

# **Autarquias Locais: Democracia, Governação e Finanças**



# **Autarquias Locais: Democracia, Governação e Finanças**

Coordenação

Paulo Trigo Pereira

Rui Dias

Miguel Almeida



## **AUTARQUIAS LOCAIS: DEMOCRACIA, GOVERNAÇÃO E FINANÇAS**

COORDENAÇÃO

Paulo Trigo Pereira, Rui Dias, Miguel Almeida

EDITOR

EDIÇÕES ALMEDINA, S.A.

Rua Fernandes Tomás, n.ºs 76-80

3000-167 Coimbra

Tel.: 239 851 904 · Fax: 239 851 901

www.almедina.net · editora@almедina.net

DESIGN DE CAPA

FBA.

PRÉ-IMPRESSÃO

EDIÇÕES ALMEDINA, S.A.

IMPRESSÃO E ACABAMENTO

Junho, 2016

DEPÓSITO LEGAL

As opiniões aqui expressas vinculam somente os autores e não refletem necessariamente as posições do Institute of Public Policy Thomas Jefferson-Correia da Serra (IPP), da Universidade de Lisboa, ou qualquer outra instituição a que os autores ou o IPP estejam associados. Nem o IPP nem qualquer seu representante é responsável pelo uso por terceiros da informação aqui contida. Toda a reprodução desta obra, por fotocópia ou outro qualquer processo, sem prévia autorização escrita do Editor, é ilícita e passível de procedimento judicial contra o infrator.



BIBLIOTECA NACIONAL DE PORTUGAL – CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO  
AUTARQUIAS LOCAIS: DEMOCRACIA, GOVERNAÇÃO  
E FINANÇAS

Coord. Paulo Trigo Pereira, Rui Dias, Miguel Almeida. – (ARETÉ)

ISBN 978-972-40-6583-0

I – PEREIRA, Paulo Trigo, 1959-

II – DIAS, Rui

III – ALMEIDA, Miguel

CDU 352

# Introdução

Paulo Trigo Pereira, Rui Dias e Miguel Almeida

Este livro aborda a realidade da democracia e da formulação de políticas ao nível local, com enfoque nos temas da transparência, participação cidadã e finanças das autarquias, bem como das suas funções sociais e económicas.

Assim, apresenta-se e caracteriza-se a evolução das competências municipais, bem como das finanças locais, em particular na última década, do ponto de vista teórico, empírico, bem como em termos legislativos. Isto só por si, já constituiria uma importante mais-valia no sentido de entender e compreender a realidade das autarquias locais. No entanto, pretende-se ir mais longe e problematizar a forma como estão a ser desenvolvidas algumas competências municipais; questionar o modelo de financiamento que tem vindo a ser seguido nomeadamente a sua dependência de receitas do património; analisar a fragmentação institucional, sobretudo nos municípios urbanos, e as implicações sobre os mecanismos de controlo dos dinheiros públicos. Trata-se ainda de compreender melhor os incentivos que têm os trabalhadores em funções públicas e finalmente abordar a questão da transparência municipal e da participação dos cidadãos em mecanismos de orçamento participativo. Embora a obra incida preferencialmente sobre o caso português, não queremos deixar de abordar, ainda que brevemente, a realidade das finanças locais e da participação cidadã noutros países do espaço lusófono (Angola e Brasil).

Através de uma visão plural da realidade autárquica, almeja-se que tanto os eleitos locais, agentes privilegiados da dinâmica democrática, como os técnicos administrativos municipais, que asseguram o funcionamento dos serviços da administração local, bem como outros *stakeholders* (cidadãos, empresas, entidades de controlo externo, etc.), compreendam melhor a realidade onde se inserem.

Tendo em consideração os objetivos acima enunciados, a primeira parte do livro é dedicada ao enquadramento teórico da atividade financeira, à evolução do panorama autárquico em Portugal nos últimos 20 anos e ao quadro de incentivos e motivação dos trabalhadores em funções públicas. Assim, no capítulo 1, Paulo Trigo Pereira aborda, numa perspetiva essencialmente teórica a teoria da descentralização financeira que pretende responder à questão de saber o que deve ser desempenhado pela administração central e local; a natureza dos bens e serviços locais; as diferentes formas de financiamento e as várias modalidades de produção e prestação. No capítulo 2, Rui Dias e Catarina Segorbe dão uma visão da evolução do panorama autárquico nas últimas décadas em várias vertentes: legislativa, institucional, ao nível das receitas e das despesas. Finalmente, no capítulo 3. Helena Gomes aborda uma temática central na qualidade dos serviços na administração local e central: a motivação e os incentivos dos trabalhadores em funções públicas. Numa época de restrições financeiras, como a que ainda vivemos, tenta responder à questão: de que forma podem os trabalhadores em funções públicas ser incentivados para atingirem o melhor desempenho possível, de forma a assegurar um bom funcionamento dos serviços públicos?

A segunda parte aborda os temas da governação local e endividamento municipal. A crescente sobreorçamentação da receita e a desorçamentação operada por alguns municípios (sobretudo urbanos), nas últimas duas décadas, levou a uma menor transparência e *accountability* local. Nalguns casos, praticou-se uma engenharia financeira que, cedo ou tarde, se manifestou em endividamento excessivo e à necessidade de recuperação financeira. Daí a importância da análise de Luís Teiga, no capítulo 4, sobre as questões da governação e controlo na presença de desorçamentação através da criação de “agências” para a prestação de serviços públicos locais. Ensaia-se aqui uma resposta às seguintes questões: as agências criadas podem servir de *veículos de financiamento municipal* instrumentalizados no sentido de contornar os limites de endividamento dos

municípios? Podem potenciar o endividamento oculto e a transferência de dívidas e compromissos? Será que as instâncias de controlo são eficazes no controlo financeiro que exercem sobre os municípios e as respetivas agências? Da resposta a estas questões pode resultar a necessidade de alterações de natureza institucional ao nível do controlo político, jurisdicional e administrativo. Uma coisa, porém, é certa, uma gestão menos responsável, que não seja corrigida pela *accountability* democrática, nem pelas instituições de controlo externo, nem pela sociedade civil ao nível local leva a um endividamento excessivo, que é uma manifestação de um fracasso da democracia local. Neste sentido, Miguel Almeida, no capítulo 5, analisa a problemática do endividamento municipal, procurando ilustrar os principais conceitos relacionados com diferentes aspetos da dívida subnacional, mostrando a evolução das regras e dos limites de endividamento na legislação portuguesa e a criação de mecanismos de recuperação financeira, em particular o Fundo de Apoio Municipal.

Numa terceira parte deste livro abordam-se algumas políticas públicas locais propriamente ditas. As funções atribuídas aos municípios portugueses são especialmente importantes e visíveis junto das populações nas áreas social, económica e ambiental. Das que poderiam ser selecionadas, merecem natural destaque e são abordadas neste livro três. Em primeiro lugar a educação designadamente em face da descentralização de competências operada nos últimos anos. No capítulo 6, Carina Pinto coloca questões importantes: *quais as atribuições e competências a descentralizar, como devem estas ser distribuídas na hierarquia administrativa, quais os contextos mais favoráveis a políticas de descentralização e quais os contextos onde a implementação de políticas de descentralização é contraproducente?* Faz uma breve excursão histórica sobre a descentralização da educação, clarifica a dimensão e complexidade do sistema educativo, bem como a existência de inevitáveis problemas de monitorização. Isto num contexto de assimetria de informação entre administração central de um lado e municípios e agrupamentos de escola do outro. Conclui que a resposta àquelas questões não é linear nem consensual, e é exatamente por essa razão que importa debatê-las. No capítulo 7, Dora Leitão Pereira aborda as políticas públicas locais de ação social, com enfoque na articulação dos municípios com o terceiro sector e o privado, em particular no que se refere aos cuidados de longa duração aos idosos. Num contexto em que a tendência demográfica nas próximas décadas é a continuação do processo de enve-

lhhecimento da população, a autora reclama para as autarquias locais uma maior intervenção nas políticas públicas nesse domínio. Esta passará, de acordo com a autora, não tanto pela gestão direta de equipamentos, mas sim pela construção de algumas infraestruturas de cariz local e pela criação de um quadro de incentivos no sentido do mercado, ou do terceiro sector, colmatarem as carências do lado da oferta de equipamentos para os mais idosos. Finalmente, no capítulo 8, Isabel Andrade analisa as políticas relativas ao sector das águas e resíduos. Sem esquecer o enquadramento genérico do quadro teórico do federalismo orçamental, a autora analisa questões específicas quanto à organização deste tipo de serviços, nos quais tradicionalmente é relevante a importância dos municípios. É de particular interesse a explanação da recente evolução operada no setor, em articulação com os princípios teóricos previamente explanados pela autora, nomeadamente no que se refere ao desenho das estruturas tarifárias.

A quarta parte desenvolve uma perspetiva comparada de modelos de financiamento, no contexto europeu e em Angola. Tem especial interesse na medida em que a forma e o funcionamento das instituições, aqui entendidas no seu sentido mais lato, decorrem em larga medida da cultura, com elementos de proximidade nas geografias em causa, mas também com idiosincrasias e modelos próprios que importa conhecer e discutir. No capítulo 9, Rui Dias aborda, numa perspetiva europeia comparada, os diversos modelos de financiamento local, propondo uma tipologia tendo por base uma análise exploratória de dados relativos às finanças locais. Confirmando Portugal como um país que se enquadra no quadrante dos países mais centralizados ao nível europeu, e em que o peso dos impostos sobre o património é dos mais relevantes, são discutidos este e outros modelos. Daqui se retiram algumas pistas para uma possível evolução do sistema de financiamento local, no que diz respeito às receitas fiscais dos municípios. De seguida, no capítulo 10, Carlos Pacatolo aborda a dinâmica das finanças locais em Angola. O autor enumera diversas dificuldades na provisão de bens e serviços de âmbito local, apontando as limitações do modelo de gestão e administração municipal atualmente existente. Para este efeito, o autor aborda a estrutura e funcionamento da administração local angolana, com particular ênfase no que se refere às relações financeiras com o Estado central, propondo melhorias concretas no sentido de estas se encontrarem dotadas com os recursos adequados



e, bem assim, com os incentivos necessários para uma maior eficiência e justiça do sistema de financiamento local naquele país.

Sem transparência orçamental e participação cidadã, torna-se difícil a avaliação efetiva das políticas públicas locais. Assim, a quinta e última parte do livro versa sobre a análise da transparência municipal e a aplicação dos orçamentos participativos no Brasil e em Portugal. No capítulo 11, Marta Nunes da Costa aborda o orçamento participativo, suas potencialidades e seus escolhos. A autora, partindo da descrição de duas experiências no terreno de orçamentos participativos a nível local, nos dois lados do Atlântico, discute o impacto deste mecanismo potenciador da democracia local e aprecia os argumentos a favor e contra o mesmo. Sem deixar de se mostrar na globalidade favorável ao processo do orçamento participativo local é, contudo, rejeitada uma visão monolítica, apresentando ainda o capítulo sugestões de melhoria com relevância para quem, a nível local, decida enveredar por este caminho. Por fim, no capítulo 12, Sofia Batalha aborda a importante questão da transparência a qual não se subsume apenas à apresentação e prestação de contas (formal) pelos municípios. Partindo exatamente da questão conceptual relativa à transparência, da qual é condição necessária, embora não suficiente, a disponibilidade de informação tempestiva e fiável aos *stakeholders* relevantes (em especial aos munícipes), a autora apresenta os principais desenvolvimentos ao nível internacional e nacional, nomeadamente de diversos índices construídos para aferir o grau de transparência. Aborda ainda os determinantes da transparência ao nível local a partir de dados obtidos através de um inquérito aplicado aos municípios portugueses dando relevância à dimensão orçamental da transparência municipal.



## AGRADECIMENTOS

Vários capítulos deste livro (2, 3, 4, 7, 9, 10, 12) têm por base dissertações apresentadas no Mestrado de Economia e Políticas Públicas do ISEG (Universidade de Lisboa), sob a orientação de Paulo Trigo Pereira. Nesses trabalhos de investigação os autores agradecem todos os contributos que receberam ao longo do seu trabalho de investigação. Numa sociedade em que muitas instituições estão fechadas ao mundo académico, é de salientar todas aquelas que colaboraram quer na facilitação de disponibilização de dados quer na resposta direta ou na possibilidade de realização de inquéritos a terceiros. Assim, gostaríamos de não deixar de mencionar as seguintes instituições e os respetivos dirigentes: Direção-Geral das Autarquias Locais, Associação Nacional de Municípios Portugueses, Autoridade para as Condições do Trabalho e Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária.

Deixamos também um agradecimento especial ao conjunto substancial de municípios que responderam ao inquérito iniciado em setembro de 2015 a propósito do capítulo 12, e cujos serviços dispensaram tempo e recursos essenciais para a análise que aqui fazemos. Nomeadamente: Águeda, Alenquer, Alpiarça, Alter do Chão, Amarante, Angra do Heroísmo, Arganil, Arouca, Baião, Batalha, Beja, Braga, Bragança, Caldas da Rainha, Campo Maior, Cantanhede, Carraceda de Ansiães, Carregal Do Sal, Cascais, Castelo Branco, Chaves, Elvas, Esposende, Ferreira do Zêzere, Figueira Da Foz, Fundão, Guarda, Guimarães, Ílhavo, Lagoa (Açores), Lagoa (Algarve), Lamego, Loulé, Loures, Lousã, Marco de Canaveses, Mealhada, Monforte, Montijo, Mourão, Nordeste, Odivelas, Oliveira do Bairro, Oliveira do Hospital, Ovar, Paços de Ferreira, Porta-

legre, Porto, Ribeira Grande, Salvaterra de Magos, São Brás de Alportel, Sines, Tarouca, Terras De Bouro, Tomar, Torres Novas e Vouzela.

