

Finanças Públicas: Estado e Autarquias Locais

Ano Lectivo 2012-13

Paulo Trigo Pereira

Temas de Ensaios e Readings

Versão de 10 de Abril¹

A- *Introdução*

Os temas que se apresentam para abordagem dos alunos caem em cinco categorias:

1. *A Reforma do Estado e da Despesa Pública.*
2. *Estrutura das administrações públicas.*
3. *Administração central.*
4. *Administração Regional.*
5. *Administração Local.*

Os tópicos a que o docente dá mais importância são aqueles que se relacionam com a situação actual e de políticas públicas actuais.

Os problemas de Portugal são o fraco crescimento económico, o desemprego, a situação das finanças públicas (défice e dívida pública) e, o agora parcialmente resolvido, desequilíbrio externo. Nesta disciplina centramo-nos na análise das finanças públicas ao nível global das administrações públicas, aos três níveis de administração (central, regional e local) e a um nível mais micro de organismos específicos.

B. *Temas de Ensaios*

Os problemas considerados no âmbito desta disciplina podem ser agrupados em conjuntos de problemas afins que passamos a clarificar brevemente de seguida.

¹ Esta versão necessita ainda revisão mas é uma boa base de trabalho para a escolha dos temas

2.1 A Reforma do Estado, da Despesa Pública e da Receita Pública

Muito se tem debatido ultimamente sobre a Reforma do Estado e sobre a redução da Despesa Pública. Na realidade a redução do défice orçamental é uma inevitabilidade para garantir a sustentabilidade das finanças públicas sendo que uma consolidação excessiva terá um efeito recessivo na economia e poderá ser contraproducente. Desde 2011 que Portugal está sujeito a um programa de ajustamento orçamental em que os credores são a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional. Há já alguma evidência empírica, que merece ser estudado sobre o impacto desse programa. Mas há também questões estruturais de finanças públicas que têm já mais anos e que devem ser analisadas.

2.1.1. As alterações na despesa pública (2010-2012): uma visão global

O objectivo deste ensaio é o de analisar como evoluiu a estrutura da despesa pública em Portugal nos últimos três anos numa perspectiva global das administrações públicas e em relação a cada um dos subsectores. Que subsector (Estado, FSA, etc.) ganhou peso e porquê? O aluno deverá realizar a consolidação da despesa em cada um dos subsectores, identificar as principais alterações na classificação económica da despesa e tentar explicar essas alterações.

2.1.2. As alterações na receita pública (2010-2013): uma visão global e comparada

Muito se fala sobre estrutura fiscal, aumento de impostos mas também aqui existe pouca análise empírica. O objectivo deste ensaio é responder a algumas questões. Desde logo como se situa Portugal em relação aos restantes países europeus em termos de nível de fiscalidade? E em termos de estrutura fiscal (peso dos impostos directos e CSS relativamente aos indirectos)? Será que o OE 2013 altera a estrutura fiscal em direcção à média da União Europeia? Se sim que impacto se espera que poderá ter na equidade?

2.1.3. A evolução das finanças públicas (2007-2012): “à crise o que é da crise”

O período 2007-2012 abarca vários anos de recessão, uma crise internacional (que ainda perdura) e 3 governos constitucionais. É importante perceber a evolução das finanças públicas neste período, distinguindo as políticas discricionárias dos governos, do efeito dos estabilizadores automáticos e da evolução dos juros da dívida. Com a utilização dos principais saldos orçamentais, da evolução da dívida e dos factores subjacentes à sua variação convém responder a várias questões. Como tem evoluído a situação orçamental portuguesa? O que tem contribuído para o aumento da dívida? Que progressos tem havido recentemente na consolidação orçamental? Devem-se a medidas extraordinárias?

2.1.2. O impacto do Sector Público Empresarial (reclassificado): 2007-2012

Uma das consequências da vinda da *troika* a Portugal foi a explicitação no OE das empresas públicas reclassificadas no perímetro das administrações públicas (em contabilidade nacional), isto é das empresas públicas não mercantis. Mas mesmo antes de estarem formalmente inseridas havia fluxos financeiros entre o OE e o SPE. O objectivo deste trabalho é essencialmente o de perceber em que medida o SPE tem contribuído para o défice orçamental.

