dos Municípios

Os municípios têm as competências que o estado central lhes delega constituindo atribuições destes a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações – e isso, naturalmente, também se aplica ao desígnio e fomento económico. É exatamente isso que decorre da Constituição da República Portuguesa quando, no n.º 1 do art.º 237.º nos diz que «(...) as atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão regulados por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa». Sendo que é certo, e o mesmo decorre também da própria CRP, que no que concerne à matéria relacionada com o estudo das autarquias locais o mesmo é matéria de reserva de competência da Assembleia da República. Significa isto que, fica no raio de ação do legislador a definição daquilo que é, ou não é, competência e atribuição das autarquias locais – salvaguardado sempre, e em qualquer instância, a integridade do Estado Português, enquanto território único, e a prossecução do interesse público local funcionando,

¹⁸ Termo latim utilizado para descrever o poder superior do estado face aos particulares que se verte, por exemplo, na possibilidade de lançar impostos.

¹⁹ André Folque, A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios (Condicionalismos Constitucionais), Coimbra Editora, 2004.

²⁰ João Baptista Machado, Participação e Descentralização, Separata da Revista de Direito e de Estudos Sociais (1978)

destarte, como o braço extensível – que são – do Estado Central com preocupações de índole local.

Ora, sendo da esfera da autonomia do legislador a necessidade de balizar as atribuições e competências das autarquias locais este fá-lo através da Lei 75/2013 de 12 de setembro, i.e., do Regime Jurídico das Autarquias Locais, RJAL, servindo este como uma constituição fundante e estrutural do dia-a-dia dos municípios. Deflui da leitura da Lei 75/2013 de 12 de Setembro que constituem como atribuições dos municípios, entre outros, os domínios ligados ao transporte e telecomunicações; educação e ensino profissional; património; promoção do desenvolvimento [e aqui acrescentamos nós – económico]; o ordenamento do território e a cooperação externa – Cfr art.º 23.º da respetiva lei.

A assunção das competências, reconhecidas no deslinde da CRP, e densificados pelo legislador, são o corolário de alguns dos princípios característicos da constituição desta forma – descentralizada – de governo, *máxime* o princípio da autonomia local – servindo de base, e como pressuposto, para toda a atuação das entidades competentes na prossecução do interesse público local. Ora, isto significa que, numa primeira observação, as autarquias locais estão dotadas de poderes suficientes para intervir em todos os assuntos quantos aqueles que achem pertinentes para a criação de um verdadeiro ADN²¹ municipal, ou, com características locais, fazendo com que, em momentos de confronto direto com o interesse do estado central – também público mas, em determinados momentos, não necessariamente os melhores para o interesse público local – as câmaras municipais estejam capacitadas para combater legalmente²² as pretensões estatais para com aquela circunscrição territorial. Isto só é possível, aliás, pelo conjunto de poderes funcionais que a lei atribui aos órgãos de gestão das autarquias locais – câmaras municipais; assembleias municipais; juntas de freguesia e assembleias de freguesia – possibilitando um grande lastro na sua esfera de atuação.

Ora, em suma, e no caso do fomento económico de cada uma das regiões, os municípios concentram em si poderes capazes de fazer desenvolver os seus territórios e as

²¹ Expressão comumente utilizada para interligar determinadas características à identificação de uma pessoa ou entidade.

²² Já vimos, *supra*, jurisprudência relativamente a esta possibilidade. Mais se diga que, a mesma sai reforçada, pelo Regulamento de Custas Processuais quando, no seu art.º 4.º reconhece isenção de pagamento de custas processuais às «(...) As entidades públicas quando atuem exclusivamente no âmbito das suas especiais atribuições para defesa de direitos fundamentais dos cidadãos ou de interesses difusos que lhe estão especialmente conferidos pelo respetivo estatuto, e a quem a lei especialmente atribua legitimidade processual nestas matérias;»

suas populações – fazendo mais do que simples transferências de capitais²³ para os agentes económicos e forças vivas²⁴ da região. As atribuições conferidas pelo art.º 23.º do RJAL são materializadas com a delimitação e densificação de competências disposto no art.º 33.º do mesmo preceito reconhecendo que, dentro das quais, compete ao município «*Criar, construir e gerir instalações, equipamentos, serviços, redes de circulação, de transportes, de energia, de distribuição de bens e recursos físicos integrados no património do município ou colocados, por lei, sob administração municipal*», bem como, «*Promover e apoiar o desenvolvimento de atividades e a realização de eventos relacionados com a atividade económica de interesse municipal;*» ou ainda, «*Designar o representante do município na assembleia geral das empresas locais, assim como os seus representantes em quaisquer outras entidades nas quais o município participe, independentemente de integrarem ou não o perímetro da administração local*». Em suma, tudo isto nos demonstra que é vontade do legislador, aquando da elaboração do Regime Jurídico das Autarquias Locais, plasmar a vontade do Estado, enquanto ente central, de que compete, dentro dos seus limites, aos municípios, o desenvolvimento da sua economia; a definição das suas estratégias e a estratificação dos seus graus de competitividade e atração económica. E, de facto, é isso que, como ao longo deste excuro veremos, através das possibilidades várias que existem – sejam elas as da cooperação transfronteiriça, de planos de investimento e captação de fundos privados ou, ainda, de diferenciação da oferta formativa e interligação ao mercado de trabalho característico de cada um dos diferentes territórios “*passando a bola*” para as autarquias locais e permitindo que, no dia-a-dia do seu jogo, a tática utilizada não seja sempre a mesma; a do conforto, que permite fazer pouco mais do que loteamento de parques e zonas industriais; emitir licenças e transferir capitais.

Importa dizer ainda que no deslinde que *infra* se fará relativo aos sujeitos económicos os mesmos não se cingirão às conceções tradicionalistas de fomento económico – mormente as teses industrialistas – mas também na conceção de um espectro alargado de agentes económicos que passam por todos os sectores essenciais da atividade económica – primário;

²³ Na verdade, mais do que transferências, podem ser consideradas (re)transferências – isto é, o Estado Central transfere os capitais para as autarquias locais e estas alocam, consoante as necessidades, nos operadores privados e públicos da região.

²⁴ Expressão utilizada, regra geral, para se referir a associações; empresários e coletividades.

secundário e terciário – passando pela hipótese de criação de clusters²⁵ de todo o tipo e nunca esquecendo aquele que tem sido o nosso ouro do século XXI – o sector do turismo.

3. O Interesse Público Local versus o Interesse Público Nacional

Entendeu o legislador, aquando da criação jurídica das entidades de direito público denominadas de autarquias locais que estas, das muitas atribuições que iriam receber, serviriam o propósito máximo de prosseguir o chamado *interesse público local*. Ora, desta atribuição, poder-nos-ia ser levado a considerar que, então, se as autarquias locais prosseguem o interesse público local e, se, sendo o estado central uma organização unitária de todas as autarquias locais – neste caso, também, das suas regiões autónomas – então, para todos os efeitos, o interesse público nacional seria a súmula do somatório de todos os interesses locais. Contudo, como bem sabemos, essa afirmação não constituiu, pois, verdade. O Regime Jurídico de Instrumentos de Gestão Territorial, RJGIT – estabelece aquilo a que chama a graduação do interesse público, v.g., «*Nas áreas territoriais em que convergem interesses públicos incompatíveis entre si, deve ser dada prioridade àqueles cuja prossecução determine o mais adequado uso do solo, em termos ambientais, económicos, sociais e culturais.*». É, no entanto, um clausulado aberto, i.e., da norma não se consegue extrair de forma clara e inequívoca que interesse deve valer quando confrontado com outro. Aliás, parece-nos essa a intenção do legislador obrigando a que, de forma casuística, se vá avaliando o interesse que prossegue, da melhor forma, a utilização do solo em termos ambientais; sociais e culturais. Ideia essa que, entre nós, sai reforçada com a leitura do n.º 2 do mesmo artigo quando é referido que «*Excetua-se do disposto no número anterior os interesses respeitantes à defesa nacional, à segurança, à saúde pública, à proteção civil e à prevenção e minimização de riscos, cuja prossecução tem prioridade sobre os demais interesses públicos.*» estabelecendo, assim, na dentro da graduação do interesse público, aqueles que são prioritários aquando da análise. Aliás, do confronto do RJGIT com a Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, LBPSOTU – este, no seu art.º 9.º estabelece uma definição do regime de utilização dos solos

²⁵ Palavra inglesa que significa “aglomerado” e amplamente utilizada no vocabulário económico interligado aos *clusters* industriais; académicos ou industriais

remetendo, essas regras, para os instrumentos legais à disposição, mormente, no caso, para os planos municipais e intermunicipais reforçando a ideia de que, esses mesmos programas, vinculam as entidades públicas e – ainda – direta, ou por intermédio, as entidades particulares – cfr. art.º 46.º contudo, nada se decide relativamente à gradação desses mesmos interesses públicos.

A esta dificuldade de concretização do positivado no RJGIT sucede que, a autonomia municipal postula interesses próprios – o das suas populações – que, não raras as vezes, não se coadunam com algum interesse público nacional surgindo, desta forma, a natural questão a que se procura incessantemente resposta: qual será o interesse público prevalecente? O local ou o nacional?

Como tudo no direito, e não muito diferente na vida em geral, a resposta está intrinsecamente dependente da situação em concreto que se está a analisar. Ora, no que concerne, talvez, aos usos dos solos²⁶ o ordenamento do território é um domínio de atuação administrativa concorrencial de diversos poderes administrativos – alocados a diferentes entidades – às quais compete, no quadro das respetivas atribuições, participar nos procedimentos de elaboração dos instrumentos de execução públicas que os enquadram nomeadamente, mas não só, dos instrumentos de gestão territorial – cfr. n. º4 do art.º 65 da CRP. Aos municípios cabe um papel decisivo na definição do regime jurídico do solo com a elaboração dos chamados Planos Diretores Municipais, PDM – cfr. art.º 95 do DL n.º 80/2015, de 14 de maio.

Não é exagerado dizer que, na sua análise, estamos perante o instrumento legal mais importante de gestão territorial que os municípios têm à sua disposição servindo para definir as estratégias e ser o farol-guia dos demais planos municipais e intervenções sectoriais da administração do estado²⁷. Todos, no seu conjunto, servem para definir os chamados quadros estratégicos relativos ao desenvolvimento territorial do município ao longo dos anos. Sempre se diga que, sendo uma circunscrição territorial inserida de entre outras, incumbe ao PDM, além de aplicar – ou fazer aplicar – as orientações dadas a nível nacional – v.g. relativos a políticas energéticas; telecomunicações ou infraestrutural – o mesmo deve, sempre que se

²⁶ O ordenamento do território e a construção de grandes obras públicas de interesse público nacional talvez sejam os maiores problemas à conciliação das vontades nos interesses em questão.

²⁷ Sendo aqui que, muitas das vezes, surgem os conflitos de interesse público que *supra* mencionamos.

mostre possível, fazer interligar a sua forma de olhar o territórios com os demais vizinhos, interligando-se, não de forma sistemática, mas de forma teleológica – ou seja, de forma a servir da melhor forma as suas populações – de ambos os municípios²⁸ – permitindo, que as mesmas, num futuro, consigam conviver num território harmonioso e uniformizado impulsionando, destarte – e fazendo cumprir – o princípio da unicidade territorial de Portugal.

Sendo o regulamento parte integrante do PDM e, consubstanciando-se no elemento normativo que estabelece as regras e os parâmetros aplicáveis, seja ao uso dos solos seja à ocupação e transformação do mesmo, tendo força vinculativa, quando instituído, tanto para as entidades privadas – particulares e empresas – como, necessariamente, entidades públicas; de seguida, temos o plano de ordenamento que versa o modelo de organização espacial delineado para determinada circunscrição territorial e, por fim, a planta de condicionantes que, como o próprio nome indica, reconhece onde – acoplando a sua identificação – estão localizadas as obstaculizações à normal utilização do solo – tais como, servidões administrativas; restrições várias implementadas por municípios; entidades de gestão; imposição de orientações nacionais – como, por exemplo, casos de impossibilidade de construção por passagem de Linhas de Alta tensão – ou, ainda, limitações à livre construção – como, por exemplo, a impossibilidade de construir um prédio com mais do que os andares acordadas com um aeroporto ou base área da região.

Assim, e após análise do instrumento de gestão territorial mais importante que está, legalmente, adstrito aos municípios urge esclarecer – terão os municípios, assim, e por serem os responsáveis pela gestão dos seus solos, um autêntico poder de veto perante as opções do estado central? Ora, a questão torna-se relativamente mais pertinente quando estamos a falar de infraestruturas de âmbito supralocal e de interesse público nacional indiscutível²⁹.

Embora de interesse público nacional, no que compete aos municípios, através das suas atribuições legais, não pode ser feita *tábua rasa* e, à “*l’ancien regime*” vir, o estado central, implementar as suas vontades. Sendo identificada uma necessidade de realização de uma infraestrutura de interesse público nacional, deve, o estado central, as instituições a esse

²⁸ A prova de que o mesmo é possível está presente na obrigatoriedade de todos os municípios terem um Plano Diretor Municipal – obrigatoriedade esta que só conhece uma exceção: o Plano Diretor Municipal pode ser preterido pelo Plano Diretor Intermunicipal.

²⁹ Imagine-se, o caso de uma rede nacional de transportes de energia elétrica.

projeto adstritas e, necessariamente, os municípios encontrar as condições mais favoráveis e vantajosas para todos³⁰, criando, assim, condições no âmbito dos planos de ordenamento de território, para que essas mesmas infraestruturas, possam ser implementadas no quadro dos procedimentos legais previstos – como Declarações de Impacte Ambientais favoráveis; avaliações ambientais estratégicas; decisões sobre as conformidades ambientais dos projetos, entre outros – salvaguardando, desta forma, a integridade da unicidade do estado e, sobretudo, o preenchimento dos pressupostos, nacionais, com a defesa do interesse público nacional, e local, preservando, até, este último.

O que não pode vir a suceder é que a competência material discricionária dos municípios, no que concerne aos planos de ordenamento de territórios, termine aquando da existência – *per si* – de projetos de interesse público nacional³¹ uma vez que, assim

³⁰ Cumprindo, aliás, o que *supra* já mencionamos da prossecução e atribuição dos melhores usos e adequabilidade aos solos

³¹ Não estamos perante um caso impossível de suceder e, muito menos, pacífico quanto à sua resolução – cfr. Ac. STA 010-20.1. BEMDL cfr in http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/c59e3ee1d07062a580258593002f88f0?OpenDocument&ExpandSection=1&Highlight=0.Munic%C3%ADpio.de.Mondim.de.Basto#_Section1. Em suma, pretende-se construir uma Linha de Muito Alta Tensão – com elevadas potências energéticas – e, no desenho do projeto da mesma, nomeadamente no seu percurso e ocupação de solos, um dos seus corredores tem a sua passagem – e utilização do solos - num Município que não deu o consentimento – sendo que, esse consentimento, constituía, à data, um dos requisitos da Agência Portuguesa do Ambiente para a «luz verde». De forma a suprir essa falta de consentimento, decidiu-se, em prol da sua construção, e alegando motivos de interesse público superiores, através de Resolução de Conselho de Ministros – cfr. RCM n.º 178/ 2019 suspender o Plano Diretor Municipal tendo por base o elevado interesse público energético do projeto para o País: «(...) Portugal não possui reservas significativas de combustíveis fósseis, pelo que os recursos energéticos endógenos exploráveis se resumem às energias renováveis, de entre as quais sobressaem as energias hídrica e eólica, pela sua maturidade tecnológica e competitividade de custos para o sistema energético nacional. A exploração destes recursos permitirá, por conseguinte, o aumento da segurança energética e a redução de emissões, pelo que as infraestruturas de transporte são essenciais e de reconhecido interesse nacional, sendo que os impactos resultantes da prática dos atos acima referidos são social e economicamente mais relevantes do que os inconvenientes que eventualmente resultem das medidas preventivas ora estabelecidas, que são indispensáveis para a execução do projeto (...)» Ora, a autarquia local, não concordando com tal atuação – de justificação da atuação, *per si*, no interesse público, recorreu à justiça administrativa – nomeadamente ao Supremo Tribunal Administrativo – através de uma providência cautelar que veio a proceder, numa primeira fase, embora com voto de vencido, uma vez que se entendeu que «(...) No caso dos autos, a existência de bom direito do Requerente depende essencialmente do juízo que o Tribunal vier a formular sobre a questão central de saber se o PDM pode ser parcialmente suspenso para permitir o licenciamento e a construção de uma infraestruturas de reconhecido interesse público, destinada ao transporte de energia elétrica (...) É certo que n.º 8.º do artigo 134.º, conjugado com o n.º 3 do artigo 137.º, ambos do mesmo diploma legal, parecem legitimar a adoção de medidas preventivas para a «execução de empreendimentos de relevante interesse público», mas essas normas são desconformes com o n.º 2 do artigo 52.º da LBPSOTU, que apenas prevê o estabelecimento de medidas preventivas «destinadas a evitar a alteração de circunstâncias e das condições existentes que possam comprometer a respetiva execução ou torná-la mais onerosa». E a LBPSOTU tem um valor paramétrico ou reforçado em relação ao RJIGT que a concretiza e desenvolve, pelo que a especificação de casos de reconhecido interesse regional ou nacional não previstos na Lei de Bases, que vão para além da mera conservação da realidade, excede esse desenvolvimento. (...)». Em suma, o que veio a suceder foi que, não obstante o reconhecido e importantíssimo interesse público que a obra acarretaria para o País e, necessariamente, para a

sucedendo, deixa-se de estar perante uma solução de *checks and balances*³² passando-se para outras mais autoritárias e menos democráticas olvidando-se que, não obstante a unicidade do estado e a uniformidade de gestão governamental – i.e., o primeiro ministro é tanto primeiro ministro no município mais a norte como aquele que se encontra mais a sul – as populações locais têm as suas particularidades e anseios sendo por esse mesmo motivo que, dentro os vários expoentes democráticos existentes no nosso país, um deles se faça mostrar através das eleições autárquicas.

III – As Finanças Municipais

1. As Formas de Financiamento de Um Município

Um dos corolários do princípio da autonomia local repercute-se, precisamente, na autonomia financeira e de tesouraria. Para socorrer as suas necessidades, as autarquias locais têm um património e finanças próprias – decorrentes de transferências, de impostos cobrados e do recurso a crédito.

1.1. Da Autonomia Financeira Às Garantias Constitucionais

O Estado Português, enquanto estado unitário, é uma organização democrática que compreende, em si, a existência de poderes locais que se constituem através de sufrágios diretos e que compreendem, de entre outros, poderes e autonomias constitucionalmente consagradas na prossecução única do interesse público local³³.

Para o efeito, são reconhecidos princípios de gestão próprios dessas mesmas autarquias locais – como o da sua autonomia política e financeira – para que estes, os decisores locais, tenham autonomia de ação. Contudo, importa, antes de quaisquer navegações sobre o tema, delimitar o princípio da autonomia e distanciá-lo da

própria região em concreto (o interesse público municipal) entendeu o Supremo que não poderia ser, só por esse motivo, derogado a qualquer custo demonstrando-se que, neste caso, o interesse público local – e dos instrumentos de regulamentação local – viriam a parar a prossecução desenfreada do até então dito superior interesse público.

³² Ou, na língua pátria de Camões e Fernando Pessoa, pesos e contrapesos – i.e., uma forma de governo praticada nos Estados Unidos da América e pretende que todos os poderes se controlem uns aos outros não dando azo a que, desta forma, um dos «*galhos* que constituem a árvore do poder consiga controlar todos os outros.

³³ Cfr. Art.º 235.º da Constituição da República Portuguesa

independência. As autarquias locais não são independentes do estado central. São, antes, um braço extensível que funciona para que este consiga alcançar todos, mas sem nunca deixar de pertencer ao mesmo corpo³⁴.

³⁴ Recorda-se, para o efeito, tendo importante pertinência para a densificação das autonomias e garantias constitucionais que ora exploramos, o enquadramento feito pelo Tribunal Constitucional – cfr. Acórdão 949/2015 – quando nos diz que «(...) A Autonomia local deve ser associada ao princípio constitucional geral da unidade do Estado e, lida em contexto com a autonomia regional, o princípio da subsidiariedade e a descentralização administrativa (Gomes Canotilho/Vital Moreira in Constituição da República Portuguesa, Anotada, Vol. I, Coimbra Editora, 2007, p. 232). A importância central desta matéria tem como consequência o tratamento jurisprudencial desenvolvido pelo Tribunal Constitucional sobre o alcance da garantia constitucional de autonomia local (cf. A. Maurício, “A garantia constitucional da autonomia local à luz da jurisprudência do Tribunal Constitucional” in Estudos em Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa, Coimbra Editora, 2003, pp. 625-657). O princípio da autonomia local, de que importa agora tratar, é desenvolvido na constituição no seu título VIII, relativo ao Poder local, da parte III (Organização do Poder Político). O enquadramento supralegal das autarquias locais é, ainda, completado pela Carta Europeia da Autonomia Local, aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de outubro, e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 58/90, de 23 de outubro, vigente na nossa ordem jurídica por força do artigo 8.º n.º 2 da Constituição. O artigo 235.º da Constituição estabelece que a «organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais», que são «pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas». Esta norma constitucional garante e impõe a existência de autarquias locais em todo o país e «tem um sentido de garantia institucional, assegurando a existência de administração local autárquica autónoma» (Acórdão n.º 296/2013, n.º 12). Nesse contexto, José de Melo Alexandrino, define autarquia local como «a forma específica de organização territorial, na qual uma comunidade de residentes numa circunscrição territorial juridicamente delimitada dentro do território do Estado prossegue interesses locais, através do exercício de poderes públicos autónomos», acentuando o Autor um conjunto de ideias das quais destacamos «o relevo e a inafastável feição política dos entes locais» e «um certo grau de imediatividade dos poderes públicos (dado pelo autogoverno inerente à legitimidade e representatividade democráticas dos órgãos), mas também a independência relativamente a orientações ou poderes condicionantes externos, nomeadamente estatais» (“Direito das Autarquias Locais”, in Tratado de Direito Administrativo Especial, vol. IV, Almedina, 2010, pp. 111-112). As autarquias locais têm como objetivo constitucionalmente traçado a prossecução de interesses próprios das populações respetivas (artigo 235.º, n.º 2). Também segundo o artigo 3.º, n.º 1, da Carta Europeia da Autonomia Local, «o princípio da autonomia local pressupõe e exige, entre outros, o direito e a capacidade de as autarquias regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob a sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos» (Acórdão n.º 296/2013, n.º 14). A prossecução dos interesses próprios das populações locais pelas autarquias tem que ser conjugada com a prossecução do interesse nacional pelo Estado. De facto, como o Tribunal Constitucional já afirmou, «como as autarquias locais integram a administração autónoma, existe entre elas e o Estado uma pura relação de supraordenação-infraordenação, dirigida à coordenação de interesses distintos (os interesses nacionais, por um lado, e os interesses locais, por outro), e não uma relação de supremacia-subordinação que fosse dirigida à realização de um único e mesmo interesse - o interesse nacional, que, assim, se sobrepusesse aos interesses locais» (Acórdão n.º 379/96, n.º 5.3.).

Como nota André Folque, quando «a autonomia municipal postula interesses próprios e quando se fala na concorrência da dimensão nacional com a dimensão local, isso não corresponde a uma sobreposição de atribuições. De outro modo, seria preterida a esfera de interesses próprios (artigo 235.º, n.º 2)» (A tutela administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios, Coimbra Editora, 2004, pp. 130-131).

Sendo certo que «as atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei» (artigo 237.º, n.º 1, da Constituição), é nesse contexto que o legislador deve balancear a prossecução de interesses locais e do interesse nacional ou supralocal, gozando de uma vasta margem de autonomia. No entanto, ao desempenhar essa tarefa, «o legislador não pode pôr em causa o núcleo essencial da autonomia local; tem antes que orientar-se pelo princípio da descentralização administrativa e reconhecer às autarquias locais um conjunto de atribuições próprias (e aos seus órgãos um conjunto de competências) que lhes permitam satisfazer os interesses próprios (privativos) das respetivas comunidades locais» (Acórdão n.º 379/96, n.º 5.2., e Acórdão n.º 329/99, n.º 5.4.).