Finalmente, importa referir a preciosa ajuda, o empenho e a paciência do Henrique Lopes Valença e do Luís Teles Morais, investigadores do *Institute of Public Policy Thomas Jefferson-Correia da Serra*, ao longo da viagem. Não será de esquecer também todos aqueles que, de uma forma ou de outra, contribuíram com sugestões e comentários. Por fim, há ainda que relevar o acolhimento deste projeto por parte da Almedina, nas pessoas da Dra. Paula Valente e do Dr. João Pedro.

## PARTE I

# Competências Municipais e Finanças Locais



# 1

## Autarquias locais: organização, funções, custos e tarifação de bens e serviços

Paulo Trigo Pereira

### Introdução

Se pensarmos a evolução da realidade institucional das entidades que fornecem bens e serviços de interesse público ao nível local, nos últimos vinte anos, vemos que não é estática, antes, tem havido alterações significativas. Considere-se a área da educação, do ensino básico e do secundário. Há vinte anos tínhamos escolas, hoje, temos escolas e agrupamentos de escolas, estes com algumas competências que antes pertenciam ao Ministério da Educação. Hoje, as autarquias têm que elaborar uma carta educativa e têm mais competências ao nível da contratação de pessoal não docente, sobretudo nos primeiros ciclos do básico. Do ponto de vista das relações financeiras entre níveis de governo há, desde a Lei de Finanças Locais de 2007, revista em 2013, transferências intergovernamentais que são consignadas à educação, a par das transferências gerais.

Pense-se agora nos serviços de abastecimento de água, no saneamento de águas residuais e no tratamento de resíduos sólidos. Na altura, uma parte destes serviços, em muitos municípios, era prestada diretamente. Em 2015 a empresariação destes serviços é significativa<sup>1</sup> embora per-

<sup>1</sup> Como se verá em maior detalhe no Capítulo 8, as entidades gestoras de natureza empresarial representam apenas cerca de um quarto das entidades gestoras. Porém, como se con-

maneçam vários modelos distintos de fornecimento dos serviços “em baixa”, isto é, diretamente aos munícipes: a gestão direta municipal, os serviços municipalizados (água e saneamento), as empresas municipais, as empresas intermunicipais e a concessão do serviço a entidades privadas.

Na área cultural, quase todas as atividades eram feitas pelo município. Em 1995, ainda não tinha sido aprovada a lei que permitiria a criação de empresas municipais com maior facilidade, e que levou a um aumento significativo destas empresas, sobretudo em meios urbanos, uma tendência que se acentuou a partir de 1998, como se verá neste livro. Este processo de desorçamentação só se reverteu parcialmente com a presença da *troika* em Portugal (2011-2014).

Na área social, em particular no apoio aos idosos, quer em termos de lares quer em termos de animação e ocupação dos seus tempos de lazer, o papel das autarquias tem sido tradicionalmente diminuto, sendo aqui relevante a ação das misericórdias e outras instituições particulares de solidariedade social (IPSS). O papel dos municípios, mas sobretudo da administração central, tem sido o de apoiar financeiramente estas instituições na base dos serviços efetivamente fornecidos (dormidas de idosos, refeições prestadas, etc.), mas também aqui tem havido uma evolução na ação municipal.

Não foi só ao nível organizacional que se verificaram alterações significativas na prestação de serviços locais significativas nas últimas décadas. Também existiram ao nível da autonomia financeira dos municípios e das relações financeiras intergovernamentais.

Finalmente, a relação que se estabelece entre a atividade municipal e os munícipes sofreu algumas alterações quer no sentido de maior transparência, que hoje é simultaneamente disponibilizada e exigida aos eleitos e administradores locais, quer na capacidade de, em vários municípios, os munícipes poderem participar no Orçamento local através dos orçamentos participativos.

Se as últimas duas décadas foram de alterações institucionais importantes, que certamente tiveram implicações significativas na quantidade

centram em municípios urbanos, de elevada população, a proporção de clientes finais por elas abastecido é significativamente superior.



e qualidade dos serviços fornecidos às populações, certamente que as próximas décadas trarão também alterações significativas.

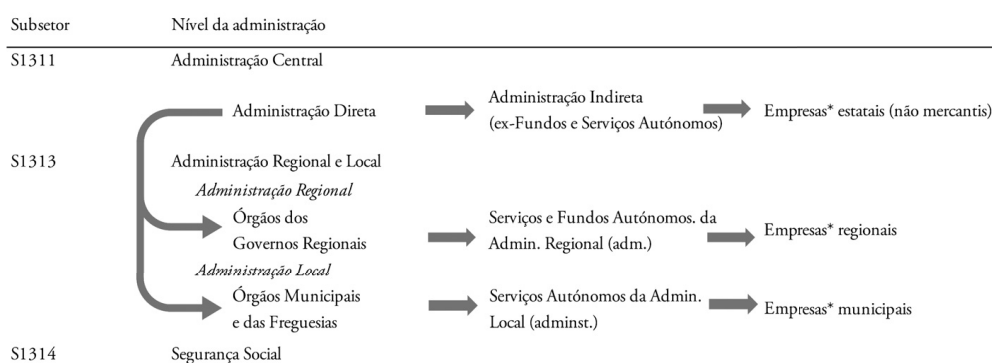
Para perspetivar esse futuro, autarcas, administradores locais, técnicos administrativos locais, reguladores, entidades de controlo financeiro (Tribunal de Contas, Inspeção Geral de Finanças, Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território), governantes, legisladores, devem compreender a realidade presente, a sua dinâmica, as alterações verificadas, os bloqueios existentes. Comparações internacionais com modelos de outros países são também relevantes. O objetivo deste livro é contribuir para uma melhor compreensão desta atividade complexa que é exercida ao nível das autarquias, da diversidade de modelos de funcionamento e de financiamento que existem, dos graus de autonomia na implementação das políticas públicas locais, dentro do atual quadro organizacional e institucional, mas também das perspetivas de reforma que se colocam para o futuro.

A figura 1.1 ilustra, de forma estilizada, o quadro institucional em que se move a atividade municipal local, quer do ponto de vista “vertical” quer “horizontal”. A relação vertical está expressa na relação entre cada município e o governo da república (no caso dos das regiões autónomas também com o respetivo governo regional), ou seja com os diversos departamentos governamentais (educação, saúde, etc.). Aquilo que, neste contexto, deverá ser analisado criticamente é aquilo que *é* e aquilo que *deve ser* centralizado, descentralizado e desconcentrado. Neste último caso, se deve existir maior ou menor autonomia.

A relação “horizontal” estabelece-se entre os órgãos do município e outras entidades locais que atuam na esfera local, sejam do sector público (serviços autónomos, ou empresas municipais ou intermunicipais), do sector privado ou do terceiro sector. Também aqui se coloca a questão de saber o que deve ser produzido no sector público administrativo, no sector público empresarial, no sector privado ou no “terceiro sector”. Na secção 1.1 deste capítulo, após uma breve descrição da realidade atual e revisão conceptual, analisaremos a questão da descentralização (ou centralização), da desconcentração (ou concentração) e da maior ou menor autonomia de entidades desconcentradas. Na secção 1.2 faz-se uma incursão à problemática da oferta e da procura de bens públicos locais, à sua natureza enquanto serviços, bem como aos seus custos. De seguida, em 1.3, abordaremos o problema do financiamento dos bens e

serviços locais (impostos versus taxas, tarifas e preços) e analisaremos a sua implicação em termos de eficiência e equidade. Na secção 1.4. analisa-se a problemática “horizontal” da delimitação de sectores, isto é, a orçamentação com ou sem autonomia, a desorçamentação, a empresariação pública ou privada e o papel do “terceiro sector”.

Figura 1.1. *Quadro institucional da atividade municipal local*



Fonte: P. Pereira et al. (2016).

Notas: O Classificador da primeira coluna é o utilizado nas contas nacionais (SEC2010).

\* As empresas só pertencem às administrações públicas quando forem não mercantis (SEC 2010)

## 1.1. Autarquias locais num governo a vários níveis

Vivemos uma economia mista onde, a par de mercados privados, existe uma importante intervenção do sector público. A questão que nos ocupará nesta secção é a de saber a que nível de governo deverão ser desempenhadas as principais funções do sector público.<sup>2</sup> Esta questão é diferente de outra, que é a de saber hoje, a que nível de governo – central, regional ou local – são desempenhadas essas funções.

<sup>2</sup> O leitor que queira aprofundar esta temática do ponto de vista teórico, poderá consultar Pereira et al. (2016) cap. 10 e ainda Cabral, N. C. (2015).

### 1.1.1. Enquadramento constitucional e as funções do Estado e das autarquias locais

A realidade atual num qualquer país depende das vicissitudes da sua evolução histórica. A maior descentralização ou centralização depende assim de processos históricos específicos. As instituições da governação atualmente existentes são dependentes do passado (*path dependent*) e existe um forte cunho impresso pela Constituição da República no desenho institucional inicial que se tende a manter no futuro. Isto tanto é válido para Portugal, como para Angola, Moçambique ou Cabo Verde. É menos válido para países (como os EUA) em que a Constituição é muito mais pequena e que tem menos detalhes de natureza institucional do que a nossa, o que introduz mais flexibilidade na forma de governo.

A principal tradição portuguesa nos últimos dois séculos, em termos de organização do Estado, relaciona-se com o municipalismo. Tipicamente no território continental, Portugal não tem tido organismos supramunicipais com poder político autónomo. Embora as chamadas “regiões administrativas” tenham sido previstas na Constituição, elas nunca foram efetivamente criadas. A Constituição da República de 1976 (CRP76), refere as autarquias locais implicitamente considerando-as como entidades plurifuncionais, isto é, podendo fornecer uma pluralidade de bens e serviços públicos. Não está excluída a possibilidade de existirem autarquias unifuncionais, mas tal nunca aconteceu entre nós. Outros países, especialmente na área da educação têm autarquias especialmente vocacionadas para a educação (os *school districts* nos EUA ou as *Local Education Authorities* no Reino Unido, por exemplo). A arquitetura institucional da administração pública tem implicações não despreciables na quantidade e qualidade dos serviços públicos, tema a que voltaremos no final do capítulo.

O *imprint* inicial da CRP76, fez-se sentir, quer ao nível institucional quer ao nível financeiro e algumas opções tomadas então, podem compreender-se politicamente, mas facilmente se verifica não terem qualquer racionalidade económica. Apesar disso mantêm-se imunes às várias revisões constitucionais realizadas desde então.

Saber quais as atribuições e as competências que hoje são centralizadas (quer na administração central quer em empresas públicas de capital maioritariamente ou totalmente estatal) e quais as descentralizadas (na

administração local ou no sector empresarial local) é relativamente fácil em termos gerais.<sup>3</sup> A tabela seguinte ilustra, por funções, as principais diferenças.

Tabela 1.1. *Funções centralizadas e funções descentralizadas*

	<b>Funções centralizadas (administração central, empresas de capitais públicos e outras)</b>	<b>Funções descentralizadas (administração local, empresas municipais, intermunicipais e outras)</b>
<i>Funções gerais de Administração</i>	Sistema Judicial	Não tem competências
	Defesa Nacional	Não tem competências
	<b>Segurança Pública</b>	
	(PSP, GNR, PJ)	Polícias Municipais (facultativo)
<i>Funções Sociais</i>	<b>Educação</b>	
	Currículos Nacionais	Construção e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar e das escolas do ensino básico
	Pessoal Docente (básico e secundário)	Pessoal Não Docente (básico)
	Pessoal Docente (básico e secundário)	Ação social escolar
	Ensino Superior	Transportes escolares
		Atividades de Enriquecimento Curricular

<sup>3</sup> Há porém casos em que é menos simples a distinção. A separação entre funções centralizadas e descentralizadas nas águas e resíduos não é linear porque os municípios, sempre que o Estado não assuma o serviço em alta, continuam responsáveis por essa fase da cadeia de valor (através de sistemas intermunicipais em alta ou de sistemas municipais verticalizados). Excepcionalmente o Estado também já assumiu serviços “em baixa” que, em regra, estão reservados aos municípios – a EPAL faz a distribuição de água em Lisboa (embora seja uma exceção).

	<b>Funções centralizadas (administração central, empresas de capitais públicos e outras)</b>	<b>Funções descentralizadas (administração local, empresas municipais, intermunicipais e outras)</b>
<i>Funções Sociais</i>	<b>Saúde</b>	
	Hospitais, Centros de Saúde	Participação e consulta no planeamento da rede de centros de saúde
	Pessoal médico, de enfermagem e auxiliar	
	<b>Segurança e Ação Social</b>	
	Transferências a favor do rendimento	Cooperação com instituições de solidariedade social e em parceria com a administração central, em programas e projetos de ação social de âmbito municipal, designadamente nos domínios do combate à pobreza e à exclusão social
	Competência quase exclusiva da administração central	
	<b>Habitação</b>	
	Regulação do mercado de arrendamento (controle de rendas)	Disponibilizar terrenos para a construção de habitação social
	Programas de renovação urbana	Promoção de programas de habitação a custos controlados, de erradicação de barracas e de renovação urbana
	<b>Serviços Culturais, Recreativos</b>	
	Centros de cultura, centros de ciência, bibliotecas, teatros e museus nacionais (IPM)	Construção de Instalações Desportivas e Recreativas
	Património cultural, paisagístico e urbanístico regional ou nacional	Centros de cultura, centros de ciência, bibliotecas, teatros e museus municipais
		Património cultural, paisagístico e urbanístico do município

	<b>Funções centralizadas (administração central, empresas de capitais públicos e outras)</b>	<b>Funções descentralizadas (administração local, empresas municipais, intermunicipais e outras)</b>
<b>Funções Económicas</b>	<b>Agricultura, Pecuária, Silvicultura, caça e pesca</b>	
	Incentivos económicos a estes sectores	Incentivo Fiscal (e.g. IMI ???)
	<b>Indústria e Energia</b>	
	Distribuição de energia eléctrica em alta tensão, apoios às PMEI	Distribuição de energia eléctrica em baixa tensão; Iluminação pública urbana e rural.
	<b>Transportes e Comunicações</b>	
	Rede Nacional de Estradas	Viadutos, arruamentos e obras complementares
	Portos	Rede viária Municipal

Saber, qual deverá ser a distribuição de funções de forma mais detalhada e distinguindo desconcentração de descentralização é algo mais exigente.

