



## Finanças Públicas: Estado e Autarquias Locais Aula T8

- **6. Preços, Tarifas e Taxas**
  - **6.1 Taxas e preços (introdução).**
    - 6.1.1 Clarificações conceptuais: a abordagem económica de taxas e preços (introd.).
    - 6.1.2 O caso português: a evidência empírica.
  - **6.2 A teoria económica das taxas e preços/tarifas**
    - 6.2.1 A repartição dos custos de acesso (capital).
    - 6.2.2 A repartição dos custos operacionais (correntes).
    - 6.2.3 A afectação dos custos de congestionamento.
    - 6.2.4 Tarifas e preços em monopólio natural.
    - 6.2.5 A discriminação de preços.



## Bibliografia

### ■ Obrigatória:

- Ronald Fischer, State and Local Public Finance  
Cap. 8, pg. 174 a 186
- **Complementar:**
- Sérgio Vasques, Regime das Taxas Locais- Introdução e Comentário
- Lei 53-E/2006 de 29 de Dezembro (Aprova o regime Geral das taxas das autarquias locais)
- Lei 73/2013 de 3 de Setembro (Nova Lei das Finanças Locais)
- Lei 10/2014 Aprova os Estatutos da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos
- ERSAR (2014) Regulamento Tarifário do Serviço de Gestão dos Resíduos Urbanos.



## Conceitos a Reter

- Taxas, preços e impostos: abordagem económica
- Taxas de disponibilidade
- Taxas de utilização
- Taxas de congestionamento
- Monopólio natural: tarifas únicas e duplas
- Discriminação de preços (tipo 1, 2 e 3)



## A abordagem económica (introd.)

Do ponto de vista económico **impostos, taxas, tarifas ou preços** são instrumentos de políticas públicas.

- *A visão tradicional (mais influenciada pelo direito):*
  - são fontes de receita
  - devem ser justas
- *A visão moderna (mais influenciada pela economia):*
  - são fontes de receita
  - devem ser eficientes (taxas)
  - devem ser equitativas.
  - servem para cumprir objectivos de políticas públicas.



## A abordagem económica (introd.)

Numa perspectiva económica a principal diferença é entre **impostos** de um lado e **taxas, e tarifas ou preços** por outro.

- Os **impostos** são, coercivos, de carácter unilateral e definitivo. Têm por vezes por base o princípio da capacidade contributiva (e não o princípio do benefício)
- As **taxas, tarifas ou preços** são geralmente, voluntários, de carácter bilateral. Têm geralmente por base o princípio do benefício e fundamentam-se sobretudo em critérios de eficiência na afectação de recursos e técnica.



## O caso português: **legislação** e evidência empírica

A **Lei das Finanças Locais** (Lei 73/2013 de 3 de Setembro) estabelece que:

### **Artº 20º Taxas dos Municípios**

- 1- Os municípios podem criar **taxas** nos termos do regime geral das taxas das autarquias locais.
- 2- A criação de taxas pelos municípios está subordinada ao **princípio da equivalência jurídica**, da justa repartição dos encargos públicos e da publicidade.

### **Artº 21º Preços**

- 1—**Os preços** e demais instrumentos de remuneração a fixar pelos municípios relativos aos serviços prestados e aos bens fornecidos em gestão directa pelas unidades orgânicas municipais ou pelos serviços municipalizados **não devem ser inferiores aos custos directa e indirectamente suportados** com a prestação desses serviços e com o fornecimento desses bens.



## O caso português: **legislação** e evidência empírica

### **Artº 21º Preços (cont.)**

2—Para efeitos do disposto no número anterior, os **custos suportados** são medidos *em situação de eficiência produtiva* e, quando aplicável, de acordo com as normas do regulamento tarifário em vigor.

3—Os preços e demais instrumentos de remuneração a cobrar pelos municípios respeitam, designadamente, às actividades de exploração de sistemas municipais ou intermunicipais de:

- a) Abastecimento público de água;
- b) Saneamento de águas residuais;
- c) Gestão de resíduos sólidos;
- d) Transportes colectivos de pessoas e mercadorias;
- e) Distribuição de energia eléctrica em baixa tensão.

Com a



## O caso português: **legislação** e evidência empírica

Por seu lado a **Lei 53-E 2006 de 29 de Dezembro** estabelece o quadro normativo de base para as taxas das autarquias locais.

### **“Artº 3º Taxas das autarquias locais**

As taxas das autarquias locais são tributos que assentam na *prestação concreta de um serviço público local*, na *utilização privada de bens do domínio público e privado* das autarquias locais ou na *remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares*, quando tal seja atribuição das autarquias locais, nos termos da lei.”