Reconhece o art.º 237.º da CRP que estão atribuídas às autarquias locais património e finanças próprias – isto é, o mesmo será dizer que estes entes são possuidores de várias prerrogativas – completando o escopo autonómico do art.º 235.º da CRP – que convergem na possibilidade de ter património próprio – e as subsequentes possibilidades de alienação de património – corporizadas no RJAL – cfr art.º 25.º e art.º 33.º – a necessidade de ter um orçamento próprio (diferente do orçamento geral do Estado) e que, muito embora tenha influências deste, como, aliás, veremos de forma detalhada *infra*, constituem uma possibilidade inequívoca de as autarquias locais terem as suas receitas e despesas próprias – consubstanciadas na possibilidade de lançar taxas e gerir impostos³⁵; de ter uma possibilidade própria de recurso ao crédito e de praticar, sem necessidade de aval prévio administrativo os seus atos de tesouraria.

Assim, estão atribuídas as autonomias administrativas aos municípios. Contudo, estas autonomias, não se podem confundir com independências – em última ratio, as autarquias locais, estão delimitadas por várias garantias constitucionais que se materializam

Assim, na síntese efetuada por Artur Maurício sobre a jurisprudência relativa à garantia da autonomia local: «a autonomia do poder local vem sendo essencialmente concebida como uma garantia organizativa e de competências, reconhecendo-se as autarquias locais como uma estrutura do poder político democrático e com um círculo de interesses próprios que elas devem gerir sob a sua própria responsabilidade» só podendo a «restrição legal desses interesses [...] ser feita com o fim da prossecução de um interesse geral, que ao legislador compete definir, não podendo, de todo o modo, ser atingido o núcleo essencial da garantia da administração autónoma». «Nos âmbitos que considera abertos à concorrência do Estado e das autarquias vem ainda o Tribunal entendendo [...] que são constitucionalmente legítimas compressões da autonomia local, não deixando, contudo, de fazer passar as medidas legislativas ou regulamentares em causa pelo crivo da adequação e da proporcionalidade» (ob. cit., pp. 656-657).

O condicionamento ou compressão da autonomia local (nomeadamente dos seus elementos) pode apenas decorrer da lei, quando um interesse público nacional ou supralocal o justificar, e sempre com a ressalva do seu núcleo incompressível. Efetivamente, «a autonomia municipal não pode afetar a integridade da soberania do Estado. De facto, os poderes locais também são, por natureza, limitados, pois não podem ser exercidos para além do âmbito de interesses (necessariamente locais) que os justificam, não podendo invadir espaços de deliberação ou atuação que devem permanecer reservados à esfera da comunidade nacional» (cf. M. Lúcia Amaral, *A Forma da República*, Coimbra Editora, 2012, p. 385).»

³⁵ Note-se que são utilizadas convenientemente as palavras “lançar” e “gerir” no momento de nos referirmos às taxas ou, por outro lado, aos impostos. Isto porque, não obstante serem detentoras de algumas das receitas provenientes dos impostos, e da possibilidade de os valorarem, os municípios portugueses não têm a capacidade de lançar novos impostos – essa possibilidade continua a ter, em si, uma reserva relativa de competência inerente à Assembleia da República – cfr. al) i) do n.º 1 do art.º 165.º da Constituição da República Portuguesa.

nos seus limites de atuação – sejam eles naturais³⁶; legais³⁷; jurisdicionais ou europeus. No deslinde das garantias constitucionais, verifica-se que, o legislador, na definição das autarquias locais – i.e., desta figura jurídica de direito público – quis atribuir algumas das maiores autonomias existentes no nosso ordenamento jurídico, mas, ao mesmo tempo, de certa forma, procurou dividir o campo da autonomia do campo da independência. Estes mecanismos de controlo tomam particular relevância nos atos de gestão dos titulares de poderes públicos que vêm, desta forma, como elemento caracterizador da sua atividade a discricionariedade, mas não a completa arbitrariedade – estando subordinados a uma verdadeira *tutela inspetiva*³⁸. Sendo que, como veremos melhor *infra*, a sua atuação – e muito relacionada com a autonomia financeira – fica condicionada ao cumprimento de princípios como a da estabilidade orçamental; equidade intergeracional ou legalidade. A existência de um princípio de equidade intergeracional³⁹ traz, a reboque, o princípio da *seletividade de gasto público* que tomará particular relevância, ainda para mais no nosso *excurso*, quando estivermos a falar da aqui reconhecida como terceira via de financiamento de um município – o recurso ao crédito. Em suma, estes dois princípios, procuram cumprir a velha máxima de *investir no presente sem comprometer o futuro*⁴⁰. A saúde financeira de uma autarquia local, e os princípios e controlos existentes para que ela exista, são, a nosso ver, a principal fronteira da independência. Embora se reconheçam casos em que, de forma manifesta, muitos dos princípios existentes relativos ao orçamento de uma Câmara Municipal não são cumpridos conduzindo a uma violação das regras do controlo e prudência financeira – i.e., a

³⁶ Os limites materiais confundem-se com as condições materiais dos municípios. Como veremos *infra*, e relativamente às formas de fomento económico municipal, as características que “*nascem*” com cada município – manifestando-se a nível geográfico; morfológico ou até mesmo demográfico – influenciam as opções políticas locais para o desenvolvimento económico da sua região. Ora, como facilmente se compreenderá, essas mesmas *naturalidades* também têm as suas repercussões financeiras – menos população; menos utilização de espaço público e, subsequentemente, menos coleta de impostos e de taxas. A isto, não pode ser alheio o Estado Central que numa prossecução de justiça; redistribuição e equidade social, atendendo às adversidades de cada uma das suas autarquias locais, procurará, após, através das suas transferências, redistribuir e nivelar, tanto quanto possível, as condições de acesso a critérios de igualdade de cada uma das suas localidades.

³⁷ A própria existência da figura jurídica de *autarquia local* está delimitada e padronizada pela Constituição da República Portuguesa – i.e., compete – embora de forma exclusiva – à Assembleia da República (vista como representante primeira do interesse público nacional) a manutenção, criação ou mesmo extinção das autarquias locais – cfr. al. n) do n.º 1 do art.º 164.º. Já relativamente à autonomia financeira, compete, de igual forma, à Assembleia da República, a organização do Orçamento Geral do Estado e subsequentemente das próprias autarquias locais – cfr. al) r) do n.º 1 do art.º 164.º.

³⁸ Cfr. n.º 1 do art.º 13.º da LFL.

³⁹ A atuação dos entes públicos titulares de cargos nas autarquias locais está subordinado ao respeito pela equidade entre as gerações, i.e., a sua atividade – mormente aquela que está interligada com obras públicas – deve ter sempre em consideração o custo-benefício e benefício esse que, embora se repercuta no presente e, muitas das vezes, no futuro, não pode significar, *per si*, um ónus demasiado elevado para as gerações futuras.

⁴⁰ Uma das definições da tão conhecida *sustentabilidade*.

má utilização de dinheiros públicos – degenerando numa oneração excessiva das gerações futuras, na incapacidade financeira de uma câmara municipal e na perda de qualidade de vida para a população em geral. Assim, esses gastos podem, devem, e são – pelo menos estão legalmente reconhecidos – controlados pelo estado; pelos tribunais e, em última *ratio*, pelos próprios habitantes do município.

1.2. A Tríade de Financiamento – As Transferências; As Receitas Fiscais e o Recurso ao Crédito

Os municípios, como vimos anteriormente, têm em si, delegadas competências e finalidades que visam prosseguir. Para atingirem essa finalidade têm, ao seu dispor, uma tríade de financiamento⁴¹: as transferências do estado central, as receitas próprias – Receitas fiscais; impostos; taxas e preços – e, ainda, a possibilidade de recurso ao crédito.

Em primeiro lugar, importa explorar a mais importante das fontes de financiamento das autarquias locais – as transferências do estado central para a administração local. Revestindo diversas formas, estas transferências pretendem promover o equilíbrio financeiro das autarquias locais esbatendo desigualdades sentidas entre estas, uma vez que, existem diferentes necessidades de despesas – inerentes ao seu funcionamento –, diferentes graus de captação de receita ou, ainda, de fixação do investimento privado.

Como veremos de seguida, estas transferências aparecem sob a forma de diferentes fundos, com diferentes participações e finalidades e são fixados pela Assembleia da República – aliás, como a própria Constituição da República Portuguesa reconhece – cfr. alínea r) do art.º 164.º. Esta fixação não se cinge, apenas, aos montantes globais atribuídos a cada fundo, mas, também, inclui as verbas – especificadas – a distribuir por cada município.

A utilização de dinheiros públicos está subordinada ao cumprimento de princípios que norteiam a sua existência e atuação. Estes, estão presentes ao longo da lei das finanças locais – sendo o caso dos princípios da estabilidade e autonomia financeira; da legalidade e transparência ou, ainda, da equidade intergeracional e da unidade e universalidade.

⁴¹ Cfr. Art.º 10º da LFL;

Na utilização destes fundos, devem, as autarquias locais, para controlo próprio, cumprir com princípios como o da coordenação das finanças – que estabelece limites ao endividamento⁴²; o princípio da promoção da sustentabilidade local – dirigido a projetos autossustentáveis virados para as energias renováveis, a proteção do ambiente ou a gestão eficiência dos recursos; o princípio de autonomia financeira⁴³ sendo, esta autonomia, expressada quer na forma contabilística, quer na forma financeira ou, ainda, o princípio da justa repartição dos recursos pelos diferentes municípios⁴⁴

Estas transferências podem ser tanto de utilização livre como de utilização condicionada, sendo que, essa condicionante decorre da consignação da receita, ou a uma determinada despesa, ou, ainda, a uma certa categoria de despesas (imaginem-se pagamento de empréstimos), e, por último, transferências que não dependem de qualquer tipo de despesa local. São, pois, transferências que podem chegar até aos cofres dos municípios de diferentes formas:

Em primeiro lugar, e relativamente ao Fundo Geral Municipal (FGM)⁴⁵ corresponde às transferências financeiras que visam dotar o município de capacidade financeira para desempenhar as suas normais funcionalidades e investimentos.

Em segundo lugar, atente-se ao Fundo de Coesão Municipal (FCM)⁴⁶ tem como objetivo esbater as assimetrias entre municípios mais, e menos, desenvolvidos: compensando, destarte, as diferentes oportunidades existentes decorrentes da desigualdade de acesso a saneamento básico, água, luz ou conforto.

⁴² Cfr. Art.º 52.º da LFL;

⁴³ Cfr. al. c) do n.º 2 do art.º 3.º da LFL.

⁴⁴ Este princípio suscitou alguma discussão – levantada, aliás, pelo então Presidente da República e em sede de fiscalização da constitucionalidade, pelos diferentes montantes que alguns municípios recebiam das transferências de estado. Para melhor compreensão *vide* «(...) Ainda sobre o mesmo normativo, o Presidente da República entende que se suscitam dúvidas sobre se as alterações à Lei das Finanças Locais – pela introdução de um preceito novo e pela definição de novos critérios legais de repartição de receitas entre o Estado e as autarquias locais - respeitam os princípios da autonomia local, na sua expressão financeira, da justa repartição dos recursos públicos, constantes dos artigos 6.º, n.º 1, e 240.º, n.º 2, da Constituição.» in Acórdão 358/92 do Tribunal Constitucional.

⁴⁵ A transferência do Fundo Geral Municipal respeita os critérios presentes no Art.º 32 da LFL.

⁴⁶ Cfr. art.º 29.º da LFL. Já relativamente à distribuição do fundo de coesão municipal difere de um município para o outro consoante este esteja acima, ou abaixo, de 1.25 vezes a capitação média nacional de coleta de impostos municipais: IMI, IUC E IMT.

Por terceiro, o Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) – é repartido em 50% como Fundo Geral Municipal e nos restantes 50% no Fundo de Coesão Municipal⁴⁷ e visa dotar o município de condições suficientes ao exercício da sua atividade.

Há ainda, e por último, no que aos fundos diz respeito, o Fundo Social Municipal (FSM)⁴⁸ que visa dotar os municípios de verbas capazes a dar resposta às suas competências nas áreas da educação, saúde e ação social.

Posto isto, e para assegurar o cumprimento dessas atribuições, o orçamento geral do estado consigna transferências próprias para estas despesas⁴⁹. Mais, os montantes disponibilizados são utilizados, apenas, e só, se se inscreverem nas rubricas disponibilizadas servindo de exemplos as despesas com professores, monitores e outros técnicos com funções educativas⁵⁰ ou, ainda, as despesas decorrentes do funcionamento de programas municipais de cuidados de saúde continuados e apoio domiciliário⁵¹. Assim, descortinados sobre os fundos presentes, e *mutatis mutandis* com a mesma função, temos as chamadas *demais transferências*⁵² – pese embora as estritas regras para a efetivação das transferências do estado central para as autarquias locais, vezes há em que, é possível – e possibilitada pela inscrição na lei do orçamento de estado – existirem dotações acrescidas para uma determinada autarquia local – as chamadas transferências extraordinárias. Este acréscimo de capital comparativamente a outras autarquias locais é sustentado na premissa de financiamento de projetos de interesse nacional, ou, essenciais ao desenvolvimento regional. Cumprindo critérios de imparcialidade, igualdade e justiça estas transferências podem servir, igualmente, para fazer face a catástrofes e calamidades inesperadas⁵³ sendo que as autarquias locais podem não possuir o capital suficiente.

Esta forma de financiamento advinda do estado central é crucial para a saúde financeira de uma autarquia local. Aliás, como referia ANTÓNIO SOUSA FRANCO⁵⁴ «estas

⁴⁷ Cfr. art.º 27/1 da LFL

⁴⁸ Calculado, proporcionalmente, com base nos critérios do Art.º 34º LFL.

⁴⁹ Cfr. Art.º 30 da LFL

⁵⁰ Cfr. al c) do n.º 2 do art.º 30 da LFL

⁵¹ Cfr. al) e) do n.º 2 do art.º 30 da LFL

⁵² Aprovados e autorizados pelos ministros da tutela das finanças assim como publicado em Diário da República.

⁵³ Recorde-se a chamada *Lei de Meios* criada para auxiliar o Governo Região Autónoma da Madeira na reconstrução do Funchal após as cheias de 20 de fevereiro de 2010 estimando financiar as obras em 1.080 milhões de euros.

⁵⁴ Cfr. in Finanças do Sector Público ..., cit., p. 478

últimas receitas - que são transferências fiscais e não impostos - pretendem realizar o objetivo da perequação – realizar a justiça relativa, compensando desigualdades sem esquecer os encargos resultantes da diferente complexidade da administração municipal –, através de um Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) cujos critérios de repartição acabaram, como era natural, por concentrar o essencial das discussões políticas sobre finanças locais (será que o orçamento aprovado dá cumprimento à lei? E qual o nível de transferências mais justo e adequado, em termos globais ou por tipos de benefícios - mais ou menos populosos; urbanos ou rurais; grandes ou pequenos; litorais ou interiores ...?)».

E é na senda da maior justiça social que se instituem, a par e passo com os meios de financiamento, os *due diligence orçamentais* – i.e. os princípios de gestão orçamental – que, uma vez desrespeitados, pela existência de uma gestão menos diligente e rigorosa – ou, até mesmo, uma má previsão orçamental destes fundos – poderemos ter criada a necessidade do recurso ao crédito para fazer face às obrigações⁵⁵.

Exploradas as transferências do estado central como fonte de receita dos municípios, há que continuar o nosso estudo das outras possibilidades de financiamento dado que, como veremos, esta, embora possa ser considerada a mais importante, não é a única. De seguida, importa deslindar as receitas próprias⁵⁶ de que um município é sujeito ativo na cobrança, como as capta e a relação que estabelece tanto com o estado central como com as suas freguesias

Estatui a Constituição da República Portuguesa que os governos, na elaboração dos orçamentos de estado⁵⁷ prevejam, e façam acompanhar o mesmo de relatórios sobre as transferências de verbas para as autarquias locais – cfr. Art.º 106º/3/e) da CRP. Mas, a par dessas transferências, os municípios detêm receitas próprias.

Antes de avançarmos para considerações mais aprofundadas sobre as receitas próprias das autarquias locais importa, à priori, analisar os poderes tributários. Quando

⁵⁵ Existem várias obrigações contudentes ao funcionamento das autarquias locais – como são exemplo as operações sobre passivos e sobre os ativos financeiros, vide, para maior aprofundamento do Art.º 36º/1 da LFL, Marta Rebelo, «O conceito de endividamento líquido municipal compatível com o SEC 95: interpretação do art.º 36º, n.º1, da LFL» in *Direito Regional e Local*, (2008) pgs. 39-40.

⁵⁶ Cfr. Art.º 14º da Lei das Finanças Locais

⁵⁷ O orçamento de estado é um documento que tem as previsões das receitas e das despesas e que pretende ser executado de janeiro a dezembro. Cfr. para melhor compreensão do impacto jurídico no ordenamento Português, Guilherme de Oliveira Martins, *A despesa fiscal e o orçamento do estado no ordenamento jurídico português*, Almedina, Coimbra, 2004.

falamos em impostos municipais, falamos, em sentido lato, de todos aqueles dos quais o município pode ser titular ativo⁵⁸ tendo estes, assim e a seu cargo, o poder tributário; a competência tributária; a capacidade tributária ativa e a titularidade da receita dos impostos.

A titularidade do *potere fiscale*⁵⁹ traduz-se na capacidade de criar ou fixar novos impostos – estabelecendo os elementos essenciais dos mesmos, interligado, necessariamente, à habilidade do lançamento, da liquidação e da cobrança dos impostos – a competência tributária. Isto só se torna possível porque o estado – in casu, a administração local – está numa posição de credor da relação jurídica, i.e., detém a capacidade tributária ativa sendo que, guarda para si, a chamada titularidade da receita desses mesmos impostos – cfr. Art.º 14º LFL. Os municípios portugueses dispõem, em matéria de impostos, de poderes no âmbito do poder tributário e da titularidade da receita dos impostos.⁶⁰

De ressaltar que se encontram afetos aos municípios portugueses impostos⁶¹ sobre o património de forma recorrente (Imposto Municipal sobre Imóveis, IMI) e não recorrente (Imposto Municipal sobre Transações Onerosas de Imóveis, IMT)⁶², uma parte do Imposto Único de Circulação assim como a possibilidade de lançamento de uma derrama sobre o lucro tributável de uma empresa localizada no município.⁶³ A juntar a estes impostos há ainda as mais-valias destinadas por lei ao município, o produto de coimas e multas, ou, por exemplo, a discricionariedade de taxas sobre determinados e vários serviços prestados pelo município sendo estes a atribuição de licenças, a prestação de informações em documentos autenticados ou outro que o mesmo decida. Abordaremos, pois, de forma sumária, aqueles que consideramos – regra geral – os mais importantes e as maiores fontes de receita.

O poder tributário dos municípios não incide de igual forma sobre todos os tipos de impostos que lhe estão adstritos. CASALTA NABAIS fala em três tipos de manifestações do poder tributário atribuídas aos municípios sendo que duas são positivas e uma é negativa.

⁵⁸ José Casalta Nabais, «A Autonomia Financeira das Autarquias Locais» in Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Ano 82, 2006.

⁵⁹ Nancy Sousa e Paulo Reis Mourão, «Uma nota descritiva sobre as receitas fiscais das autarquias portuguesas», in Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal, nº 4, 2011, p. 109-136.

⁶⁰ José Casalta Nabais, Direito Fiscal, 11ª ed., Almedina, 2019.

⁶¹ Para uma experiência comparada sobre a forma de financiamento dos municípios em alguns países Vide Pierre Beltrame et al in La Financiación de los municipios: Experiencias comparadas, Dykinson, Madrid, 2005

⁶² Paulo Trigo Pereira, Rui Dias e Miguel Almeida, Autarquias Locais: Democracia, Governação e Finanças, Almedina, Coimbra 2016.

⁶³ De ressaltar que embora o IMI, o IMT e o IUC sejam liquidados pela direção geral dos impostos a mesma retorna a receita aos municípios sendo, desta forma, considerado receita municipal.

Como veremos de seguida, o poder tributário vai dilatando e restringindo consoante o tipo de receita que é chamado à colação. Os efeitos positivos exprimem-se em poderes de, ou definir uma taxa dentro de um intervalo temporal, ou, para além de definir, acoplar um adicional. É o que acontece no caso do IMI em que são as assembleias municipais, por deliberação, que estabelecem as taxas de incidência. No caso do IRC das empresas, há a possibilidade de estabelecer um adicional, até 1,5% do rendimento tributável – a chamada derrama. É sustentado neste espaço sideral de liberdades que se fala em manifestação positiva do poder tributário.

Por seu lado, e nos antípodas da tributação, o município pode, sob determinadas circunstâncias, estabelecer um regime de benefícios fiscais – Art.º 16º/2 LFL. Isto é, a assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, pode deliberar, de forma fundamentada, quando existam projetos e investimentos de especial interesse para a região – Art.º 16º/4 um regime de isenções fiscais⁶⁴ – estamos, assim, perante a chamada manifestação negativa do poder tributário.

Quando falamos do Imposto Municipal sobre Imóveis, o IMI, falamos de um imposto real, periódico e sobre a titularidade de um determinado património sendo devido, em princípio, pelos respetivos proprietários⁶⁵. Na sua génese, o IMI reconhece como prédios os que tenham para fim a habitação, o comércio, a indústria ou os serviços albergando, deste modo, e, no nosso caso, desde os investidores que pretendam iniciar uma actividade fabril até ao que pretenda explorar um comércio de retalho ou um hotel, por exemplo. Sendo assim, torna-se evidente que o IMI, as suas taxas e isenções⁶⁶, podem servir de grande atratividade consoante as políticas municipais. Ou seja, a assembleia municipal, dentro dos seus critérios de discricionariedade, pode deliberar pela majoração ou minoração da taxa de IMI para proprietários que não reabilitem os seus prédios devolutos obrigando-os ou a renovar, ou a vender para renovação⁶⁷. Mais, o município pode fixar áreas territorialmente delimitadas em

⁶⁴ Isto é proposto pela câmara municipal que apresenta, ab initio uma estimativa de quanto custarão aos cofres da autarquia tais isenções.

⁶⁵ Cfr. Artigos 1 e 8 do CIMI.

⁶⁶ De ressaltar que as mesmas são definidas, anualmente, em sede de Assembleia Municipal, cfr. Art.º 112º/5 do CIMI

⁶⁷ A política de majoração de impostos como o IMI tem vindo a ser utilizada em grandes cidades com problemas de habitação e, como consequência, alta especulação imobiliária. Os proprietários que mantenham os seus prédios apenas como repositório de investimento, não os libertando no mercado seja para arrendamento, seja para venda, são penalizados. Através deste mecanismo os municípios tentam obrigar os mesmos a libertar os seus imóveis combatendo, desta forma, as pressões do mercado imobiliário.

que, dependendo da finalidade que lhe atribuir: cultural, arrendamento, reabilitação urbana ou indústria, determinados prédios podem estar ao abrigo destes benefícios fiscais.

Diferentemente, temos o Imposto Municipal sobre Transações, IMT, sendo também um imposto real e sobre o património, mas, desta vez, incidindo sobre a aquisição onerosa de um imóvel e não sobre a sua titularidade e, extinguindo-se em si mesmo, i.e., com a aquisição do imóvel este imposto não é mais pago, podendo, desta forma, entender-se ser, ao contrário do IMI, um imposto de obrigação única, não periódico.

Poderíamos ser levados, de forma errada, a pensar que estaríamos a falar apenas de transmissões *tout court* mas não é isso que acontece. Usualmente lido com uma interpretação extensiva, o termo “transmissão”⁶⁸ abarca igualmente arrendamentos de longo prazo⁶⁹, acordo para a transmissão de propriedades cumprindo o contrato de arrendamento ou, ainda, promessas de aquisição logo que verificada a tradição da *res*. É um tributo pago ao município onde os prédios se encontram podendo, o mesmo, decidir devolver parte ao sujeito privado⁷⁰ como incentivo à exploração, promoção de emprego e desenvolvimento local.

Habilitados pela Lei da Finanças Locais⁷¹ os municípios podem ainda deliberar, até um limite máximo de 1.5% do rendimento tributável sujeito e não isento em imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC), uma forma especial de tributação: a chamada derrama municipal. É um imposto facultativo (depende da vontade das autarquias) e é exigido aos sujeitos passivos de IRC (dependendo deste imposto para existir). Tem sido, ao longo dos anos, o mais mediático dos impostos que os municípios usam para o fomento económico, mas, como vimos anteriormente, não é a única forma que as autarquias possuem para tal. Aliás, muitos autores defendem que, cada vez mais, a derrama municipal vem perdendo peso e, necessariamente, cada vez vem pesando menos na decisão dos privados no que concerne à escolha entre investir, ou não investir. Contudo, de ressaltar que a mesma incide sobre o lucro tributável e que, apesar de tudo, continua a poder ser utilizado como um mecanismo de fomento ao desenvolvimento e receita municipal.