Apesar do *imprint* inicial das formas de governo sugerido ou imposto pela CRP76, a estrutura de governo teve nas últimas décadas alguma evolução, pelo que a teoria normativa do federalismo orçamental, ou descentralização financeira, acaba por ser relevante quando se pensa em alterar o *status quo* e introduzir reformas institucionais. Esta teoria é essencialmente uma teoria normativa e *económica* desenvolvida na sequência dos trabalhos pioneiros de Wallace Oates (1972, 1999). Adicionalmente, e mais recentemente, desenvolveram-se abordagens mais *político-económicas* da descentralização (Inman e Rubinfeld 2005, Rodden 2002) que pretendem introduzir uma análise explicativa que incorpora fatores políticos mais explicitamente. Este tipo de abordagem, designada como teorias de segunda geração do federalismo orçamental (Oates 2005), clarifica a importância da dimensão política e os prováveis fatores de bloqueio ou de mudança associados aos sistemas políticos.

### 1.1.2. Aspetos conceituais: descentralização, desconcentração

Antes de se responder à questão do que *deve ser* centralizado, descentralizado ou desconcentrado é necessário clarificar os conceitos e o contexto em que são utilizados. A abordagem que utilizaremos neste livro é político-económica que é semelhante, mas algo diversa da usada no direito administrativo.<sup>4</sup>

Sendo dada uma estrutura de governo a vários níveis, consideremos para já e para simplificar apenas dois, cada nível de governo terá as suas atribuições e as suas competências. À transferência de competências com carácter *definitivo* de um nível de governo territorialmente mais vasto para um nível de governo *democrático* com menor território, e nele incorporado, designamos de *descentralização política ou político-administrativa*, o que no caso português inclui quer a transferências do Governo da República para os Governos Regionais (Açores e Madeira) quer para as Câmaras Municipais.

A razão da palavra “descentralização” é clara, estamos a transferir competências verticalmente de “cima” para “baixo”. A nossa preferência pelo qualificativo “política”, tem a ver com o facto de se tratar de transferência de competências entre entidades com a *mesma* legitimidade política democrática embora face a eleitorados distintos. O governo da República responde perante a Assembleia da República, ou seja deve ser um agente das preferências dos cidadãos, mediadas pelos deputados que são eleitos para tratar de assuntos de âmbito nacional. São “deputados da nação”.

<sup>4</sup> É importante deixar claro que a nossa abordagem conceitual, que é económica, é ligeiramente diferente da utilizada em direito administrativo. Aqui só a descentralização para os órgãos das regiões é considerada descentralização político-administrativa, sendo a descentralização para as autarquias locais designada por descentralização administrativa. No caso das autarquias locais o Art. 111 da Lei 75/2013 estabelece explicitamente que “Para efeitos da presente lei, a descentralização administrativa concretiza-se através da transferência por via legislativa de competências de órgãos do Estado para órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais.” Note-se porém, que a Constituição da República Portuguesa refere logo no Art. 6 sobre o Estado unitário o princípio da “descentralização democrática”. A grande desvantagem desta abordagem do direito administrativo é que usa o mesmo conceito “descentralização administrativa” para duas realidades completamente distintas: a descentralização que se faz para entidades autónomas *dentro* da administração central (a também designada administração indireta) e a que se faz para entidades *fora* da administração central (autarquias locais) e com legitimidade democrática direta.

Os governos regionais da Madeira ou dos Açores, respondem perante as assembleias legislativas regionais, que aprovam os orçamentos regionais e respondem perante os eleitorados regionais. Já as câmaras municipais respondem perante a Assembleia Municipal, os deputados municipais respondem perante os munícipes de cada concelho em particular. São entes políticos e administrativos distintos, em que não há uma relação hierárquica ou de tutela funcional, entre um e outro. A única relação de tutela que existe é a de legalidade (verificação que os atos administrativos estão conforme com a lei) e mesmo esta é operada por organismos próprios.<sup>5</sup>

Reservamos assim o termo de *descentralização administrativa* para as situações em que a transferência de competências se faz entre organismos distintos ambos com personalidade jurídica, mas pertencente à mesma entidade administrativa. A descentralização faz-se assim por outorga legal de atribuições a outros entes jurídicos, mas sob superintendência do principal responsável político (geralmente o ministro da tutela). Aqui existem relações de tutela funcional e, em geral, de dependência hierárquica do poder de nomeação e em geral destituição, por parte do membro do governo responsável, dos líderes desses organismos que são criados para desempenhar, com um grau significativo de autonomia (geralmente autonomia administrativa, financeira e patrimonial pelo menos) as atribuições e competências previstas na lei. Se esses organismos atuarem numa esfera de atuação territorial intraestadual, tratar-se-á de *descentralização administrativa territorial* (caso das administrações regionais de saúde). Caso tenham uma abordagem mais transversal, “horizontal”, a partir de atribuições e competências mais alargadas a todo o território nacional tratar-se-á de *descentralização administrativa funcional*.

Caso distinto é o da *desconcentração administrativa*. Aqui a diferença é dupla. Enquanto a descentralização democrática (ou político-administrativa) é uma transferência de competências “para baixo” entre entidades jurídicas distintas, a *desconcentração* relaciona-se com a forma de organização interna de uma *mesma* entidade jurídica em que as competências se

<sup>5</sup> Usar o mesmo conceito – descentralização administrativa – para realidades diferentes (descentralização dentro da administração central e desta para as autarquias locais) tem levado alguns responsáveis políticos a pensar que têm algum poder de tutela sobre as autarquias locais, que não o estrito controlo da legalidade.



mantêm no topo da hierarquia da organização, mas certas atribuições são transferidas “para baixo” para entidades que geralmente *não dispõem* de personalidade jurídica e que têm um grau de autonomia limitado (geralmente apenas autonomia administrativa). Assim é que, por exemplo, o XIX Governo Constitucional manteve alguma *desconcentração* de serviços periféricos da administração direta do Estado (por exemplo as Direções Regionais da Cultura na secretaria de Estado da cultura ou as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, primeiro no Ministério da Agricultura e depois no, posteriormente criado Ministério do Ambiente)<sup>6</sup>. Em contrapartida, operou também alguma *concentração*, ao extinguir quer as Direções Regionais de Economia (Ministério da Economia) quer as Direções Regionais de Educação (Ministério de Educação e Ciência), transferindo as suas atribuições para outros organismos da administração direta ou indireta do Estado. A concentração ou desconcentração diz assim respeito à forma como são exercidas as competências dentro de uma mesma instituição, dentro de uma estrutura hierárquica.

Finalmente, temos o caso da *delegação de poderes*, que ao contrário da descentralização tem uma natureza temporária, e se faz sob a forma de contrato administrativo, caso seja entre duas entidades administrativas.<sup>7</sup>

Pelas razões acima aduzidas na relação entre a administração central e a administração local só poderemos ter ou descentralização democrática, quando existir efetiva transferência de competências que, por lei, deverá vir acompanhada dos recursos respetivos, ou contratos de delegação. Por seu turno se as autarquias operarem descentralização administrativa significa que estão a transferir competências para outras entidades.

<sup>6</sup> De notar que (no XIX Governo Constitucional) direções regionais de cultura apenas têm autonomia administrativa, mas as CCDR, apesar de serem também serviços periféricos da administração direta do Estado, têm autonomia administrativa e financeira.

<sup>7</sup> O Artigo 44.º do Código do Procedimento Administrativo estabelece sobre a delegação de poderes que “1 – Os órgãos administrativos normalmente competentes para decidir em determinada matéria podem, sempre que para tal estejam habilitados por lei, permitir, através de um ato de delegação de poderes, que outro órgão ou agente da mesma pessoa coletiva ou outro órgão de diferente pessoa coletiva pratique atos administrativos sobre a mesma matéria.”

### 1.1.3. As respostas da teoria económica do federalismo orçamental

A teoria do federalismo orçamental pretende responder à questão de saber, dentro das principais funções do Estado, quais as que deverão ser centralizadas e descentralizadas.

#### *A eficiência e a função afetação*

Começamos pela síntese dos principais resultados da teoria económica do federalismo orçamental a partir de uma clarificação conceptual. A primeira questão – se uma dada função governamental deve ser centralizada ou descentralizada – reside numa comparação entre os custos e os benefícios da (des)centralização. Porque, é bom que se esclareça desde já, há sempre benefícios e custos de qualquer opção que se tome quanto à descentralização.

Tabela 1.2. *Papel das Administrações Nacional, Regional, e Local por função*

	FUNÇÃO AFETAÇÃO		FUNÇÃO REDISTRIBUIÇÃO		FUNÇÃO ESTABILIZAÇÃO
	<i>Regulação de Atividades Económicas</i>	<i>Bens Públicos</i>	<i>Redistribuição Rendimento</i>	<i>Bens de Mérito e Regulação</i>	
NACIONAL	Nacional (padrões e standards centralizados)	Bens Públicos Nacionais	Red. Pessoal e Regional (Centralizada)	Definição do tipo de bens, quantidade e dos beneficiários	Nacional (produto, emprego, inflação)
REGIONAL	Pode ser desconcentrada	Bens Públicos Regionais (descentralizada)			Regional (emprego)
LOCAL		Bens Públicos Locais (descentralizada)		Provisão de bens de mérito (desconcentrada)	

A ideia central é que podemos analisar esta problemática a partir das três funções essenciais do sector público definidas desde Musgrave (1989): afetação, redistribuição e estabilização. A função afetação tem a ver com

a correção das falhas de mercado na provisão de certos bens e serviços que as pessoas desejam, na correção de externalidades, e a regulação dos mercados quando não funcionam de forma competitiva.

A principal razão para a *descentralização* no sector público tem a ver com a função afetação, em particular a provisão de bens públicos nacionais, regionais e locais. Transferir a competência sobre bens públicos regionais para entidades regionais e sobre bens públicos locais para entidades municipais, tem como objetivo ajustar a oferta desses bens às preferências dos cidadãos quer a uma escala regional quer local. É importante clarificar que esses bens e serviços não devem constituir aquilo que se designa por bens de mérito pois esses devem ser centralizados (ver em baixo e tabela). Trata-se de bens e serviços que são valorizados pelos residentes mas que, por razões várias, o mercado privado fracassa em os fornecer na quantidade e/ou na qualidade apropriada. Construir mais espaços públicos ou construir mais equipamentos desportivos, não se justifica que seja uma decisão centralizada, mas sim descentralizada. Uma rede metropolitana de transportes públicos, ou pelo menos a sua coordenação, deve ser promovida por entidades públicas, pois os privados, mesmo que operem certas atividades de transporte com sucesso, não internalizam as externalidades positivas ou negativas da sua atividade.

A regulação é uma das funções importantes do Estado e visa sobretudo entidades privadas (por exemplo o licenciamento de novas empresas), mas também entidades públicas (por exemplo a determinação daquilo que os jovens deverão aprender no ensino público). É importante distinguir, no âmbito desta função, aquilo que é o âmbito territorial das normas que os agentes privados devem cumprir, daquilo que é o nível de administração onde a promoção do respeito ou da violação dessas normas deve ser efetuado. Em relação ao âmbito territorial em que as normas devem ser aplicadas, facilmente se compreende que elas devem corresponder ao território nacional (ou europeu). As questões ambientais ultrapassam assim as divisões administrativas e devem ser uniformes à escala nacional. Considere-se, porém, que a implementação administrativa de normas de emissão de poluentes, a que empresas estão sujeitas, fossem diversas entre o Norte e o Alentejo, sendo mais permissiva no Alentejo. Isso originaria uma distorção indesejável nos critérios de escolha de localização territorial das empresas favorável ao Alentejo. Há, assim, um argumento baseado no critério da eficiência, que justifica que devem ser *centralizadas* todas as nor-

mas, cuja aplicação *descentralizada* e diversa, geraria entorses indesejáveis à concorrência. A questão seguinte é se poderia ou deveria ser *desconcentrada* em departamentos governamentais a uma escala territorial mais pequena. A *desconcentração* significaria manter a competência para a determinação dessas normas a nível nacional, mas do ponto de vista da sua monitorização e controlo haver organismos sub-nacionais a implementá-lo. Há argumentos favoráveis e desfavoráveis à desconcentração e depende em muito do funcionamento concreto dos organismos desconcentrados. Como referido, durante vários anos o Ministério da Economia esteve desconcentrado em direções regionais, tendo a vantagem de estar mais perto dos agentes económicos no terreno. A desvantagem, ou o risco, existe se a aplicação das *mesmas* normas for feita de forma mais laxista numa direções regionais e mais estrita noutras, pois aqui está a cair-se no problema da distorção da concorrência. Para resumir, quanto maior o custo de um desvio na aplicação das normas entre vários territórios, maior o argumento para a concentração, quanto menor o custo maior o argumento para a desconcentração.

### ***A equidade e a função redistribuição***

A função redistribuição está associada com a promoção de uma sociedade mais justa e que se materializa em duas dimensões distintas, a promoção da *igualdade de oportunidades* promovida através de uma provisão gratuita ou quase de bens considerados meritórios (na educação, na saúde) e a *redistribuição pessoal do rendimento* operacionalizada sobretudo quer através do sistema fiscal, em particular os impostos progressivos, quer da segurança social.

Para além da redistribuição pessoal do rendimento, a existência de territórios com diferentes condições económicas e diferentes capacidades tributárias, levanta a questão da *redistribuição regional de rendimento*, operada em quase todos os países entre regiões mais ricas e mais pobres por imperativos de solidariedade nacional. Se tivermos em conta estas três dimensões da redistribuição – promoção de igualdade de oportunidades, redistribuição pessoal do rendimento e redistribuição regional – há várias questões que se colocam do ponto de vista da teoria da descentralização financeira.

