

# Finanças Públicas: Estado e Autarquias Locais

Ano Letivo 2021-2022

*Ricardo Cabral*

## Temas de Ensaios<sup>1</sup>

A. Introdução .....	2
B. Temas de Ensaios.....	2
1. Federalismo orçamental e as funções afetação e redistribuição do setor público .....	2
1.1. Federalismo orçamental entre 2000 e 2019.....	2
1.2. As funções afetação e redistribuição do setor público entre 2000 e 2019 .....	2
2. Finanças públicas: sustentabilidade e perspetivas de médio prazo. ....	2
2.1. Sustentabilidade das finanças públicas entre 2000 e 2019.....	2
2.2. Que perspetivas orçamentais para 2022-2026? .....	3
2.3. As alterações na despesa pública (2007-2019).....	3
4. Estrutura das Administrações Públicas: descentralização e desconcentração .....	4
4.1. Descentralização e desconcentração para os municípios .....	4
4.2. Alteração do desenho institucional das Administrações Públicas .....	4
4.3. A descentralização em Portugal é coerente com a teoria do federalismo orçamental? .....	4
5. Âmbito, estrutura e contas: Administração Central e Segurança Social .....	5
5.1. Orçamentação por programas e programação orçamental plurianual.....	5
5.2. A Segurança Social .....	6
5.3. A Saúde .....	6
5.4. A Educação.....	6
6. Administração Local.....	7
6.1 Provisão pública versus provisão privada: preços, tarifas e taxas .....	7
6.2 As taxas municipais .....	7
6.3 As tarifas de saneamento e resíduos .....	8
6.4 O financiamento local: que reforma?.....	8
Referências bibliográficas.....	10

---

<sup>1</sup> Alguns dos ensaios são adaptados pelo docente com a permissão do autor, o Prof. Paulo Trigo Pereira, que os elaborou no ano académico 2020/2021.

## ***A. Introdução***

Os temas propostos para abordagem pelos alunos nos seus ensaios são apresentados e classificados seguindo, de forma aproximada, a estrutura do programa da unidade curricular. Os alunos podem propor temas alternativos do âmbito da unidade curricular para apreciação prévia pelo docente.

## ***B. Temas de Ensaios***

### ***1. Federalismo orçamental e as funções afetação e redistribuição do setor público***

#### ***1.1. Federalismo orçamental entre 2000 e 2019***

Caracterize o federalismo orçamental em Portugal e analise, com base na recolha de indicadores, a sua evolução entre 2000 e 2019.

#### ***1.2. As funções afetação e redistribuição do setor público entre 2000 e 2019***

Caracterize as funções afetação e redistribuição do setor público em Portugal e analise, com base na recolha de indicadores, a sua evolução entre 2000 e 2019.

### ***2. Finanças públicas: sustentabilidade e perspetivas de médio prazo.***

#### ***2.1. Sustentabilidade das finanças públicas entre 2000 e 2019***

O ensaio deverá responder à seguinte questão: as finanças públicas de Portugal foram e são (ou não) sustentáveis entre 2000 e 2019?

Para responder a essa questão:

- Defina o conceito de sustentabilidade das finanças públicas, identifique e caracterize os seus elementos determinantes à luz da literatura existente;

- Com base na recolha de dados pertinentes, analise a evolução da sustentabilidade das finanças públicas entre 2000 e 2019;
- Que políticas públicas nacionais podem ser adotadas para assegurar a sua sustentabilidade.

## ***2.2. Que perspetivas orçamentais para 2022-2026?***

---

Em Abril do ano corrente, o Governo de Portugal irá apresentar o Programa de Estabilidade 2022-2026. Portugal é um dos países com mais elevado rácio de dívida pública no PIB. Quais as perspetivas orçamentais para 2022-2026? Como se comparam com as perspetivas orçamentais, nesse mesmo período, de países como Espanha, Itália, Grécia, Irlanda e Holanda?

## ***2.3. As alterações na despesa pública (2007-2019)***

---

O objetivo deste ensaio é o de analisar o modo como evoluiu, na última década, a estrutura da despesa pública em Portugal nas Administrações Públicas e em cada um dos seus subsectores.