⁶⁸ Joaquim Freitas da Rocha, «Os tipos tributários autárquico» in Direito Financeiro Local (Finanças Locais), Coimbra Editora, 2009

⁶⁹ Superiores a trinta anos.

⁷⁰ De ressaltar que nos termos do princípio da legalidade tributárias estas isenções só podem ser concedidas caso exista uma lei habilitante que defina os termos e as condições da sua isenção.

⁷¹ Cfr. Art.º 10º/b) e Art.º 14º.

Por último, temos as taxas municipais⁷². Não abordaremos as amplas discussões existentes na doutrina sobre a definição de taxa⁷³ entendendo que, in casu, é uma exigência financeira em contrapartida⁷⁴ da: i) prestação concreta de um serviço; ii) utilização de um bem do domínio público ou iii) remoção de um obstáculo jurídico⁷⁵ ao comportamento dos particulares.

Dependentes da aprovação em assembleia municipal⁷⁶ os municípios podem criar taxas respeitando os termos gerais do regulamento geral de taxas (RGT) e, são criados, para estabelecer, em regra, uma tabela de custos da actividade administrativa⁷⁷ ao município e podem oscilar consoante opção política servindo, destarte, de outro meio de financiamento das autarquias locais sendo estas da sua absoluta competência e autonomia. De relembrar que estas taxas, só tomarão verdadeiramente esse nome, se, para além dos critérios cumprimentos e bilateralidade, respeite, igualmente, o princípio da proporcionalidade entre a prestação do serviço e o valor da taxa.

Desta forma, os serviços prestados pelas autarquias locais podem revestir várias formas, de entre as quais, uma das mais famosas, a atribuição uma licença, i.e., um pedido para o levantamento de um obstáculo jurídico.⁷⁸

Muito recorrentes são, igualmente, as taxas pagas para a utilização privada de um bem de domínio público, i.e., imagine-se um estabelecimento comercial que deseja ter uma esplanada em via pública ou um toldo de abrigo. Neste caso, é necessário o pagamento de uma taxa à autarquia para a sua utilização/efetivação. O pagamento desta taxa pode ter várias justificações e, embora algumas relativamente polémicas, parece-nos seguro dizer que servem para utilização do espaço que é de todos e, mais, pelo privilégio de o fazer relativamente aos restantes cidadãos, i.e., é quase como uma compensação pelo uso privado

⁷² Cfr. Lei nº53-E/2006 de 29 de dezembro que estatui o regime geral das taxas das autarquias locais

⁷³ Vide para estudos mais aprofundados sobre o âmbito de aplicação e incidência de taxa Suzana Tavares da Silva, *As Taxas e a Coerência do Sistema Tributário*, Centro de Estudos Jurídicos do Minho, 2008.

⁷⁴ Cfr. Art.º 4º/2 da Lei Geral Tributária (LGT).

⁷⁵ Cfr. Art.º 3.º da lei nº. 53-E/2006 de 29 de dezembro

⁷⁶ Cfr. Art.º 8º da lei nº. 53-E/2006 de 29 de dezembro

⁷⁷ De relembrar que há muitos autores que consideram que a remoção de um obstáculo jurídico é, verdadeiramente, um serviço público. Corrente que ganha força quando comparado com a *Ley General Tributaria* que nem sequer considera o terceiro pressuposto um facto de autonomização das taxas.

⁷⁸ Em casos, por exemplo, de estarmos perante um estabelecimento de diversão noturna a necessidade da emissão de uma licença de ruído que, caso não seja emitida, o mesmo pode ser encerrado pelas autoridades policiais a determinando momento.

de coisa que, em teoria e ultima ratio, cada um partilha uma percentagem da sua titularidade. São ainda cobradas taxas quando a autarquia é chamada a resolver um pedido de esclarecimento ou a emissão de qualquer documento comprovativo autenticado.

De relembrar que na maioria das vezes, os investidores privados são chamados a pagar taxas e licenças para a instalação de determinado serviço ou indústria algo que pode ser um fator desinibidor ao investimento no mesmo comparativamente a taxas de municípios vizinhos.

Por último, dizer que os municípios têm, ao seu dispor, diversas fontes de financiamento que não sejam o recurso ao crédito. Mas, ainda assim, o recurso ao mesmo é uma possibilidade na qual muitos, de forma frequente, recorrem. Contudo, o recurso ao crédito não deve ser considerado, *per si*, um ato de má gestão. Não constituiu, a sua utilização, uma prova de que os municípios não respeitam a *accountability*⁷⁹. Pelo contrário, é apenas uma opção política que pode servir exatamente para que se esteja a cumprir um – de entre outros como os da estabilidade orçamental ou autonomia financeira – dos corolários inerentes à utilização de fundos públicos – o da equidade intergeracional. Assim, um município conseguirá antecipar obras que, de outra forma, não o conseguiria fazer, identificar investimentos estratégicos e permitir que as gerações do hoje usufruam desses mesmos equipamentos públicos.

A lei das finanças locais reconhece, no art.º 48º e seguintes, a possibilidade de recurso ao crédito – que pode ser motivado por diversos fatores: razões de investimento público, combate ao déficit⁸⁰ ou problemas imediatos de tesouraria. Embora legalmente reconhecido, o endividamento do município tem de respeitar princípios orientadores como o da estabilidade orçamental, a solidariedade recíproca ou a equidade intergeracional tendo em vista uma eficiência dos fundos públicos, uma distribuição equilibrada e equitativa dos gastos pela população e, ainda, uma redução de exposição aos riscos.

⁷⁹ Termo que pode ser traduzido para português como a necessidade de um órgão da administração pública prestar contas, ter uma conduta eticamente correta e transparente. Para outras considerações vide Suzana Tavares da Silva, «O Princípio da Transparência: da Revolução à Necessidade de Regulação» in As reformas do sector público: perspectiva ibérica no contexto pós-crise, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017, p. 149-176

⁸⁰ Num orçamento, o déficit ocorre quando as despesas são maiores do que a receita cobrada.

Em primeiro lugar, usar o recurso ao crédito como forma de fazer face às despesas de capital, i.e., como forma de disponibilizar dinheiro para construção de estradas, habitação social ou redes de saneamento. Estes investimentos são feitos para perdurar no tempo e beneficiar várias gerações pelo que, o recurso ao crédito permite, desta forma, postergar o custo no tempo e fazer com que, essas gerações – que só no futuro beneficiarão desse investimento público – tenham também, e dado esse facto, de suportar uma parte do ónus⁸¹ e dos custos de construção não esgotando, destarte, a capacidade financeira imediata do município no caso de ter de usar receitas próprias (expondo o mesmo a riscos elevados de problemas de tesouraria⁸².

Em segundo lugar, o recurso ao crédito é utilizado para fazer face a problemas imediatos de tesouraria, i.e., a déficit orçamental – geralmente de apenas um ano – e que, de outro modo, obrigaria a aumentar os impostos, ou reduzir os gastos municipais. Desta forma, o combate é feito através do recurso ao mercado financeiro, suavizando, destarte, a carga fiscal sobre os eleitores.

Em terceiro lugar, as transferências do estado são tomadas como garantias por parte dos credores. As necessidades financeiras, e correspondente necessidade de transferência, é feita, pelo estado central, *ex poste* e não *ex ante*. Cria-se, pois, uma ilusão de estado-salvas, isto porque, quando um município estiver em dificuldades financeiras, o estado optará sempre por o resgatar com medo de contágio dos municípios vizinhos e a insustentabilidade das finanças locais criando, no município, uma facilitação no recurso ao crédito.

Por último, e encadeando com a preferência pelo crédito ao aumento de impostos, JAMES BUCHANAN⁸³ interliga, também, os aumentos de endividamento das autarquias locais com fatores políticos, aos ciclos eleitorais e à influência da fragmentação política⁸⁴. O aumento da esfera de influência política, a maximização do número de votos – conseguidos através de uma ilusão fiscal⁸⁵ – na qual o contribuinte, no imediato, pouco sente (não há

⁸¹ Perfazendo, assim, a garantia de distribuição equilibrada e intergeracional, cfr. (cfr. Art.º 48º LFL).

⁸² Cfr. al. c) do art.º 48 da LFL.

⁸³ James Buchanan, *Public finance and public choice: two contrasting visions of the State*, MIT Press, Cambridge, 1999.

⁸⁴ Quanto mais fragmentado é o governo – seja por coligação, seja por divisões internas do próprio – menor é a probabilidade de os índices de confiança da população ser suficiente para assegurar uma reeleição e maior é, para atingir esta finalidade, o recurso ao crédito e às políticas de ilusão fiscal.

⁸⁵ Atingida através de uma combinação das despesas públicas, do recurso ao crédito encapotado e da manipulação da tributação dos contribuintes.

aumento de impostos – muito pelo contrário) e as necessidades de tesouraria são satisfeitas com crédito do mercado – estamos perante chamado modelo dos políticos oportunistas. Segundo este modelo, os governantes costumam seguir políticas mais restritivas e austeras nos inícios dos mandatos e estimular a economia – reduzindo os impostos, contraindo empréstimos para obras públicas – em momentos mais próximos dos atos eleitorais, criando, desta forma, uma sinalização da sua competência⁸⁶ podendo, assim, influenciar, e influenciando, a perspectiva do eleitorado e assegurando a sua reeleição.

Há, ainda, um segundo modelo sobre a influência dos ciclos políticos no aumento da dívida pública – o modelo da ideologia com expectativas adaptativas⁸⁷. Quando um determinado governo é eleito existem, naturalmente, estratos da população que, ou promoveram essa eleição, ou, votaram em políticos concorrentes. O que esta teoria nos demonstra é que os políticos que ganham, quando estão no poder, tentam beneficiar a franja da população que os elegeram com opções diretas de resolução de muitos dos seus problemas, descontrolando – ou tendo uma preocupação e visão diferente – as variáveis da inflação e do desemprego.

Em suma, e independentemente da teoria adaptada, estes ciclos político-económicos repercutem-se em mudanças de políticas, de início ao fim de mandato – os conhecidos ajustes financeiros – para influenciar o futuro eleitor.⁸⁸ Seja através de cortes nos impostos, aumento das transferências diretas (subsídios sociais), incremento da contratação pública ou investimento em propaganda todas estas variáveis levam a um incontornável aumento da despesa – enfrentada com recurso ao crédito – e subsequente sobrecarga do orçamento municipal e oneração de gerações futuras.

Ora é exatamente aqui, nas gerações futuras, que pode existir um enorme entrave ao recurso ao crédito. Isto porque, as receitas provenientes dos empréstimos não alteram o património financeiro líquido de forma definitiva – não são, por isso, receitas efetivas. Assim, no momento em que se efetiva o recurso ao crédito temos, de facto, uma receita

⁸⁶ A competência pode ser medida através da construção de uma economia forte e sustentada capaz de enfrentar abalos internacionais; promoção do crescimento e, ainda, a redução do desperdício no processo orçamental, cfr. Kenneth Rogoff, «Equilibrium political budget cycles», in *The American Economic Review*, Vol. 80, 1990, p. 21-36.

⁸⁷ Douglas Hibbs, “Political Parties and Macroeconomic Policy”, *The American Political Science Review*, Vol.71, 1977 p. 1467-1487

⁸⁸ Nos anos anteriores ao ato eleitoral recorre-se ao crédito e gera-se endividamento. Nos anos imediatamente subsequentes ao sufrágio reforça-se a contenção orçamental e financeira.

financeira municipal no momento presente. Significa isto, igualmente, que, no futuro, temos uma obrigação na mesma quantia, fixa, e, ainda, acrescida de juros. Ou seja, ao aumento da receita do município equivale a um aumento do passivo do município⁸⁹ – estamos, pois, perante uma receita não-efetiva.

Vimos anteriormente que os empréstimos são contraídos para fazer face, regra geral, a despesas mais avultadas como são o caso das infraestruturas – pontes, estradas ou escolas – como também na reforma educativa, segurança social ou saúde da população. Dependendo do tempo de pagamento atribuído ao empréstimo poderemos ter – e é o que encontramos regra geral – as gerações futuras a serem chamadas a participar na despesa. Está formada a possibilidade de serem futuras gerações a custear bens públicos e semipúblicos dos quais podem nunca a vir beneficiar. Mas será isto equitativo?

Entende-se que contrair um empréstimo é colocar nos ombros das gerações vindouras o ónus do seu pagamento. A contração de um crédito requer – ou deveria requerer – uma dupla responsabilização e preocupação com a não oneração, de forma desmesurada e injustificável, das populações presentes mas, sobretudo, das que estão por vir.

Contrair um empréstimo para a construção de uma estrada, de uma ponte ou de uma escola torna-se, à priori, relativamente mais compreensível a participação de gerações futuras que, atendendo às normais circunstâncias, também usufruirão delas. Mas, e no caso das despesas eleitoralistas? Neste caso, estaremos a tornar gerações vindouras em mandatários futuros destruindo, por completo, a justificação – até aqui utilizada no nosso escrito – para a oneração das gerações futuras.

De facto, a restrição ao endividamento deve ter como critério norteador da sua atividade o princípio da equidade intergeracional⁹⁰ e dimensionar-se, essencialmente, para despesas de capital – transferências sob formas de subsídio ao investimento; formação brutal de capital ou aquisição de ativos financeiros⁹¹

⁸⁹ Estão criadas as condições para a autarquia estar, desta forma, em endividamento, vide para estudos mais aprofundados Paulo Trigo Pereira, Rui Dias, Miguel Almeida, *Autarquias Locais: Democracia, Governação e Finanças*, Almedina, 2016.

⁹⁰ Cfr. al. f) do n.º 1 do art.º 3º da LFL

⁹¹ Cfr. Joaquim Teixeira Ribeiro, *Lições de Finanças Públicas*, 5ª ed., Coimbra editora, Coimbra.

1.3. O Recurso ao Crédito para Investimento – Uma Miragem Meramente Privatística?

Um município tem, no seu dia-a-dia, de fazer face a vários tipos de despesas – sendo elas consideradas correntes ou de capital. Classificam-se como despesas correntes todas aquelas que não contribuem, *strictu sensu*, para a formação de um bem capital e, regra geral, são sinónimos do normal funcionamento de uma entidade tendo, como exemplo, a aquisição de material de escritório (folhas ou esferográficas); despesas com pessoal ao nível da representação do município – pagamentos dos kms; do alojamento ou alimentação. Em suma, consideram-se correntes todas aquelas despesas que contribuem para a manutenção e funcionamento dos serviços públicos em geral. Já, por outro lado, consideram-se despesas de capital aquelas que irão refletir-se na criação de novos bens; novos serviços ou integração, em forma de ativo, o património do município – sendo, por exemplo, aquisição de imóveis ou a injeção de capital em empresas dominadas pelo estado local. Ora, é exatamente nestas últimas, nas despesas de capital, que irá recair a necessidade de recurso ao crédito tendo em vista o fomento económico do município e a fixação de novos empresários.

É aceite de forma pacífica que um sujeito privado, aquando da necessidade de investimento – quer em infraestruturas, através da expansão dos seus pavilhões; quer em bens móveis; em publicidade ou outra necessidade superveniente recorra ao crédito. Mas, e quanto às entidades públicas? Poderá um município – através de si ou de uma empresa pública municipal – recorrer ao crédito para impulsionar a sua capacidade de resposta e dotar o seu território de melhores condições para a fixação de habitantes e investidores? A resposta é invariavelmente afirmativa mas, com algumas condições – políticas, administrativas e judiciais.

Assim como um sujeito privado tem de apresentar garantias para lhe ver aceite o acesso ao crédito também um município as tem de dar – e essas garantias resumem-se muito ao estado de saúde financeira do erário municipal e à sua capacidade de, por um lado, cumprir as suas responsabilidades no presente e, por outro, não hipotecar as mesmas do futuro.

De certo modo, estamos perante a possibilidade de um município recorrer ao crédito – uma forma de receita compreendida no arsenal da LFL, embora, esta, não efetiva – i.e.,

um tipo de receita que, advindo de um empréstimo significa um incremento de dinheiro no presente, mas, contudo, acarreta consigo o aumento das responsabilidades no futuro trazendo uma obrigação que precisará de ser saldada – materializada no tempo, podendo, esse tempo, ser de muito curta; curta; média ou longa duração. Como vimos, embora exista a possibilidade de recurso a receitas não efetivas para impulsionar a fixação de capital esta está sujeita a vários constrangimentos – sendo eles por via legal, ou por via jurisprudencial – o Tribunal de Contas.

Assim, cumpre-nos lançar à discussão – poderá um município, na sua senda de investimento, contrair uma obrigação bancária para arriscar investir em algo que poderá não trazer qualquer tipo de retorno? Isto é, usualmente, estes créditos, são contraídos para serem utilizados na construção de infraestruturas – desde as vias de transporte; telecomunicação ou equipamentos públicos – que, melhor ou pior aproveitados, terão sempre algum retorno. O que se questiona agora é diferente – poderá um município alocar o seu capital a um projeto com alto risco de falha? Existirá, nos controlos pré-estabelecidos, alguma oportunidade de abrir as margens delimitadoras da utilização do crédito por parte das autarquias locais e permitir que estas, através de experiências piloto⁹², possam alocar esses recursos sabendo que, no caso de falha, e esse caso é imensuravelmente superior ao da construção de uma autoestrada, estaremos a onerar as gerações futuras e a não dar, na mesma proporção, qualquer tipo de proveito às gerações presentes? Esta é, como veremos, uma das grandes problemáticas que procuraremos explorar na presente investigação – sendo, aliás, na nossa compreensão, uma possibilidade necessária e basilar para termos cada vez mais municípios do século XXI mas preparados para enfrentar o século XXII.

2. O Endividamento Municipal

Os municípios não são figuras estanques numa visão económica. Por vezes, os mesmos, como já vimos, para a realização de obras de maior custo recorrem ao crédito bancário para as realizar. Contudo, como veremos, essa possibilidade tem limites.

⁹² Imagine-se que, num município do interior do país, se opta por investir em altas tecnologias, casas a baixo valor de mercado e transformação para a era digital, tornando a sua cidade numa vulgo «*smart city*» tendo em vista captar talento extramunicipal e impulsionar, numa onda completamente diferente de todas aquelas até então conhecidas, o município a níveis de fixação de investimento. Pense-se, no caso, se seria possível tornar o Município do Fundão numa espécie de *Silicon Valley* Portuguesa?

2.1. O Endividamento: Do Perigo da (In)sustentabilidade Financeira

Inicia-se com uma pergunta que se pode considerar provocatória – o que é endividamento e quando é que está em risco a sustentabilidade financeira municipal? Como vimos anteriormente, o recurso ao crédito proporciona aos municípios a entrada imediata de receitas e, diga-se, receitas, essas, que revestem uma importância crucial para fazer face às realidades dos municípios – e, no nosso caso em estudo, realidades essas que podem determinar pela fixação de um investimento privado ou, por outro lado, por o deixar escapar por entre os dedos das mãos.

Contudo, e apesar da sua importância, não podemos olhar para o recurso ao crédito como um meio ordinário de receitas municipais, mas, pelo contrário, como um mecanismo extraordinário que está ao dispor para quando necessário. Para tal, e embora muitas vezes não pareça, as contas públicas não são um poço sem fundo, urge criar limites ao endividamento de um município e, fazer com que este, uma vez descarrilado, volte aos trilhos da eficiência orçamental.

A Lei das Finanças Locais diz-nos⁹³ que a dívida total – englobando, desde logo, os contratos de locação financeira; quaisquer outras formas de endividamento dos quais os municípios tenham tomado a iniciativa junto das instituições financeiras orçamentais, assim como, todos os demais débitos a terceiros – das operações município – incluindo a dos serviços municipalizados; as entidades intermunicipais e associativas municipais; as empresas locais e participadas; as cooperativas e fundações e, ainda, todas as entidades que, sendo de outra natureza, se infira o controlo por parte do município⁹⁴ não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1.5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios orçamentais anteriores.

Colocado um limite ao endividamento, sempre que um município se apresente, ao final de um ano, a violar estes teto deve: i) reduzir no exercício subsequente, pelo menos 10% do montante em excesso, até que o limite seja cumprido e, ii) só pode aumentar, em cada exercício, o valor correspondente a 20% da margem disponível no início de cada um

⁹³ Cfr. Art.º 92.º

⁹⁴ Cfr. n.º 1 do art.º 54.º da LFL.

dos exercícios. De ressaltar que a violação desta segunda regra é equiparada à ultrapassagem do limite de dívida previsto no art.º 52º/1 LFL.⁹⁵

Apesar deste limite expressamente tipificado, a LFL, conhece, também, casos em que excepcionalmente este pode ser violado – por exemplo, em momentos de calamidade pública⁹⁶ em que, mediante autorização prévia do governo, e com o objetivo de reabilitar infraestruturas danificadas, pode ser postergado no tempo pelo prazo de 10 anos. Findo esse prazo, e caso o município se mantenha em falta, fica obrigado a reduzir 10% do montante em excesso⁹⁷ até ao cumprimento do limite legalmente estabelecido⁹⁸.

Os limites impostos pela Lei das Finanças Locais vem de encontro àquela que podemos identificar como definição de sustentabilidade financeira – nas palavras de JOAQUIM FREITAS DA ROCHA⁹⁹ – “(...) as finanças serão sustentáveis quando o sistema público conseguir continuar a fazer face à generalidade dos encargos que já assumiu perante os seus destinatários beneficiários e demonstrar, ao mesmo tempo, estar apto a assumir novos encargos para fazer face às decorrências do tempo”. Aqui, nesta definição, estão patentes as preocupações da sustentabilidade presente¹⁰⁰ – bem como, e conquistando a primeira, perfazendo a segunda assegurando, destarte, um futuro sólido e sustentável.

Densificadas que estão as competências; as receitas e os limites ao endividamento dos municípios portugueses urge, agora, adensar o estudo das possibilidades de alocação – dessas mesmas receitas – no futuro dos mesmos precavendo, e não precarizando, o futuro dos estratos mais jovens.

⁹⁵ Para efeitos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei 98/97 de 26 de agosto.

⁹⁶ Cfr. Art.º 53.º da LFL.

⁹⁷ Cfr. n.º 5 do art.º 53.º da LFL.

⁹⁸ Cfr. al. a) do n.º 3 do art.º 52.º da LFL.

⁹⁹ Cfr. A Autonomia e sustentabilidade financeira das autarquias locais in direito: Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela, 25, 2016, pp. 159 e sgs.

¹⁰⁰ Cfr. Art.º 52.º da LFL.

IV – O Investimento e o Fomento Económico

1. O Investimento do Estado – Das Oscilações às Certezas

O nível de investimento público, seja em Portugal¹⁰¹, seja em qualquer lado do Mundo, vai oscilando consoante as políticas económicas que se vão tomando pelos quadrantes políticos que, à altura, governam determinado território.

Falar em investimento é perspetivar no futuro ganhos ou benefícios com alocação de recursos – pela aplicação de capital¹⁰² – num determinado momento e numa determinada área. É exatamente isso que é feito pelos sujeitos privados¹⁰³ – e, com mais ou menos afinco, também pelo Estado Português.

Com investimento público queremos, simultaneamente, proporcionar duas soluções: a primeira das quais, consiste em reconduzir a aplicação do capital – do Estado, numa primeira instância mas, e como veremos mais à frente, dos privados também – com o investimento em infraestruturas – sejam elas rodoviárias, ferroviárias, portuárias; novas tecnologias; produção de energia – renováveis ou não – na investigação, na educação; nas infraestruturas de comunicação e telecomunicação, no desporto, e em todas as demais em que o Estado entra com capital para desenvolver, modernizar, criar e colocar à disposição dos seus cidadãos. Em segundo lugar, pretende-se, com o investimento público, atrair o investimento privado – i.e., como veremos *infra*, o investimento não tem origem nem apenas no estado, nem apenas nos cidadãos nacionais. Para isso, para que exista um maior incremento do investimento privado¹⁰⁴ acoplado ao público, é necessário que este último, mais do que expressivo, seja eximamente aplicado.