– *Os padrões de provisão de bens de mérito (na educação básica ou nos cuidados primários de saúde) deverão ser centralizados ou descentralizados?*

Tome-se o caso da educação. No campo da regulação considere-se a definição do currículo base obrigatório a ser implementado nas escolas, bem como a monitorização da qualidade do sistema educativo na sua globalidade, através de provas de aferição de conhecimentos. Há um argumento para a centralização, mas por razões de *equidade*. Aquilo que se pretende com a provisão pública de ensino nas escolas do ensino público é contribuir para a igualdade de oportunidades de todos os jovens independentemente da sua condição social e económica. Há, assim, ou deve haver, uma visão nacional das competências curriculares (no português, na matemática) que qualquer jovem deve ter, bem como a aferição de conhecimentos deve ser à escala nacional, o que justifica a existência de exames nacionais. Isto não significa que não haja *desconcentração* ao nível dos agrupamentos de escola na prestação desse serviço aos alunos, mas a avaliação da qualidade do sistema educativo deverá ser centralizada.

– *O que é que deve ser descentralizado administrativamente, o que deve ser desconcentrado dentro da administração central e o que deve ser descentralizado politicamente para as autarquias locais?*

Tipicamente, se queremos assegurar uma uniformidade de tratamento à escala nacional, por razões de equidade não deveremos descentralizar politicamente essas competências para níveis regionais ou locais. O que não quer dizer que elas não possam ser descentralizadas administrativamente para a administração indireta para uma melhor eficácia. É o caso das Administrações Regionais de Saúde (ARS). Por exemplo: “A Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, IP tem por missão garantir à população da região o acesso à prestação de cuidados de saúde, adequando os recursos disponíveis às necessidades e cumprir e fazer cumprir políticas e programas de saúde na sua área de intervenção.” As políticas são nacionais, a escala de gestão da rede de cuidados de saúde é vasta e ultrapassa em muito a dimensão de um município pelo que não faz sentido a descentralização das atribuições relacionadas com esta missão para os municípios, mas pode fazer para as ARS.

– *Deve a função redistribuição pessoal de rendimento ser exclusiva da administração central ou partilhada com a administração local? Até que ponto pode ir a ação redistributiva dos municípios?*

Estas questões complementam-se, sendo a primeira do âmbito de análise normativa e a segunda de análise positiva. A resposta à segunda condiciona a primeira, e por isso começemos por esta. Uma ação redistri-

butiva dos municípios autónoma é sempre limitada, antes do mais, pelos instrumentos relativamente limitados de que dispõem. No campo da fiscalidade, a margem de autonomia municipal é pouca. Podem agravar ou desagravar a tributação do património (IMI) dentro de certo intervalo, podem dar uma dedução à coleta até 5% a todos os munícipes, o que significa que para os que pagam IRS essa dedução é proporcional, não tendo efeitos redistributivos, e podem isentar ou tributar o lucro tributável das empresas em sede de derrama. Facilmente se percebe que, ao contrário do Estado, mais concretamente da Assembleia da República, as assembleias municipais poucos instrumentos têm do lado da receita fiscal com objetivos redistributivos. Já ao nível das prestações sociais que pretendam atribuir ou do fornecimento de bens e serviços aos seus munícipes de forma “gratuita”, pode existir uma política redistributiva.<sup>8</sup>

Esclarecida a segunda questão importa considerar a primeira. A redistribuição pessoal do rendimento deve ser essencialmente nacional e não local, essencialmente por duas razões: primeiro, dado a conceção de equidade ou justiça social numa comunidade política ser nacional ela deve ser aplicada de forma nacional. Usualmente usam-se dois conceitos de equidade, que aplicados à capacidade contributiva significam que deve ser respeitada a *equidade horizontal* – tratar fiscalmente indivíduos com a mesma capacidade contributiva do mesmo modo – e *equidade vertical* – basicamente indivíduos com maior capacidade de pagar deverão pagar mais impostos. Não teria sentido, do ponto de vista da equidade, que o IRS fosse mais progressivo em Vila Real do que em Lagos, sem que houvesse algum fator objetivo que indicasse uma desigualdade na situação de indivíduos desses concelhos. Uma segunda razão prende-se com as consequências de eventuais políticas redistributivas diferenciadas ao nível local e o problema do *stress orçamental*. Imagine-se que durante alguns anos o município do Porto tinha uma política redistributiva muito generosa para com as pessoas carenciadas do seu concelho, e taxas de imposto baixas, mas que Vila Nova de Gaia, em situação financeira mais problemática, já não tinha essa generosidade. Gaia colocava as taxas de imposto no máximo (IMI, Derrama), retinha a totalidade dos 5% do IRS e não dava prestações sociais nem apoios nenhuns aos mais carenciados.

<sup>8</sup> Ver mais adiante o impacto redistributivo da provisão gratuita de um serviço, que tanto pode ser progressivo (onerar proporcionalmente mais os de maior rendimento) como regressivo.

O efeito esperado desta dualidade de políticas em municípios vizinhos seria uma atração ao Porto de indivíduos mais carenciados, que beneficiariam destes bens e serviços sem para eles contribuírem. Isto agravaria a situação orçamental do Porto podendo entrar em situação de *stress* orçamental. Para fazer face a estas novas necessidades de despesa, o Porto teria de aumentar as suas receitas fiscais penalizando os que mais pagam impostos: a classe média e média alta que, caso esta política perdurasse no tempo, teriam um incentivo fiscal para alterar a sua residência fiscal para fora do Porto, o que ainda agravaria mais o problema orçamental do município que seria criado pela fuga de parte da sua base tributária.

Concluindo, a função redistribuição pessoal do rendimento deve ser essencialmente centralizada, por um lado pela escassez de instrumentos ao nível das políticas públicas locais para operar essa redistribuição, por outro pelas consequências eventualmente nefastas de uma redistribuição muito ativa e persistente no tempo nas finanças municipais. Isto não significa que, temporariamente e a uma escala limitada, não possam e devam existir medidas de pendor claramente redistributivo a nível local.

*– Assumindo que deverá haver redistribuição de recursos entre regiões mais ricas e mais pobres, qual o grau ótimo dessa redistribuição? Qual é na prática o grau de redistribuição existente nos vários países?*

Também aqui há duas questões a primeira com dimensão normativa e a segunda positiva. Aquilo que se pode dizer é que a redistribuição regional de rendimento, operada indiretamente através de impostos canalizados para a administração central, posteriormente canalizados de forma diferenciada para as regiões, é que é uma das questões mais sensíveis politicamente e aquela onde a racionalidade económica e política talvez mais se distanciem e onde mais relevo tem a distinção entre as teorias da primeira geração do federalismo orçamental (mais económica) e da segunda geração (mais político-económica). A Checoslováquia tinha uma região mais rica (aquilo que hoje é a República Checa) e outra mais pobre a Eslováquia. Enquanto país uno operava redistribuição entre as regiões. Hoje constituindo dois países distintos essa redistribuição deixou de existir, sendo os habitantes da Eslováquia mais pobres. Por seu turno, a Espanha tem regiões ricas como a Catalunha que financiam as mais pobres como a Andaluzia, e a Itália a rica Lombardia e a relativamente pobre zona de Nápoles. Esta redistribuição é, por um lado, um fator de coesão nacional mas, por outro, um foco de tensões. A Catalunha

quer tornar-se independente de Espanha. A Lombardia tem um partido, a Liga Norte com forte pendor independentista. Portugal tinha à época da revolução de abril de 1974, dois arquipélagos (Açores e Madeira) e regiões do interior Norte relativamente pobres. A CRP76 tem um forte pendor redistributivo para as regiões autónomas, sendo que uma delas, a Madeira, é já uma das regiões relativamente ricas no contexto nacional.

Do ponto de vista político-económico, que é aquele em que tem de ser respondida a questão da redistribuição ótima, é preciso salientar que há duas dimensões distintas de redistribuição: financeira e de poder. Apesar de estarem associadas podem ter dinâmicas distintas. Pode haver maior autonomia política (descentralização de poder político, autoridade tributária, competência legislativa, etc.) com mais ou menos redistribuição. Durante décadas, em Portugal, considerou-se que as duas dimensões evoluíam em paralelo e que a mesma autonomia político-administrativa significava a mesma redistribuição. Assim tratou-se fiscalmente de forma idêntica as regiões dos Açores e da Madeira. Só recentemente as Leis de Finanças Regionais vieram reconhecer, e bem, que a Região Autónoma da Madeira, tendo um PIB per capita superior à dos Açores, deveria ter menores transferências do continente. Clarificadas as duas dimensões da questão da redistribuição ótima, saber qual o grau ideal exige ponderar os benefícios e custos da redistribuição e encontrar um equilíbrio político entre ambos. Os benefícios derivam do sentido de solidariedade nacional territorial e de alguma equalização das condições de vida. Os custos derivam do eventual sentido de injustiça associada a uma redistribuição excessiva e ao possível problema de *risco moral* das regiões menos desenvolvidas terem menor incentivo para o desenvolvimento endógeno. Uma coisa é certa. quanto maior o grau de redistribuição, maior o grau de tensão política que, em casos extremos, pode levar à secessão, da iniciativa de regiões mais ricas.<sup>9, 10</sup>

<sup>9</sup> Há ainda a importante questão de saber como se articula a redistribuição “territorial” com a redistribuição pessoal do rendimento. Note-se que podem ter efeitos contraditórios. A redistribuição regional não é dirigida a indivíduos, mas a territórios, pelo que beneficia indivíduos ricos de regiões pobres, em contrapartida de criar uma sobrecarga fiscal em indivíduos de classe média e média baixa (pois os pobres não pagam impostos) das regiões mais ricas. Do ponto de vista da equidade, a redistribuição pessoal do rendimento é assim preferível à redistribuição regional.

<sup>10</sup> Há ainda a questão de como medir as desigualdades regionais. É sobretudo através do con-



### ***A função estabilização***

Finalmente, importa esclarecer a que nível deve ser desempenhada a função estabilização do sector público, i.e., se centralizada se descentralizada. Esta função visa a promoção do desenvolvimento económico (evitando grandes flutuações cíclicas), do emprego, da estabilidade de preços e do evitar vários desequilíbrios nas contas externas. Facilmente se verifica que a maioria destas variáveis tem um carácter nacional, e os instrumentos que existem para as influenciar são também de natureza nacional: a política orçamental, a natureza do sistema fiscal, e no caso dos países com soberania monetária (o que não é o caso português) a política monetária. Deriva daqui que esta função deve ser centralizada. A única exceção que merece ser considerada são as políticas de emprego, que para além de nacionais poderão ser também regionais.

Debatida a questão do nível de administração a que devem ser fornecidos os bens públicos ou operadas as políticas de redistribuição e estabilização, iremos agora analisar a natureza desses bens, da sua produção e provisão.

### **1.2. A natureza, os custos, a oferta e a procura de bens e serviços públicos**

Em relação a qualquer atividade de um organismo público, existe o problema de quantificar as *realizações* ou os *resultados* da atividade desse organismo. Como se mede o *output* ou o *outcome* do ensino básico? Pela despesa por aluno do básico? Pelo número de horas de ensino por estudante? Pelos resultados nas provas de aferição nacionais? Pelas taxas de aprovação?

ceito de posição fiscal ou orçamental, que tanto se pode aplicar a municípios como a regiões (ver Pereira, et al. 2016).

Tabela 1.3. *Recursos e atividades/realizações do Ensino Básico e Secundário e da Reparação de Estradas Municipais*

	ENSINO BÁSICO E SECUNDÁRIO	REPARAÇÃO DE ESTRADAS MUNICIPAIS
<b>1 – Recursos (inputs)</b>	Docentes, salas de aulas, equipamentos	Mão-de-obra, alcatrão, máquinas de alcatroamento
<b>2 – Resultados/ Atividades intermédios (outputs)</b>	Taxa de sucesso escolar	Numero de kms alcatroados, número de buracos tapados, etc.
<b>3 – Resultados finais (outcomes)</b>	Resultados: qualificação de mão-de-obra, crescimento económico, melhores cidadãos, etc.	Diminuição da sinistralidade automóvel.
		Diminuição dos danos na suspensão de veículos, etc.

A relação entre 1) recursos e 2) atividades/realizações (Q) é definida economicamente por uma função de produção:

$$Q = Q(L, K, X)$$

Esta traduz que, dada a tecnologia existente, o *output* (Q) dependerá dos fatores produtivos, trabalho (L), capital (K) e de outros recursos (X).

O *custo* de produzir uma certa quantidade C(Q) de atividades, no sector público, depende da tecnologia de produção e dos preços dos recursos:

$$\text{Custo de } Q_1 \equiv C(Q_1) = wL_1 + rK_1 + pX_1$$

A despesa pública nacional (ou local) depende então da tecnologia de produção dos preços dos fatores produtivos (salários  $w$ , taxa de juro  $r$  e preços de outros inputs  $p$ ).

No sector público, tenta-se avaliar em geral o *output* público através dos custos dos *inputs* (ex: vencimentos dos funcionários públicos) o que é muito impreciso.

Daqui emergem dois tipos de problemas. Ao nível sincrónico, isto é, se compararmos a despesa municipal num mesmo ano – diferenças na despesa pública (*per capita*) de vários municípios no ano  $t$  não significa que forneçam diferentes quantidades de serviços. Na realidade diferenças na despesa podem resultar de diferenças no custo dos fatores produtivos, por exemplo um município com pior notação financeira (*rating*) que outro terá um custo do capital superior.

Ao nível diacrónico aumentos de despesa num dado município não significam necessariamente aumentos na quantidade de serviços prestados (ver hipótese de Baumol que abordaremos de seguida).