- Que subsector 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.
- De 2007 a 2019 o peso do Estado na economia desceu.
  - Quais as funções que perderam peso relativo? Que ministérios perderam importância relativa? Quais os que ganharam? Que alterações socioeconómicas poderão explicar esta evolução?

#### ***4. Estrutura das Administrações Públicas: descentralização e desconcentração***

##### ***4.1. Descentralização e desconcentração para os municípios***

Um importante problema considerado no âmbito da teoria do federalismo orçamental é o problema do desenho institucional, isto é, da estrutura da administração central (direta e indireta) e das relações entre administração central e local.

- Em concreto, questões como: que competências deverão permanecer na administração central; quais deverão ser *descentralizadas* para outros níveis das Administrações Públicas, nomeadamente os municípios; e quais deverão ser *desconcentradas*; que recursos para as financiar?

##### ***4.2. Alteração do desenho institucional das Administrações Públicas***

Por desenho institucional referimo-nos ao tipo e características de instituições que operam a diferentes níveis. A definição da estrutura institucional das administrações públicas é essencial e prévia à problemática das competências e dos recursos de cada entidade.

- A problemática da regionalização tem estado na ordem do dia, por exemplo, nos programas eleitorais dos partidos e durante a campanha eleitoral. 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 intermunicipais utilizando fundos europeus? 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”?

##### ***4.3. A descentralização em Portugal é coerente com a teoria do federalismo orçamental?***

A Lei de Finanças Locais (Lei 2/2007) criou um Fundo Social Municipal (FSM) para financiar competências atuais na educação e competências futuras na educação, saúde e ação social.

A nova lei das Finanças locais (2013) mantém o FSM.

A Lei Quadro da Descentralização e os diplomas sectoriais aprovados em 2019 e 2020, pretendem dar um novo impulso ao processo de descentralização. 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. Na prática, os OE têm incluído um Fundo de Financiamento da Descentralização, mas não se percebe muito bem em que medida as verbas são distribuídas em função das novas competências municipais assumidas por alguns municípios. Será que as verbas transferidas refletem os custos acrescidos?

Será que a descentralização prevista cumpre os preceitos da teoria do federalismo orçamental? Estamos perante uma verdadeira descentralização? Esperam-se ganhos de eficiência?

O objetivo seria analisar um setor específico referente a este processo e investigar que impacto teve ou terá, desde logo ao nível do pessoal autárquico (em particular, no caso da educação) e no exercício dessas competências ao nível local. Tendo sido produzidos vários diplomas setoriais em quase todas as áreas da governação autárquica, há vários casos que podem ser analisados.

## ***5. Âmbito, estrutura e contas: Administração Central e Segurança Social***

Três áreas sectoriais importantes para a variação da despesa pública são a da Segurança Social, a da Saúde e a da Educação.

O objetivo destes ensaios sectoriais é o de perceber como tem evoluído a despesa pública nestes sectores, e também a receita no caso da Segurança Social.

### ***5.1. Orçamentação por programas e programação orçamental plurianual***

À luz da Lei de Enquadramento Orçamental em vigor, alterada em 2020, para consagrar mais uma vez a obrigatoriedade dos programas orçamentais, Portugal deveria ter uma orçamentação por programas e uma orçamentação plurianual. Na realidade, é um objetivo de difícil concretização. Não apenas porque os programas orçamentais coincidem

praticamente com os Ministérios sectoriais, mas também e sobretudo porque não existem os instrumentos na lei que permitam a introdução de alguma plurianualidade nos orçamentos.

Neste ensaio, o tópico a abordar é: qual poderia ser um programa orçamental (piloto) numa área específica da governação (e.g. cultura) ou numa subárea (e.g. saúde)? O que se pode aprender da experiência de outros países na adoção da orçamentação por programas?

### **5.2. A Segurança Social**

---

Foram implementadas numerosas reformas da segurança social ao longo das últimas décadas.

- Qual o impacto das reformas empreendidas na despesa e na sustentabilidade da Segurança Social e no rendimento dos pensionistas entre 2000 e 2019?
  - Sugestão: compare a previsão da evolução da despesa da Segurança Social com pensões com a despesa efetivamente observada.

### **5.3. A Saúde**

---

Caracterize a política pública da saúde em Portugal e analise, com base na recolha de indicadores económico-financeiros e de eficiência, a sua evolução entre 2000 e 2019.