Num espectro tão alargado de investimento surge, com relativa naturalidade, a questão: terá o Estado – enquanto ser que não cria riqueza *per si* – capacidade financeira

¹⁰¹ Que, segundo o Eurostat, tem batido mínimos recorde ao longo dos anos. O (des)investimento público teve uma especial aceleração a partir do ano de 2008 decorrente da grande crise económico-financeira que assolou a União Europeia.

¹⁰² Um ativo capaz de gerar rendimento ao longo do tempo – o chamado lucro.

¹⁰³ Que, nos últimos anos, têm feito essencialmente nas áreas do turismo e das novas tecnologias.

¹⁰⁴ O investimento público é uma importante forma que funciona como exponenciador do desenvolvimento económico sobretudo no que concerne à estimulação do investimento privado e ao incremento da produtividade nos sectores de que é alvo.

para, de forma diligente e *futurística* investir em todas as áreas necessárias impulsionando o País para a vanguarda do desenvolvimento?

Estarão as formas de investimento públicos, relacionadas com o fomento económico, todas descobertas? Considerar-se-á que um investidor privado¹⁰⁵ se encontra de igual forma motivado para investir num determinado território que lhe permite ter uma zona industrial loteada à disposição como se encontra para o fazer num território com uns serviços municipais altamente burocráticos e morosos? Ou o investimento¹⁰⁶ na formação de técnicos e serviços camarários que permitam a agilização de processos administrativos e a aplicação, céleres, de métodos eficazes de licenciamento será visto, também, pelo mesmo, como um ponto de atratividade?

São estas as questões, e naturalmente outras, que vão surgindo com o deslindar do tema e que procuraremos abordar no presente excuro tentando, de certa forma, sair mais esclarecidos no final do que estaríamos no início desta dissertação.

1.2. Estado – O Único Possível Investidor?

Portugal é, cronicamente – e desde sempre – um país com um atraso ao nível das infraestruturas móveis, imóveis e em termos de recursos humanos. Com a entrada na então Comunidade Económica Europeia¹⁰⁷ em 1986 Portugal conheceu, como até então não tinha

¹⁰⁵ De considerar que Portugal tem vindo, ao longo dos últimos anos, a demonstrar-se extremamente apelativo ao investimento privado estrangeiro isto porque, para além dos baixos custos da mão-de-obra (inclusive da especializada); da estabilidade sociopolítica e dos elevados índices de segurança e paz; da suas relativas boas infraestruturas, o mesmo, faz parte da União Europeia; partilha da moeda e do mercado único e é porta estandarte de uma das maiores comunidades existentes no mundo – A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). No ano de 2021 ficou no top dez dos países mais atrativos ao investimento direto estrangeiro segundo o estudo *EY Attractiveness Survey Portugal* estimando-se a criação de empregos em mais de nove mil.

¹⁰⁶ O Estado olhar para si como ser capacitante e formador que olha para os seus funcionários, enquanto seres imprescindíveis, mas que, com a evolução dos tempos, necessitam de um *follow up* formativo – ações de formação; participação em colóquios ou congressos, bem como, o benchmarking com municípios ímpares nessas matérias.

¹⁰⁷ Comunidade Económica Europeia, comumente conhecida como CEE, foi uma organização internacional criada por um dos dois tratados de Roma – de 1957 – que teve a finalidade de estabelecer, após anos de sangrentas guerras, um espírito de cooperação entre os Estados ditando o primeiro mercado comum europeu.

conhecido, um desenvolvimento ao nível económico e social muito impulsionado pelos conhecidos fundos europeus¹⁰⁸.

Através das várias linhas de financiamento disponibilizadas pela então CEE, o nosso País viu nascer escolas, hospitais, autoestradas, pontes, portos, linhas de comunicação e tecnologia: conheceu um vislumbre do desenvolvimento já há muito conhecido nos países do centro do continente. Mas, com todo o investimento público feito – sendo, muito deste, canalizado através de fundos de investimento europeus, urge responder a uma dúvida que muito se coloca: Será o Estado o único sujeito capaz de empregar desenvolvimento económico num determinado País – se sim, de que forma? Através de meras linhas de financiamento? Se não, quem se poderá seguir? Poderão os privados ter alguma interferência neste mesmo desenvolvimento económico?

Naturalmente que na nossa esteira procuraremos sempre aplicar os critérios e definições àquele que é o desenvolvimento económico que pode ser impulsionado pelas autarquias locais que, não obstante partilhar de muitos dos sinais vitais do estado central, as mesmas podem, querendo, ter um papel diferenciador e fulcral para tornar o seu território, apesar das desigualdades e diferenças, um lugar mais apto e apetecível ao investimento – seja ele público, seja ele – e de preferência – privado.

Não raras são as vezes que quando se ouve falar, ou se lê sobre o investimento rapidamente surge a palavra: risco¹⁰⁹. Aqui, mais do que a palavra risco, como vimos *supra*, importa navegar os mares e marés do risco para perceber se pode o Estado, enquanto sujeito de direito público, tomar esses riscos tendo em vista o alcance do novo *porto de escala*.

Assim, e densificado que fica o investimento, urge, para o efeito, desmistificar a ideia intrínseca que existe na *governance* Portuguesa – investir não se esfuma ou esgota na construção de estradas; autoestradas; pontes e linhas de caminho de ferro. Também o é mas

¹⁰⁸ Comumente conhecidos como: O Fundo Social Europeu (FSE) – destinado a apoiar a política de emprego e social Europeia; o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) – adstrito ao desenvolvimento das regiões mais empobrecidas do espaço europeu; o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) – destinado a apoiar as modificações transformativas da agricultura característica dos países da União e o Fundo das Pecas – que, como o próprio nome indica, se destina a apoiar a reconversão piscícola dos países como Portugal permitindo, desta forma, o cumprimento do estabelecimento das quotas europeias e a subsequente proteção do meio ambiente e da sustentabilidade.

¹⁰⁹ O risco é considerado o barómetro do grau de incerteza relativamente a investimentos feitos – sendo maior, ou menor, também reflete a maior, ou menor, dificuldade de obter dividendos. Assim, a possibilidade de ganhar pouco; perder tudo ou ganhar muito caracterizam aquilo que é o *risco do investimento*.

não só. Para que um município se torne altamente competitivo tem de, por um lado, dotar-se das infraestruturas básicas – algumas das ditas anteriormente – e, por outro, tornar-se diferenciador – através da oferta de habitação e qualidade de vida; do ensino; da segurança; da simplificação administrativa; do auxílio aos empresários – sendo ele monetário e não só. Mas então, como pode um município fixar investimento?

2. A Influência da Máquina Administrativa

Não poderíamos iniciar o deslinde de algumas das formas de fixação de investimento por outro lado que não fosse este – a máquina administrativa e a necessidade de simplificação.

Tomar a decisão de investir, ou não, depende, por um lado, da perspectiva de retorno financeiro que o sujeito privado tenha em determinado momento e, por outro, da rapidez com que o vai ter. Esse vislumbre de retorno é altamente influenciado pelas características que o mesmo encontra no local onde pretende alocar o seu capital; i.e., as condições naturais ou materiais – onde se incluem as condições inatas do território ou por exemplo, a especialização regional e a correspondente produção. No entanto, no momento da decisão, pese embora as características naturais de um município desempenhem um papel relevante, importa avaliar a maior, ou menor, simplificação administrativa e facilidade de fixação, a promoção da imagem interna e externa, as condições criadas pelos municípios, sejam elas de índole logística; pessoal; tributária ou, ainda, por exemplo, a existência, ou não, de programas de eficiência, formação ou (re)conversão da população para diferentes áreas do labor e do saber.

São, em suma, critérios decisivos para quem, como o empresário Português¹¹⁰, que tem o desejo de, mais do que se fixar rapidamente, obter dividendos do seu investimento – e isso, como *infra* veremos, não é fácil em municípios altamente burocratizados e catalisadores da vontade de construir.

¹¹⁰ O tecido empresarial Português caracteriza-se por ter micro, pequenas, médias e grandes empresas. É sobejamente entendido que, o tipo de empresário característico do nosso ordenamento, é o pequeno empresário – i.e., aquele que emprega menos de 250 trabalhadores e cujo volume de negócios anual não ultrapassa os cinquenta milhões de euros – cfr. Decreto-Lei n.º 372/2007 de 6 de março

Neste sentido, Portugal, desde 1986, tem feito um esforço na simplificação da máquina administrativa e, no caso, como veremos, os municípios têm beneficiado com isso.

2.1. As Fases de Licenciamento – Da Evolução À Atualidade

A administração pública Portuguesa tem vindo, ao longo dos anos, e a reboque de programas como o SIMPLEX¹¹¹, a tentar modernizar-se e simplificar os seus procedimentos.

Em Portugal, depois da publicação da conhecida Diretiva 2006/123/CE de 12 de dezembro¹¹² a existência de programas de simplificação administrativa tornou-se um imperativo categórico virando, o que nunca tinha acontecido até então, numa prioridade governamental.

Os objetivos foram simples: modernizar a máquina administrativa do estado fazendo com que a mesma fosse mais eficiente, menos burocrática, mais competitiva e racional de forma a (re)alocar algumas das suas energias noutras atividades. Concluídos esses objetivos, as vantagens para os cidadãos e empresas seriam imediatas vendo os seus pedidos muito mais rápidas e, podendo, no caso das empresas, começar a laborar em períodos mais curtos – combatendo, desta forma, o desincentivo à fixação de empresas que se vinha a sentir pela morosidade na resposta administrativa. Esta tomada de posição teve, como veremos, grande impacto naquilo que passou a ser o desenvolvimento das autarquias locais, mormente, a capacidade de aumentar a sua – até então – insípida e morosa resposta àqueles que queriam investir.

Agilizar procedimentos administrativos, ainda para mais no tocante à administração local, acarreta riscos de utilização, mas, para os combater, ter-se-ia de criar controlos, *à priori e à posteriori*, que os mitigassem. No que concerne à atribuição de licenças para ocupação do espaço público para finalidades económicas os regimes foram altamente simplificados subdividindo-se, agora, em dois regimes: de mera comunicação prévia e

¹¹¹ Foi lançado a 3 de junho de 2008 e visou melhor o esforço, rentabilizar os recursos e ampliar as capacidades da Administração Pública.

¹¹² Estabelece a cooperação entre os estados-membros em matérias de serviços no mercado interno e na simplificação administrativa

comunicação prévia com prazo. Deslindemos, agora, até pela sua especial relevância para o fomento económico dos municípios, sobre as suas diferenças.

O regime de mera comunicação prévia¹¹³ consiste numa declaração que dota o interessado de poderes – e capacidade – de ocupar, de forma imediata, o espaço público, após o pagamento da respetiva taxa – note-se que não abordaremos, uma vez mais, as amplas discussões existentes na doutrina sobre a definição de taxa¹¹⁴ entendendo que, in casu, é uma exigência financeira em contrapartida da utilização de um serviço ou da remoção de um obstáculo jurídico¹¹⁵.

Contudo, convém ressaltar algumas questões: apesar de permitir a ocupação *tout court* do espaço público após o pagamento da respetiva taxa, a mera comunicação prévia pressupõe que são necessariamente anteriores a essa ocupação a submissão de uma declaração de vontade no balcão de empreendedor¹¹⁶ – identificando o titular da exploração do estabelecimento, a finalidade da ocupação ou, por exemplo, as características do mobiliário urbano a instalar – e, ainda, o pagamento da respetiva taxa.¹¹⁷

Com alta aplicabilidade prática nos municípios – sobretudo no comércio e serviços – estão subordinados ao regime da comunicação prévia, e apenas para relevar alguns exemplos, as esplanadas abertas – contíguas à fachada do estabelecimento, em que a ocupação transversal não exceda a largura do estabelecimento e que sirva de apoio ao estabelecimento; toldos – e sanefas –; floreiras; vitrinas; expositores; arcas e máquinas de gelados; brinquedos mecânicos e equipamentos similares, e, ainda, contentores para resíduos quando estabelecidos onde se realize a atividade económica e junto à fachada do estabelecimento; os guarda-ventos de apoio à esplanada, perpendicular à mesma e em que o avanço do mesmo não seja superior ao da esplanada, e, ainda, os estrados que não pressuponham uma dimensão superior ao da esplanada ou a utilização de mecanismos fixos – i.e., inamovíveis. Por último, no que toca ao suporte publicitário, a instalação do mesmo tem de ser junto à fachada do edifício; a sua dimensão não pode exceder a largura da fachada

¹¹³ Cfr. Art.º 12º n.º1 do Regime do Licenciamento Zero;

¹¹⁴ SILVA, Suzana Tavares, *As Taxas e a Coerência do Sistema Tributário*, Centro de Estudos Jurídicos do Minho, 2008.

¹¹⁵ Cfr. Art.º 3.º da lei n.º. 53-E/2006 de 29 de dezembro.

¹¹⁶ Veremos *infra* a pertinência do balcão do empreendedor em aplicabilidade prática aos municípios Portugueses.

¹¹⁷ MARQUES, Maria Manuel Leitão e OLIVEIRA, Fernanda Paula Oliveira e GUEDES, Ana Cláudia e RAFEIRO, Mariana Maria, *Licenciamento Zero – Regime Jurídico Anotado*, Almedina, 2014

e utilizado para escrever ou afixar uma mensagem publicitária de natureza comercial isenta de licenciamento ou, ainda, a afixação do mobiliário urbano existente.

Regime diferente é o da comunicação prévia. Este, com prazo, está sujeito aos critérios estipulados pelas entidades competentes, regulamentos municipais e pelos critérios adicionais instituídos pelas entidades com competências partilhadas. Consubstanciam-se, essencialmente, em licenças, autorizações, validações ou, por exemplo, autenticações¹¹⁸ sendo um regime de permissão administrativa que funciona consoante os prazos estabelecidos expressos em lei de forma clara e inequívoca. É utilizado, regra geral, sempre que o mobiliário urbano a instalar não respeite os perímetros definidos do n.º 1 do Art.º 12º do regime de licenciamento zero.

A comunicação prévia com prazo é necessária nos casos em que o mobiliário urbano, como por exemplo, as esplanadas, não sejam contíguas à fachada do estabelecimento e, ou, a cobertura transversal excede a largura da fachada; os toldos – e sanefas; floreiras; vitrinas; expositores; arcose máquinas de gelados; brinquedos mecânicos e equipamentos similares ou, ainda, contentores para resíduos seja todos instalados afastados da fachada do edifício, os guarda-ventos seja de avanço superior ao da esplanada; não se encontre contíguo à mesma, ou, ainda, se encontre distante da esplanada, os estrados quando estes sejam de dimensões superiores aos da própria esplanada e, ainda, o suporte publicitário, no caso em que a sua instalação não seja junto à fachada ou seja maior do que esta.

Em suma, os casos que é obrigatório utilizar a comunicação prévia com prazo em detrimento do procedimento simplificado – a mera comunicação prévia – focam-se nos casos em que o mobiliário urbano é instalado fora da zona delimitada pela fachada tendo-se por exemplos, esplanadas que são divididas por estradas ou que estão em estradas longe da fachada mas perto de uma atração turística por forma a melhorar o seu desempenho paisagístico.

Casos há, em que apesar do mobiliário urbano aparentemente ser o mesmo, é necessário um procedimento administrativo mais burocrático e que, necessariamente, fuja à esteira da simplificação que anteriormente falamos. Estamos a falar nas licenças ou celebrações de contrato de concessão – atos permissivos exigidos por parte da administração

¹¹⁸ Cfr. Art.º 8/1 do Decreto-Lei n.º 92/2010 de 26 de Julho.

pública para que se proceda à instalação. Isto acontece quando, por exemplo, estamos a falar de esplanadas, mas não nos mesmos moldes do Art.º10 do regime de licenciamento zero; estamos, in casu, a falar de esplanadas fechadas – ou mesmo que abertas – com proteções fixas ao solo implicando, necessariamente, uma obra exigida pelo Regime Jurídico da Urbanização e Edificação.

O mesmo acontece com os toldos – e sanefas; floreiras; vitrinas; expositores; arcas e máquinas de gelado; brinquedos mecânicos e equipamentos similares; contentores para resíduos; guarda-ventos ou, ainda, estrados. Quanto ao suporte publicitário, não só o mesmo supõe obras, abrangidas pelo RJUE, de fixação ao solo, como ainda, a publicidade não está isenta de licenciamento nos termos do nº3 do artigo 1º da Lei nº97/88 de 17 de agosto.

Decorre do exposto que tanto a comunicação prévia com prazo e a mera comunicação prévia isentam a prática de quaisquer atos permissivos – como as licenças ou contratos de concessão – para a ocupação do espaço público. É, no entanto, de ressaltar que, cabe aos municípios – e está guardado a estes esse *poder* – de, regulamentarmente, estabelecer critérios que dificultem o acesso ao espaço público – sobretudo nos casos em que este pode já estar, ou em vias de estar, massificado. É também guardado a este, como já explorado anteriormente, a possibilidade de, a qualquer momento¹¹⁹, modificar ou remover o mobiliário urbano sustentado em premissas de interesse público.

Debruçados sobre o esforço de simplificação administrativa que tem vindo a ser feito, urge, numa ótica de investigação e de benchmarking, perceber se o mesmo está a ser feito em todas as áreas tendo em vista a facilitação do investimento e da fixação do capital extramunicipal.

Veremos, assim, de seguida, e de forma detalhada, as várias formas de políticas públicas que podem levar a uma maior atratividade desse mesmo investimento.

¹¹⁹ Fundamentadas no interesse público e, respeitando, da mesma forma, o princípio da confiança dos cidadãos. Isto é, esta remoção, tem de reconduzir a razões imperiosas de interesse público porque, só neste caso, é que se justifica uma derrogação do princípio geral da segurança jurídica e proteção da confiança dos cidadãos, *vide*, para este efeito, J. Gomes Canotilho, Direito Constitucional e Teoria da Constituição, Coimbra, Almedina, 1998, p.250)

3. Os Mecanismos de Fixação de Investimento

Chegados a este momento, e esclarecidos sobre as competências dos municípios e as suas capacidades de tesouraria, importa adensar o estudo e perceber de que forma, aproveitando as suas riquezas naturais ou dinamizando o existente, conseguirá, uma autarquia local, dentro da sua esfera de influência, tornar-se economicamente atrativa.

3.1. Aliquid Naturalis

As características naturais de cada município – seja dos seus recursos humanos; recursos naturais ou geografia – são, à priori, o substrato que cada um dos municípios menos controla quando se falam em políticas públicas de promoção do desenvolvimento e do investimento.

Contudo, ao longo da sua história, vários são os exemplos que países como Portugal têm dado – e Portugal em si – no que concerne à melhor utilização dos recursos endógenos; na reconversão e especialização dos seus recursos humanos tornando-os habilitados a trabalhar, de forma especializada, naquilo que o seu território melhor produz; na capacidade de desenvolver a oferta cultural e turística tendo em vista a captação, embora, diga-se, temporária, de capitais estrangeiros conseguindo criando, desenvolvendo e extrapolando aquilo que pode vir a ser o seu desenvolvimento como município e integrado com outros – através de instituições intermunicipais.

Assim, como vimos, a diferenciação de um território não tão afortunado na sua geografia – leia-se, no interior do país – ou nos seus recursos naturais tem muito a ver com a melhor, ou pior, utilização daquilo que é conhecido como espaço público.

A conceção para a utilização destas áreas comuns foi, neste sentido, evoluindo, chegando aos dias de hoje como aquele espaço que é de posse coletiva, de uso comum e, frequentemente, atribuída a sua gestão ao poder político sendo acessível a todos os cidadãos.

3.2. A Comunicação

Hoje, construir a marca de um território e fazê-la chegar a tantos quantos forem possíveis é um elemento fundamental para estimular a atratividade económica. Dentro das competências conferidas, um município poderá ter um papel preponderante nessa matéria conseguindo, para si, e para os seus investidores, uma verdadeira *pole position* nos mercados.

3.2.1. Da Evolução Política Às Políticas de Comunicação

Lançados os dados e as regras com que se pode jogar o jogo do fomento económico – quer do investimento privado, quer do público – urge olhar para a produção nacional de uma diferente ótica. Num mercado altamente globalizado como o que temos hoje, nenhum investidor investe pensado única e exclusivamente no mercado nacional – ora, se isto é verdade, por maioria de razão, mais será que nenhum, sob nenhuma circunstância, investe a pensar só, e apenas, no mercado de âmbito municipal. As políticas de comunicação, marketing e internacionalização tornam-se hoje quase tão essenciais como a maquinaria e peças de produção sendo vistas, aos dias de hoje, como uma roda dentada de um mecanismo que é a empresa. Não basta apenas produzir – ou produzir mais. O aumento da capacidade produtiva e a amplitude a novas escalas – nacionais, europeias e mundiais – aliadas à grande oferta e baixos preços trazidos pela globalização fazem com que, se outrora era a procura que procurava a oferta, hoje, é a oferta – i.e., os produtos – que tem de ir de encontro à procura – i.e., o consumidor final.

Assim, e numa ótica municipal, torna-se imperioso o desenvolvimento de políticas interligadas de divulgação das empresas; dos seus produtos; da criação de internacionalização de uma marca¹²⁰ municipal; a participação em fóruns; feiras e spots

¹²⁰ Etimologicamente provem da palavra *Signum* que significa “sinal ou marca identitária” – não sendo mais do que «A marca pode ser constituída por um sinal ou conjunto de sinais suscetíveis de representação gráfica, nomeadamente palavras, incluindo nomes de pessoas, desenhos, letras, números, sons, a forma do produto ou da respetiva embalagem, desde que sejam adequados a distinguir os produtos ou serviços de uma empresa dos de outras empresas. » – cfr. art.º 222 do Código de Propriedade Industrial

Tem, no nosso caso, especial interesse porque hoje, mais do que nunca, a guerra das políticas de publicidade, v.g. *marketing*, é uma guerra de marcas, uma competição de spots publicitários e de uma tentativa de criação de hábito e captação imediata da atenção do consumidor final. Isso, como bem se percebe, para além de

televisivos bem como a ligação aos media regionais, nacionais e internacionais. Hoje, um município será tanto mais competitivo quanto melhor a sua forma de ser, e fazer dos agentes económicos, uma montra para o mundo. Contudo, importa agora perceber... que formas são essas? Serão suficientemente importantes para que o seu percentual no orçamento municipal seja, hoje, maior do que no passado?

3.2.2. A Publicidade Tradicionalista

Não muito diferente daquilo que tem vindo a ser a prática corrente ao longo dos anos – do Estado Central – os municípios portugueses pouco, ou nada, alteraram na sua forma – e, já agora, na sua fórmula – de se promoverem – enquanto nome; marca; território e produtos e de promoverem os agentes geradores de riqueza que neles encontraram a sua sede.

Estamos a falar, assim, de instrumentos rudimentares de promoção – outdoors, folhetos, panfletos ou passagens de mensagens nas rádios locais. Como facilmente se compreenderá, até porque hoje as redes sociais assim o ditam, estas formas são manifestamente insuficientes para um investidor do século XXI que quer ver o retorno do seu investimento o mais rapidamente possível e na maior quantidade possível. Embora visto como descartável no início da caminhada, à publicidade não é dada a devida atenção por muitos investidores no seu primeiro passo. E isto dá-se não porque, os mesmos, não a considerem fundamental mas porque, sendo esse o motivo, consubstanciam um leque de investimentos que não têm capacidade para, no momento, o fazerem – embora, reconhecendo, que o investimento nos meios de comunicação é uma forma excelente de divulgação e obtenção melhor, mais célere e eficaz de retorno do investimento feito.

Falamos, anteriormente, que há casos em que os outdoors publicitários requerem, dependendo do seu tipo de mensagem, ou, ainda, do tipo de estrutura, mera comunicação

demorar tempo custa muito dinheiro – que facilmente se entende que um microempresário, em início de investimento, não o consiga fazer podendo ser aqui, neste circunspecto, que um município pode ter um papel crucial e decisivo na captação de investimento.

prévia¹²¹, comunicação prévia com prazo¹²² ou licença/concessão nos termos do regulamento municipal.

Casos há em que a dúvida se sustenta no caso da isenção. Para isso, convém ter em conta que estão isentas as mensagens publicitárias – pelo licenciamento zero – aquelas em que as suas mensagens constituam uma atividade intrínseca ao dia-a-dia do próprio estabelecimento, i.e., em suma, não constituem verdadeiras formas de publicidade – identificando o local do estabelecimento; a ementa; o titular da exploração ou o seu preçário.