A relação entre as atividades ou *outputs* do sector público ( $Q$ ) e os resultados para a sociedade ( $G$ ), isto é para os beneficiários das políticas públicas é indireta e pode ser definida por uma função de transformação:

$$G = G(Q, X, N, E)$$

Em que  $Q$  é a quantidade de atividades produzidas no sector público,  $X$  os bens e serviços privados adquiridos pelos indivíduos que afetam a qualidade do serviço recebido,  $N$  a população beneficiária (aqui joga o fator escala e possível congestionamento) e  $E$  outras características da comunidade ou do ambiente. Os resultados produzidos pelas atividades/realizações públicas dependem não só destas, mas de um conjunto de características e atividades da própria população abrangida. Se pensarmos no ensino básico, as taxas de sucesso e avaliações dos alunos dependem, em grande medida, dos professores e das condições de aprendizagem dos alunos (dimensão média da turma, equipamentos escolares, etc.) mas também das características socioeconómicas dos pais. Se se considerar o grau de segurança numa cidade, ele não depende apenas dos níveis de patrulhamento policial, mas também de haver mais ou menos potenciais criminosos na sua população. Do mesmo modo o sucesso de uma “operação Natal” da GNR, para reduzir a sinistralidade na estrada, resulta em parte dos efetivos mobilizados para a operação, da racionalidade da sua logística (onde são investidos os principais recursos), mas também do comportamento mais ou menos cuidadoso da população nessa quadra festiva, nomeadamente do maior ou menor consumo de álcool. Assim, a sinistralidade até pode aumentar apesar de se terem utilizado mais recursos públicos, desde que o comportamento dos particulares se tenha deteriorado significativamente.

A mais comum fonte de comparações quer entre departamentos da administração pública central, quer entre municípios baseia-se em comparações de *despesa*. Estas comparações enfermam desde logo de problemas, pois a despesa depende não só da *quantidade* dos inputs utilizados mas também do *preço*.

Diferentes municípios, com diferentes *custos salariais*, diferentes custos da terra ou diferente aproveitamento de economias de escala na produção, podem ter despesa diferente para a mesma quantidade de serviços produzidos (ou inversamente). Mas mesmo municípios com a mesma estrutura de custos, de preços dos inputs, e de *despesa pública* (per capita) poderão ter níveis de resultados muito distintos se as características socioeconómicas das populações forem significativamente diferentes.

Há, sobretudo, cinco razões pelas quais a despesa pública não é um bom indicador dos serviços que os cidadãos reconhecem como recebendo dos organismos públicos:

1. Tecnologia de produção;
2. (In)eficiência no uso da tecnologia;
3. Preços dos fatores produtivos (*inputs*);
4. Características ambientais da comunidade;
5. Padrões de consumo/comportamento privado.

Sendo a medição do produto complicada, a medição da produtividade também o é. No sector privado sabemos que acréscimos nos preços dos *inputs* (salários, taxa de juro, preços de matérias primas) não leva necessariamente ao aumento do preço dos *outputs* pois os ganhos de produtividade podem compensar esses acréscimos de preços. E no sector público? Há ganhos de produtividade? São maiores ou menores que no privado? E que consequências advêm de diferenças de produtividade no público e no privado?

Num artigo já clássico, Baumol (1966) respondeu a algumas destas questões a partir de um modelo simples:

1. A economia está dividida em dois sectores competitivos, um (A) capital-intensivo, outro (B) trabalho-intensivo (e com dificuldade de substituição de trabalho por capital)<sup>11</sup>;

<sup>11</sup> Numa atividade económica trabalho-intensiva, a proporção de custos laborais em relação

2. O sector A regista ganhos de produtividade e o sector B não;
3. O sector A tem procura de trabalho relativamente elástica e os ganhos de produtividade são acompanhados por subidas salariais. Contudo, o custo ( $wLa$ ) por unidade produzida em A baixa;
4. A subida salarial em A provoca a atração de trabalhadores de B e a subida de salários em B;
5. A procura de trabalho em B é relativamente rígida. O custo por unidade produzida aumenta em B;
6. O que acontece à despesa pública depende da elasticidade da procura do bem ou serviço B em relação ao seu preço/custo. Com uma procura rígida (educação no ensino básico, saúde, ...) a despesa pública aumenta.

A conclusão a que Baumol chega é que muitos serviços públicos locais são de natureza trabalho intensivo, em que há dificuldade de substituição de pessoas por capital. As pessoas podem ser substituídas por robôs na produção de carros, mas já não o podem ser em cirurgias ao coração. A teoria de Baumol sugere que por isso haveria uma tendência de longo prazo para o aumento da despesa pública. Carros e computadores tornam-se mais baratos pelo progresso tecnológico, as cirurgias ou as aulas na universidade nem tanto.<sup>12</sup>

Tem havido vários testes empíricos acerca da hipótese de Baumol com resultados nem sempre consistentes. Ao analisar *variações de despesa* é necessário distinguir:

- Variações nos *preços* dos inputs (por ex. salário horário médio dos professores).
- Variações na *quantidade de trabalho* (por ex. número de horas de trabalho médio de professores)
- Variações na *qualidade* do serviço ou em novos serviços oferecidos.

A dificuldade na análise empírica é que ela é muitas vezes influenciada, mesmo que implicitamente, por fatores ideológicos. Os que favo-

-aos custos totais (ou em relação aos custos de capital) é elevada. Numa capital intensiva é o peso relativo dos custos de capital que é elevado (veja-se a equação 2 acima).

<sup>12</sup> Quase cinquenta anos volvidos, Baumol (2012), volta ao tópico dada a crescente despesa, por exemplo na saúde, no livro *The Cost Disease*.

recem o sector público tendem a confirmar a hipótese de Baumol e deste modo a justificar despesa pública acrescida ao longo do tempo. Os que são mais críticos do sector público tendem a rejeitar a hipótese de Baumol e deste modo a justificar formas alternativas de intervenção, nomeadamente desorçamentação, quer pública quer privada.

### **1.3. O financiamento dos serviços locais: impostos, preços, tarifas e taxas**

#### **1.3.1. Enquadramento**

Do ponto de vista económico impostos, taxas, tarifas ou preços não são apenas fontes de financiamento local, mas também instrumentos de políticas públicas. A visão tradicional (mais influenciada pelo direito) é que essas fontes de receita devem ser suficientes para cobrir os encargos, e devem ser justas. A visão moderna (mais influenciada pela economia) acrescenta aos objetivos de eficácia e suficiência da arrecadação, os de justiça (ou equidade) e de eficiência.

Numa perspetiva económica a principal diferença é entre *impostos* de um lado e *taxas, tarifas* ou *preços* por outro. Isto porque têm uma natureza diferente e devem aplicar-se a situações diferentes.

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).<sup>13</sup> Não há, em geral, no caso da tributação, relação alguma entre aquilo que é consumido e aquilo que se contribui em termos fiscais.

No caso dos bens e serviços locais há ainda uma particularidade. Aqueles que os financiam através de impostos podem ser os cidadãos europeus (se o financiamento for por fundos comunitários), os cidadãos ou empresas nacionais (se forem fundos recebidos das transferências inter-governamentais, e.g. Orçamento do Estado) ou os cidadãos residentes ou empresas localizadas no município (IMI, IMT, derrama, e eventualmente uma proporção de IRS gerado no município).

<sup>13</sup> O princípio da capacidade contributiva é aquele que sugere que os impostos devem ter em consideração a capacidade económica dos sujeitos passivos de imposto. É o mais utilizado na prática. O princípio do benefício é o que sugere que os impostos deveriam ser determinados em função dos benefícios que se retira da despesa pública por eles financiada.

As taxas, tarifas ou preços são geralmente, voluntárias, e de carácter bilateral, têm uma relação sinalagmática, isto é, aquilo que se paga tem a ver com aquilo que se beneficia: seja na forma de um bem ou serviço que se recebe, na poluição que se realiza (dentro de limites aceitáveis legalmente), na ocupação de parte do domínio público, ou na remoção de qualquer obstáculo jurídico ao exercício de certa atividade. Têm geralmente por base o princípio do benefício e fundamentam-se sobretudo em critérios de eficiência, tanto técnica, como na afetação de recursos.

Antes de clarificar a questão do *mix* do financiamento local desejável<sup>14</sup> importa ter presente que dados os graus de autonomia fiscal atualmente existentes, os municípios podem, em certa medida, basear o seu financiamento mais em impostos, ou mais em taxas, tarifas ou preços. Em relação a esta problemática interessa clarificar desde já algumas coisas.

Como se verá em 1.3.2, a aplicação de impostos ou em alternativa de um preço (taxa ou tarifa) depende em grande medida do tipo de bem que se está a financiar (um bem público, um bem privado ou misto) e do modelo de governação municipal predominante. Se um município A fornece, em gestão direta, a totalidade dos bens e serviços de que beneficia a população (desde jardins e rede viária até água, saneamento e tratamento de resíduos) provavelmente financiará grande parte dos custos através de impostos quer diretos (nos agentes locais) quer “indiretos” (via transferências de capital). Se o município B tiver desorçamentado (para o público ou privado) um certo número de serviços (e.g. água, saneamento e resíduos) os munícipes passarão a pagar essencialmente impostos ao município e tarifas às entidades gestoras desses serviços. Isto significa que, tudo o resto constante, o município A deve ter impostos mais altos que o município B, para o mesmo conjunto de esforço fiscal e não fiscal dos seus munícipes.<sup>15</sup> Por outras palavras, *ceteris paribus*, deve-se exigir maior esforço fiscal a um munícipe em A que só paga impostos,

<sup>14</sup> Neste capítulo aborda-se a questão numa perspectiva de curto prazo, médio prazo, apenas na opção entre receitas fiscais e não fiscais. O Capítulo 9 ao equacionar diferentes modelos europeus de financiamento, coloca a opção, mais de longo prazo, em termos de que tipo de receitas fiscais.

<sup>15</sup> Esta ideia simples tem um alcance grande, como se verá neste capítulo, sobretudo numa perspectiva de médio prazo em que o volume de desorçamentação vai aumentando nuns municípios e não noutros. Retomaremos esta questão nas conclusões.

para cobrir a totalidade dos serviços de que beneficia, do que a um município em B que não só paga impostos, mas também tarifas ou preços sobre parte dos serviços de que beneficia.

Uma outra ideia fundamental, que resulta da teoria económica, é que por regra quando se utilizam preços (ou tarifas ou taxas), eles devem sobretudo ser desenhados de forma a contribuir para a *eficiência* na afeção de recursos (quer alocativa quer técnica) razão pela qual damos importância a este conceito nas próximas subsecções.<sup>16</sup> O argumento essencial, é que por regra deve lidar-se com questões de equidade, não através dos preços, mas através quer do sistema fiscal (impostos), quer através das prestações. Esta é a regra, que obviamente tem exceções que serão discutidas mais à frente (secção 1.3.5).

### 1.3.2. Financiamento (in)eficiente na presença de bens públicos e privados

A regra geral para um financiamento eficiente de um bem é que o preço deve levar a que o benefício adicional ou marginal (privado ou social) associado ao consumo do bem iguale o custo marginal (privado ou social) associado ao consumo de mais uma unidade do bem.<sup>17</sup> Esta regra aplica-se de forma diferenciada consoante se trate de bens privados ou públicos. O *bem privado*, é aquele em que o consumo do bem é totalmente rival (duas pessoas não podem comer o mesmo pastel de nata), em que o benefício do consumo do bem é exclusivamente para o seu consumidor. Assim, o preço deve igualar o custo marginal de *produzir* mais uma unidade do bem, que corresponde ao custo marginal de *consumir* uma unidade adicional. Já no bem público, onde o consumo é não rival (2, 5 ou 100 pessoas podem usufruir de um mesmo candeeiro público), o custo adicional

<sup>16</sup> Como referido em cima, eficiência alocativa (no campo dos bens coletivos) é produzir o *mix* de bens e serviços que os cidadãos desejam, e eficiência técnica (que se aplica a cada bem/serviço) é produzir ao mais baixo custo possível.

<sup>17</sup> A ideia subjacente é simples. Se o benefício marginal é superior ao custo marginal, há ainda um ganho em se consumir mais unidade; se em contrapartida ele é inferior, significa que a última unidade consumida é excessiva pois já representou um prejuízo. Para mais desenvolvimentos, bem como clarificações conceptuais de muito do que será desenvolvido nesta secção, ver Pereira et al. (2016).



de uma pessoa *consumir* o bem público, admitindo que ele já é fornecido, é zero. Note-se que não estamos a dizer que o custo marginal de *produzir* um bem público é zero, porque não é. Mas o custo adicional de se consumir, quando ele já é fornecido numa dada quantidade, é zero pelo que se retira desde já uma importante conclusão sobre impostos versus preços para uma *provisão eficiente* destes bens:

- Os bens e serviços locais que tenham características de total rivalidade no consumo deverão ser financiados por preços, tarifas ou taxas que devem igualar o custo marginal de produção.
- Os bens e serviços locais em que não existe rivalidade no consumo deverão ser financiados por impostos (preço nulo).

Convém perceber porque é que a violação desta regra levaria a situações ineficientes, antes de dar alguns exemplos. Se um bem privado (na aceção acima referida) for fornecido a preço abaixo do seu custo, por exemplo nulo (isto é for financiado por impostos) haverá, geralmente, um *sobre-consumo* do bem, pois os agentes económicos não estão a internalizar o custo do bem que consomem. Se um bem privado for fornecido a um preço *acima* do custo marginal, haverá também ineficiência que neste caso é um *sub-consumo* do bem pois haveria alguns indivíduos que deixariam de ter acesso ao bem ou serviço dado haver um preço excessivo.

Um exemplo prático de “bem” privado fornecido pela autarquia é uma licença (alvará) para realização de obras no interior de uma habitação, mas operando alterações estruturais a necessitar de alvará. Note-se que, assumindo que não há externalidades (positivas nem negativas), só o próprio indivíduo terá benefícios com esse alvará. Se ele for demasiado alto, em relação aos custos para a câmara de conceder esse alvará, isso significa que muitas obras e licenças deixarão de ser feitas por essa razão e se calhar introduzem-se incentivos para a construção ou reabilitação clandestina. Se ele for demasiadamente baixo, haverá pedidos de licenças a mais.