2.2 Estrutura das Administrações Públicas e Descentralização.

Um importante problema considerado no âmbito da teoria do federalismo orçamental é o problema do desenho institucional, isto é o da estrutura da administração central (directa e indirecta) e das relações entre administração central e local. Que competências deverão permanecer na administração central e quais as que deverão ser *descentralizadas* para municípios, e quais as que devem ser *desconcentradas*.

Por desenho institucional referimo-nos ao tipo e características de instituições que operam no sector local. Ainda há relativamente pouco tempo a problemática da regionalização esteve na ordem do dia. Que consequências adviriam da criação das regiões administrativas no continente? Que consequências advêm da sua não criação? Que papéis podem e devem desempenhar as associações de municípios, nomeadamente em investimentos inter-municipais utilizando fundos do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN)? O que se espera que resulte das negociações voluntárias

entre municípios? Que funções podem desempenhar as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto? Terá sentido criar “distritos especiais”?

A estrutura institucional das administrações públicas é essencial e prévia a equacionar-se a problemática das competências e dos recursos de cada entidade. A Lei de Finanças Locais (Lei 2/2007) criou um Fundo Social Municipal para financiar competências actuais na educação e futuras na educação, saúde e acção social. A Proposta de Lei em discussão na A.R. de revisão desta Lei (Abril 2012) mantém o FSM. Esta transferência de competências deverá ser acompanhada pela avaliação das necessidades de despesas e dos recursos associados para os financiar. Existe, contudo, um debate acerca dos custos destas competências que interessa clarificar. Aqui várias questões se colocam: deve caminhar-se no sentido da descentralização política ou da desconcentração administrativa? Por exemplo, no campo da educação há a opção da descentralização para municípios ou desconcentração para agrupamentos de escolas.

2.3 Administração Central e Segurança Social

Três áreas sectoriais importantes para a variação da despesa pública é a da segurança social, a da saúde e a da educação. O objectivos destes ensaios sectoriais é de perceber como tem evoluído a despesa pública nestes sectores, e também a receita no caso da segurança social. Importância especial deve ser dada aos gastos com pessoal e na despesa não pessoal à repartição da despesa. O período considerado em todas as análises deverá ser 2007-2012. O Relatório do FMI dá pistas alternativas de como se poderá operar redução da despesa nestes sectores. Depois da análise empírica sobre um sector, dever-se-á discutir criticamente as propostas do FMI de redução da Despesa e o seu provável impacto no défice e na eficiência e na equidade.

2.3.1. A Segurança Social: a Despesa

2.3.2. A Segurança Social: a Receita

2.3.3. A saúde

2.3.4. A educação

2.3.5. Os F.S.A.

É ao nível dos fundos e serviços autónomos que a despesa pública mais tem crescido. Sem controlo da despesa nos FSA, não há controlo da despesa pública. Mas geralmente os FSA, não só no seu acto de criação, como em outra legislação que regula o seu financiamento estão “bloqueados”, isto é, é difícil alterar a despesa sem alterar algum tipo de legislação que lhe consigna receitas. É pois importante analisar, a razão de ser do referido FSA, as atribuições e competências que tem, se tem indicadores de actividade, se existem regras definidas na legislação que determinam o seu orçamento, se ele é adequado, ou se poderia ser reduzido e em que montantes. Isto exige obviamente uma avaliação de legislação e orçamentos de 2 ou 3 anos bem como plano de actividades.

Segue-se a lista dos FSA (incluindo empresas públicas reclassificadas no perímetro das administrações públicas) com maior despesa pública em 2012 (orçamentada). Em baixo

MAPA V RECEITAS DOS SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS, POR CLASSIFICAÇÃO ORGANICA, COM ESPECIFICAÇÃO DAS RECEITAS GLOBAIS DE CADA SERVIÇO E FUNDO
ANO ECONÓMICO DE 2012

Ministério

rio	DESIGNAÇÃO	EUROS
3	CAIXA-GERAL DE APOSENTAÇÕES I. P.	8.969.158.920
3	FUNDO DE REGULARIZAÇÃO DA DIVIDA PUBLICA	4.549.000.000
10	ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DO SISTEMA DE SAUDE, I.P.	4.122.708.059
8	ESTRADAS DE PORTUGAL, S.A.	1.808.950.157
10	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE SAUDE DE LISBOA E VALE DO TEJO, I.P.	1.353.388.098
10	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE SAUDE DO NORTE, I.P.	1.231.877.631
9	INSTITUTO DE FINANCIAMENTO DA AGRICULTURA E PESCAS, I.P.	1.038.053.903
8	REDE FERROVIARIA NACIONAL - REFER, EPE	965.956.661
8	INSTITUTO DO EMPREGO E DA FORMAÇÃO PROFISSIONAL IP	935.143.674

8	METROPOLITANO DE LISBOA, S.A.	860.568.761
2	RADIO E TELEVISAO DE PORTUGAL, SA	661.815.890
10	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE SAÚDE DO CENTRO, I.P.	591.165.261
7	INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA E DE INFRA-ESTRUTURAS DA JUSTIÇA, I.P.	521.538.035
11	PARQUE ESCOLAR - E.P.E.	509.155.048
8	INSTITUTO DE APOIO ÀS PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS E A INOVAÇÃO IP	426.838.745
8	METRO DO PORTO, S.A.	399.046.278
11	FUNDAÇÃO PARA A CIÊNCIA E TECNOLOGIA, I.P.	394.565.754
8	INSTITUTO DE TURISMO DE PORTUGAL IP	271.077.675
9	INSTITUTO DA HABITAÇÃO E DA REABILITAÇÃO URBANA	256.221.286
3	PARVALOREM, S.A	243.976.000
12	SANTA CASA DA MISERICORDIA DE LISBOA, IP	237.975.000
11	UNIVERSIDADE DO PORTO - FUNDAÇÃO PÚBLICA	217.241.694
3	FUNDO DE ACIDENTES DE TRABALHO	203.614.685
3	FUNDO DE GARANTIA AUTOMOVEL	197.417.840
11	GABINETE DE GESTÃO FINANCEIRA	159.361.331
10	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE SAUDE DO ALENTEJO, I.P.	155.621.465
10	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE SAUDE DO ALGARVE, I.P.	150.662.950
3	FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO TRIBUTARIO	142.110.000
6	AUTORIDADE NACIONAL DE PROTECÇÃO CIVIL	127.042.371
11	UNIVERSIDADE DE COIMBRA	124.070.385
11	UNIVERSIDADE DE AVEIRO - FUNDAÇÃO PÚBLICA	99.719.567
3	PARUPS, S.A	92.875.000
11	UNIVERSIDADE DO MINHO	86.390.972
11	UTL - INSTITUTO SUPERIOR TÉCNICO	85.484.181
10	INSTITUTO NACIONAL DE EMERGENCIA MEDICA, I.P.	84.940.000
1	ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA - ORÇAMENTO PRIVATIVO	83.502.649
8	AUTORIDADE NACIONAL DAS COMUNICAÇÕES - ICP	75.937.200
10	INSTITUTO PORTUGUES DE SANGUE	74.985.038
9	FUNDO PORTUGUES DE CARBONO	63.569.636
8	INSTITUTO DA MOBILIDADE E DOS TRANSPORTES TERRESTRES	62.496.100
2	INSTITUTO DO DESPORTO DE PORTUGAL- IP - ORÇ. PRIVATIVO	59.095.744
8	INSTITUTO NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL	57.976.181
10	INFARMED - AUTORIDADE NAC. DO MEDICAMENTO E PROD. DE SAUDE, I.P.	51.150.000
11	UNIVERSIDADE DO ALGARVE	48.633.325
8	INSTITUTO PORTUARIO E DOS TRANSPORTES MARITIMOS	48.030.502
11	UNIVERSIDADE DE ÉVORA	46.671.247
5	INSTITUTO DE ACÇÃO SOCIAL DAS FORCAS ARMADAS	46.381.438
9	POLIS LITORAL RIA DE AVEIRO, SA	44.917.012
6	EMPRESA DE MEIOS AEREOS, SA	44.908.564
11	INSTITUTO POLITÉCNICO DO PORTO	44.296.242
10	CENTRO HOSPITALAR DO OESTE NORTE	42.986.852

5	MANUTENÇÃO MILITAR	42.500.000
11	INSTITUTO POLITÉCNICO DE LEIRIA	42.257.393
12	CASA PIA DE LISBOA, IP	40.846.193
9	INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS BIOLÓGICOS, I.P.	40.720.931
11	UNIVERSIDADE DE TRÁS-OS-MONTES E ALTO DOURO	38.576.549
11	UNL - FACULDADE DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA	38.267.436
3	INSTITUTO DE GESTÃO DA TESOUREARIA E DO CRÉDITO PÚBLICO I.P.	37.438.601
9	POLIS LITORAL RIA FORMOSA, SA	35.313.452
9	POLIS LITORAL NORTE, SA	34.831.285
11	UNIVERSIDADE DA BEIRA INTERIOR	33.840.482
11	INSTITUTO POLITÉCNICO DE COIMBRA	33.700.774
11	INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA	33.355.574
10	INSTITUTO NACIONAL DE SAÚDE DR. RICARDO JORGE I.P.	32.620.743
4	INSTITUTO CAMOES, IP	32.355.397
2	AGENCIA PARA A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, I.P. - ORÇ. PRIVATIVO	32.276.203
12	INSTITUTO DE GESTÃO DO FUNDO SOCIAL EUROPEU, IP.-FUNC.	32.179.023
10	CENTRO HOSPITALAR DE TORRES VEDRAS	30.802.300
8	LABORATÓRIO NACIONAL DE ENGENHARIA CIVIL	30.286.000
10	CENTRO HOSPITALAR PSQUIÁTRICO DE LISBOA	29.677.480
5	ARSENAL DO ALFEITE, SA	29.435.312
3	GERAP EMPRESA DE GESTÃO PARTILHADA DE RECURSOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA,	28.713.880
11	UL - FACULDADE DE CIÊNCIAS	28.304.767
11	ISCTE - INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE LISBOA - FUNDAÇÃO PÚBLICA	27.963.527
7	INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL, I.P.	26.937.072
11	INSTITUTO POLITÉCNICO BRAGANÇA	25.278.725
5	LABORATÓRIO MILITAR DE PRODUTOS QUÍMICOS E FARMACÊUTICOS	25.010.000
9	COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO NORTE	24.747.529
2	FUNDO DE FOMENTO CULTURAL	24.417.915
3	COMISSÃO DO MERCADO DE VALORES MOBILIÁRIOS	24.288.153
10	MATERNIDADE DR. ALFREDO DA COSTA	24.226.562
11	INSTITUTO POLITÉCNICO DE SETÚBAL	23.757.763
8	LABORATÓRIO NACIONAL DE ENERGIA E GEOLOGIA IP	23.423.439
11	UL - REITORIA	22.784.673
11	INSTITUTO POLITÉCNICO DE VISEU	22.722.473
11	UNIVERSIDADE DOS AÇORES	22.176.890
4	FUNDO PARA AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS, IP	22.000.000
11	INSTITUTO SUPERIOR DE ENGENHARIA DE LISBOA	21.879.578
9	INSTITUTO DA CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E DA BIODIVERSIDADE	21.328.491
11	UNL - FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS	20.130.817

11	INSTITUTO SUPERIOR DE ENGENHARIA DO PORTO	19.523.956
11	INSTITUTO POLITÉCNICO DE CASTELO BRANCO	19.483.650
11	INSTITUTO POLITÉCNICO DE VIANA DO CASTELO	19.451.067
3	INSTITUTO DE SEGUROS DE PORTUGAL	18.812.100
11	INSTITUTO POLITECNICO DE SANTARÉM	18.580.132
5	OFICINAS GERAIS DE FARDAMENTO E EQUIPAMENTO	18.284.835
7	INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL,I.P.	17.850.870
2	OPART - ORGANISMO DE PRODUÇÃO ARTISTICA, EPE	17.726.622
6	SERVIÇOS SOCIAIS DA G.N.R.	17.560.269
9	POLIS LITORAL SUDOESTE-SOC. PARA A REQ. E VALOR DO SUD ALENTEJANO E C	17.321.178
2	INSTITUTO DOS MUSEUS E DA CONSERVAÇÃO,I.P.	17.199.893
9	FUNDO DE PROTECÇÃO DOS RECURSOS HIDRICOS	17.000.000
8	ENATUR - EMPRESA NACIONAL DE TURISMO, S.A.	16.770.443
1	PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA - ORÇAMENTO PRIVATIVO	16.341.010
11	UTL - INSTITUTO SUPERIOR DE AGRONOMIA	15.895.865
11	INSTITUTO POLITÉCNICO DE BEJA	15.532.928

2.4 Administração Regional

Aqui o tópico essencial é a análise comparativa do artigo constitucional que atribui às regiões autónomas a totalidade das receitas nelas geradas e cobradas. Como é nos outros países? O outro tópico relacionado é de onde deverá sair a parcela de IRS (até 5%) a que os municípios têm direito? No fundo trata-se de analisar a arquitectura financeira implícita na CRP e na LFL.

2.5 Administração Local

2.5.1 Provisão pública versus provisão privada: preços, tarifas e taxas

Uma distinção importante no que toca ao fornecimento de bens e serviços locais é a de saber se a *produção* deverá ser pública, privada ou uma parceria público-privada. No primeiro caso poderemos ter produção directamente pelos serviços municipais (Câmara), produção através de serviços municipalizados autónomos da câmara (os SMAS), através de empresa municipais (EM), intermunicipais (EIM) ou sociedades

anónimas (SA) de capitais total ou maioritariamente públicos. No caso de SA com capital público ele pode ser só do município (ex. Águas de Cascais SA), ou do Estado (maioritário) com participação dos municípios (caso dos sistemas multimunicipais de água “em alta”, saneamento e resíduos das empresas do Grupo Águas de Portugal).

Independentemente da produção ser pública ou privada existe o problema da *provisão* (ou forma de fornecimento) ser pública, ou seja a preço nulo (ou quase) para o utilizador, ou privada, isto é a preços de mercado. O problema que aqui se coloca é pois sobretudo um problema de preço. Trata-se pois aqui de analisar os problemas associados à forma de provisão de bens e serviços locais e às políticas de preços, taxas e tarifas praticadas quer pelos municípios, serviços municipalizados ou empresas municipais. As recentemente aprovadas Lei quadro das taxas municipais e Lei das Finanças Locais, e o regulamento tarifário sugerido de forma indicativa pela entidade reguladora (ERSAR) devem levar necessariamente a uma reavaliação de muitos preços e taxas municipais.

2.5.2 As taxas municipais

Ao abrigo da nova legislação as taxas municipais deveriam, ao ser actualizadas ou criadas novas, ser revistas e fundamentadas de acordo com uma justificação económico-financeira. Em que medida a revisão de taxas num dado município obedece aos critérios estabelecidos na lei? Que disparidades existem entre as taxas praticadas em diferentes municípios, e qual a potencial justificação para essas disparidades (diferenças de custo, razões políticas, outras)?

2.5.3 As tarifas de água

Há municípios que não cumprem a recomendação tarifária da entidade reguladora (ERSAR ex-IRAR). Irão adoptá-la? Que instrumentos, para além da persuasão, podem ser utilizados para municípios alterarem tarifários manifestamente desadequados (como o tarifário progressivo integral)? Como implementar tarifários sociais previstos nessa recomendação?

2.5.4 As tarifas de saneamento e resíduos

À falta de melhor e mais expedito processo, as tarifas de saneamento e de resíduos são frequentemente uma percentagem do consumo da água. Quais as vantagens e desvantagens deste método de cálculo? Como respondem aos critérios de eficiência e equidade? Que outros métodos de determinação das tarifas estão disponíveis e quais as suas vantagens e inconvenientes?

2.5.5 O modelo de governação: as concessões a privados

Em certos casos o serviço de fornecimento de água foi concessionada a privados. Como se justificam diferenças de tarifários em que a entidade responsável é pública (por ex, SMAS) e é privado? Os contratos de concessão acautelaram devidamente os interesses dos munícipes de médio prazo? Respeitam os tarifários em vigor a recomendação tarifária do ERSAR?

2.5.6 Decisões públicas: preferências de cidadãos?

Em que medida as preferências dos cidadãos são relevantes, ainda que marginalmente, para se compreender as decisões públicas locais?

Os cidadãos podem manifestar as suas preferências quer através do voto em eleições periódicas, ou em referendos locais (pouco usados em Portugal) quer através de mecanismos mais informais (artigos de opinião, cartas) quer participando em audições públicas ou outros fóruns de debate público.

Neste sentido algumas teorias tentam explicar as decisões de despesa pública local como função das características do votante mediano de cada jurisdição. Serão tais teorias, baseadas na *procura* por bens públicos locais, explicativas do caso português? Outras teorias apontam para a necessidade de deliberação pública sobre as medidas de política para se compreender aquilo que efectivamente serve o interesse público. Que canais e espaços de discussão pública existem para avaliar as preferências dos cidadãos?

Por outro lado, os municípios portugueses têm agora opções quanto a maiores ou menores receitas fiscais (IMI, Derrama e IRS) e quanto à composição dessa receita. Será que consideram a opção entre mais receita e mais despesa ou menos receita e

menos despesa? Existe, ao nível local, uma noção, mesmo que implícita, de “preço-fiscal” dos bens e serviços públicos fornecidos?

Por fim, ao elaborar-se um plano de desenvolvimento estratégico municipal deveria tomar-se em consideração as projecções demográficas e socio-económicas da população, bem como as elasticidades-rendimento da procura e as elasticidades-preço da procura de bens públicos locais, isto é, quais as variações expectáveis a médio prazo, nos rendimentos dos munícipes, nas suas preferências e/ou no “preço-fiscal” ou “custo-fiscal” desses bens. Será que estes elementos são tomados em consideração pelos autarcas ao discutirem as opções estratégicas?

2.5.7 Decisões públicas: grupos de interesse?

Outro tipo de explicações para as decisões públicas locais tem a ver menos com o voto e mais com a acção de grupos de interesse local junto de executivos camarários e da administração local. Do ponto de vista da análise positiva colocam-se algumas questões relevantes: Que tipo de grupos se espera que se organizem? Quais os que se prevê que sejam mais activos? Que tipo de influência se espera que tenham?

Um outro tipo de problemas relevantes mais do âmbito de análise normativa tem a ver com o tipo de apoios que se espera desejável que os municípios dêem a grupos de interesse público local. O problema pode ser posto nos seguintes termos: na medida em que esses grupos desempenhem funções que são complementares das competências dos municípios deverão ser apoiados, mas um apoio excessivo pode levar a que se perca a natureza de interesse público. Qual o montante do subsídio óptimo a associações e agremiações colectivas? Como decidir que grupos apoiar?

2.4.7 Decisões públicas: perspectivas do lado da oferta

A ideia que as decisões públicas são norteadas pelas preferências dos cidadãos ou pela satisfação de certos grupos de interesse, são explicações sobretudo pelo lado da procura. Há, contudo, diversos autores que se colocam numa perspectiva inteiramente diferente de que são as condições da oferta que são determinantes. Dois modelos clássicos são a teoria do incrementalismo de Aaron Wildavsky (a despesa deste ano é x % mais do que a do ano anterior) ou a teoria da burocracia de Niskanen (a despesa

aumenta até que custo *total* iguale o benefício *total* e não marginal como seria o óptimo). Neste caso, são os processos orçamentais e as suas regras que acabam por determinar em grande parte as decisões locais e não tanto as preferências dos cidadãos.

É pois fundamental compreender as restrições que se colocam ao processo de orçamentação e de execução orçamental e as várias formas e técnicas de orçamentação algumas das quais permitiriam passar de um eventual modelo baseado exclusivamente

2.4.8 O financiamento local: que reforma?

Os impostos locais, em particular o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), o Imposto Municipal sobre Transacções Onerosas de Imóveis (IMT) e a derrama, têm um peso considerável no financiamento local, sobretudo em municípios urbanos. As taxas têm também aí um peso significativo. As assembleias municipais podem atribuir isenções fiscais, escolher a taxa de derrama, escolher as taxas de IMI. A transparência da política fiscal em relação aos municípios deveria ser a regra.

2.4.8.1 O IMI

A reforma da tributação do Património, levou a novos critérios de avaliação do património bem como à atribuição às Câmaras Municipais de um conjunto de benefícios fiscais. Que incentivos estão incorporados nesses critérios de avaliação e que efeitos terão ao nível do comportamento dos agentes económicos? De que modo deverão as Câmaras utilizar os benefícios fiscais que têm à sua disposição? Será que a nova Lei das Finanças Locais (PPL 122/12) introduz alguma alteração significativa?

2.4.8.2 A derrama, o IRC e os benefícios fiscais

A tributação local das empresas é feita através da *derrama* (Lei 2/2007) sobre o lucro tributável das empresas, podendo haver isenção de derrama ou aplicação de uma taxa máxima de 1,5%. Inicialmente as taxas de IRC eram mais baixas para as regiões do interior, mas recentemente essa distinção foi suprimida. A par da nova proposta de Lei de Finanças Locais existe uma Comissão a estudar a reforma do IRC tendo vindo a lume na imprensa a ideia de supressão das derramas. Que argumentos podem justificar a existência da derrama e da sua supressão? Em que medida o comportamento dos municípios é racional do ponto de vista económico, racional do ponto de vista político

ou irracional? Que efeitos poderão ter os benefícios e incentivos fiscais na localização das empresas?

2.4.8.3 O IRS

Os municípios têm agora a possibilidade de terem como receita até 5% da colecta de IRS dos respectivos municípios ou de determinarem uma percentagem x (entre 0 e 5%) que é receita do município e o remanescente $((1-x)\%)$ será uma dedução à colecta do município. Em que medida a deliberação sobre esse x , reflecte as condições financeiras do município e as opções estratégicas, nomeadamente em relação à atractibilidade de residentes, tendo em conta uma competição fiscal inter-municipal? Em que medida o comportamento dos municípios vizinhos é relevante na escolha dessa taxa? Em que medida a proximidade de eleições afecta a escolha dessa taxa?

2.2.6.4 A transparência da política fiscal local

De acordo com a Lei das Finanças Locais, os municípios deveriam revelar, na sua página da Internet, as taxas de impostos locais que praticam, bem como os tarifários de água, saneamento e resíduos, relatórios e contas, etc. Em que medida os municípios portugueses estão em cumprimento da lei? Que incentivos poderiam estar contemplados na lei para aumentar os graus de cumprimento?

Readings

Amaral, Diogo Freitas (1994), *Curso de Direito Administrativo, Vol. 1, 2ª Edição*, (Coimbra: Almedina Editora);

APDR, 2000, Economia Pública Regional e Local, *Actas do 1º Encontro Ibérico, Apdr-Aecr*,

Besley, Timothy & Coate, Stephen (2003), “Centralized versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economic Approach”, *Journal of Public Economics*, 87: 2611 – 2637;

Boadway, Robin & Shah, Anwar, Editors (2007), *Intergovernmental Fiscal Transfers, Principles and Practice, Public Sector Governance and Accountability Series*, The World Bank, Washington, DC;

Boadway, Robin (2007), “Grants in a Federal Economy: A Conceptual Perspective”, In Boadway, Robin & Shah, Anwar, Editors (2007), *Intergovernmental Fiscal*

Transfers, Principles and Practice, Public Sector Governance and Accountability Series, The World Bank, Washington, DC, pp. 55-74;

Costa, José S. (1995) “Uma proposta de metodologia de revisão da tabela de taxas dos municípios portugueses”, *Revista de Administração Local*, nº146

Costa, José S. (coord.) (2002) – *Compêndio de Economia Regional*, edição da APDR. Coimbra.

Ellickson, R. (1973) “Suburban Growth Controls: an Economic and Legal Analysis”, *Journal of Law and Economics*

Gamkhar, Shama & Shah, Anwar (2007), “The Impact of Intergovernmental Fiscal Transfers: a Synthesis of the Conceptual and Empirical Literature”, In Boadway, Robin & Shah, Anwar, Editors (2007), *Intergovernmental Fiscal Transfers, Principles and Practice, Public Sector Governance and Accountability Series*, The World Bank, Washington, DC, pp.225 -258;

Inman, Robert P. & Rubinfeld, Daniel L. (2005), “Federalism and the Democratic Transition: Lessons from South Africa”, *The Democratic Transition and Economic Growth*, Vol. 95, 2: 39 – 43;

Mieszkowsky, P. e Zodrow, G. "Taxation and the Tiebout Model", *Journal of Economic Literature* p. 1098-146, 1989

Moreno, C. (2010) *Como o Estado Gasta o Nosso Dinheiro*, Caderno (Leya)

Mourão, Paulo Reis (2005), “Que Critérios Redistributivos na Lei das Finanças Locais?”, WP, Núcleo de Investigação da Universidade do Minho;

Oates, W. (ed.) 1998, *The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance*, Edward Elgar

Oates, Wallace E. & Bradford, David F. (1971a), “Towards a Predictive Theory of Intergovernmental Grants”, *The American Economic Review*, Vol. 61, 2: 440 -448;

Oates, Wallace E. & Bradford, David F. (1971b), “The Analysis of Revenue Sharing in a New Approach to Collective Fiscal Decisions”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 85, 3: 416-439;

Oates, Wallace E. (1997), “On the Welfare Gains from Fiscal Decentralization”, *Journal of Public Finance and Public Choice*, 2-3: 83-92;

Oates, Wallace E. (1999), “An Essay on Fiscal Federalism”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, 3: 1120-1149;

Oates, Wallace E. (2005), “Toward a Second – Generation Theory of Fiscal Federalism”, *International Tax and Public Finance*, 12: 349-373;

Pereira, Paulo Trigo (1996), "A Politico-economic Approach to Intergovernmental Lump-sum Grants", *Public Choice*, 88, pg. 185-201

Pereira, Paulo Trigo (1998), *Regionalização, Finanças Locais e Desenvolvimento*, ed. Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, Lisboa

Pereira, Paulo Trigo & Silva, João Andrade e (2008) “Intergovernmental Rules, the “golden rule” of public finance and local expenditures” WP ISEG/UECE

- Pereira, Paulo Trigo & Silva, João Andrade e (2001), “Subvenções para os Municípios: Um Novo Modelo de Equilíbrio Financeiro”, *Notas Económicas*;
- Program”, In Boadway, Robin & Shah, Anwar, Editors (2007), *Intergovernmental Fiscal Transfers, Principles and Practice, Public Sector Governance and Accountability Series*, The World Bank, Washington, DC, pp. 397-422;
- Prud’Homme, Rémy (2003), “Fiscal Decentralisation in Africa: A Framework for Considering Reform”, *Public Administration and Development*, 23: 17-27;
- Rattso, J. (ed.), 1998 *Fiscal Federalism and State-Local Finance: the Scandinavian Perspective*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 1998
- Reschovsky, Andrew (2007), “Compensating Local Governments for Differences in Expenditure Needs in a Horizontal Fiscal Equalization
- Rodden, Jonathan (2002), “The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World”, *American Journal of Political Science*, Vol. 46, 3: 670-687;
- Rubinfeld, Daniel L. (2001), “Structuring Intergovernmental Grants to Local Governments: Lessons from South Africa”, *Constitutional Political Economy*, 12: 173-187;
- Santos, A. (2010) *Finanças Públicas*, INA Editora, Oeiras.
- Shah, Anwar & Shah, Sana (2006), “The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments”, In Shah, Anwar, Editor (2006), *Local Governance in Developing Countries, Public Sector Governance and Accountability Series*, The World Bank, Washington, DC, pp. 1- 46;
- Shah, Anwar (2005), “A Framework for Evaluating Alternate Institutional Arrangements for Fiscal Equalization Transfers”, WP N° 3785, *World Bank Policy Research*;
- Soderstrom, L. 1998, “Fiscal Federalism: the Nordic Way” in Rattso, J. (ed.) *Fiscal Federalism and State-Local Finance: the Scandinavian Perspective*
- Spahn, Paul Bernd (2007), “Equity and Efficiency aspects of Interagency Transfers in a Multigovernment Framework”, In Boadway, Robin & Shah, Anwar, Editors (2007), *Intergovernmental Fiscal Transfers, Principles and Practice, Public Sector Governance and Accountability Series*, The World Bank, Washington, DC, pp. 75-106;
- Tiebout, C., 1956 "A pure theory of local expenditures" *Journal of Political Economy*, 64, 416-24, 1956
- Vasques, S. 2008 *Regime das Taxas Locais: Introdução e Comentário*, edições Almedina, Coimbra
- Veiga, Linda Gonçalves & Pinho, Maria Manuel (2007), “The Political Economy of Intergovernmental Grants: Evidence from a Maturing Democracy”, *Public Choice*, 133: 457-477;
- Vigneault, Marianne (2007), “Grants and Soft Budget Constraints”, In Boadway, Robin & Shah, Anwar, Editors (2007), *Intergovernmental Fiscal Transfers, Principles and Practice, Public Sector Governance and Accountability Series*, The World Bank, Washington, DC, pp. 133-172;

Wildasin, David E. (2009), "Intergovernmental Transfers to Local Governments",
WP N°11, *Institute for Federalism & Intergovernmental Relations*;