O balcão empreendedor, de forma a agilizar o processo sobre o tipo de mensagem, e reduzir os encargos daqueles que pretendem investir tem, no seu portal, um simulador de publicidade, i.e., um website que, inserindo determinadas informações, ele nos diz se é, ou não, permitida a sua afixação e, sendo-o, de que forma é que se pode agilizar o processo.

Observamos assim que, na utilização do simulador de publicidade, é possível escolher o tipo de suporte publicitário e, rapidamente, ainda para mais comparativamente ao que exaustivamente descrevemos anteriormente, conseguimos reparar que casos há em que uma mera comunicação prévia bastará e outros em que teremos de celebrar um contrato de concessão, ou uma licença, para a afixação do mesmo. Observemos, destarte, as próximas informações a serem pedidas.

Aprofundando, ainda mais, aquilo que anteriormente dissemos, são pedidas novas informações. Escolhido o tipo de suporte publicitário, em edifício ou terreno, segue-se a segunda informação necessária: o local específico. Isto é, dependendo do tipo de suporte, e do tipo de local – em zona contígua, ou não, ao estabelecimento – poderá ser necessária uma comunicação prévia com prazo em detrimento de uma mera comunicação prévia.

Rapidamente percebemos que, da conjunção das várias informações – e partindo do pressuposto que são fidedignas – o simulador de publicidade dir-nos-á o tipo de publicidade que pretendemos afixar – ou distribuir – e o tipo de regime a que está sujeito – desde o mais simplificado, mera comunicação prévia, até ao mais burocrático, contrato de concessão ou

¹²¹ No caso de inscreverem mensagens isentas de licenciamento, num espaço publico contíguo à fachada e que correspondem ao mobiliário urbano anteriormente previsto no regime de licenciamento zero.

¹²² Nos casos em que a localização do spot publicitário, ou seja, do mobiliário urbano, não respeite os limites estabelecidos no regime de licenciamento zero.

licença no âmbito dos poderes regulamentares. Este é, a nosso ver, um dos expoentes máximos da simplificação administrativa que anteriormente falamos

Em suma, dependendo do tipo de suporte publicitário – outdoor, panfleto ou mobiliário próprio, do tipo de mensagem que se quer passar – de “verdadeira publicidade” ou de publicidade meramente informativa, a sua localização exata – contíguo, ou não, ao estabelecimento – ou, ainda, se supõe a fixação, ou obras nos termos do RJUE, podemos ter formas de publicidade abrangidas pelo Licenciamento Zero – mera comunicação prévia ou comunicação prévia com prazo – ou, pelo contrário, sujeita a contratos de concessão e emissão de licenças.

Mas urge questionar: na era das redes sociais, da informação ao segundo e da incessante vontade de conteúdos por parte dos utilizadores finais será isto o suficiente

3.2.3. Internacionalização: O Imperativo da “Nova Promoção”

O Mundo de hoje não é o mesmo do de há quinze ou vinte anos. Perceber isso significa estar atento às constantes mutações do mesmo, dos seus hábitos e das suas exigências. A informação hoje circula a uma velocidade estonteante e os municípios têm de estar, cada vez mais, atentos às diversas formas de comunicar com aquele que se quer o seu público-alvo.

Sendo assim, e para uma maior atratividade, externa e internamente, os municípios têm de ser rápidos e úteis na informação que disponibilizam: seja através de uma política de dinamização, quer dos seus sítios na internet, das suas redes sociais, como da criação de “espaços empreendedor” ou de programas digitais, uma espécie de manual digital de conduta ao investimento, onde explicam as mais-valias que podem ter em termos de recursos naturais, localização ou logística e, ainda, benefícios fiscais que o privado pode ter caso decida investir no município, tipo de população ativa ou pronta a arranjar emprego e, ainda, políticas de promoção integrada, seja digital, por escrito ou em feiras internacionais do nome do município coadjuvado com a marca da empresa que aí se quer instalar. Procurar, neste caso, dar estabilidade e confiança de permanente apoio camarário às diferentes atividades económicas que possam vir a emergir.

Esta política de comunicação integrada tem em conta também parcerias que o município desenvolva, ou tenha em vista desenvolver, com os seus congéneres numa ideia de cooperação intermunicipal e que ajude, naturalmente, à expansão do volume de negócios do privado que visa investir.

Dá-se por assente que não vale a pena saltar degraus na evolução quando, a sua base, não se encontra sustentada e sólida – motivo pelo qual as autarquias locais devem procurar por reformular todo o sistema municipal de apoio à promoção comercial externa. E isto tem duas interpretações – uma delas, literal, e outra das quais tendo por base um juízo porvindouro. Começando pelo início, as câmaras municipais, ou a generalidade delas, não estão, nunca estiveram e, se nada se fizer, nunca estarão capacitadas para apoiar a promoção comercial externa. Aliás, não faltaremos à verdade se dissermos que não estão prontas para a autopromoção comercial – algo que, se afigura hoje, elementar para a mudança de estratégia económica e de fomento económico de qualquer sujeito público ou privado. Mas, pragmaticamente, o que significa reformular – ou, até, quem sabe, criar – um sistema municipal de promoção comercial externa?

Falamos, anteriormente, daquilo que consideramos ser a forma de atuação tradicionalista de promoção das autarquias locais. Contudo, rapidamente chegamos à conclusão de que o mesmo não basta. As câmaras municipais devem arregar a si a responsabilidade de estabelecer parcerias; protocolos e de internacionalizar(-se) – a si; à sua marca e aos seus empreendedores bem como todo o seu tecido económico e produtor – e isso é possível ser feito através da contratualização com associações comerciais dos diferentes sectores presentes na sua circunscrição territorial: lançando, desde logo, os dados do diálogo e da cooperação bem como a possibilidade de participação em feiras, colóquios e exposições nacionais. A par e passo com a promoção nacional, devem os entes públicos, através das traves mestras da internacionalização, desenvolver uma plataforma de acesso personalizado aos mercados internacionais¹²³ com dados atualizados sobre as estimativas da procura; as flutuações da mesma – e os estudos de mercado para a sua evolução; as alterações do câmbio; a disponibilização do crédito ou o agendamento das feiras e exposições internacionais dando, desta forma, a vantagem aos seus agentes económicos comparativamente a todos aqueles que estejam fixados noutras áreas.

¹²³ Note-se que a Google já disponibiliza este serviço de forma absolutamente gratuita.

Compulsamos assim, outras formas de internacionalização e publicidade de agentes privados e dos seus produtos por parte das entidades públicas. Mas, urge, ainda, e dado a possibilidade de publicitar, perguntar: e as entidades públicas? Poderão, estas, internacionalizar-se? A resposta só poderia ser uma: sim. A pergunta que se segue também só poderia ser uma: de que forma?

3.3. Auxílios Logísticos e de Recursos Humanos

Ao longo do presente excursão fomos conhecendo algumas as características próprias de cada um dos territórios e de que forma é que, capitalizando as mesmas, uma autarquia local conseguiria promover(-se) aos investidores e a si mesmo. Ora, descortinadas as condições naturais – intrínsecas a determinado território – e cientes das políticas de promoção e internacionalização que cada um dos municípios tem para oferecer, segue-se um critério de extrema importância e que resulta de duas coisas: a primeira delas do esforço de modernização administrativa e, a outra, da capacidade de planeamento e visão de mercado: que benefícios retirará o privado por investir num determinado município? Sendo que, a resposta a esta primeira pergunta, necessariamente, influenciou e condicionada a segunda: o que o faz optar por um em detrimento de outro?

Em primeiro lugar, e conhecidas as condições naturais, as opções para cada um dos locais – e a sua finalidade – constituem o primeiro número da chave vencedora para atrair um investidor: basta lembrar que das inóspitas montanhas do douro surgiu a vontade de, através de socacos, as plantar com vinhas criando a mais antiga – e talvez a melhor – região demarcada¹²⁴. Mas mais, num território litoral ter a capacidade de reconduzir ao máximo aproveitamento das vantagens balneares – a proteção da costa; a dinamização de atividades lúdico-desportivas; a atração de torneios nacionais e internacionais das mais diversas modalidades ligadas ao mar; o aproveitamento da energia elétrica provocada pelas ondas; a agilização dos licenciamentos em bares e apoios de praia; a potencialização de percursos pedonais; marginais ou avenidas. Já no caso de um território no interior com, imagine-se, vestígios históricos, a capacidade de envolver a comunidade – o território e as populações –

¹²⁴ A Região Demarcada do Douro (RDD) remonta ao ano de 1756 e estende-se ao longo do rio douro e dos seus afluentes abrangendo uma área de cerca de 250 000 hectares.

em eventos culturais explorando, desta forma, a vertente histórica do município; a potencialização dos parques verdes e zonas naturais; a delimitação de zonas protegidas; o aproveitamento de percursos pedestres ou a construção de postos de observação de fauna e flora. Em suma, cada uma das circunscrições jurídicas e territoriais, atendendo às suas características, aplicarem medidas políticas e económicas de desenvolvimento das mesmas; de capitalização e promoção¹²⁵.

Em segundo lugar, a existência de infraestruturas de base é uma grande vantagem comparativa que, embora, muitas das vezes, interligada à geolocalização de cada um dos territórios, a existência das mesmas pode, e em certos casos determina, o avanço, ou o recuo, do investimento. Com existência de infraestruturas refere-se, naturalmente, e numa perspetiva mais tradicionalista a existência de uma estrutura de redes viárias e de telecomunicações, a proximidade de linhas de caminho-de-ferro, portos ou aeroportos – ou a sua facilitação – bem como, a existência de parques industriais¹²⁶ previamente loteados e prontos a utilizar¹²⁷. Contudo, como bem se sabe, aos dias de hoje as infraestruturas não se cingem ao comum e banal – com uma pressão imobiliária sem precedentes, a existência de habitação condigna e a preços acessíveis – para uma fácil e imediata habitabilidade; a existência de equipamentos públicos de qualidade – espaços verdes ou parques infantis – a

¹²⁵ Como exemplos práticos, em relação a municípios banhados a mar, temos o caso da Figueira da Foz; Cascais ou Faro enquanto, no caso de municípios sem o mesmo, o caso do Fundão; Castelo de Paiva ou Santa Maria da Feira.

¹²⁶ Importa distinguir parques industriais de zonas industriais. De forma muito clara uma zona industrial é uma área reservada à implementação de empresas. Um parque industrial é, igualmente, reservado à fixação de empresas, mas, desta feita, com infraestruturas criadas, espaços loteados, dotados de redes de água, saneamentos, internet e ligações a vias terrestres.

¹²⁷ Num estudo elaborado relativamente à existência de parques industriais, das suas condições, serviços e importância na fixação dos investidores «(...) *O estudo baseou-se num inquérito aos empresários localizados nos 79 parques identificados nos quatro municípios. Com a realização do estudo pretendeu-se: identificar os motivos e a proveniência das empresas fixadas nos parques industriais; recolher a perceção dos empresários em relação às condições oferecidas pelos parques; e conhecer as futuras intenções locativas dos empresários. Os resultados revelam que a maior parte dos empresários é proveniente de localizações difusas e que a existência de espaço disponível foi o fator que mais influenciou a decisão de deslocalização. O estudo demonstrou ainda que os empresários têm uma opinião satisfatória das condições oferecidas pelos parques e que a maioria deles não tenciona mudar-se para outro local no futuro.*» - cfr. Fernando P. Pessoa; Rui A. R. Ramos; António Nelson R. Da Silva “Os Parques Industriais do Quadrilátero Urbano Segundo a Visão dos Empresários” in Revista Portuguesa de Estudos Regionais, n.º 43, pp. 1 que as mesmas a concretizam.

¹²⁷ A existência de centro de ensino profissional – vulgo escolas profissionais – capazes, para além de formar quadros especializados, reconverterem outros que assim o entendam, torna-se essencial e fundamental para uma melhor mão-de-obra disponível.

¹²⁷ Cfr. artigo 1º e 2º da recomendação 2003/361/CE de 6 de Maio.

¹²⁷ A regulação e instalação de parques industriais está patente no Decreto-lei 232/92.

existência de uma rede de transportes capaz¹²⁸ ou ainda a disponibilização de mão-de-obra qualificada¹²⁹ disponível.

Relativamente à existência de parques industriais, os mesmos, quando bem concretizados – com grandes áreas; servindo de infraestruturas de transporte e comunicação – espelham duas coisas: a primeira delas, uma necessária capacidade negocial entre o município e os munícipes – de lembrar que, muitos dos parques industriais, surgem da compra e cedência de terrenos entre particulares e câmara enquanto que, por outro lado, demonstram uma abertura – e vontade – de receber quem naquele território queira investir. Embora mais destinados a pequenas e médias empresas¹³⁰ (dado o tamanho comum dos seus lotes¹³¹) a existência de parques industriais pode servir de enorme incentivo à fixação de empresas privadas num município quando, de uma vez só, dispõem do pacote básico completo à iniciação à sua actividade imiscuído dos ditames burocráticos amplamente morosos e desinibidores do fomento económico. De uma importância inquestionável, a existência de parques industriais não se torna, como iremos ver, contudo, o único apoio logístico que uma autarquia pode fornecer a um privado na abertura da sua empresa.

Se verdade é que a existência de espaços para a fixação imediata dos investidores reveste uma importância nuclear, verdade também é que essa imediatividade está altamente dependente dos meandros, teias e dificuldades burocráticas que se encontram em cada um dos municípios.

Dos mais conhecidos vocábulos Portugueses «*tempo é dinheiro*» ainda mais o é quando se está a falar de projetos de investimento – criação de postos de trabalho diretos e indiretos; dinamização da actividade económica local ou contribuição para o próprio erário público municipal – que não estão a ser concretizados por motivos burocráticos – licenças em falta; documentação em demasia; serviços pouco preparados; pouco informatizados e com uma informação difusa. Motivo pelo qual surge a necessidade de standardizar a

¹²⁸ Note-se que, no caso concreto, não estamos a falar unicamente da existência de linhas de autocarros; comboios ou metro. A exigência actual relativamente à mobilidade urbana torna-a muito mais do que isso – a necessidade de movimentações dentro das cidades obriga a que, as mesmas, repensem a forma com que as mesmas a concretizam – em jeito de caso de estudo, note-se a extraordinária receptividade da disponibilização de bicicletas e trotinetes eléctricas para deslocações de curta distância.

¹²⁹ A existência de centro de ensino profissional – vulgo escolas profissionais – capazes de, para além de formar quadros especializados, reconverterem outros que assim o entendam, torna-se essencial e fundamental para uma melhor mão-de-obra disponível.

¹³⁰ Cfr. artigo 1º e 2º da Recomendação 2003/361/CE de 6 de Maio.

¹³¹ A regulação e instalação de parques industriais está patente no Decreto-lei 232/92.

informação; facilitar o acesso e os pré-preenchimentos e eliminar a multiplicidade de cadeias administrativas que separam o investidor privado; do ente público e da subsequente exequibilidade do seu projeto. Para tanto, e na era digital, o município deve centralizar num único instituto – espaço empreendedor – fazendo deste mais do que o mini *hub*¹³² para pequenos empreendedores, uma verdadeira plataforma para todos aqueles que querem estar nas instalações do espaço empreendedor; dos parques industriais ou pura e simplesmente no território do município. Assim, no espaço empreendedor, criado o gabinete (do investimento; do empreendedor; da economia...), o mesmo haveria de ficar responsável por toda a tramitação administrativa necessária à fixação de investimento bem como, numa perspectiva de *scouting*¹³³ nacional e internacional, empreender o próprio município para que os outros, os investidores privados, em Portugal, na Europa ou no Mundo vejam, em primeiro lugar, o município e, em segundo, as capacidades de fixação de investimento do mesmo. Estamos a falar, no caso, de uma sistematização possível de fazer na administração portuguesa – *per si* ou com ajuda temporária de empresas de consultoria e acessória – confluindo em si, mais do que a disponibilização imediata de toda a informação, a predisposição para tratar do processo administrativo – licenças; parques industriais; apresentação aos produtores; associações e marcas da região – bem como, a responsabilidade de, esses empresários, querendo, terem a possibilidade de solicitar à administração a preparação de candidaturas a fundos europeus ou nacionais servindo, de igual forma, de consultor para possíveis – ou futuros – projetos de investimento; expansão ou internacionalização. Esta disponibilidade, a par e passo com o que já vimos *supra* relativamente à internacionalização – e auxílio da mesma – estaria, assim, criada, no município, um verdadeiro centro de negócios perfazendo, o mesmo, numa interpretação empresarialista, as suas atribuições presentes no art.º 23.º do RJAL relativamente à promoção do desenvolvimento ou cooperação externa.

Por definição, um espaço empreendedor é isso mesmo: empreendedor, novo. Isto é, pretende dar abrigo a startups¹³⁴ ou empreendedores que ambicionem lançar o seu primeiro negócio num mercado ainda pouco densificado, ou, amplamente desconhecido – servindo de exemplo os ramos das novas tecnologias – e em que encontram incentivos numa

¹³² Termo utilizado na génese aeroportuária para designar aeroportos que são utilizados como centros de operações.

¹³³ Ou seja, uma procura ativa e constante de possíveis mercados para os investidores do presente numa ótica – e perspectiva – de dar a conhecer o território com o intuito de captar os do futuro.

¹³⁴ Termo que regra geral se reporta a uma empresa em fase inicial geralmente ligado à tecnologia, ou áreas inexploradas, e, por definição, inovadoras.

infraestrutura, desde o edifício, aos serviços de comunicação até à segurança disponibilizada para o efeito como vários serviços de apoio e investigação. Obtendo sucesso o benefício é geral para a comunidade e para a própria autarquia que retira direitos do albergue que deu ao desenvolvimento, contudo, caso não o consigam, os custos associados ao risco de exploração serão fortemente diminutos assumindo, na questão de infraestruturas, serviços e apoio, o município a total responsabilidade e despesa¹³⁵.

Criada a empresa é preciso estabelecer, de imediato, duas vias – uma de entrada e outra de saída: na prática, é preciso saber de que forma, como e quando a matéria-prima entra, subsequentemente, de que forma, como e quando o seu valor acrescentado, produto final sai – e para onde vai. Para isso, e numa ótica de adequação aos tempos modernos, cabe às autarquias fomentarem aquilo que comumente se conhece como mercado abastecedor. Um mercado abastecedor é um entreposto comercial¹³⁶, i.e., uma estrutura que deve ser usualmente de fácil acesso e que, por regra, concentra em si uma série de produtos, produtores e distribuidores permitindo que o comércio de retalho rapidamente veja este como uma forma de agilização do seu dia-a-dia. É, logisticamente, um elemento complexo. Funcionando como abastecedor de muitos comerciantes de retalho: hipermercados, supermercados, mercados municipais e lojas tradicionais, esta plataforma concentra em si mecanismos de distribuição, através de empresas de transporte; mecanismos de promoção e venda aos demais retalhistas e uma cadeia própria de funcionamento. Usualmente, com localizações estratégicas servem vários municípios vizinhos¹³⁷ e podem ser vistos como fortes promotores de produtos locais. A proximidade a vias de comunicação e transporte torna-se de uma importância crucial e a proximidade à fronteira podem fazer deles, se assim forem entendidos, verdadeiras feiras internacionais com stands fixos de promoção internacional de produtos nacionais. Sendo assim, funcionam como uma espécie de hub, ou plataforma giratória: por um lado, torna-se um grande consumidor de muitos dos produtos que se produzem no território e, por outro, um promotor de vendas com cadeias de distribuição previamente constituídas.

¹³⁵ Constitui, esta, alias, uma das formas que reveste o risco do investimento público. Um município investe no edificado; nas infraestruturas de telecomunicações; na prospeção de mercado; na agilização de processos administrativos ou, por exemplo, no auxílio à promoção e internacionalização não sabendo se, de facto, irá retirar qualquer tipo de benefício do tempo, dinheiro e recursos humanos alocados e gastos.

¹³⁶ Cfr. art.º 50º n.º 2 do DL 10/2015.

¹³⁷ Podem tomar especial relevância quando estamos perante formas de cooperação intermunicipal ou transfronteiriça.

No momento de fixação de determina área produtiva, a par e passo com a necessidade infraestrutural, surge, de imediato, a necessidade de recursos humanos. Há, como bem se reconhece, em muitos dos sectores de atividade, uma falta crónica de quadros formados e prontos a ingressar ao serviço. De entre outras coisas, o município pode, através de uma política sustentada em dois polos, preparar(-se) para alimentar essas empresas e suprir as suas necessidades. Assim, a montante, e na fase de formação curricular, pode, o município, através de incentivos, fixar¹³⁸ no seu território escolas profissionais tendo como desiderato, todos aqueles que, ou não pretendam seguir a via curricular, ou pretendam ingressar no mercado de trabalho tão rápido quanto possível. Com essa possibilidade, quer-se que, os mesmos, ingressem mas de uma forma altamente especializada. Assim, e através desse mecanismo, está o município, ao mesmo tempo, a cumprir um princípio elementar de justiça, igualdade e cooperação social e, por outro, a fornecer, de imediato, uma carteira de mão-de-obra capaz; especializada e disponível para todos aqueles investidores que não conheçam as potencialidades relativamente aos recursos humanos de determinado município. Depois, a jusante, cabe aos mesmos o fomento da reconversão da população ativa através da criação centros de formação – fomentando parcerias com universidades; escolas superiores e técnicas ou mesmo com centros de formação privados¹³⁹ passando, destarte, a estar aptos a responder às necessidades de recursos humanos na idade ativa que subjazam à instalação de investimentos privado. Imagine-se, pois, um município historicamente têxtil em que a maioria da sua população é empregada na área e, fruto de externalidades, o sector têxtil deixa de imperar na zona. Nesse caso, e tendo o município um centro de formação capaz de requalificar os trabalhadores anteriormente afetos a um único e determinado sector de produção, conseguirá, num curto espaço de tempo, mitigar aquilo que seria um prenuncio de uma catástrofe social: desemprego elevado, poder de compra em queda, bens e serviços em declínio e um possível êxodo para municípios economicamente mais promissores. Com a possibilidade de transformação e adaptação da mão-de-obra existente no seu território, rapidamente voltaria a empregar dinâmica económica transmitindo igualmente confiança e segurança futuros possíveis investidores.

¹³⁸ Cfr. art.º 7.º do DL 70/93 de 10 de Março.

¹³⁹ É o caso, por exemplo, da conhecida empresa de automóveis Toyota Caetano Portugal S.A. que disponibiliza, às suas expensas, formação para todos aqueles que queiram ingressar nos quadros da mesma.

3.4. Planeamento Fiscal – Atribuição de Benefícios Fiscais: Uma Realidade?

Um município tem a seu cargo a responsabilidade de seguir intransigentemente o interesse público das suas populações e isso, necessariamente, acarreta estimular economicamente os seus territórios. Pela sua capacidade de tesouraria; de políticas públicas ou mesmo por delimitação legal das suas funções é mais do que pertinente que, esse estímulo económico, passe maioritariamente pela fixação de empresas privadas e pelo desenvolvimento das já existentes gerando, desta forma, dinamismo económico; de valor acrescentado e de postos de trabalho de onde advêm os rendimentos dos seus habitantes. Aliás, é na prossecução da melhoria da qualidade de vida dos mesmos que estas políticas devem ser levadas a cabo uma vez que, tornando-se competitivo, e conseguindo atrair rendimentos e salários de tal forma satisfatórios temos, por um lado, o incremento estatuto e qualidade de vida – *uma das formas de ascender socialmente* – e, por outro, a maior atratividade e fixação de novos habitantes rejuvenescendo a população residente e ativa.

Consoante os planos estratégicos de fomento do investimento privado que determinada autarquia tenha é possível que à mesma, aos seus órgãos, surja a vontade de atribuir benefícios fiscais¹⁴⁰ a quem se queira fixar; criar postos de trabalho e dinamizar economicamente a região fazendo com que, o seu território, seja mais apetecível ao investimento do que qualquer outro. Assim, surge a necessidade de procurar uma resposta às várias questões que se colocam – Quais são os impostos municipais? Que benefícios pode uma autarquia atribuir? Incluem-se as taxas municipais? O apoio à promoção internacional; rendas ou licenciamento pode ser visto como uma benefício fiscal? Se sim, serão considerados apoios de estado¹⁴¹ e, conseqüentemente, proibidos pela União Europeia?

Começemos, assim, pela base piramidal da beneficiação fiscal possível – encontram-se afetos aos municípios portugueses, como aliás já amplamente descortinamos neste excurso os impostos¹⁴² sobre o património de forma recorrente: o Imposto Municipal sobre

¹⁴⁰ Consubstanciam o papel de benefícios fiscais os desagravamentos fiscais proporcionados pela autarquia – em regime de derrama; IMT; IMI ou taxas e preços municipais, bem como, qualquer apoio atribuído pela mesma – a nível infraestrutural; técnico ou logístico – que consagre um serviço a que determinado empresário não tem de custear mas dele pode beneficiar.

¹⁴¹ Cfr. Art.º 107 do Tratado de Funcionamento da União Europeia (“TFUE”).

¹⁴² Convém voltar a lembrar que as autarquias locais não dispõem de qualquer máquina tributária (motivo pelo qual custeiam parte da existente) – isto é, não são elas que recolhem os impostos. A coleta de impostos continua

Imóveis, IMI, e não recorrente o Imposto Municipal sobre Transações Onerosas de Imóveis, IMT e, no que aos impostos diz respeito, uma parte do Imposto Único de Circulação, IUC¹⁴³, assim como a possibilidade de lançamento de uma derrama sobre o lucro tributável.

Relativamente à atribuição de benefícios fiscais no que concerne aos impostos urge chamar à colação o princípio da legalidade tributária – o corolário do famoso *Bill of Rights*¹⁴⁴ – isto é, o princípio segundo o qual todos os impostos cobrados são feitos numa base de autoconsentimento uma vez que, tendo os cidadãos eleito os seus representantes, estes últimos, estão a lançar impostos com que os mesmos concordam e já avalizaram – “*no taxation without representation*”

A Constituição da República Portuguesa consagra, no que à matéria fiscal diz respeito, um princípio-farol: o princípio da legalidade tributária em que, a si, afloram a reserva de lei formal e a reserva de lei material. A primeira delas, a reserva de lei formal, plasmada na alínea i) do n.º 1 do art.º 165.º diz-nos que é da exclusiva competência da assembleia da república, salvo autorização ao governo, legislar sobre a criação de impostos¹⁴⁵ e a estruturação do sistema fiscal¹⁴⁶ – significando isto que, a criação de impostos está subjugada à existência prévia de uma lei ou de um decreto-lei autorizado. Já quanto à reserva de lei material, ao contrário da anterior que versa sobre a criação do imposto, esta, incide sobre a sua delimitação. Um imposto ou uma taxa não podem ser uma *tábua rasa* de obrigações, pouco descortinadas e em que a única informação que os cidadãos têm é a de que estão obrigados a cumprir – aliás, do confronto com o n.º 2 do art.º 103.º da CRP temos como constitucionalmente consagrado a obrigatoriedade de determinação da incidência; da taxa; dos benefícios fiscais aplicados e das garantias dos contribuintes¹⁴⁷.

Assim, podemos ter o legislador a definir *per se* os critérios materiais do imposto lançado ou, por outro lado, uma autorização expressa para que, em respetiva consonância com a lei formal – aquela de autorização legislativa – se possa, através de lei; de decreto-lei

a estar centralizada nos serviços do Estado central – v.g. no seu departamento de finanças – que, aquando dos impostos municipais, fazem devolver ao destino de onde eles provêm.

¹⁴³ Ao contrário dos anteriores, o IUC, é um imposto estadual em que os municípios têm o direito a receber uma parte do mesmo.

¹⁴⁴ De 1689.

¹⁴⁵ Cfr. al. i) do n.º 1 do art.º 165.º da CRP «Criação de impostos e sistema fiscal e regime geral das taxas e demais contribuições financeiras a favor das entidades públicas;»

¹⁴⁶ Cfr. n.º 1 do art.º 103 da CRP: «O sistema fiscal visa a satisfação de necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas e uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza»

¹⁴⁷ Uma delas, por exemplo, é que não podem ser criados impostos que tenham eficácia retroativa.

autorizado; decreto legislativo regional ou, ainda, de regulamento (municipal) disciplinar o grau de incidência do mesmo; os seus beneficiários e contribuintes cumprindo, destarte, o constitucionalmente previsto.

Chegados a este momento, importa, para uma total delimitação de competências, identificar os tributos aos quais poderemos identificar como materialmente municipais. Assim, e relembando que estão adstritos aos mesmos o IMI; o IMT; a derrama; as taxas e parte do IUC sempre será de elementar pertinência referir que, relativamente ao IUC, o mesmo, como já se disse, é um imposto estadual pelo que não cabe ao município, nem de forma circunstancial, regulamentar o seu grau de incidência.

Previstas nas competências dos órgãos autárquicos¹⁴⁸, a assembleia municipal pode aprovar, sob proposta do executivo, através de um projeto devidamente fundamentado – note-se que, devidamente fundamentado inclui, necessariamente, a previsão da queda de receitas e subsequente aumento da despesa fiscal – conceder isenções ou benefícios¹⁴⁹, totais ou parciais, relativamente a impostos e outros tributos próprios do município.

Os benefícios fiscais atribuídos podem sê-lo a destinatários diametralmente opostos não obstante, os mesmos, continuem a constituir desagravamentos fiscais, esses, podem ter finalidades distintas. Ora, cada município, na construção das suas políticas e opções económicas, pode optar por dois caminhos: atribuir benefícios fiscais às empresas e

¹⁴⁸ Cfr. n.º 2 do art.º 16.º da Lei 73/2013 de 3 de setembro (RFALEI)

¹⁴⁹ Durante algum tempo surgiu, em alguns ramos doutrinários, uma discussão relativamente à possibilidade de os municípios poderem atribuir outros benefícios fiscais que não a isenção total ou parcial, objetiva e subjetiva, atendendo ao teor do n.º 2 do art.º 16.º do RFALEI – cfr. «(...) 2 - A assembleia municipal, mediante proposta da câmara municipal, aprova regulamento contendo (...) isenções totais ou parciais, objetivas ou subjetivas, relativamente aos impostos e outros tributos próprios.». Se, por um lado, o legislador aqui quis englobar de forma clara as taxas municipais, por outro, deixou de fora qualquer tipo de apoio – extra tributário – a ser concedido por parte dos municípios portugueses e que encaixassem naquilo que se delimita, aqui, como benefício fiscal. Ora, no entanto, o Código do Imposto Municipal Sobre Imóveis (“CIMI”) vem responder a essa questão demonstrando-nos que, mediante os programas económicos que cada município tenha para o desenvolvimento do seu território os mesmos podem, sob deliberação da assembleia municipal, majorar ou minorar os graus de incidência – e o respetivo quantitativo – ora, *vide*, para um cabal esclarecimento n.º 7 do art.º 112.º do referido preceito quando: «Os municípios, mediante deliberação da assembleia municipal, podem definir áreas territoriais correspondentes a freguesias ou zonas delimitadas de freguesias e fixar uma redução até 20% da taxa que vigorar no ano a que respeita o imposto a aplicar aos prédios urbanos arrendados, que pode ser cumulativa com a definida no número anterior.» estimulando, assim, a habitação a preços mais controlados ou, ainda, n.º 18.º do mesmo artigo onde: «8 - Os municípios abrangidos por programa de apoio à economia local, ao abrigo da Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto, ou programa de ajustamento municipal, ao abrigo da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, podem determinar que a taxa máxima do imposto municipal prevista na alínea c) do n.º 1, seja de 0,5 %, com fundamento na sua indispensabilidade para cumprir os objetivos definidos nos respetivos planos ou programas.»

empresários que já se encontrem na sua região por forma a galardoar ou beneficiar o investimento já tido no seu território ou, por outro lado, estimular o investimento no município por aqueles que nele ainda não se encontram – como refere CASALTA NABAIS¹⁵⁰ aquando dos primeiros estamos perante os *benefícios estáticos* e, dos segundos, dos *benefícios dinâmicos*.

Esses mesmos benefícios podem ser atribuídos por lei da assembleia da república – constando nela, à priori, os seus destinatários; os requisitos para o seu preenchimento e o seu impacto nas contas públicas do orçamento de estado do ano a que correspondem ou, por outro lado, sendo, na mesma, formalmente atribuídas por lei, é permitido ao município consagrá-los materialmente – i.e., como vimos, definir o seu grau de incidência; destinatário; contrapartidas; impacto financeiro e motivo justificativo¹⁵¹ constando, tudo isto, em regulamento municipal previamente definido e publicamente discutido e conhecido.

3.4.1. Do Limbo Entre Benefícios Fiscais e Auxílios De Estado

Os municípios Portugueses inserem-se na organização territorial compreendida pela unicidade do estado Português. Portugal faz parte, desde 1986, de uma comunhão europeia de políticas e costumes que, desde a sua criação, teve como escopo a existência de alguns elementos agregadores: a liberdade de circulação de pessoas e mercadorias; a moeda única e o mercado único.

Contudo, a existência de um mercado único que, por um lado, impulsiona as economias nacionais uma vez que, estas, passam a trabalhar em grande escala – competindo, desta forma, com outros grandes mercados – v.g. americanos, russos ou os chineses – é a mesma existência que condiciona de forma paradigmática a intromissão dos estados-membros no normal funcionamento do mercado evitando, desta forma, disrupções do mesmo e desigualdades de competitividade.

¹⁵⁰ Cfr. José Casalta Nabais in “Direito Fiscal”, 11.ª Edição, Almedina, 2019.

¹⁵¹ Se, em primeira instância, definimos que um impostos não pode ser casuístico; obtuso e pouco claro para os cidadãos, neste momento, no que concerne à atribuição de benefícios fiscais é de notar que a mesma matriz tem igualmente aplicabilidade – não devem ser dados por motivos meramente pessoais; sem justificação e racionalização do investimento da autarquia.

Um benefício fiscal – qualquer que ele seja – ou um apoio logístico, v.g., subsidiar a promoção de determinado produto ou produtor no estrangeiro – está sujeito às regras europeias uma vez que, violando o art.º 107.º do TFUE¹⁵², esse mesma opção de auxílio económico não pode ser tomado dado consistir num *auxílio de estado*.

São considerados auxílio de estado quaisquer medidas concedidas pelo estado – compreendendo, também no caso Português, a sua constituição local – provenientes de recursos públicos e que concedam, comparativamente aos demais concorrentes, uma vantagem económica suscetível de afetar as trocas comerciais falseando, inexoravelmente, o princípio da livre concorrência. Assim, qualquer benefício que venha a ser atribuído por um executivo municipal, terá sempre, e sob qualquer circunstância, de respeitar os limites impostos pelo funcionamento da união europeia relativamente aos auxílios de estado. Assim, e caso não cumpra, o estado-membro está proibido de conceder esse apoio.

Ora, só assim não será se, não obstante o apoio prestado por parte do município cumpra a sua função de fixação de novas empresas – ou de estímulo às já existentes para o aumento da sua produtividade – esse, não afete diretamente as trocas comerciais dos estados-membros, isto é, caso não seja em montante capaz de distorcer o mercado¹⁵³. Para que um município possa atribuir um apoio – imagine-se, oferta do *marketing* a determinada empresa ou, por outro lado, auxílio na construção dos seus locais de trabalho – estabeleceu a União Europeia limites, quer monetários, quer temporais, aos apoios atribuídos¹⁵⁴.

Esse apoios encontram, igualmente, um limite formal uma vez que, para que os mesmos sejam atribuídos, tem de ser possível calculá-los, *ex ante*, e de forma precisa sem necessidade de utilizar qualquer critério de risco¹⁵⁵ – o chamado *auxílio transparente*.

¹⁵² Que define, claramente, que «(...) são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções.»

¹⁵³ Cfr. Regulamento (UE) n.º 1407/2013 da comissão de 18 de dezembro de 2013 relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia aos auxílios minimis

¹⁵⁴ O limite definido pela União Europeia traduz-se em montantes máximos a ser atribuídos e durante um período definido sendo que, dependendo da área de atuação da empresa, esses mesmos apoios, podem ter limites diferentes – v.g., no caso de empresas únicas o limite é de duzentos mil euros por um período de três anos enquanto, no caso das empresas de transporte rodoviário por conta de outrem, esse mesmo limite, se cifra em cem mil euros.

¹⁵⁵ Com isto quer-se dizer, por exemplo, de entre outros critérios, que o beneficiário não de estar sujeito (...) a processo de insolvência nem preencher os critérios, nos termos do seu direito nacional, para ficar sujeito a

Em suma, a regra é que qualquer apoio atribuído por uma autarquia local a uma empresa – uma entidade que desenvolve uma qualquer atividade económica atuando no mercado com vista à disponibilização de bens e serviços e na prossecução do lucro – é incompatível com o mercado interno e com a livre concorrência. Só assim não será, e portanto permitido aos municípios fazê-lo quando, à luz da legislação europeia, esses apoios não forem considerados auxílios de estado mas sim *auxílios minimis* incapazes de distorcer a concorrência; o normal funcionamento do mercado e subseqüentemente a igualdade de oportunidades entre empresas e estados-membros no desenvolvimento da sua atividade económica.

À luz da prossecução do interesse público a que os órgãos das autarquias locais estão obrigados podem, assim, os municípios, cumprindo os critérios definidos, fomentar a economia local e o estímulo à fixação de pessoas e empresas através ou do desagravamento fiscal ou, por outro lado – em consonância com as novas áreas de fomento económico que densamente aqui se descortinou – do apoio concedido em matérias logísticas; comunicacionais ou infraestruturais através do investimento público.

4. Sector Empresarial do Estado

4.1. Município – Um comerciante dissimulado?

Na sua atividade, um município – bem como os seus órgãos eleitos – estão subordinados ao estrito cumprimento do Regime Jurídico das Autarquias Locais. Isto significa que, a sua atividade está norteada pela prossecução do interesse público – interesse esse que delimita, de forma taxativa, a capacidade jurídica das pessoas coletivas públicas bem como, neste caso e necessariamente, a competência os seus respetivos órgãos, todos estes subordinados ao chamado princípio da especialidade.

O conhecido princípio da especialidade – cfr. art.º 45 da Lei 75/2013 de 12 de setembro, estabelece fronteiras na atuação dos entes públicos, mormente, e no nosso caso, dos municípios, naquilo que podem vir a ser as suas atividades económicas «*Os órgãos das autarquias locais só podem deliberar no quadro da prossecução das atribuições destas e no*

processo de insolvência, a pedido dos seus credores (...)» - cfr. Regulamento (UE) n.º 1407/2013 de 18 de dezembro.

âmbito do exercício das suas competências, nos termos da lei». Assim, o objeto e a forma de atuação dos órgãos municipais esvoaça sob a bandeira da prossecução dos fins e interesses públicos. Mas que atuação pode ser essa? Confrontados com o a Lei 75/2013 de 12 de setembro, em especial com o art.º 33.º, rapidamente se compreende aquelas que são as competências próprias das Câmaras Municipais – circunscrevendo, a sua atividade, nas áreas afetas ao desenvolvimento da atividade económica, à prossecução do interesse público municipal. Atente-se, especialmente, na alínea ff) que nos diz que compete à Câmara Municipal, entre outras atribuições, «Promover e apoiar o desenvolvimento de atividades e a realização de eventos relacionados com a atividade económica de interesse municipal.» Ora, à priori, não nos parece existir qualquer obstaculização à livre atuação político-económica de uma autarquia local. É importante, no entanto, para uma resposta detalhada a essa questão dividir a atuação política – que pode passar desde a doutrina fiscal, como já vimos *supra*; pelas opções infraestruturais como veremos *infra* ou, ainda, através do apoio à internacionalização, como aqui estamos a ver, da atuação em vestes de ator económico. Pode um município, *per si*, pode praticar atos de comércio¹⁵⁶ concorrendo diretamente com empresas privadas?

Por forma a responder a esta questão – que pode não ser tão simples quanto inicialmente parecerá – torna-se necessário recorrer, mais do que à doutrina comercialista, ao intemporal Código Comercial Português elaborado corria o ano de 1888. Recorrendo sempre que possível a uma interpretação atualista, o Código Comercial surge como um amalgamador dos usos dos comerciantes vigentes à data e praticados pelos mercadores – motivo pelo qual se enuncia muito as expressões comércio; comerciante ou mercantil. Contudo verdade é que, aos dias de hoje, a *necessidade aguçou o engenho* e toda a legislação comercial – Código Comercial; o Código das Sociedades Comerciais; o da Propriedade Industrial; Insolvência ou Registo comercial, entre outros – passou a reger muito mais do que os atos de comerciantes – e os derivados do comércio.

Assim, e mobilizando o oitocentista código comercial, podemos perceber que o mesmo, à questão sobre a possibilidade de uma autarquia local ter a capacidade jurídica ativa para praticar atos de comércio, tem uma resposta imediata e prevista no seu art.º 17: «O

¹⁵⁶ Para maior densificação do conceito de atos de comércio cfr. Cassiano dos Santos in Direito Comercial Português, Parte I, Dos Actos de comércio às empresas: o regime dos contratos e mecanismos comerciais no Direito Português, pp. 66 a 114

Estado, o distrito, o município e a paróquia não podem ser comerciantes, mas podem, nos limites das suas atribuições, praticar actos de comércio, e quanto a estes ficam sujeitos às disposições deste Código (...)» Da interpretação gerada pelo respetivo postulado resulta que, o Estado, e em específico, o Município, não podem praticar atos de comércio – isto é, não podem ser comerciantes. Assim, e servindo de exemplo prático, um município não pode, querendo, e através única – e exclusivamente – de si, vender *merchandising* do seu território. Com isto surge a pergunta... mas então, como é que existem municípios a fazê-lo?

Ora, a legislação comercial entende que aqueles que não tenham por função a atividade de comércio – ainda que possam praticar alguns atos de comércio – não são comerciantes – tal qual previsto no art.º 13.º. E é, de facto, o que acontece com as autarquias locais – densificado, mais ainda, pelo falado princípio da especialidade. Contudo, nada diz relativamente àqueles que, não tendo possibilidade de se tornar comerciantes, possam, por intermédio da constituição de uma outra figura jurídica como uma empresa/sociedade, e na prossecução do mesmo interesse público local, o façam – constituindo, assim, uma porta aberta para as entidades públicas empresarias¹⁵⁷. E é, aliás, aqui que um município pode competir – promover-se; internacionalizar-se e servir de plataforma de ajuda e estímulo ao desenvolvimento de todos enquanto individual coletivo.

4.2. Sector Empresarial do Estado *strictu sensu*

A criação de um setor empresarial do estado, pela Administração Pública, não é uma ideia nova nos ordenamentos jurídicos influenciadores, ou influenciados, pelo Português¹⁵⁸ sendo que, o princípio que subjaz à sua criação é, com uma ou outra diferente, incutir na administração pública modelos de gestão empresarial¹⁵⁹ – inspirados nos modelos privados – para a prossecução de uma determinada tarefa pública¹⁶⁰ permitindo que, os seus órgãos

¹⁵⁷ Também conhecidas pelas sua anterior designação – As Empresas Públicas.

¹⁵⁸ Servindo de exemplo a opção por uma *empresarialização do estado* tida por países como França – com as modalidades de gestão direta e indireta; Itália, qualificando os serviços como providos ou desprovidos de relevância económica, ou, ainda, idem o mesmo modelo Francês, a nossa vizinha Espanha.

¹⁵⁹ Perfazendo-se, assim, um dos corolários da conhecida tendência do *new public management*).

¹⁶⁰ Um universo tão variado como se possa imaginar passando pela gestão e manutenção de equipamentos públicos; pelo sector do turismo e merchandising; pelo apoio às empresas de iniciativa privada; pela requalificação urbana; pela exploração de transportes urbanos; pela dinamização cultural ou, ainda, por serviços de fotografia; topografia ou cadastro das ruas; estradas ou edificado municipal.

gestores tenham, uma vez livres das amarras do direito público, autonomia suficiente para, num mercado de competitividade, prosseguir o desígnio público.

Sintomático de um País que ainda precisa de percorrer um longo caminho no *emagrecimento* do seu estado¹⁶¹ e no correlativo aumento de riqueza e competitividade, Portugal, é um dos países – a par e passo com o que vai acontecendo, também, em muitos governos do Ocidente – que emprega um dos maiores números de cidadãos¹⁶² nas sua administração e funções públicas. Aliás, mais do que pesada, a máquina administrativa Portuguesa também é conhecida como obsoleta; morosa e excessivamente burocrática. Não obstante uma opção política, cada vez que o Estado decide contratar mais pessoas para os seus quadros, demonstra que, em primeiro lugar, a transição digital não está a suceder à mesma velocidade que sucede nos seus competidores privados, bem como, em segundo, essa mesma máquina não está a ser *oleada* para funcionar melhor mas, ao invés, para ser um dos principais critérios desinibidores ao investimento privado – burocrata; morosa; pouco eficiente e dispendiosa.

Como prelúdio do que abordaremos *infra* sempre importa ter em mente, *à priori*, que a máquina administrativa – ou a conhecida designação aglutinadora de Estado – *per si* – não cria riqueza. Aliás, o mesmo será dizer que, na generalidade das vezes, o aumento da contratação de recursos humanos para a esfera administrativa acarreta, necessariamente, um aumento de despesa pública. Sempre se dirá, e com relativa pertinência, que, durante os

¹⁶¹ Que começou a ser percorrido, forçosamente, nos anos da tão afamada Troika onde Portugal, para receber os fundos, assinou um memorando de entendimento que previa, em si, cortes nos custos operacionais do estado; privatização de empresas; redução de custos e de recursos humanos (v.g. que entre 2011 e 2014 os empregos nas administrações públicas do estado Português reduziram em cerca de setenta e dois mil postos de trabalho.

– cfr <https://www.pordata.pt/Portugal/Emprego+nas+Administra%C3%A7%C3%B5es+P%C3%ABlicas+Central++Regional++Local+e+Fundos+da+Seguran%C3%A7a+Social-497>

¹⁶² Como ponto de referência tenha-se em consideração dois intervalos. O primeiro deles, observando o ano de 2012, existiam, em Portugal, um total de seiscentas e noventa e duas empresas públicas – perfazendo um total de aproximadamente cento e noventa e seis mil pessoas empregadas – das quais, cento e noventa e nove empresas correspondem à administração pública local – isto é, um total de cinco mil cento e trezentos e noventa e cinco pessoas empregadas – enquanto, em 2018, este valor decresce em cerca de cento e noventa e duas empresas para (valor provisório) quinhentas – e, no caso da população empregada, verifica-se uma igual diminuição em cerca de vinte mil pessoas, havendo, neste ano, cento e setenta e três mil e dezanove pessoas ao serviço do SEE ainda que, assim, nesse mesmo ano, apenas duas mil duzentas e oitenta e seis pertenciam às oitenta e quatro adstrita à administração pública local – cfr. in <https://www.pordata.pt/Portugal/Empresas+no+sector+p%C3%ABlico+empresarial-2994> e, ainda, <https://www.pordata.pt/Portugal/Trabalhadores+no+sector+p%C3%ABlico+empresarial-2996>;

últimos anos, houve uma tentativa de aburguesar¹⁶³ a Administração Pública e permitir que esta, outrora gastadora e mal gerida, pudesse, solta das amarras do direito público, mas consistindo numa figura jurídica especial deste último, suprir necessidades das populações ao mesmo tempo que, ou criava alguma riqueza para o estado, ou diminuía os seus custos operacionais (e, até mesmo, existenciais...).

Assim, e numa ótica de redefinição das suas funções enquanto Estado, este, aventura-se por territórios intrinsecamente identificáveis como propícios ao desenvolvimento privado e, seguindo o mesmo direito, o privado, começa a dar resposta às necessidades da sua população ao mesmo tempo que, de forma *empresarialista*¹⁶⁴, e fora o seu *Ius Imperii*, se passa a relacionar de “igual para igual¹⁶⁵” com os investidores presentes no mercado.

Assim, e com esse intuito, há o surgimento do Sector Empresarial do Estado, SEE, sendo este constituído por todas as unidades produtivas que são, mais do que organizadas, geridas como uma empresa – ficando de fora, desta forma, do art.º 17.º do Código Comercial e podendo, assim, para além de serem considerados comerciantes, praticarem os chamados atos de comércio. São, desde a sua criação, um epicentro de discussão relativamente à sua pertinência e utilidade. A existência de um sector empresarial estatal – v.g., com fundos públicos que podem vir a consistir o seu capital social – em competição com outra empresa, do mesmo sector, mas, esta, de capital maioritariamente privado, leva a que a existência de um forte SEE possa levar a distorção das regras da concorrência que regulam o mercado¹⁶⁶.