Uma outra violação da regra enunciada seria a provisão privada (ter um preço igual ao custo marginal) quando o bem é público. A introdução do preço, neste caso, produz um efeito indesejável, irá racionar o consumo, sem que daí derive algum benefício. Recorde-se que o bem é não rival, pelo que não há benefício nenhum, *em termos do critério de eficiência*, em racionar o consumo do bem. Assim, do ponto de vista da eficiência, não faz sentido colocar um preço para acesso a um parque, a uma piscina,

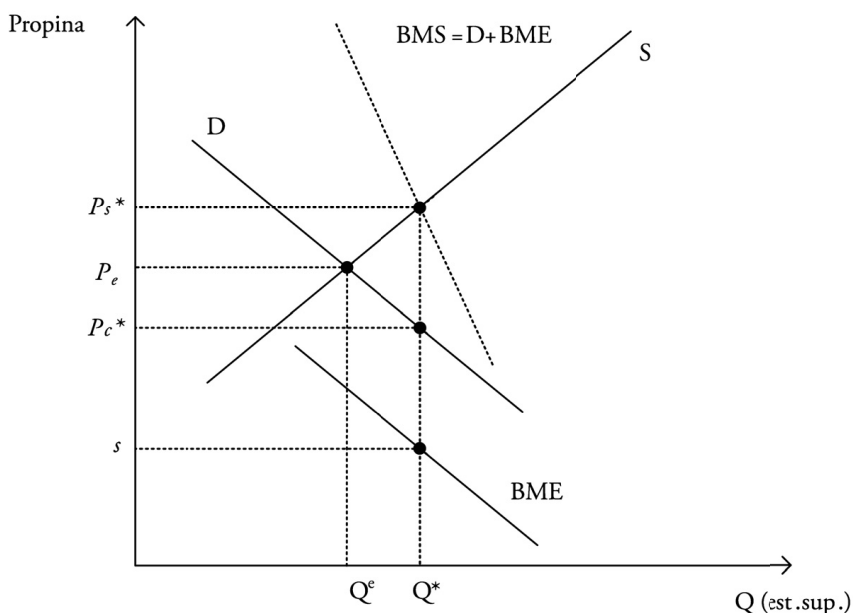
a um museu, ao espaço de estacionamento público numa cidade, desde que a sua utilização não esteja congestionada. Se houver congestionamento aí haverá rivalidade no consumo e já pode fazer sentido praticar uma taxa (ver secção 1.3.3).

De que é que dependerá a ineficiência da provisão privada de um bem público, ou da provisão pública de um bem privado? Basicamente, da elasticidade da procura, isto é da variação percentual da quantidade consumida, em resposta a uma variação no preço. Se a procura do bem for completamente (ou muito) rígida, não haverá (ou haverá pouca) ineficiência de um engano na forma de financiamento (financiar por impostos quando se deveria utilizar preços, ou vice-versa).

### 1.3.3. Preços (e subsídios) eficientes na presença de benefícios ou custos externos

Quando o serviço público prestado gera benefícios individuais (Figura 1.2.) e gera benefícios marginais externos para a sociedade (BME), a taxa ou tarifa deve financiar o benefício marginal privado e os impostos o benefício marginal externo.

Figura 1.2. *Equilíbrio de mercado na presença de externalidades positivas*



O que a Figura 1.2 mostra é que na presença de externalidades positivas, a quantidade de equilíbrio de mercado ( $Q_e$ ) fornecida será abaixo da ótima ( $Q^*$ ).

A forma de alcançar a quantidade ótima é precisamente a atribuição de um subsídio (pigouviano) à produção igual ao benefício adicional para a sociedade dessa atividade. Assim, para que haja uma procura de mercado de  $Q^*$  é necessário que o preço para o consumidor seja  $P_c^*$ , mas como o custo para o produtor é  $P_s^*$  é necessário que este receba um subsídio igual à diferença ( $s = P_s^* - P_c^*$ ). Ao nível das funções do Estado poder-se-á pensar no ensino superior, e como ele deve ser financiado, para se alcançar a eficiência, quer pelo próprio estudante (propina) quer pelo Estado (impostos). Ao nível local podemos pensar em obras de recuperação externa de edifícios em ruas movimentadas de uma cidade, nomeadamente que envolvam a recuperação e reabilitação urbana de edifícios. Os beneficiários de tal atividade são, em parte, os proprietários, mas também todos os que frequentam essa rua. Há assim argumentos económicos para que nesse programa camarário, haja incentivos fiscais ou outro tipo de benefícios para esse tipo de investimentos.

A teoria das externalidades fornece ainda uma racionalidade para o caso de equipamentos coletivos num dado município A beneficiarem residentes de um município vizinho B (os *spillovers*). Aquilo que sugere é que se não houver nenhum tipo de compensação de B para A o nível de oferta de equipamento será porventura baixo em relação à dimensão ótima, pois o município A não “internaliza” a externalidade.

Para além das externalidades positivas temos também o caso das externalidades negativas (tipo 1): poluição atmosférica ou de rios, ruído, ocupação da via pública, excrementos de animais, etc. Também se demonstra facilmente que sem a aplicação de um imposto ou uma taxa (pigouviana) correspondente ao efeito marginal dessa poluição ela será excessiva, e que é necessário que os agentes económicos internalizem, nas suas decisões, os custos para a sociedade das suas atividades. É isso que justifica a tributação dos combustíveis ou as taxas sobre cães, ocupação de via pública, etc.

Há outro tipo de externalidades negativas (tipo 2) associado a um consumo excessivo de um bem em relação à capacidade oferecida. Isto acontece em todos os serviços de rede (energia, água, etc.) e em todos os equipamentos coletivos (piscinas, pontes, museus) sujeitos a elevado

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, e é o que se verifica quer na energia quer nos transportes de longo curso em muitos países. Sem congestionamento e com custos marginais operacionais nulos a taxa deve ser nula, precisamente porque o bem tem características de bem público (não rival o consumo). Com congestionamento a taxa deve ser positiva. A razão pela qual o estacionamento em cidades fortemente congestionadas passou a ser pago deriva precisamente da passagem de um recurso que era abundante, para escasso. Sempre que um recurso se torna escasso há sempre uma forma de racionamento, nem que seja na base do “*first come first served*”, o primeiro a chegar consome. Porém, o racionamento baseado no preço é mais eficiente.

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

Grande parte da teoria anteriormente desenvolvida aplica-se às taxas. As *funções* gerais das taxas podem ser as de fazer os consumidores suportarem o custo do serviço fornecido; revelarem a procura pelo serviço; *financiarem* o serviço e *racionar* a utilização do serviço. Note-se a diferença entre racionar e financiar. Uma taxa moderadora de um hospital, não financia praticamente o serviço, pois é baixa relativamente ao seu custo, mas introduz algum racionamento na sua utilização. Já noutros casos as taxas poderão cumprir efetivamente ambas as funções.

No caso particular dos municípios as taxas têm também como função a prossecução de objetivos de políticas públicas locais, nomeadamente “finalidades sociais e de qualificação urbanística, territorial e ambiental”.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> É assim que o Art. 5.º da Lei n.º 53 E/2006, de 29 de dezembro, estabelece que “1 – A criação de taxas pelas autarquias locais respeita o princípio da prossecução 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.

Para um uso eficiente das taxas, na presença de bens mistos dever-se-á ter presente que:

1. Quanto maior a proporção dos benefícios marginais que vão diretamente para os utilizadores, mais atrativo se torna o uso das taxas;
2. Assumindo que a maioria dos benefícios vai para os utilizadores diretos, o financiamento com taxas requer que os utilizadores diretos possam ser facilmente identificados e excluídos a baixo custo;
3. Os custos administrativos de praticar taxas (medir, faturar, receber) devem ser baixos relativamente ao que é recebido das taxas. Por outro lado, os custos de cumprimento (do consumidor) são baixos (ex. custos de filas de espera originadas pela portagem);
4. O argumento, baseado no critério de eficiência, para usar taxas é mais forte quando a procura é elástica e o serviço está congestionado, pois o efeito da introdução, ou subida, da taxa é de reduzir esse congestionamento;
5. O valor da taxa deverá considerar a existência de eventuais externalidades (positivas ou negativas) para além do benefício direto para o particular.<sup>19</sup>

Ultrapassa o âmbito deste artigo a análise das taxas em Portugal,<sup>20,21</sup> mas uma análise de vários regulamentos tarifários municipais mostrou que as condições para se aplicar taxas de forma economicamente justi-

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.”

<sup>19</sup> O Art. 4.º da Lei n.º 53 E/2006, de 29 de dezembro, refere que “1 – O valor das taxas das autarquias locais é fixado de acordo com o princípio da proporcionalidade e não deve ultrapassar o custo da atividade 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.*” (italico nosso). Está aqui a menção implícita à externalidade negativa.

<sup>20</sup> O Art. 3.º da Lei n.º 53 E/2006, de 29 de dezembro estabelece que “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.”

<sup>21</sup> O leitor interessado poderá consultar Vasques, S. (2009 e 2013).

ficada como a lei exige, mas também alguns problemas na aplicação da atual legislação.<sup>22</sup>

Para se implementar uma revisão séria e economicamente fundamentada do sistema de taxas municipal é desejável:

1. Ter em consideração o contexto institucional do município (se tem ou não empresas municipais, etc.);
2. Que o município tenha contabilidade analítica por centro de custos, sem o qual uma fundamentação económica das taxas é muito problemática;
3. Fazer uma tipologia de taxas por grandes grupos: taxas associadas a procedimentos administrativos, taxas associadas a serviços prestados pela autarquia de pequeno valor, taxas associadas a despesas de infraestruturas (urbanísticas, mas não administrativas);
4. Distinguir as situações onde não se justifica e onde se justifica a consideração de benefício social ou custo social externo. Se não há “externalidade” então a taxa deve refletir os custos, se há deverá ser majorada (custo social) ou minorada (benefício social);
5. Não considerar (logo não incorporar) como “custos indiretos” os custos gerais de administração autárquica (pois os municípios têm receitas fiscais para esse fim);
6. Lançar debate público e participação dos cidadãos e agentes económicos locais sobre o regulamento de taxas antes da sua implementação.

### 1.3.5. Que fazer quando preços eficientes colidem com noções de justiça social?

Como referimos em cima, pode existir um conflito entre os objetivos de eficiência e os objetivos de equidade em certas situações. Para isso importa distinguir duas perspetivas distintas de encarar a equidade. Em certas situações equidade pode ter a ver com o *princípio do benefício*, a ideia de que é justo que seja o beneficiário de certo bem a pagar

<sup>22</sup> A legislação é sobretudo a “Lei Quadro das Taxas” Lei n.º 53 E/2006, de 29 de dezembro (com as alterações introduzidas pela Lei n.º 64 A/2008 e Decreto-Lei n.º 117/2014) e a Lei das Finanças Locais que tem os princípios gerais.

por ele.<sup>23</sup> Ora se for este o entendimento de equidade, nestes casos, a teoria anteriormente desenvolvida tem grande aplicação, pois por regra não haverá conflito entre eficiência e equidade. Usa-se preços ou tarifas para bens de apropriação privada ou coletiva (com congestionamento) e isso satisfaz a eficiência e também a equidade (na lógica do benefício). A teoria necessita apenas de um pequeno ajustamento no caso de bens de consumo coletivo, não congestionados (logo com características de bem público), pois aqui a eficiência sugere financiamento por impostos, mas a equidade de acordo com este princípio, sugerirá que haja algum pagamento de modo a que se implemente o princípio do utilizador-pagador. De qualquer modo isso só fará sentido se a receita associada for significativa. Não faz sentido num museu, com pouca frequência, estar a cobrar bilhetes de entrada, só para aplicar a lógica do benefício quando isso ainda fará mais retrair a, já escassa, procura.

Noutras situações, pode dar-se primazia à equidade ligada ao princípio da *capacidade de pagar*, isto é a ideia de que a contribuição de cada um para o bem coletivo deve ter a ver com a sua capacidade de pagar (alguma variável associada ao rendimento ajustado a necessidades obrigatórias de despesa). Quem tiver mais capacidade de pagar deverá neste sentido pagar mais. Dissemos acima que os preços, tarifas e taxas não devem ser utilizados, por regra, para operar redistribuição de rendimento, pois distorcem indesejavelmente os incentivos dos agentes económicos. Porém, há um conjunto de bens e serviços aos quais não desejamos deixar de dar acesso universal (e.g. água ou cuidados primários de saúde). Nestes casos, se todos tiverem de pagar um preço (eficiente) pelo serviço utilizado, haverá um claro conflito entre eficiência e equidade, enquanto capacidade de pagar e mesmo de justiça em termos de direitos humanos. A forma como este conflito é solucionado não é fazer uma provisão pública universal a preço nulo (impostos), mas compaginar a existência

<sup>23</sup> Note que a aplicação do *princípio do benefício* pode ser entendida de duas maneiras consoante a natureza do benefício. Pode tratar-se do benefício associado à utilização de um equipamento coletivo (por ex. uma piscina) neste caso usa-se a expressão “utilizador-pagador”. Mas pode tratar-se do benefício associado à poluição de um recurso comum (ex. emissões de CO<sub>2</sub>), neste caso falar-se-á em “poluidor-pagador”.

de preços ou taxas com isenções para certas categorias de pessoas que não têm capacidade de pagar.<sup>24</sup>

### **1.3.6. O financiamento das despesas de infraestruturas: equipamentos coletivos, água, saneamento e resíduos**

Certo tipo de serviços públicos locais são fornecidos na base de grandes investimentos que têm de ser recuperados. Uma questão, abordada nesta secção, é saber como é que devem ser financiados e que implicações isso tem em termos da fiscalidade local. Outra questão é analisar se esses grandes investimentos significam uma situação de monopólio natural e, em caso afirmativo, que soluções existem para esse financiamento, tema que retomaremos adiante.

A primeira questão que se deve colocar é: quem deve financiar a infraestrutura? Os custos de *construção* ou *aquisição* de uma infraestrutura devem ser pagos, *na lógica do princípio do benefício* pelos grupos na sociedade que beneficiam da existência dessa infraestrutura. Isto engloba três tipos de situações:

1. Os beneficiários diretos (e.g. os consumidores de água);
2. Os beneficiários potenciais diretos (e.g. os que têm 2.ª habitação);
3. Os beneficiários indiretos (os que têm ativos ou atividades “capitalizadas” com a infraestrutura).