### **5.4. A Educação**

---

Caracterize a política pública da educação escolar em Portugal e analise, com base na recolha de indicadores económico-financeiros e de eficiência, a sua evolução entre 2000 e 2019.

## 6. Administração Local

### 6.1 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 diretamente 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 assim, sobretudo, um problema de preço.

O objetivo do ensaio é, por conseguinte, 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.

A Lei-Quadro das Taxas Municipais e a Lei das Finanças Locais, e o regulamento tarifário aprovado pela entidade reguladora (ERSAR), agora com maior independência legal, devem levar necessariamente a uma reavaliação de muitos preços e taxas municipais.

### 6.2 As taxas municipais

Ao abrigo da legislação em vigor, as taxas municipais deveriam – ao serem atualizadas ou criadas novas – ser revistas e fundamentadas de acordo com uma justificação económico-financeira.

O ensaio deverá responder, de modo fundamentado, às seguintes questões:

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)?

### *6.3 As tarifas de saneamento e resíduos*

---

Como se comparam os sistemas de saneamento e de resíduos entre municípios portugueses e entre estes e outros sistemas de saneamento e de resíduos de outros estados-membros da União Europeia em 2007 e em 2019 (ou o ano mais recente disponível)?

Pretende-se que no ensaio sejam escolhidos exemplos, recolhidos dados sobre indicadores de desempenho e preços ao consumidor, e que seja feita uma análise comparada desses sistemas.

### *6.4 O financiamento local: que reforma?*

---

Os impostos locais, em particular o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) e o Imposto Municipal sobre Transações Onerosas de Imóveis (IMT), mas também em valores mais modestos a derrama municipal, e a participação no IRS, 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 munícipes deveria ser a regra.

#### *6.4.1 O IMI, o IMT e a tributação do Património*

---

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.

O ensaio deverá procurar responder, de modo fundamentado, às seguintes questões:

- Que incentivos estão incorporados nesses critérios de avaliação e que efeitos terão ao nível do comportamento dos agentes económicos? De que modo deveriam as Câmaras utilizar os benefícios fiscais que têm à sua disposição? De que modo os estão a utilizar?

A Lei das Finanças Locais de 2013 previa a extinção do Imposto Municipal sobre a Transmissão Onerosa de Imóveis (IMT) até 2018. Porém tal não aconteceu. O IMT é um imposto que introduz distorções significativas no mercado da habitação (com efeitos negativos na afetação de recursos). Porque ainda não se eliminou o IMT? Caso fosse eliminado, que imposto deveria substituí-lo? Ou deveria apenas ser alterado?

Nota: Impostos de receita consignada aos municípios: IMI, IMT, IMV, e parte do IUC.

#### 6.4.2 A derrama, o IRC e os benefícios fiscais

A tributação local das empresas é feita através da *derrama* 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. Entretanto foi criada, a par de uma derrama municipal uma derrama nacional.

O ensaio deverá procurar responder, de modo fundamentado, às seguintes questões:

- Que argumentos podem justificar a existência dessas derramas? Em que medida o comportamento dos municípios relativamente às taxas de derrama é racional do ponto de vista económico, racional do ponto de vista político? Que efeitos poderão ter os benefícios e incentivos fiscais na localização das empresas?

#### 6.4.3 O IRS

Os municípios têm a possibilidade de terem como receita até 5% da coleta de IRS dos respetivos 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 coleta do município.

O ensaio deverá procurar responder, de modo fundamentado, às seguintes questões:

- Em que medida a deliberação sobre esse  $x$ , reflete as condições financeiras do município e as suas opções estratégicas, nomeadamente em relação à sua capacidade de atração de residentes, tendo em conta uma competição fiscal intermunicipal? Em que medida o comportamento dos municípios vizinhos é relevante na escolha dessa taxa? Em que medida a proximidade de eleições afeta a escolha dessa taxa? Será que, em média, as últimas taxas escolhidas pelas assembleias municipais são mais baixas?

### Referências bibliográficas

- 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, Apr-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 & Morais, Luis Teles (2015) "Renovar a Esperança: Estratégia orçamental para o Crescimento" in Viriato Soromenho-Marques e Paulo Trigo Pereira (org.) *Afirmar o Futuro: Políticas Públicas para Portugal*. Fundação Calouste Gulbenkian.
- 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*;