¹⁶³ Como facilmente se depreende, a palavra *aburguesar* advém da outrora classicista sociedade em que imperava a Burguesia. Em termos simples, burguês é aquela que é comerciante; que gera dinheiro; que procura o lucro. Assim, e a utilização desta palavra não foi inocente, o que se quis dar a entender é que o Estado tentou, através do seu SEE, suprir necessidades das populações enquanto retirava dividendos do mesmo.

¹⁶⁴ Aliás, esta forma que ora descortinamos do Estado se relacionar quer com o mercado, quer com os interesses dos cidadãos eleitores, vem relegar para segundo plano outras formas de organização empresarial – como, por exemplo, as conhecidas *parcerias público privada* ou, a mais indireta de todas, a concessão *tout court* de serviços públicos aos privados

¹⁶⁵ Merece sempre particular nota o facto de *igual para igual* não assumir um carater materialmente absoluto. Como se disse anteriormente, o sector empresarial do estado é criado como uma forma especial do direito administrativo.

¹⁶⁶ «(...)» O Estado muitas vezes tem um papel duplo de regulador de mercado e proprietário das estatais que desenvolvem operações comerciais, particularmente nas novas redes industriais desregulamentadas e, muitas vezes, parcialmente privatizadas. Quando for o caso, o Estado será ao mesmo tempo um competidor importante de mercado e um mediador. Uma total separação administrativa entre as responsabilidades de proprietário e de regulador do mercado é, então, pré-requisito fundamental para criar um nível de igualdade entre as estatais e as empresas privadas e para evitar distorção da competição. Tal separação é também defendida pelos Princípios de Reforma Reguladora da OCDE.» – cfr. para melhor desenvolvimento “Diretrizes da OCDE sobre a Governança Corporativa para Empresas de Controlo Estatal” versão Portuguesa, OCDE, 2005.

A distorção no mercado acontece porque estando o estado empossado da prossecução do interesse público e, uma vez detetadas as falhas de mercado, pode, este, na perspetiva de combater as faltas que detete¹⁶⁷ e, não encontrando resposta no mercado, arrear-se a si, essa mesma função, preenchendo, destarte, a oferta demandada pela procura. Com esse colmate e atento à sua influência, podemos acabar por verificar um (re)direcionar de capitais, ou, pelo contrário, um desaparecimento dos mesmos, uma vez nessas mesmas áreas onde a generalidade da sociedade considera importante o mercado, per si, não dá resposta ou, dando-a, não o faz de maneira satisfatória e acessível.

São parte integrante deste sector todas as empresas públicas – i.e., as organizações empresariais que são constituídas sob forma de sociedade de responsabilidade limitada nos termos da lei comercial – cfr. n.º 1 do art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 133/2013¹⁶⁸ – bem como outras estruturas de governo que assumam a forma societária, sendo que, nestas, o estado ou outras entidades públicas exercem, de forma isolada ou em conjunto, uma influência dominante e decisiva bem como, note-se, as entidades públicas empresariais. Fazem ainda parte do sector empresarial do estado aquelas empresas que, embora não sejam detidas pelo estado, o mesmo, detém uma participação permanente, de forma direta ou indireta.

Em suma, as entidades públicas empresariais, são pessoas coletivas de direito público com natureza empresarial que se subjugam, em detrimento do direito público, às regras do direito privado¹⁶⁹ uma vez que, essas mesmas regras, são mais instrumentais e permitem-lhes um amplo espectro de escolhas; opções e possibilidade de atuação na prossecução da sua finalidade – o lucro. Não deixa de ser, no entanto, de relevar que, não obstante estejamos perante entidades que se regem, maioritariamente, pelo direito privado e que prosseguem, na sua génese, o lucro, as mesmas, querendo, e perspetivando ser a melhor forma de cumprirem e prosseguirem as suas também funções – a prossecução do interesse público – podem, querendo, fazer-se valor do direito público.

¹⁶⁷ Caso das empresas públicas de transportes como a CARRIS; a Sociedade de Transportes Coletivos do Porto – (“STCP”) ou os comboios de Portugal – (“CP”).

¹⁶⁸ Que estabelece o regime jurídico do sector empresarial do Estado.

¹⁶⁹ Salvo nas exceções expressamente previstas no DL 133/2013 de 3 de outubro – vide, para melhor concretização, art.º 14.º e 15.º do referido diploma.

6. Os Novos Sectores do Século XXI

6.1. O Turismo – O Ouro da Globalização

Mundialmente conhecido como um dos maiores propulsores do início da globalização, Portugal é hoje destino de muitos desses países que outrora interligou. Se, por um lado, o início da globalização – no caso, marítima – trouxe a Portugal fluxos de ouro importantíssimos para o seu desenvolvimento agora, por outro, é essa globalização que vem até Portugal transparecendo como um novo fluxo de ouro – o ouro da globalização e do turismo.

Abordar o fomento económico e as formas de investimento público – inclusive o das autarquias locais – nos dias de hoje não é limitar a sua actuação e escopo a atividades industriais. Descoberto que foi Portugal nos últimos anos pelos rankings; listas e empresas de turismo mundial, a economia do país tem sustentado grande parte do seu dinamismo no crescimento dessa actividade. Com um vetusto passado histórico, o território, a população e os costumes têm suscitado grande interesse a países terceiros. Alavancado por este interesse é em centros urbanos como o de Lisboa e do Porto, mas também cidades como Braga; Aveiro; Funchal ou Ponta Delgada que temos observado, com maior afinco, o dinamismo económico interligado ao sector do turismo

Esta tendência demonstra, desde logo, que hoje, não falamos só de um turismo tradicional e sazonal: o balnear muito característico de Portugal dos anos 60 do séc. XX. Cada vez mais o turismo como o religioso, cultural; gastronómico ou ecológico, ganham espaço no mercado nacional e internacional, servindo de rampa de lançamento a muitos dos investimentos privados, sejam eles de forma direta, na dinamização da atividade turística, através da disponibilização de alojamentos – hotéis; hostels ou alojamentos locais – de forma indireta mas interligada – através de formas de entretenimento; restaurantes; bares; museus; palácios ou, ainda, de forma difusa mas essencial em matérias de construção civil e mercado imobiliário necessários à prática dessa actividade – promovendo, desta forma, programas de construção; de reabilitação e renovação da malha urbana, bem como, os de reabilitação do património histórico e cultural edificado¹⁷⁰. A classificação e conservação de património por

¹⁷⁰ Para melhor exemplo nada como a renovação atualíssima da fachada poente do Palácio Nacional da Ajuda e a construção do novo museu do tesouro real.

parte dos municípios e a criação de um plano estratégico de promoção e orientação, assim como, de um programa próprio de promoção turística ganham primordial importância, podendo levar à fixação de privados através da reconstrução de edificado devoluto, ao investimento na prestação de serviços ou, ainda, na produção de produtos locais.

A promoção de um País é a promoção de todos os seus municípios num individual coletivo conquanto englobem as suas empresas e costumes – motivo pelo qual, e desde há uns anos a esta parte, a dinamização feita por parte do Turismo de Portugal¹⁷¹ se tem mostrado capital para a promoção do mercado Português; das suas marcas e a conquista de um novo estatuto de destino turístico. Assim, através de contratualizações com associações empresariais representativas dos maiores sectores afetos à promoção comercial – e à prestação do seu serviço – bem como, todas aquelas que, de forma direta ou indireta, satisfaçam o mercado alvo é conseguido uma concentração de esforços em matéria logística e de divulgação – em suma, uma cooperação transectorial para fazer face às – novas – exigências do mercado. Cooperar com as associações adstritas ao sector do turismo significa, igualmente, concentrar numa plataforma única – a par e passo com aquilo que se pretende para o espaço empreendedor descrito supra¹⁷² – todos os instrumentos de apoio e promoção turísticos, quer à captação de novos mercados, quer à satisfação de projetos de investimentos, apoiando, desta forma, os processos de licenciamento e candidaturas a fundos, bem como, alocando, se necessário, linhas de crédito ao financiamento específico para aqueles que delas necessitem.

Assim, através de uma política de internacionalização do mercado turístico, sustentado na promoção das marcas municipais – as marcas portuguesas – o turismo é, mais do que uma porta de entrada em cada um dos municípios, uma verdadeira feira de exposições internacional, quando assim aproveitado, para divulgar e vender marcas ou serviços inerentes àquele território bem como, a oportunidade de criar naquele momento, naqueles turistas que visitam o município, uma verdadeira rede de embaixadores internacionais que, através da forma de divulgação mais tradicional que existe – o chamado *passa a palavra* –

¹⁷¹ Integrado no Ministério da Economia e Transição Digital (segundo a constituição do XXII Governo Constitucional), o Turismo de Portugal é a Autoridade Turística Nacional responsável pela promoção; pela valorização e sustentabilidade da atividade turística. Reveste especial relevância porque este – e seguindo uma ideia já *supramencionada* de eliminação dos interlocutores burocráticos, concentra em si, todas as competências institucionais responsáveis pela dinamização do turismo – desde a promoção da oferta; das atividades e dos locais até à identificação da procura – mercados tradicionais e novos mercados.

¹⁷² Cfr. pp. 62 do presente excurso.

levam o nome dos territórios, das marcas e do país além-fronteiras. Estima-se que, segundo elementos disponibilizados pela base de dados do Portugal contemporâneo – a PORDATA – cada turista, em 2019, gastava cerca de €106.5 por dia¹⁷³. Assim, e facilmente se depreende, que a boa utilização e canalização do turismo em Portugal pode, por um lado, potenciar o gasto estimado e, por outro, financiar, promover e proteger muitas das atividades culturais características de cada um dos territórios.

6.2. As Políticas de Turismo e a Renovação do Edificado

As cidades vão sofrendo o passar das décadas assistindo a uma degradação paulatina do seu edificado, espaços exteriores e estruturas urbanas. Em Portugal, o problema foi ainda maior aquando do *boom* turístico de 2014 em que o país liderou o crescimento mundial do sector turístico e cidades como Lisboa cresceram desmesuradamente – através dos negócios que procuraram dar resposta à quantidade massiva de turistas – causando, por um lado, uma pressão sem precedentes sobre a habitação existente, fazendo com que emergissem novas formas de negócio ou serviços conduzindo a um aumento do preço das rendas e, por outro, invadindo zonas históricas e bairros, fez-se com que a população com menos recursos se visse obrigada a sair das sua habitação sendo “expulsa” dos centros das cidades – a chamada gentrificação. Portugal passou, assim, a sofrer as dores de crescimento da pressão turística.

Com uma cidade sem capacidade para dar resposta – seja nos casos de habitação permanente, seja nos casos de alojamento para permanência temporária de turistas – muitos foram os incentivos à reabilitação da malha urbana. Os planos estratégicos de renovação, tanto do edificado habitacional devoluto – requalificado para arrendamento; para instalação de unidades hoteleiras e alojamento local, seja de equipamentos públicos e privados em desuso ou subaproveitados, da qual a sua renovação revista uma importância fundamental

¹⁷³Não deixa de ser particularmente interessante perceber que, em 2019 o valor médio diário se fixa nos €106.5 enquanto, em 2001, o mesmo valor, se cifrava nos €74.1 – uma evolução de cerca de 69% em 20 anos – cfr, para o efeito, <https://www.pordata.pt/Portugal/Despesa+m%C3%A9dia+di%C3%A1ria+por+turista+total++por+motivo+principal+e+por+destino+da+viagem-2626-217459>.

para dar respostas aos problemas e necessidades deste novo tipo de consumidor foram sendo alvos de vários incentivos.

Entende-se por reabilitação urbana o processo de transformação do solo urbanizado, compreendendo a execução de obras de construção, reconstrução, alteração, ampliação, demolição e conservação de edifícios, tal como definidas no regime jurídico da urbanização e da edificação, com o objetivo de melhorar as condições de uso, conservando o seu caráter fundamental, desde que, em consequência dessa mesma intervenção, para além de melhorar o imóvel em si, passa a ser atribuído critérios de poupança e conservação energética promovendo, desta forma, não só o próprio mas também o edificado envolvente. Em termos de incentivo à recuperação deste imóvel, em cada um dos municípios, os prédios urbanos ou frações autónomas concluídos há mais de trinta anos – ou localizados em áreas de reabilitação urbana, tendo em conta, não só, uma maior oferta turística mas, também, uma maior, melhor e perentória resposta à pressão imobiliária¹⁷⁴ – podem beneficiar da isenção de IMI, por um período – embora curto – de três anos a contar da emissão da respetiva licença de construção. Continuando no deslinde das vantagens fiscais – a mais incentivadora ao investidor, o legislador e as autarquias locais atribuem, por exemplo, benefícios em termos de IVA¹⁷⁵ para quem renove; restaure ou reconstrua o edificado com finalidade à habitação. No que concerne ao IMT¹⁷⁶ nasceram incentivos e isenções à aquisição de prédios ou frações autónomas, por um lado, para uso exclusivo de habitação própria ou permanente e, por outro, para afetação do imóvel à reabilitação. Isto levou a que muitos agentes privados adquirissem imóveis e os renovassem, reconvertendo, uns, para fins turísticos – unidades

¹⁷⁴ Ficam isentos de IMI os prédios ou parte de prédios urbanos habitacionais construídos, ampliados, melhorados ou adquiridos a título oneroso, destinados à habitação própria e permanente do sujeito passivo ou do seu agregado familiar, cujo rendimento coletável, para efeitos de IRS, no ano anterior, não seja superior a €153.300, e que sejam efetivamente afetados a tal fim, no prazo de seis meses após a aquisição ou a conclusão da construção, da ampliação ou dos melhoramentos, salvo por motivo não imputável ao beneficiário, devendo o pedido de isenção ser apresentado pelos sujeitos passivos até ao termo dos 60 dias subsequentes àquele prazo – cfr n.º1, 2, 4 e 5, todos, do artigo 46.º do Decreto-Lei 215/89 de 1 de julho – conhecido, igualmente, como Estatuto dos Benefícios Fiscais.

Ficam igualmente isentos de IMI os prédios ou parte de prédios construídos de novo, ampliados, melhorados ou adquiridos a título oneroso, quando se trate da primeira transmissão, na parte destinada a arrendamento para habitação, desde que reunidas as condições legalmente exigidas, iniciando-se o período de isenção a partir da data da celebração do primeiro contrato de arrendamento. (Consultar números 1, 3, 4 e 5 do artigo 46.º do EBF)

¹⁷⁵ No que concerne ao IVA, o incentivo dado, passa pela aplicação da taxa mínima de 6%

¹⁷⁶ Ficam isentas de IMT as aquisições de prédios urbanos destinados a reabilitação urbanística, desde que, no prazo de três anos a contar da data de aquisição, o adquirente inicie as respetivas obras – cfr. art.º 45.º do EBF.

hoteleiras ou de alojamento local e, outros, para habitação urbana moderna permitindo, assim, e de uma assentada só, corrigir problemas relativos à disponibilidade de casas no mercado de venda e arrendamento – aumentando-se a oferta, diminui, necessariamente, o preço – promovendo uma melhor qualidade de vida para os munícipes mas, sobretudo, aumentando as verbas relativas a impostos reconduzidas ao erários municipal – o aumento do IMI ou a concessão de mais licenças de construção; utilização; habitabilidade, entre outras.

A promoção economicamente uma região transfronteiriça através de roteiros históricos; culturais ou gastronómicos, com programas inovadores, extensos e divulgação adequada nos meios de comunicação social poderá levar a um maior sucesso dos casos de reabilitação urbana e captação de investimento privado. No caso do Norte de Portugal e Galiza, por exemplo, existindo um especial enfoque em matérias como a produção gastronómica ou vitivinícola; o turismo religioso ou o turismo cultural. Note-se que, no caso desta região, a promoção como destino único – que conjuga áreas tão díspares como praia e montanha; gastronomia ou património – evidenciaria este destino como um dos de excelência a nível europeu – e essa tarefa parte necessariamente da vontade e do trabalho dos municípios que entre si, e há centenas de anos, partilham vivências, hábitos e sobretudo, a fronteira.

São apostas que levariam sujeitos privados e entidades públicas a ser forçados a dar resposta, ou através de património municipal, ou através do património privado impulsionando, destarte, o fomento económico. Serve de exemplo demonstrativo do que uma pressão turística acrescida pode fazer o caso prático da cidade de Lisboa e da sua correspondente área metropolitana. Em 2017, da atividade turística, geraram-se receitas na ordem dos 13,7 mil milhões de euros correspondendo a 19.7% do produto interno bruto da área metropolitana. Entre os anos de 2015 e 2017 geraram-se mais de 40 mil postos de trabalho e, ainda, 1973 novas empresas ligadas à animação turística.

6.3. O Novo Financiamento dos Municípios – A Taxa Turística

O turismo traz consigo, como aliás acabamos de ver, muitas vantagens para as cidades e regiões de que o mesmo é terminal de chegada – multiculturalismo; novas vivências ou ânimo das economias locais – direta e indireta; empregos; impulso à reabilitação urbana e equipamentos públicos bem como, e em toda a linha, receitas municipais. Mas, como em tudo, esta moeda, tem o seu reverso. A massificação intensiva de turismo que se tem vindo a sentir em várias cidades portuguesas e europeias¹⁷⁷ traz consigo problemas de sustentabilidade, de mobilidade, de pressão nos equipamentos existentes – isto é, na limpeza da cidade, na recolha de resíduos sólidos urbanos, no trânsito ou, por exemplo, na pressão relativamente à procura (e necessariamente no reforço da oferta). Assim, e por esses mesmos motivos, alguns municípios em Portugal têm lançado o *preço a pagar pelo turismo*, ou seja, a chamada taxa turística.

Descortinado anteriormente a competência e legitimidade para lançar taxas – e concluindo que, a mesma, cai no espectro de competências dos municípios, os mesmos, descobriram no turismo uma (nova) fonte de receita que até então não haviam utilizado. Sendo assim, e seguindo uma prática relativamente corrente nos demais países europeus, alguns municípios em Portugal¹⁷⁸ passaram a cobrar, por cada turista, em cada pernoita em unidade hoteleira, empreendimentos turísticos ou alojamentos locais uma determinada quantia – que oscila entre um e dois euros e reverte integralmente para o erário municipal.

Assim, com a implementação da taxa para suportar o *custo do turismo* algumas das cidades passaram a usufruir de um rendimento extra em que, muitas delas, e nos próprios regulamentos publicados em diário da república fazem reconhecer, tem como escopo principal o reforço das atividades do município relacionados com a vertente turística – como a proteção do comércio histórico; a manutenção de espaços e equipamentos públicos; nas empreitadas públicas de beneficiação de zonas turísticas e, como também é sabido, na beneficiação; construção; remodelação ou ampliação de monumentos históricos; museus e património arquitetónico de interesse relevante para todos aqueles que visitam aqueles

¹⁷⁷ Serve de exemplo a cidade de Veneza que, nos últimos anos, reduziu a capacidade – e velocidade – das famosas gôndolas dado a sua híper utilização e as repercussões nocivas na cidade, bem como, e durante períodos de tempo, instala torniquetes de controlo de acesso a turistas a alguns pontos da cidade.

¹⁷⁸ São os casos de Lisboa, Cascais, Santa Cruz e Porto.

territórios e que procuram, assim, mais do que novas experiências, o contacto com a história e cultura de cada lugar.

Naturalmente que, e muito devido a sua incidência subjetiva, esta contribuição não é estanque no que concerne a críticas. Dependendo do corpo de texto do regulamento que as define, as taxas turísticas, são devidas, não só, por turistas, como também por todos aqueles que queiram pernoitar numa unidade hoteleira – independentemente de serem residentes no território municipal, nacional ou internacional. Esta incidência cega¹⁷⁹ levanta alguma polémica no que concerne ao pagamento, por cidadãos nacionais, residentes em Portugal que muitas das vezes, vivem nas próprias cidades onde se alojam e que, por inerência do pagamento dos seus habituais impostos, já cooperam com a sua quota-parte para a manutenção dos equipamentos públicos. Contudo, tem sido relativamente pacífico para a jurisprudência de que não estamos perante qualquer caso de dupla-tributação e que, tanto os turistas estrangeiros, como os turistas nacionais, se assim o município entender, estão abrangidos pela taxa turística por cada dormida.

V – As Euro-Regiões: Um novo paradigma de cooperação

1. O Exemplo Da Cooperação Europeia

Lançadas que foram as bases da construção da União Europeia – à altura, Comunidade Económica Europeia (CEE) – o continente europeu viveu, pela primeira vez desde a sua longa história, as vantagens económicas advindas da cooperação entre vários países; da mitigação dos constrangimentos fronteiriços e, até mesmo, na impensável partilhar de instituições de governação.

Assim, nasce, contra as grandes teses faccionárias que corriam pela Europa, uma cooperação entre países que sempre se conheceram em campos de batalha mas que, a partir do século XX, percebem, que, de facto, é mais aquilo que os une do que aquilo que os separa

¹⁷⁹ Sempre importará relevar que, como é o caso do Município do Porto, existem exceções a esta incidência subjetiva da taxa turística – como são os casos das estadias motivadas por qualquer ato médico; aos portadores de deficiência igual ou superior a 60 ou àqueles que foram implicados em situações de desalojamento e despejo

– a cultura; o território; o enquadramento geopolítico; as influências linguísticas e a forma de olhar o mundo.

São dados, assim, os primeiros passos da cooperação política e económica do velho continente.

2. A Cooperação Transfronteira: Do Impulso À Euro Região Ibérica

O continente Europeu, após o tiro de partido da cooperação entre os estados tem o vislumbre de que, o seu futuro, em termos de competitividade e relevância geopolítica, passará por ações integradas – quer em bloco europeu, quer em cooperação transfronteira entre estados. Assim, e durante os anos subsequentes, a mesma, conhece, em si, várias cooperações transfronteiriças – sendo exemplo, regiões como a do Reno Superior – desenvolvida em torno do cinturão industrial dos territórios da Suíça; França e Alemanha.

Esta cooperação adquire especial relevância, uma vez que é feita numa região particularmente disputada e sede de muitos conflitos até então existentes. Assim, e numa nova realidade, prosperada de um espírito de cooperação, e dado a forte industrialização daquela zona, a cooperação transfronteira entre estes estados serve de mote para a elaboração de estudos e protocolos de cooperação em matérias de infraestruturas – sendo elas de comunicação; transporte ou de apoio às empresas – bem como, assim, a cooperação cultural entre os vários territórios que são ligados, entre si, por passados históricos comuns.

De seguida e talvez para uma das mais importantes formas de cooperação que se conhece na Europa – e no próprio planeta – desenvolve-se em torno das regiões periféricas continente Europeu¹⁸⁰ que, como bem se sabe, são caracterizadas por índices económicos e de desenvolvimento económico¹⁸¹ tendencialmente mais baixos do que aqueles que se encontram no centro da Europa. Assim, a Conferência das Regiões Periféricas Marítimas

¹⁸⁰ Sempre importará referir que a CRPM associa cerca de 160 regiões pertencentes a 25 estados-membros – e vizinhos – sendo sempre de destacar que a região norte de Portugal Continental foi uma das suas fundadoras.

¹⁸¹ O Produto Interno Bruto é um indicador económico que se debruça sobre a atividade económica de um determinado país, por um espaço de tempo limitado quantificando, assim, a criação, ou não, de riqueza. Já no caso do Índice de Desenvolvimento Humano é um indicador que combina várias dimensões da vida das populações permitindo saber, desta forma, quem vive melhor e quem vive pior – através da avaliação o índice de educação; da esperança média de vida e do padrão de vida (v.g. rendimento).

(“CRPM”)¹⁸² – é fundada para equilibrar o desenvolvimento da Europa periférica, representando aproximadamente duzentos milhões de cidadãos, procurando a mesma que, sempre que possível, esteja unida a uma só voz – também, no caso, do desenvolvimento económico e social – fazendo com que as nações mais periféricas e menos desenvolvidas se equilibrem perante aquelas que são menos periféricas – i.e., mais centrais; do centro da Europa – e mais desenvolvidas a todo o nível. Desta forma, e através de uma reorganização administrativa e impulso de reformas estruturais, estes países tendem a conhecer mais desenvolvimento do que aqueles que sozinhos conheceriam.

Os fundos europeus, aliás, como se viu anteriormente, constituem um grande motor de desenvolvimento de todos os países europeus e, em parte, um especial propulsor daqueles que são menos desenvolvidos. Nas palavras de JEAN MONNET¹⁸³ «(...) o principal motor que vai impulsionar a cooperação transfronteiriça em Europa não vai ser o Comité das Regiões. Serán os fondos estruturais.»