Em relação às duas primeiras categorias é preciso perceber que a existência da infraestrutura dá aos indivíduos a *opção* de a utilizarem no futuro mesmo que não a usem no presente. Um indivíduo pode ter uma segunda habitação, que raramente utiliza, e passar um ano sem consumir água; porém, o facto de ter essa habitação, e de a poder utilizar, obriga a que a capacidade instalada de abastecimento de água considere a sua habitação pelo que deverá sempre contribuir para financiar a construção (ou amortização dessa infraestrutura).

<sup>24</sup> É isto que acontece na prática com as taxas moderadoras nos hospitais em que estão isentos os desempregados os recipientes de RSI, etc. ou na água e eletricidade onde existem tarifas sociais.



Uma grande infraestrutura vai prestar serviços durante vários anos, digamos quarenta para simplificar, pelo que quer o financiamento da sua construção quer a sua amortização poderão ser feitos também nesse período.

No que toca à construção o financiamento poderá ser por empréstimos precisamente pelo período de quarenta anos, ou inferior, mas nunca deve ser superior.

Não faz sentido, nem seria economicamente viável, que os consumidores atuais tivessem o ónus total do pagamento da *construção*. Isso justifica o recurso a empréstimos a ser reembolsados (com juros) durante o período de vida útil do projeto através quer de receitas de capital municipais (transferências comunitárias ou do Estado) quer de receitas fiscais locais.

Para além de financiar o custo do investimento inicial, há que financiar as amortizações ao longo do período de vida do projeto para ser possível no final reinvestir. Esse financiamento deverá ser feito através de uma *tarifa fixa* a ser repartida por todos os consumidores. Esta tarifa está a financiar a amortização dos investimentos em relação à capacidade instalada, diretamente relacionada com o serviço prestado (a base de ativos relevantes).

Depois de instalada a infraestrutura (parque, estrada, sistema de água ou saneamento), e para além da amortização dos custos fixos, é necessário cobrir os custos variáveis através de preços (ou tarifas) que serão função da quantidade do bem ou serviço consumido. Aqui a lógica do princípio do benefício (direto) justifica-se principalmente se o bem é divisível e a apropriação é privada, sendo que o preço deve igualar o custo marginal de curto prazo (com a capacidade dada) de mais um utilizador do bem.

Assim, justifica-se plenamente, no caso dos sectores de água, saneamento e resíduos e de forma muito genérica, *três tipos de financiamento* caso se assuma que existe algum co-financiamento supra-municipal: transferências de capital (nacionais ou União Europeia), impostos locais, e tarifas. A tarifa deverá ser *bipartida*: com uma *componente fixa*, independentemente do consumo, destinada a financiar a amortização da infraestrutura (com um valor líquido do que tiver sido co-financiado) e uma componente variável em função do consumo de água, ou da presumível

produção de águas residuais a serem tratadas ou da estimada produção de resíduos.<sup>25</sup>

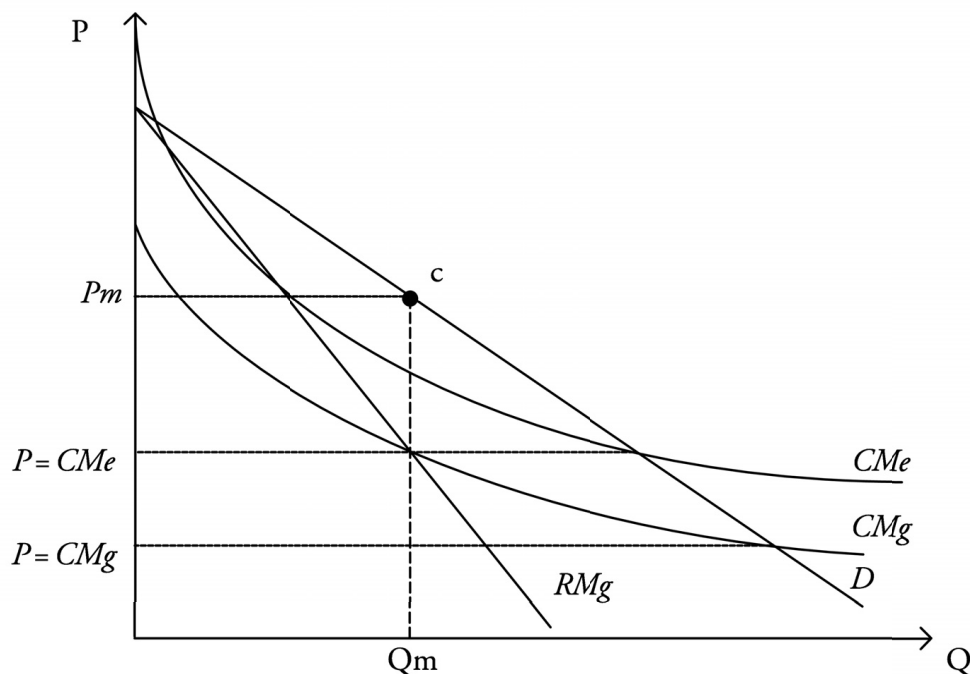
Finalmente, como referimos de início, há todo um conjunto de beneficiários indiretos de certos investimentos. Quando um município constrói um jardim, todas as habitações que bordejam esse jardim, vêem o seu valor aumentado, recebendo uma mais-valia. E mesmo outras habitações a pequena distância beneficiam (o usufruto será uma função decrescente com a distância). Mesmo que os residentes nunca frequentem esse jardim, têm a sua casa capitalizada e se frequentarem o seu benefício é maior. Assumindo que pela natureza do equipamento, ele não será pago, existe aqui uma dupla racionalidade para o financiamento através de impostos desse investimento: todos os proprietários beneficiam do equipamento. Existe uma abundante literatura sobre a forma de encarar os impostos sobre o património, tipo IMI. Há quem defenda que devem ser encarados na lógica do princípio do benefício dos proprietários, como acabado de explicar. Há por outro lado, quem considere que se trata de um imposto sobre o capital. De uma forma ou de outra existe uma racionalidade para financiar estes *investimentos* com empréstimos e impostos, mas não com preços ou tarifas.

### 1.3.7. Preços em situação de monopólio natural

Um *monopólio natural* existe se a produção de um bem ou serviço exhibe rendimentos crescentes à escala, de modo que a curva de custos médios de longo prazo (Cme) decresce à medida que a produção cresce até ao limite da procura de mercado (D), precisamente porque cada unidade adicional de produção é produzida a um custo adicional, ou marginal (Cmg), sempre inferior ao custo médio. Desde logo um corolário importante da existência de um monopólio natural é que só deverá haver uma empresa a operar no mercado para precisamente absorver essas economias de escala na produção e poder produzir a custos médios mais baixos. Sectores que envolvem elevados investimentos, como por exemplo as águas ou o tratamento de resíduos, são assim sectores de monopólio natural onde deverá apenas haver uma empresa a operar.

<sup>25</sup> Trata-se de um tema complexo que será ainda abordado no capítulo 8 deste livro.

Figura 1.3. Preços em situação de monopólio natural



Os monopólios naturais têm vários problemas:

1. Se não forem regulados, o preço que praticam será excessivo ( $P_m$ ), e a quantidade insuficiente ( $Q_m$ ), isto porque o monopolista vai praticar um preço de modo a maximizar os seus lucros.<sup>26</sup> Haverá aqui dois potenciais problemas. O preço excessivo provoca uma redistribuição de rendimento dos consumidores para o monopolista. Adicionalmente, existe uma perda de bem estar para a sociedade como um todo, o que em economia se designa por perda de bem estar do monopólio;
2. Não é possível praticar-se preços únicos eficientes (sem subsídios).

<sup>26</sup> Demonstra-se facilmente que o monopolista maximiza o lucro quando iguala a receita marginal ao custo marginal (ver Pereira et al. 2016) e percebe-se intuitivamente: se a receita da última unidade for superior ao custo, haverá lucro marginal; se for inferior haverá prejuízo nessa unidade. Graficamente, e assumindo procura linear, o equilíbrio do monopolista é dado pelo ponto de interseção entre a curva do custo marginal e a da receita marginal ( $R_{mg}$ ) que tem o dobro do declive da curva da procura.

Na realidade, as possíveis tarifações em monopólio são basicamente as seguintes:

1. *Preço igual ao custo marginal*, mas com o Estado (ou município) a subsidiar os prejuízos associados. Se o preço for igual ao custo marginal, dado que este é inferior ao custo médio, a empresa teria prejuízos, pelo que neste caso teria de haver uma solução para cobrir esses prejuízos, por exemplo através de subsídios;
2. *Preço igual ao custo médio*. Tem a vantagem, relativamente à solução anterior, que garante o financiamento dos custos de produção, mas a desvantagem de que restringe o nível de produção abaixo do ótimo;
3. Fazer *discriminação de preços* (de tipo I, tipo II ou tipo III);

O poder de monopólio, que deriva de existir apenas uma empresa no mercado, 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.).

Note-se que para haver discriminação de preços é necessário não ser possível a revenda do bem ou serviço ou, a existir, ela ser muito cara. A discriminação de preços pode ter objetivos louváveis ou perniciosos. No primeiro caso, é quando ela se norteia por objetivos de bem-estar social. Pode considerar-se que o fornecimento industrial de água (ou de energia) a preços mais baixos que ao consumidor final doméstico tem, indiretamente, um impacto benéfico nos consumidores que vão beneficiar de produtos mais baratos. No segundo caso é quando tem como objetivo apenas maximizar os lucros e apropriar-se do excedente dos consumidores.

Deriva do que foi dito que em situações de monopólio natural é necessária regulação para melhorar o bem-estar da sociedade. Mas será que a regulação tem esse efeito? Tem havido abundante literatura sobre a economia política da regulação, onde se têm confrontado duas perspectivas em relação à sua eficácia: a daqueles que defendem que, na prática,

a regulação serve o interesse público e os que defendem que, de forma paradoxal, serve o interesse das empresas reguladas. Há ainda quem defenda que a regulação serve os interesses de quem tem maior poder de lóbi: se forem os consumidores o preço será mais baixo e aproximar-se-á do custo marginal, se forem os produtores estará mais próximo do preço monopolista. Para além do poder de lóbi das entidades em presença – associações empresariais, entidades gestoras, consumidores – existe toda a questão do sistema de governança e de financiamento da entidade reguladora e dos incentivos individuais dos reguladores. Do ponto de vista do efeito final da regulação não há dúvidas que o poder de lóbi relativo quer de associações de consumidores quer de empresas é importante, embora diferenciado, e que a capacidade e determinação da direção da entidade reguladora e do regulador em particular, são determinantes na capacidade de prosseguir o interesse público.<sup>27</sup>

#### **1.4. A governança: empresarialização, privatização e o terceiro sector**

Em sectores de monopólio natural, tem sido frequente a desorçamentação sob a forma de empresarialização, isto é a passagem do financiamento e provisão de certos bens e serviços locais para fora dos orçamentos municipais. Esta empresarialização tem assumido várias formas, desde a simples passagem do sector público administrativo para o sector público empresarial (passagem de 1 para 2 ou para 3 na Tabela), ou indo um pouco mais longe na concessão a privados (casos 4 ou 5) ou na parceria e partilha de risco com privados (caso 6).

<sup>27</sup> O autor foi durante alguns anos representante da DECO (Associação Portuguesa para a Defesa dos Consumidores) no Conselho Consultivo da entidade reguladora – primeiro IRAR e depois ERSAR onde estava também representada outra Associação de Consumidores a FENACOOOP. Do lado empresarial, estavam representadas as empresas, públicas e privadas do sector. Apesar de muitos interessantes e vivos debates a desproporção do peso de lóbi dos consumidores vs produtores, reside sobretudo em duas coisas: os representantes dos consumidores, apenas dois, estão ali graciosamente numa atividade que nem é a sua atividade profissional principal, nem as suas organizações estão bem equipadas tecnicamente para esta atividade. Os representantes empresariais são profissionais que trabalham no setor, que são avaliados e remunerados pelo sucesso da sua atividade empresarial. A desproporção é assim considerável.

Tabela 1.4. *Possíveis formas de desorçamentação nos serviços de interesse geral*

Casos	Definição de Quantidades e Padrões de Qualidade	Provisão (financiamento)	Produção
1.	Público	Público	A decisão, o financiamento (impostos) e a produção é da administração pública.
2.	Público	Público	A produção por <i>empresa pública</i> , e financiamento não mercantil (impostos/transf. CM).
3.	Público	Privado	Produção por <i>empresa pública</i> , e financiamento mercantil (taxas, tarif. Preços)
4.	Público	Público	Produção é agora assegurada por <i>empresa privada</i> , mas financiamento ainda é sobretudo por impostos (concessão 1)
5.	Público	Privado	A produção é assegurada por <i>empresa privada</i> , mas financiamento é sobretudo por tarifas ou preços (concessão 2)

Antes de colocarmos as questões essenciais sobre a melhor forma de governança, dentro deste largo menu de escolha, interessa perceber as principais diferenças. Passar da administração pública para empresa pública tem várias implicações, ao nível dos órgãos de gestão, do estatuto laboral dos trabalhadores, da fiscalidade, dos contratos e da gestão financeira. Ao nível dos dirigentes é importante distinguir o estatuto do pessoal dirigente (1) do estatuto do gestor público (2, 3); no pessoal uma coisa é o trabalho estar regulado pelas regras do regime geral dos trabalhadores em funções públicas (1) e outra estar subordinado ao regime dos contratos individuais de trabalho (2, 3, 4 e 5). Ao nível da fiscalidade, os fluxos de prestação de serviços dentro da esfera municipal não estão sujeitos a tributação (em particular o IVA), enquanto passa a haver custos fiscais quando existe desorçamentação. No que toca à gestão financeira, a menos que o município tenha uma contabilidade analítica bem desenvolvida, o que muitas vezes não acontece, a empresarialização melhora claramente a transparência das contas e potencialmente a gestão.