## O caso português: **legislação** e evidência empírica

Por seu lado a **Lei 53-E 2006**

- **“Artigo 4.º Princípio da equivalência jurídica**

1—O valor das taxas das autarquias locais é fixado de acordo com o **princípio da proporcionalidade** e não deve ultrapassar o **custo** da actividade pública local ou o **benefício** auferido pelo particular.

2—O valor das taxas, *respeitando a necessária proporcionalidade*, pode ser fixado com base em **critérios de desincentivo** à prática de certos actos ou operações.”

Nota1: A leitura económica de 1) é pois que a taxa é igual ou menor, ao custo da actividade pública (ou do benefício para particular) e que pode servir para distorcer intencionalmente o comportamento dos agentes económicos.

Nota2: A leitura económica de 2) é que o valor definido em 1) pode ser majorado.



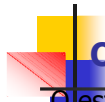
## O caso português: **legislação** e evidência empírica

### **Lei 53-E 2006 (cont.)**

- **Artigo 5º Princípio da justa repartição dos encargos públicos**

1—A criação de taxas pelas autarquias locais respeita o princípio da **prosecução do interesse público local** e visa a satisfação das necessidades financeiras das autarquias locais e a **promoção de finalidades sociais** e de qualificação urbanística, territorial e ambiental.

2—As autarquias locais podem criar taxas para financiamento de utilidades geradas pela realização de despesa pública local, *quando desta resultem utilidades **divisíveis que beneficiem um grupo certo e determinado de sujeitos***, independentemente da sua vontade.



## O caso português: legislação e evidência empírica

O estudo empírico das taxas e tarifas/preços exige algumas cautelas pois:

### 1- Na óptica da classificação económica (contabilidade pública do sub-sector administração local) elas aparecem em três rubricas distintas:

- i) 02.02.06 **Impostos Indirectos** específicos das autarquias locais (mercados e feiras, loteamento e obras, ocupação da via pública) - *Empresas*

- ii) 04.01.23 **Taxas Específicas das Autarquias Locais** (mercados e feiras, loteamento e obras, ocupação da via pública) – *Particulares*

*Nota1: "No grupo das "taxas" inclui-se os pagamentos em contrapartida da emissão de licenças e da prestação de serviços, nos termos da lei, não havendo qualquer relação de valor entre os aludidos pagamentos e o custo dos serviços prestados."*

iii) 07.02.09 **Vendas de bens e serviços correntes** (saneamento, resíduos sólidos.

*Nota2: As receitas enquadráveis neste sub-capítulo estão subjacentes preços que correspondem a valores sensivelmente idênticos aos custos de produção dos bens ou serviços vendidos.*

### 2 – Caso o serviço seja fornecido por entidade terceira (fora da Adm Local) não aparece como receita.



## O caso português: legislação e evidência empírica

<b>01 Impostos directos</b>	Impostos directos (MI, IMT, IUC e Derrama)	2112,4
	Outros impostos directos	1,2
	Subtotal	<b>2113,6</b>
<b>02 Impostos indirectos</b>	02.02.06.02 Loteamentos e obras	49,6
	Outros impostos indirectos	84,6
	Subtotal	<b>134,1</b>
<b>04.01 Taxas</b>	04.01.23.02 Loteamentos e obras	62,4
	Outras taxas	142,7
	Subtotal	<b>205,1</b>
<b>Total receitas (Impostos e taxas) 2011</b>		<b>2452,9</b>



## Os "impostos" indirectos

Mercados e feiras
Loteamentos e obras
Ocupação da via pública
Publicidade
Saneamento
Utilização rede viária municipal
Arrendamento urbano
Taxa M. Direitos
Passagem
TDFTH
Outros
Impostos indirectos específicos autarquias locais

Fonte: DGAL em Milhares de euros

Vê-se facilmente que os chamados "impostos indirectos" não são impostos...



## O caso português: legislação e **evidência empírica**

### Algumas conclusões:

1. O valor taxas e preços pagos à administração local directamente (exclui-se pois todo o sector empresarial) é substancial
2. Sobressai o peso dos loteamentos e obras, quer por parte de empresas ("impostos indirectos") quer particulares ("taxas")
3. A classificação económica parece perfeitamente desajustada ao novo quadro legislativo e ainda mais à contabilidade nacional (que segue regras económicas).



## As taxas: teoria básica (com benefícios individuais)

"Em teoria, as taxas deveriam ser como "impostos na lógica do benefício" com cada taxa paga por cada indivíduo dependendo quer do **benefício** (uso) e do **custo** do fornecimento do bem/serviço. A regra essencial da eficiência requer que o benefício marginal iguale o custo marginal. Para serviços que beneficiam primariamente o consumidor directo, o **preço** deve igualar o **custo marginal**" Fischer 174

### Notas:

1- O caso mais simples é um serviço, rival no consumo (!), onde só há custos variáveis (custos operacionais). A taxa deve igualar o custo operacional adicional de fornecer mais uma unidade do serviço (1 fotocópia, uma certidão, ...).

2. As **funções** das taxas são:

- fazer os consumidores suportarem o custo do serviço fornecido
- revelarem a procura pelo serviço
- financiarem o serviço
- racionalizar a utilização do serviço

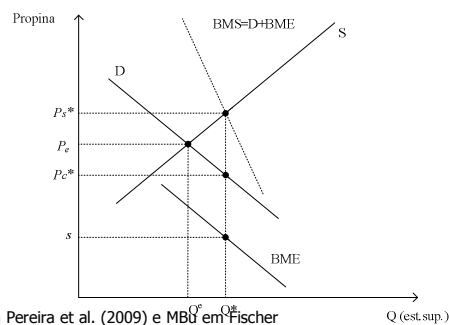
FPEAL-ISEG

15



## As taxas: teoria básica (com benefícios individuais e sociais)

Quando o serviço prestado, gera **benefícios individuais** (D;MBu)\* e gera benefícios externos para a **sociedade** (BME;MBs), a **taxa (ex. propina Pc\*)** deve financiar os benefícios marginal privado e os **impostos** (s) o benefício marginal externo social.



\* D é a notação usada em Pereira et al. (2009) e MBu em Fischer

FPEAL-ISEG

16

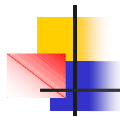




## As taxas: teoria básica (com benefícios individuais e sociais)

Alguns princípios gerais de um uso eficiente de taxas/preços:

1. Quanto maior a proporção dos benefícios marginais que vão directamente para os utilizadores, mais atractivo se torna o uso das taxas
2. Assumindo que a maioria dos benefícios vai para os utilizadores directos, o financiamento com taxas requer que os utilizadores directos possam ser facilmente identificados e excluídos (a custo razoável) de consumir o serviço a menos que paguem por ele.
3. O argumento, baseado no critério de eficiência para usar taxas é mais forte quando a procura é elástica.
4. Os benefícios marginais, e não totais, são o que importa para determinar as taxas."



## A repartição dos custos de acesso

"Os custos de **construção** ou **aquisição** de uma infraestrutura deve ser pago (*na lógica do princípio do benefício*) pelos **grupos na sociedade que beneficiam da existência dessa infraestrutura**, mesmo que não a utilizem:"

1- A existência da infraestrutura dá aos indivíduos a **opção** da utilizarem no futuro mesmo que não a usem no presente.

2- **Não utilizadores** podem ainda beneficiar indirectamente se a infraestrutura gerar um acréscimo da actividade económica.

3- Não utilizadores podem ainda beneficiar por puro altruísmo recebendo benefícios pessoais por fornecer o serviço a outros.

Fischer considera que:

a) Neste caso o financiamento deve ser independente da utilização (não ser na lógica do benefício directo) e poderá assumir várias formas:

i) Igual Per capita ii) igual por família, iii) função do valor da propriedade iv) impostos gerais.



## A repartição dos custos de acesso

Em nossa opinião a frase de Fischer deveria ser acrescentada neste sentido "Os custos de **construção** ou **aquisição** de uma infraestrutura deve ser pago (*na lógica do princípio do benefício*) pelos **grupos na sociedade que beneficiam, hoje ou no futuro, da existência dessa infraestrutura**, mesmo que não a utilizem:"

Quando uma determinada infraestrutura se mantém durante vários anos, a amortização dessa infraestrutura deverá ser feita também nesse período, pelo que os consumidores presentes não devem ter o ónus total do seu pagamento. Isso justifica, o recurso a outras fontes de financiamento que não taxas (por exemplo empréstimos) a ser reembolsados (com juros) durante o período de vida útil do projecto.



## A repartição dos custos operacionais (de funcionamento)

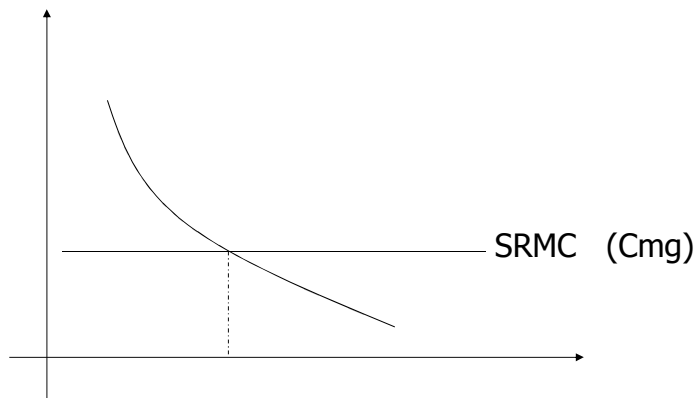
Depois de instalada a infraestrutura (parque, estrada, sistema de água ou saneamento) é necessário cobrir os **custos operacionais** através de preços (ou tarifas) que cubram esses custos variáveis que serão função da quantidade do bem/serviço consumido.

Aqui a lógica do princípio do benefício (directo) justifica-se principalmente se o bem é divisível e a apropriação é privada. Assumindo que todos os benefícios são privados então :

- **preço deve** igualar o **custo marginal de curto prazo** (com a capacidade dada) SRMC- de mais um utilizador do bem e o benefício marginal de mais uma unidade:

Na Fig. 8.3 a) pg 179 o preço é positivo

## A repartição dos custos operacionais (de funcionamento)



FPEAL-ISEG

21

## A repartição dos custos de congestionamento

Um serviço congestionado não leva necessariamente a maiores custos operacionais que um serviço não congestionado.

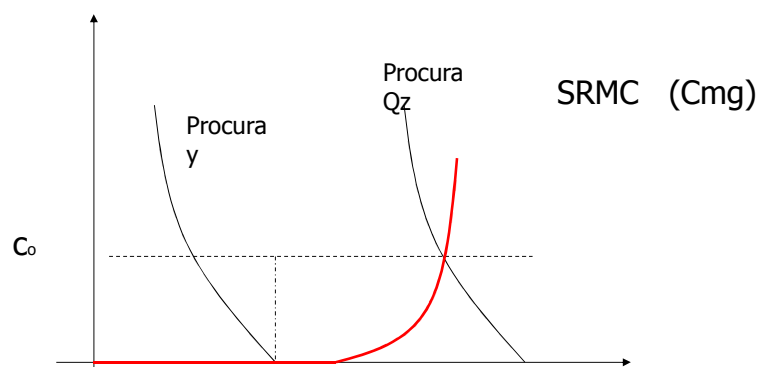
Contudo, por razões de eficiência pode justificar-se que quando o serviço estiver mais congestionado haja uma tarifa mais alta e quando estiver menos, mais baixa ou mesmo nula. Isto pode levar a tarifação diferenciada ao longo do dia ou da semana.

Na Fig. 8.3 b) pg 179 o preço é nulo quando a procura é baixa ( $Q_y$ ) mas é positivo se a procura for alta.

FPEAL-ISEG

22

## A repartição dos custos de congestionamento



Sem congestionamento e com custos marginais operacionais nulos a taxa deve ser nula. Com congestionamento a taxa deve ser positiva.

FPEAL-ISEG

23

## Tarifação em monopólio

Um **monopólio natural** existe se a produção de um bem ou serviço exibe rendimentos crescentes à escala, de modo que a curva de custos médios de longo prazo decresce à medida que o output cresce.

Os monopólios têm **dois problemas** distintos:

- 1- Se não forem bem regulados, o preço que praticam será excessivo a quantidade insuficiente e haverá uma perda de bem estar para a sociedade.
- 2- Não é possível praticarem preços únicos eficientes (sem subsídios)

FPEAL-ISEG

24



## Tarifação em monopólio

As possíveis tarifações em monopólio são basicamente as seguintes:

**1- Preços iguais ao custo marginal**, mas com o Estado (município) a subsidiar os prejuízos associados

**2- Preço igual ao custo médio.**

3- Fazer **discriminação de preços** (de tipo I, tipo II ou tipo III).

3' (caso limite de 3) Só se tarifa a primeira unidade consumida mas não as restantes.

Nota: Importa compreender na análise da figura 8.4 estas diferentes modalidades.

Cada uma tem as suas vantagens e inconvenientes e adapta-se a situações diversas.



## Discriminação de preços e poder de monopólio

O poder de monopólio pode dar origem a três tipos de discriminação de preços:

Tipo 1- Diferentes **consumidores** são tarifados de forma diferenciada.

Tipo 2- Diferentes **quantidades** são vendidas a um preço unitário diferente.

Tipo 3- Diferentes **tipos de consumidores** são tarifados de forma diferenciada (residenciais, comércio, indústria, etc.)

Pressupostos: Não é possível a revenda do bem ou serviço, ou ela seria muito cara.