Assim, e com experiências anteriores bem-sucedidas, foi lançada a ideia da criação de uma zona de cooperação no noroeste peninsular (ibérico) – tendo em conta a sua homogeneidade em termos territoriais; a longa tradição de partilha de fronteiras ou a partilha de recursos naturais, especialmente, hídricos. Aliás, é nesta senda, que surge a necessidade de cooperação transfronteiriça facilitando, destarte, o trânsito entre fronteiras – através das melhorias de vias de comunicação e da desburocratização da tarefa – promovendo uma assistência mútua ou, ainda, um melhor aproveitamento (e gestão) dos recursos naturais tendo em conta a existência e partilha mútua dos recursos hídricos. No entanto, a aproximação entre Portugal e Espanha só se dá, efetivamente, com a entrada de ambos os países na então Comunidade Económica Europeia – em 1986 – culminando, mais tarde, no acordo de 1991¹⁸⁴ e na criação da chamada Comunidade de Trabalho Galiza-Norte de Portugal.

¹⁸² A Conferência de Regiões Periféricas Marítimas compreende seis comissões geográficas diferentes – sendo elas, a comissão do arco atlântico (onde se inclui a região norte de Portugal); a Comissão das Ilhas; a Comissão do Mar Báltico; a Comissão Intramediterrânica; a Comissão do Mar do Norte e, ainda, a Comissão dos Balcãs ou do Mar Negro.

¹⁸³ Cfr. Luís Domínguez Castro e Jean Monnet in “Europa e a Fronteira Luso-Galaica: Histórias e Reencontro” – As Eurorrexións e o Futuro da Europa: O Modelo da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal, 2004.

¹⁸⁴ Com o acordo de 1991 é criada a Comunidade de Trabalho Galiza-Norte de Portugal onde as entidades responsáveis pela mesma são, do lado Português, a Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional (“CCDR”) enquanto, do lado Espanhol, temos a *Xunta de Galicia*.

3. A Euro Região Galiza-Norte de Portugal: Dos Impactos às Políticas Municipais

Densificada anteriormente a importância da cooperação entre municípios; da desburocratização; da internacionalização e do pensamento integrado no que às políticas económicas concerne, a cooperação transfronteiriça entre a região da Galiza e do Norte de Portugal¹⁸⁵, bem como as demais existentes no continente europeu, vêm demonstrar, de forma cabal, que os municípios Portugueses têm a sua sobrevivência económica posta em causa se não conseguirem, num curto espaço de tempo – e útil – migrar as suas políticas para o *novo modelo económico da globalização*.

A Euro Região da Galiza-Norte de Portugal¹⁸⁶ está assente nos pilares¹⁸⁷ da cooperação e captação de investimento – privado ou público, consubstanciando, este último, maioritariamente em fundos estatais ou europeus – a organização e planeamento a longo prazo das suas infraestruturas e investimentos; no estímulo ao desenvolvimento do produto interno bruto por região e, subsequentemente, por País; na captação de novos talentos; na fixação de polos industriais bem como a nova conceção das zonas fronteiriças – a criação de uma nova centralidade: a das regiões transfronteiriças como, ainda, a promoção da integração; desenvolvimento e continuidade das zonas rurais e suas tradições; culturas e estilo de vida endógeno. Assim, esta forma de cooperação, vem colocar a nu a necessidade de repensar os parques e loteamentos industriais; de investir – mesmo que sem seguranças de retorno – na habitação a preços controlados; nos espaços verdes e equipamentos públicos; na digitalização e fixação de redes e serviços de tecnologias¹⁸⁸ – i.e., por exemplo, rede de internet à velocidade máxima conhecida – na aposta de centros de conversão de mão-de-

¹⁸⁵ Relativamente à região da Galiza, tendo por base a Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUT), no caso, NUT II, a mesma abrange a zona da Coruña; Lugo; Ourense e Pontevedra enquanto, a região norte de Portugal, abrange Alto Trás-os-Montes; o Ave; o Cávado; o Douro; Entre Douro e Vouga; Grande Porto; Minho-Lima e a zona do Tâmega.

¹⁸⁶ Estende-se por cerca de 50.700 km² compreendendo uma população de cerca de seis milhões trinta e cinco mil habitantes.

¹⁸⁷ Cfr. Acordo n.º 69/2006 de 28 de junho de 2006.

¹⁸⁸ As cidades competem entre si mas, muitas das vezes, com armas inaptamente desiguais – isto é, a sua localização; a população que têm e a subsequente receita que a mesma gera. Assim, devem os municípios – não só os das regiões transfronteiriças e inseridos em regiões de cooperação como ora vemos – desenvolver conceitos que as permitam, *per si*, terem um valor acrescentado. Daí surge o impulso à dinamização e implementação das chamadas *smart cities* – conjunto de pessoas e serviços que se relacionam, entre si, através da tecnologia e pela tecnologia – promoção de centros tecnológicos; construção de equipamento público *smart*, ou seja, e servindo de exemplo, bancos de jardim com carregamento USB de telemóveis e outros dispositivos recarregável com painéis solares; acesso às bibliotecas – espólio, disponibilidade e requisição para consulta através de aplicações informáticas para o efeito.

obra e de ensino profissional direcionado às indústrias-tipo da região, bem como, num juízo de antevisão, àquelas que se quer ver fixadas; no desenvolvimento de mercados abastecedores – os novos *hubs* transfronteiriços – na desburocratização mas, e sobretudo, na internacionalização do municípios, da região e das suas empresas e empresários.

Entre os objetivos da comunidade¹⁸⁹ de cooperação transfronteiriça que se estabeleceu estão: tratar de assuntos de interesse comum no âmbito da cooperação transfronteiriça; formular propostas¹⁹⁰ entre as regiões que a integram tendo por objetivo a promoção conjunta; preparar estudos e planos de iniciativas a levar a cabo – em especial, aquelas que possam ser alvo de financiamento estatal, comunitário ou internacional, estudar e valorar os problemas económicos e sociais da região, impulsionar a mobilidade laboral, debruçar-se sobre as temáticas das energias renováveis e aproveitamento energético, detetar/identificar e resolver a taxa de insucesso e abandono escolar ou, ainda, avaliar a necessidade, construção e infraestruturização de parques tecnológicos, bem como, clusters sem nunca olvidar a projeção internacional das suas empresas, territórios pessoas e recursos.¹⁹¹ Assim, pela similitude de língua oficial; pela paisagem e ecossistemas comuns dos dois lados da fronteira; pelos hábitos culturais idênticos e por um passado histórico de partilha¹⁹² lançou-se um projeto de cooperação transfronteiriça entre duas regiões periféricas do continente europeu tendo em vista o desenvolvimento comum; a racionalização das despesas; o impulso das receitas e a aproximação aos países mais desenvolvidos do velho continente.

São estes mesmos princípios que se pretendem ver instituídos nos municípios portugueses da era da globalização para que, mais do que manterem a sua qualidade de vida, os mesmos possam ambicionar ser mais – através de novas políticas de investimento; novas

¹⁸⁹ Cfr. para maior detalhe o art.º 2.º do Cfr. Acordo n.º 69/2006 de 28 de junho de 2006.

¹⁹⁰ O modelo de cooperação transfronteiriça adotado, isto é, a chamada Comunidade de Trabalho relativa à Euro Região da Galiza – Norte de Portugal não tem força vinculativa. Uma vez não se tratar de uma nova forma de organização administrativa à luz do direito internacional – com os seus órgãos eleitos e organismos próprios – a Comunidade de Trabalho funciona como um verdadeiro *of counsel* das regiões integrantes e, sendo assim, apenas dá recomendações; propostas; decisões ou acordos através de documentos que revestem carácter privado, inter-administrativo e sem qualquer valor jurídico ou sindicabilidade – tanto assim o é que, da sua não verificação, não decorrem responsabilidades jurídicas.

¹⁹¹ Cfr. para uma noção mais detalhada dos compromissos e objetivos inerentes à criação da Comunidade de Trabalho – e um dos seus conselhos integrantes – in Assinatura de Protocolo de Cooperação – Entre a Comunidade de Trabalho Galícia-Norte de Portugal e o Conselho Sindical Inter-regional Galícia-Norte de Portugal, 25 de fevereiro de 2015, CCDR-N, Porto, Portugal.

¹⁹² Relembre-se que ainda hoje existem movimentos partidários pró-Portugal a favor de uma junção dos dois países.

formas de cooperação e de inserção no mercado global – do que meras circunscrições territoriais fatalmente destinadas a ser isso, e só isso mesmo e, num espírito de individual coletivo, auxiliem o estímulo da economia nacional e a aproximação de Portugal àqueles que são mais – e melhores – desenvolvidos.

VI – Conclusão

Chegados ao final do nosso excuroso somos impelidos a retirar imediatamente duas conclusões: a primeira, é que os municípios têm um amplo leque de atuação no que concerne ao fomento económico dos seus territórios e, a segunda, em nossa opinião, é que estamos perante uma discussão que não se pode dar por terminada.

Desde logo, ficou demonstrando que, através das competências que lhe são legalmente atribuídas, o município salta para a ribalta dos *players* fundamentais para o impulso do investimento, a fixação de agentes económicos, o desenvolvimento dos seus territórios e a solução dos problemas atinentes às dificuldades financeiras da sua população. Fica igualmente patente que, na prossecução desse ímpeto, podemos ter em choque dois tipos de interesse público que é elementar considerar: o interesse público nacional e o interesse público local sendo que, é neste momento, que ganha propensão basilar o *princípio da autonomia local* permitindo, não raras as vezes, que os interesses locais subsistam perante os interesses nacionais. Assim, e no desenrolar deste *confronto* obriga-se o julgador a colocar, nos pratos da balança, de um lado, a vontade do estado central e, do outro, os afloramentos atinentes da autonomia local.

Não obstante não estarmos perante um leque taxativo, fica clarificado que através das políticas de promoção empregues – adequando-se, cada vez mais, aos novos tempos e procurando dar resposta àquilo que os investidores procuram mas, por algum motivo, não têm capacidade, conclui-se que em muito os municípios podem ser decisivos através das suas competências atribuídas, e, entre si, diferenciarem-se: seja, por um lado, pela aposta nas *políticas de comunicação* – criando, para o efeito, marcas municipais ou, de igual forma, promovendo as que no seu território investem, seja, ainda, através do apoio *logístico e em matéria de recursos humanos* – com o incremento de opções em matéria de infraestruturas; agilização do investimento ou o melhoramento da máquina administrativa local – bem como, por fim, em matéria de *incentivos financeiros* que podem tomar variadíssimas formas mas que em suma, procuram, através de uma flutuação fiscal – que pode consistir num desagravamento ou num agravamento da carga fiscal – impulsionar os agentes económicos no sentido de auxiliar no cumprimento da missão de interesse público.

Cogita-se, naturalmente, qual o papel dos municípios relativamente aos desafios do futuro que tomam variadíssimas formas: o impacto dos fluxos turísticos na sua região advindos de uma rápida globalização que também vem alterando as formas de perceção dos mercados – e dos agentes económicos – obrigando a que estes pensem, hoje, numa economia de escala. Se, por um lado, e no caso do turismo, o mesmo significa uma mudança de paradigma, um estímulo económico e, se assim se entender, uma nova fonte de receita própria do poder local, por outro, este, traz consigo graves problemas que urgem ser resolvidos: a pressão imobiliária, a desertificação dos centros urbanos ou aumento do custo de vida. A tudo isto, de forma geral, se procurou dar resposta através dos mecanismos próprios de cada um dos municípios que passam, desde a diversificação na captação de investimento até as políticas fiscais de impulso à renovação do edificado. Mecanismos esses que, também, por outro lado, e na vertente de mercado, poderão servir de rampa de lançamento ao novo (re)desenho da política internacional com o incremento da cooperação nas relações transfronteiriças. Seguindo o exemplo Europeu, e aprendendo as vantagens com a experiência de mercado de escala, os municípios têm agora a possibilidade, cada vez mais presente, mormente no casos transfronteiriços, de celebrar acordos de cooperação e criar verdadeiras *Euro-Regiões* de desenvolvimento económico, social ou cultural.

É de elementar importância ainda, como que numa caixa de ressonância autonómica, ressaltar que do uso, e no uso, das suas competências podem os governos dos municípios – e provavelmente irão – entrar em desacordo relativamente a políticas públicas de desenvolvimento económico com os governos do estado central. Aqui, mobilizadas à lide de confronto, serão incitados os princípios da autonomia local; financeira ou patrimonial digladiando-se com os da unicidade do estado português, de cooperação nacional e de prossecução do interesse público nacional – um “*bem maior*”.

Em resumo, procurou-se esclarecer o regime autonómico que as autarquias locais gozam no ordenamento jurídico-político Português, as vantagens, e desvantagens, da possibilidade que a estes é dada de estabelecerem políticas próprias, no caso, de desenvolvimento económico local aflorando, ainda, as dificuldades atinentes a este desiderato sem nunca olvidar de abordar, embora em alguns dos casos pela rama, as possibilidades de futuro no mercado de cooperação internacional – transfronteiriço – de cariz *Euro-Regional*.

VII – Bibliografia

ALEXANDRINO, JOSÉ DE MELO, "*Direito das Autarquias Locais*", in Tratado de Direito Administrativo Especial, vol. IV, Almedina, 2010, pp. 111-112;

- ALMEIDA, JOÃO NOGUEIRA DE, "*O Sentido de Atribuição de Auxílios de Estado numa Economia de Mercado*" in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Aníbal de Almeida* (2012), p. 35;

- ALMEIDA, João Nogueira DE, "*Sobre o Controlo dos Auxílios de Estado na União Europeia: Conteúdo, Sentido e Limites da Análise Económica da Compatibilidade dos Auxílios de Estado com o Mercado Interno*", in Tese de Doutoramento apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2012;

- AMARAL, DIOGO FREITAS DO, in *Curso de Direito Administrativo*, 4ª edição, Almedina, 2018;

- AMARAL, MARIA LÚCIA, "*A Forma da República*", Coimbra Editora, 2012, p. 385;

- ALVES, LUÍS, "*O Regime Jurídico do Licenciamento Zero*", Almedina, 2012;

- Beltrame, Pierre et al "*La Financiación de los municipios: Experiencias comparadas*", Dykinson, Madrid, 2005;

- BUCHANAN, JAMES "*Public finance and public choice: two contrasting visions of the State*" in Mit Press, Cambridge, 1999;

- CABO, SÉRGIO GONÇALVES, "Saneamento e Reequilíbrio Financeiro Municipal», in *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, Ano 2, 2 (2009), p. 155-195;

- **CANOTILHO, JOSÉ GOMES**, in “*Direito Constitucional e Teoria da Constituição*”, 3ª ed., Coimbra, 1999;

- **CORREIA, ANA LUÍSA; BASTOS, EVA; LEMOS, FELIPE e CATARINO, PEDRO**, “*Investimento Público*” in <https://medium.com/@isegjbc/investimento-público-7561b633c4f3>;

- **CASTRO, LUÍS DOMÍNGUEZ, MONNET, JEAN**, “*Europa e a Fronteira Luso-Galaica: Histórias e Reencontro*” in *As Eurorrexións e o Futuro da Europa: O Modelo da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, 2004.

- **DONY-BARTHOLME, MARIANNE**, «*La notion d'aides d'Etat*» in *Cahiers de Droit Européen*, Bruxelles: Maison Larcier, p. 399-416;

- **Folque, André**, “*A Tutela Administrativa nas Relações entre o Estado e os Municípios (Condicionalismos Constitucionais)*”, Coimbra Editora, 2004;

- **FONSECA, FERNANDO P., RAMOS, RUI A. R., SILVA, ANTÔNIO NELSON R. DA**, “*Os Parques Industriais do Quadrilátero Urbano Segundo a Visão dos Empresários*” in *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, n.º 43, pp. 1

- **FRANCO, ANTÓNIO DE SOUSA**, “*Finanças Públicas e Direito Financeiro*”, Vol. I, Almedina (2007);

- **GONÇALVES, LUÍS COUTO**, *Código da Propriedade Industrial Anotado*, Almedina, 2021;

- **GONÇALVES, PEDRO COSTA**, “*Controlo Prévio das operações urbanísticas após a reforma legislativa de 2007*” in *Direito Regional e Local*, nº1, p. 14-24, 2008;

- **GONÇALVES, PEDRO COSTA**, “*Os valores do Estado Administrativo*” in Lições de Direito Administrativo I, Coimbra, 2016;

- **GONÇALVES, PEDRO COSTA; OLAZABAL CABRAL, MARGARIDA**, et al “*O Governo da Administração Pública*”, Almedina, 2013;

- **GONÇALVES, PEDRO COSTA**, “*Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*”, Almedina, 2012

- **HIBBS, DOUGLAS** “*Political Parties and Macroeconomic Policy*”, in The American Political Science Review, Vol.71, 1977 p. 1467-1487;

- **LANDABURU, ENEKO** “*L’avenir des Fonds Structurels*” in Fundos Europeus – Que Futuro?, Ministério do Planeamento e da Administração do Território, Lisboa, 1992;

- **MACHADO, JOÃO BAPTISTA**, “*Participação e Descentralização*” in Separata da Revista de Direito e de Estudos Sociais (1978);

- **MARQUES, MARIA MANUEL LEITÃO e OLIVEIRA, FERNANDA PAULA OLIVEIRA e GUEDES, ANA CLÁUDIA e RAFEIRO, MARIANA MARIA**, “*Licenciamento Zero – Regime Jurídico Anotado*”, Almedina, 2014;

- **MARQUES, MARIA MANUEL LEITÃO e OLIVEIRA, FERNANDA PAULA OLIVEIRA e GUEDES, ANA CLÁUDIA e RAFEIRO, MARIANA MARIA**, “*Regime Jurídico de Acesso e Exercício de Atividades de Comércio, Serviços e Restauração*” in Comentário ao Decreto-Lei Nº 10/2015 de 16 de Janeiro (RJACSR), Almedina, 2016;

- **MATEUS, AUGUSTO**, “25 anos de Portugal Europeu: A Economia, a Sociedade e os Fundos Estruturais” in Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa, 2013;

- **MARTINS, GUILHERME DE OLIVEIRA**, “A Despesa Fiscal e o Orçamento do Estado no Ordenamento Jurídico Português”, Almedina, Coimbra, 2004.

- **METELLO, FRANCISCO CABRAL**, “RJUE – Regime Jurídico da Urbanização e Edificação”, Almedina, 2008;

- **MAURÍCIO, ARTUR**, “A Garantia Constitucional da Autonomia Local à Luz da Jurisprudência do Tribunal Constitucional” in Estudos em Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa, Coimbra Editora, 2003, pp. 625-657

- **NABAIS, JOSÉ CASALTA**, “*A Autonomia Financeira das Autarquias Locais*”, Almedina, 2007.

- **NABAIS, JOSÉ CASALTA**, «*A Autonomia Financeira das Autarquias Locais*» in Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Ano 82, 2006;

- **NABAIS, JOSÉ CASALTA**, “*Direito Fiscal*”, Almedina, 2019. 11.^a ed;

- **NABAIS, JOSÉ CASALTA**, “*Estudos sobre Autonomias Territoriais, Institucionais e Cívicas*”, Almedina, 2010;

- **PEREIRA, ALFREDO MARVÃO** e **ANDRAZ, JORGE MIGUEL** “*O Impacto do Investimento Público na Economia Portuguesa*”, Fundação Luso-Americana, Lisboa, 2004;

- **PEREIRA, PAULO TRIGO; DIAS, RUI E ALMEIDA, MIGUEL**, “*Autarquias Locais: Democracia, Governação e Finanças*”, Almedina, Coimbra 2016;

- **RAMOS, RUI MANUEL MOURA**, Tratado da União Europeia e Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia, Gestlegal, 2018;

- **REBELO, MARTA**, “*O Conceito de Endividamento Líquido Municipal Compatível com o SEC 95: Interpretação do art.º 36º, nº1, da LFL*” in *Direito Regional e Local*, (2008) pgs. 39-40.

- **RIBEIRO, JOAQUIM TEIXEIRA**, *Lições de Finanças Públicas*, 5ª ed., Coimbra editora, Coimbra.

- **ROCHA, JOAQUIM FREITAS DA**, “*A Autonomia e Sustentabilidade Financeira das Autarquias Locais*” in *Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, 25, 2016, pp. 159 e sgs.

- **ROCHA, JOAQUIM FREITAS DA**, “*Direito Financeiro Local (Finanças Locais)*”, Coimbra Editora, 2009;

- **ROCHA, JOAQUIM FREITAS DA**, “*Os Tipos Tributários Autárquicos*” in *Direito Financeiro Local (Finanças Locais)*, Coimbra Editora, 2009;

- **ROGOFF, KENNETH** «*Equilibrium Political Budget Cycles*», in *The American Economic Review*, Vol. 80, 1990, p. 21-36;

- **SACHS, JEFFREY** “*Globalização: O Investimento Público é Indispensável à Participação nos Mercados Internacionais*” in *Economia Pura*. (2000) p. 12-17.

- **SACHS, JEFFREY**, “*Sobre a Globalização: A Combinação da Participação nos Mercados Mundiais com o Investimento Público É Necessária a Uma Estratégia Completa de Desenvolvimento*” in *Economia Pura – Tendências e Mercados*, nº29, (2000), p. 16-17;

- **SANTOS, CASSIANO DOS**, “*Actos de Comércio*” in *Direito Comercial Português, Parte I, Dos Actos de Comércio às Empresas: O Regime dos Contratos e Mecanismos Comerciais no Direito Português*, pp. 66 a 114

- **SILVA, SUZANA TAVARES DA**, “*As Taxas e a Coerência do Sistema Tributário*” in Centro de Estudos Jurídicos do Minho, 2008;

- **SILVA, SUZANA TAVARES**, “*O Princípio da Transparência: da Revolução à Necessidade de Regulação*” in *As Reformas do Sector Público: Perspectiva Ibérica no Contexto Pós-Crise*, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017, p. 149-176;

- **SOSA WAGNER, FRANCISCO; CAUPERS, JOÃO** et al, “*Problemas Actuais da Administração Municipal*” in *Actas do 8.º Colóquio Luso-Espanhol de Direito Administrativo*, Fundação de Ciência e Tecnologia, 2008;

- **SOUSA, NANCY E MOURÃO, PAULO REIS**, “*Uma Nota Descritiva Sobre as Receitas Fiscais das Autarquias Portuguesas*”, in *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, nº 4, 2011, p. 109-136.

- **TAVARES, CARLOS**, “*Políticas Microeconómicas para Portugal: Fundamentos, Histórias e Factos da Reforma Económica*” 2002-2004, Fubu;

- **VENADA, NUNO** “*Galiza-Norte de Portugal: a Euroregião Necessária*” in *As Eurorexións e o Futuro de Europa: O Modelo da Eurorexión Galicia-Norte de Portugal*, 2004.

VIII. Jurisprudência

- Acórdão Supremo Tribunal Administrativo 010-20.1. BEMDL que pode ser consultado em http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/c59e3ee1d07062a580258593002f88f0?OpenDocument&ExpandSection=1&Highlight=0,Munic%C3%ADpio,de,Mondim,de,Basto#_Section1.

- Acórdão n.º 296/2013, que pode ser consultado em <https://dre.pt/web/guest/pesquisa-avancada/asearch/496883/details/normal?emissor=Tribunal+Constitucional&perPage=50&types=JURISPRUDENCIA&search=Pesquisar>

- Acórdão n.º 379/96 do Tribunal Constitucional que pode ser consultado em http://www.pgdlisboa.pt/jurel/cst_busca_palavras.php?buscajur=casalta&ficha=152&pagina=5&exacta=&nid=2144

- Acórdão n.º 329/99 do Tribunal Constitucional que pode ser consultado em http://www.pgdlisboa.pt/jurel/cst_busca_actc.php?ano_actc=1999&numero_actc=329/99

- Acórdão 358/92 do Tribunal Constitucional que pode ser consultado em <https://dre.pt/web/guest/pesquisa-avancada/-/asearch/601278/details/normal?emissor=Tribunal+Constitucional&perPage=100&types=JURISPRUDENCIA&search=Pesquisar>

- Acórdão 949/2015 do Tribunal Constitucional que pode ser consultado em <https://dre.pt/home/-/dre/70762422/details/maximized>