A primeira questão que se pode colocar é esta: *em que medida pode a empresarialização pública (EM, EIM, Soc. Anónima (maioria Estado), ou Sociedade Anónima de capitais públicos (maioria Município) reduzir os custos?*

Há boas e más razões para se criarem empresas públicas, e depende do peso relativo de ambas. Se o objetivo de criação de empresas públicas, for dar mais flexibilidade de gestão, melhores incentivos a trabalhadores e dirigentes, maior transparência e fiabilidade de contas, maior *accountability* junto dos cidadãos, então a criação de empresas será benéfica. Nas duas versões acima referidas (2 e 3), é geralmente preferível a solução mercantil (caso 3) em que as tarifas aos consumidores cobrem os custos, pela maior transparência que isso representa, do que situações menos transparentes em que o financiamento é sobretudo por impostos, mesmo que seja ao abrigo de contratos programa entre o sector administrativo e empresarial. Claro que se o objetivo da criação dessas empresas for apenas beneficiar de regalias de gestor público, se não existirem maiores incentivos e flexibilidade de gestão, e se essas empresas continuarem a depender do erário público os custos aumentarão sem nenhum benefício público.

*Em que medida pode a concessão a privados reduzir custos e essa redução traduzir-se em benefícios para os municípios?*

É importante perceber a forma como é formulada a pergunta. A questão não é apenas a de saber se a alteração na forma de governança de um dado sector, neste caso a concessão a privados, reduz os custos, mas também, em caso afirmativo, se esses potenciais ganhos de eficiência se traduzem numa redução de tarifas para os consumidores.

A competição entre empresas privadas para a obtenção de contratos relativamente à prestação de bens e serviços claramente identificados e por períodos de tempo limitados poderá trazer uma redução de custos. Isto no pressuposto de que não há competição no sector público. Mas não haverá?

Em *teoria* existe alguma competição política e orçamental, pois se um município tem custos mais elevados deverá ter impostos mais elevados e isso poderá afastar as pessoas desse município, que “votariam com os pés” (o efeito Tiebout). Na *prática* este fator não é relevante. A competição económica é mais forte do que a competição política. Porém, convém referir que no caso das concessões a competição só existe no momento

em que se abre e realiza o concurso para a concessão. Ela não existe no período de 15, 20, 25 anos durante o qual essa concessão for outorgada.

Há três fontes *potenciais* de redução de custos de produção por parte de empresas privadas quando comparadas com públicas:

1. Custos de mão-de-obra mais baixos;
2. Melhor gestão;
3. Mais investimento em investigação e desenvolvimento (R&D) e maior inovação.

Há assim potencialmente fontes de redução de custos no caso da concessão a privados. Por isso é necessário ver as condições e em que medida a privatização pode *não funcionar*? Há três problemas potenciais em qualquer processo de privatização:

1. O processo de *seleção* do fornecedor ou prestador de serviço;
2. A especificação do *contrato*;
3. O processo de *monitorização* e implementação do contrato.

No tocante à seleção do prestador de serviço há várias questões que devem ser colocadas: É o mercado competitivo? Quais os critérios de seleção? Mais baixo preço? Há possibilidade de revisão de preços posteriormente? Em que condições?

No que diz respeito à especificação do contrato, vimos no início deste capítulo as dificuldades conceptuais associadas à distinção entre recursos, atividades e resultados que sugere que em certas situações é fácil especificar o bem ou serviço que se contratualiza, mas noutras não. Como avaliar a qualidade do serviço? É fácil externalizar o serviço de limpeza em edifícios públicos a privados, pois o serviço contratualizado é facilmente mensurável e quantificável. Já mais complicado é fazer um contrato de prestação de serviços com um Hospital privado em que os pagamentos são função da “produção” (atendimento hospitalar, tipos de intervenção cirúrgica, etc.), porque se a quantidade pode ser mensurada, já a qualidade é mais difícil de monitorar. Dados os objetivos de maximização de lucro o hospital privado pode reduzir o tempo necessário e indicado de recobro de intervenções cirúrgicas, ou fazer uma forte discriminação negativa de doentes que não têm nenhum sistema de proteção na doença em detrimento daqueles que têm os melhores seguros de saúde (do ponto de vista do hospital). Claro



que tudo isto pode ser *minorado* com um contrato apropriado, mas não pode ser totalmente coberto pois todos os contratos são *incompletos* e não só há sempre contingências não especificadas, como existe uma assimetria de informação entre o Estado (ou a autarquia) e a empresa que presta o serviço, sendo que esta tem sempre mais informação. Daqui deriva que há custos de acompanhamento e monitorização dos contratos que se devem *adicionar* aos custos de produção. Estes custos (que designamos como *custos de transação*) serão tanto mais importantes quanto menos detalhado for o bem em causa (ver Pereira, 2008).

*Qual a experiência concreta de prestação de serviços pelo sector privado?*

Não há praticamente nenhum município que não recorra aos serviços de empresas privadas quer para fornecimento de “produtos finais”, quer para bens e serviços intermédios. As áreas mais comuns de contratualização com privados, são precisamente aquelas em que é mais fácil quantificar os *outputs* e onde não estão em causa funções de soberania ou serviços de interesse geral:

- Construção civil: manutenção e construção de edifícios estradas, etc;
- Iluminação pública;
- Serviços de limpeza;
- Manutenção e gestão de frota automóvel;
- Serviços legais;
- Gestão e manutenção de equipamentos desportivos ou culturais.

As áreas menos comuns e mais controversas de contratualização com privados, são aquelas em que estão em causa funções de soberania ou em que se trata de bens e serviços de interesse público:

- Bombeiros;
- Ambulâncias e serviços de emergência médica;
- Prisões;
- Educação (sistema de “vouchers”);
- Água, saneamento e resíduos.

Não é correto generalizar a experiência de concessões a privados de serviços públicos, cada caso é um caso, e haverá bons e maus contratos. Porém, na presença de situações de monopólio e de elevados investimen-

tos a probabilidade do município ser “capturado” pela empresa e fazer um mau contrato, que por natureza é de longa duração, é elevada.<sup>28</sup>

Aqui chegados convém reter algumas ideias fundamentais sobre as diferentes formas de governança na prestação de serviços de interesse público.

1. Não se pode comparar apenas a produção pública versus privada, pois se o serviço é parcialmente de interesse público, terá que haver monitorização (custos de transação) e a comparação relevante é entre custos de produção pública *versus* custos de produção privada a que se devem adicionar os custos de transação.
2. Mesmo considerando a análise comparativa da totalidade dos custos, é preciso não esquecer que aquilo que interessa do ponto de vista dos consumidores é a tarifa (ou preço) pago. Se um ganho na eficiência do privado se traduzir não numa redução de custos, mas num aumento de lucros da empresa a um preço mais elevado para os consumidores, não serve de muito essa concessão a privados. Assim, *os eventuais ganhos de eficiência* deverão ser repartidos entre as empresas e os consumidores, o que sugere um papel importante da regulação sobretudo no período pós-concessão.
3. Quando se compara formas de produção pública e privada, um primeiro aspeto que deve ser considerado é saber se a privatização (ou concessão a privados) está associada a mais competição, ou se é apenas a passagem de um monopólio público para um monopólio privado. É da *acrescida competição* e não da *privatização* que poderão surgir os ganhos de eficiência, a redução dos custos e a repercussão positiva nos consumidores. Sobretudo nos sectores de elevados investimentos em infraestruturas de base (água, saneamento e resíduos), o facto de estarmos na presença de monopólios naturais, sugere que ao nível da produção “em alta” (por ex. na água: captação, armazenamento e tratamento) que irá condicionar as condições de produção “em baixa” (distribuição), há argumentos econó-

<sup>28</sup> Alguns casos de contratos da concessão a privados do serviço de abastecimento de águas apresentavam tarifas muito elevadas e menos escalões dos que a actual regulação do setor prevê, mesmo quando a água era adquirida em “alta” a um operador que abastecia outros municípios. É necessária grande transparência e grande debate público antes de se implementar este tipo de contrato.

nicos para que a produção seja dominada por empresas de capitais maioritariamente públicos.<sup>29</sup>

4. O interesse público, em relação a certos bens e serviços, não deve ter em atenção apenas considerações de *eficiência* mas também de *equidade* (por exemplo, não é o caso dos serviços de limpeza, mas é certamente o caso da educação). Considerações de *justiça* e *equidade* podem levar a que certas atividades se mantenham na esfera pública mesmo que considerações de eficiência, porventura, sugerissem o contrário.

Uma coisa é certa, este tópico é importante, mas sujeito a debates muitas vezes com forte pendor ideológico. Raramente se faz o balanço das experiências realizadas de empresariação pública, de privatização de serviços, de concessões a privados.

O quadro teórico desenvolvido neste capítulo permite enquadrar as questões essenciais que se colocam no âmbito das políticas públicas locais, se nos colocarmos numa perspectiva dinâmica de médio e longo prazo. A primeira tem a ver com a *arquitetura institucional* desejável das administrações públicas. Esta é condicionada pela Constituição da República Portuguesa (CRP) e pelos estatutos político-administrativos das regiões autónomas da Madeira e dos Açores que, como sabemos, têm sofrido alguma evolução. Mesmo no quadro da atual CRP existe margem de manobra para mudança institucional: eventual implementação de regiões administrativas no continente, possibilidade de criação de autarquias unifuncionais ou de reforço das áreas metropolitanas, etc.. A segunda diz respeito à *geometria variável da descentralização e desconcentração* de competências. Em qualquer das políticas públicas (e.g. educação, saúde, acção social, etc.)

<sup>29</sup> O argumento económico para a privatização mesmo “em alta” só poderia ser sustentado, parece-nos, num contexto em que se teria uma regulação completamente eficiente dessas empresas, evitando lucros anormais e preços demasiado elevados, que se repercutiriam imediatamente e de forma indesejada, nas empresas distribuidoras “em baixa”. Apesar da extrema importância das entidades reguladoras, não temos essa confiança total nessa capacidade das entidades reguladoras, embora valorizemos e reconheçamos a sua importância. Em tese, tanto se pode ter um regulador verdadeiramente independente, como se poderá ter um regulador algo capturado pelas entidades reguladas. Isso dependerá, antes do mais de quem for o regulador e do escrutínio a que for sujeito(a). De qualquer modo, dados os custos de transação da regulação, opomo-nos à privatização “em alta” e temos sérias reservas “em baixa”.

podemos ter um exercício mais ou menos centralizado e mais ou menos desconcentrado. Para uma dada arquitetura institucional e uma decisão sobre descentralização ou centralização das atribuições e competências dos diferentes níveis de administração (central, regional e local) temos a questão do *modelo de financiamento*. Na perspectiva de cada município, o financiamento provém de uma de três vias: impostos, preços ou endividamento. Impostos sobre não nacionais (fundos europeus), impostos sobre nacionais não residentes no município (transferências da administração central), impostos locais (IMI, IMT, IRS, derrama) ou taxas, tarifas e preços sobre agentes económicos residentes. O modelo de financiamento é, também ele, dinâmico e como veremos neste livro, evoluiu ao longo de tempo. Também aqui existe alguma margem de manobra municipal, na utilização de diferentes instrumentos de financiamento, na certeza de que têm implicações diferenciadas ao nível da eficiência e da equidade. Finalmente, e obviamente articulado com o anterior, existe o *modelo de governança municipal* que responde à questão de saber, em cada município, o que deve ser realizado por gestão direta municipal, por empresas municipais, intermunicipais, ou outras sociedades de capitais públicos, aquilo que pode ser contratualizado com instituições do terceiro sector (e.g. IPSS) e eventualmente aquilo que pode ser concessionado a privados.

### Referências bibliográficas

- BAUMOL, W. (1967) “Macroeconomics of Unbalanced Growth: the Anatomy of Urban Crisis”, *American Economic Review* LIII (3)
- BAUMOL, W. (2012). *The Cost Disease: Why Computers get Cheaper and Health Care Doesn't*, Yale University Press
- CABRAL, N. C. (2015) *A Teoria do Federalismo Financeiro*, Almedina
- FISHER, R., C (2007), *State and Local Public Finance*, Thompson, 3.<sup>a</sup> ed.
- INMAN, R. e RUBINFELD (2005) “Federalism and the Democratic Transition: Lessons from South Africa” *American Economic Review*, Papers and Proceedings, 95 (2).
- MUSGRAVE, R. e MUSGRAVE, P. (1989) *Public finance in theory and practice*, McGraw-Hill
- MIKESSELL, John (2007), *Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector*, 7th ed. Thompson

- NETZER, D. e DRENNAN, M. (eds.) (1997) *Readings in State and Local Public Finance*, Blackwell
- OATES, W. (1999) “An Essay on Fiscal Federalism”, *Journal of Economic Literature*, (37), p.1120-1149
- OATES, W. (2005) “Toward a Second Generation Theory of Fiscal Federalism” *International Tax and Public Finance* 12, 349-373
- PEREIRA, P. T. (2013) “O conceito económico de bem público”, em J. Pato, L. Schmidt e M.E. Gonçalves (orgs.) *Bem comum: Público e /ou privado?*, Imprensa de Ciências Sociais
- PEREIRA, P. T., Afonso, A. ARCANJO, M. e SANTOS, J.C. (2016), *Economia e Finanças Públicas*, 5.ª ed., Escolar Editora
- RODDEN, J. (2002) “The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World” *American Journal of Political Science* 46(3) pp. 670-687
- SANTOS, A. (2013) *Teoria Fiscal*, 2.ª edição, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- SHAH, A. (ed.) 2007 *Local Public Financial Management (ed.)*, 2007. Washington, DC: World Bank
- SODERSTROM, L. (1998) “Fiscal Federalism: the Nordic Way” in Rattso, J. (ed.) *Fiscal Federalism and State-Local Finance*.
- STIGLER, J. (1998) “The Tenable Range of Functions of Local Government”, em Oates, W. (ed.) *The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance*, Edward Elgar(1.ª ed. 1957).
- VASQUES, S. (2009) *Regime das Taxas Locais – Introdução e comentário*, Almedina
- VASQUES, S. (2013) *Taxas e Contribuições Setoriais*, Almedina

### **Legislação consultada**

- Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro (Código do Procedimento Administrativo)
- Decreto-Lei n.º 117/2014
- Constituição da República Portuguesa, 1976
- Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro
- Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro
- Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro (Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais)
- Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro