

# Finanças Públicas: Estado e Autarquias Locais

## Aula 9

---

### **9- Políticas Públicas locais: Preços, tarifas e taxas**

9.1 O preço dos bens e serviços locais: as taxas

9.2 As taxas em Portugal



# Bibliografia

---

## ■ Obrigatória:

- Ronald Fischer, *State and Local Public Finance* 4th ed. Cap. 9

## ■ Complementar:

- Sérgio Vasques (2009), *Regime das Taxas Locais- Introdução e Comentário*, Almedina.
- OECD (2006), *Water: The Experience in OECD Countries, Environmental Performance Reviews*, OECD, Paris.
- Roseta-Palma, C. e Monteiro, H. (2008), “Pricing for Scarcity”, Working Paper n.º 2008/65, Dinâmia – Centro de Estudos sobre a Mudança Socioeconómica, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.
- Pereira, P. T. e Silva, J. A. (2010) “Water Tariffs: Economics, Politics and Institutions”, mimeo.
- Sousa, A. (2010) *Autarquias locais: eficiência e equidade na prestação de serviços públicos – o abastecimento de água*, Relatório de Estágio (DECO), mimeo
- Wasylenko, Michael, (1997), *Taxation and economic development: the state of the economic literature*, *New England Economic Review*, issue Mar, p. 37-52.
- Gibb, K. and Christie, L. (2015) *International Literature Review for the Commission on Local Taxation*. Discussion Paper. Commission on Local Tax Reform, Glasgow.
- Gadenne, Lucie. 2017. "Tax Me, but Spend Wisely? Sources of Public Finance and Government Accountability." *American Economic Journal: Applied Economics*, 9 (1): 274-314.



# Legislação e Recursos online

---

## ■ **Legislação:**

- Lei 53-E/2006 de 29 de Dezembro (Aprova o regime Geral das taxas das autarquias locais) alterada na 3ª versão por Lei n.º 117/2009, de 29/12)
- - Lei n.º 73/2013, de 13 de Setembro (Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais) ( 14ª versão Lei n.º 66/2020, de 04/11)

## ■ **Recursos online:**

- DGAL (2017) Taxas Municipais

<https://eportugal.gov.pt/servicos/comparar-taxas-praticadas-nos-municipios-portugueses>

- PORTAL DA Transparência Municipal

<https://www.portalmunicipal.gov.pt/home?locale=pt#>



## Teoria (1/5)

---

A análise económica sugere que as taxas/preços são essencialmente apropriadas quando:

- Os beneficiários do bem ou serviço são claramente identificáveis
- A procura é relativamente elástica (eficiência) ou se se quer implementar o princípio do utilizador-pagador (equidade)
- Os custos administrativos (do produtor) são baixos (medir, faturar, receber) relativamente ao que é recebido das taxas
- Os custos de cumprimento (“*compliance*”) suportados pelo consumidor são baixos (ex. custos de filas de espera originadas pela portagem)



## Teoria (2/5)

---

- As taxas podem, para além de incorporar o custo de produção do bem/serviço, ter em consideração a existência de externalidades positivas ou negativas
  - Uma externalidade positiva sugere taxa  $<$  custo médio de produção
  - Uma externalidade negativa sugere taxa  $>$  custo médio de produção (a existência de congestionamento é uma externalidade negativa no consumo)
- Como veremos é difícil operacionalizar estes conceitos e a discricionariedade é muito grande.



## Teoria (3/5)

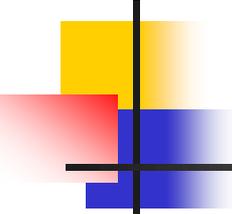
---

Taxas locais não devem ser utilizadas para políticas redistributivas

- Efeitos perversos em termos de movimentos de residentes
- Concorrência entre municípios

Taxas locais devem ser utilizadas para financiar serviços públicos locais para os quais existe procura

- Gadenne (2017) argumenta (e encontra resultados estatisticamente significativos), utilizando dados relativos ao Brasil, que o aumento de impostos locais são preferíveis a transferências da administração federal, porque resultam no aumento da quantidade e da qualidade do investimento por autarquias em infraestrutura escolar

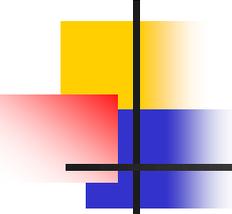


## Teoria (4/5)

---

Decisores políticos municipais acreditam com frequência (nomeadamente nos EUA) que taxas são instrumentos de política industrial local que, se bem utilizados, permitem o desenvolvimento das economias locais, leia-se, crescimento do emprego bem remunerado (Wasylenko, 1997).

- Não parece existir evidência empírica robusta, dado que a maior parte dos estudos tem problemas metodológicos
  - Será que uma redução de 10% dos impostos se traduz num aumento do emprego de 1% a 6% (elasticidade de -0,1 a -0,6)? A resposta é negativa.
- Também em Portugal, autarcas defendem redução de taxas como forma de promover o desenvolvimento das suas localidades
- Wasylenko defende que não há evidência que a redução de taxas e impostos locais seja uma forma eficaz de promover o desenvolvimento económico local (i.e., emprego) a médio e longo prazo, pelo contrário.

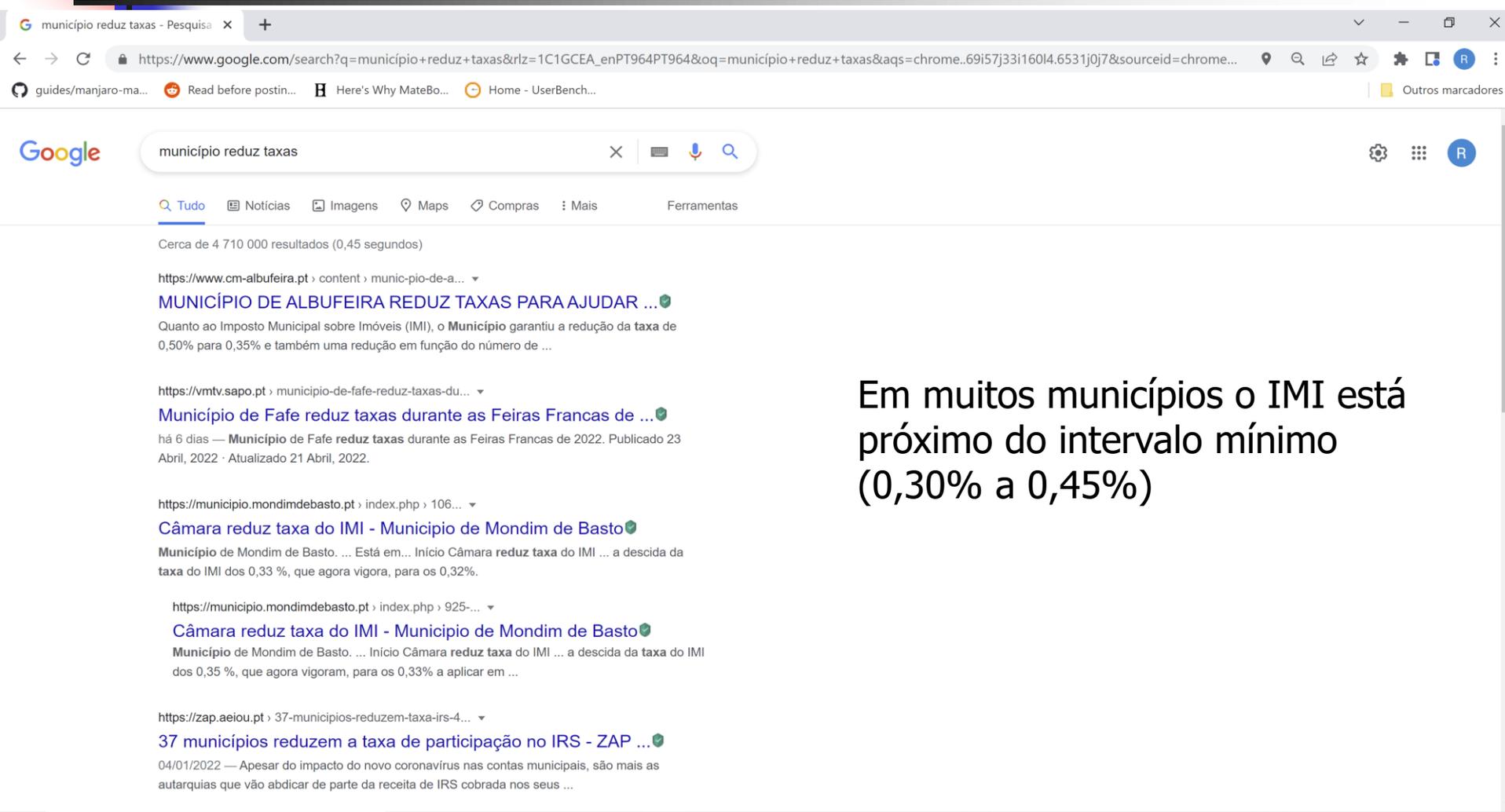


# Teoria (5/5)

---

- A alteração das taxas locais pode ser relevante para Investimento Direto Estrangeiro
  - Em Portugal, a Administração Local dispõe de poucos instrumentos de política fiscal para atrair IDE
  - Contudo, alguns exemplos de IDE sugerem que a AL negocia com esses investidores, por exemplo, condições de cedência de propriedade municipal
- A AL tem pouca capacidade técnica para avaliar a eficácia e deliberar sobre incentivos fiscais ou de outra natureza
  - Estatísticas económicas sobre os municípios

# Redução de "impostos" por municípios portugueses



The image shows a screenshot of a Google search results page. The search query is "município reduz taxas". The page displays several search results, each with a URL, a title, and a brief description. The results are as follows:

- Result 1:**  
URL: <https://www.cm-albufeira.pt/content/munic-pio-de-a-...>  
Title: **MUNICÍPIO DE ALBUFEIRA REDUZ TAXAS PARA AJUDAR ...**  
Description: Quanto ao Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), o Município garantiu a redução da taxa de 0,50% para 0,35% e também uma redução em função do número de ...
- Result 2:**  
URL: <https://vmtv.sapo.pt/municipio-de-fafe-reduz-taxas-du-...>  
Title: **Município de Fafe reduz taxas durante as Feiras Francas de ...**  
Description: há 6 dias — Município de Fafe reduz taxas durante as Feiras Francas de 2022. Publicado 23 Abril, 2022 · Atualizado 21 Abril, 2022.
- Result 3:**  
URL: <https://municipio.mondimdebasto.pt/index.php/106-...>  
Title: **Câmara reduz taxa do IMI - Município de Mondim de Basto**  
Description: Município de Mondim de Basto. ... Está em... Início Câmara reduz taxa do IMI ... a descida da taxa do IMI dos 0,33 %, que agora vigora, para os 0,32%.
- Result 4:**  
URL: <https://municipio.mondimdebasto.pt/index.php/925-...>  
Title: **Câmara reduz taxa do IMI - Município de Mondim de Basto**  
Description: Município de Mondim de Basto. ... Início Câmara reduz taxa do IMI ... a descida da taxa do IMI dos 0,35 %, que agora vigoram, para os 0,33% a aplicar em ...
- Result 5:**  
URL: <https://zap.aeiou.pt/37-municipios-reduzem-taxa-irs-4-...>  
Title: **37 municípios reduzem a taxa de participação no IRS - ZAP ...**  
Description: 04/01/2022 — Apesar do impacto do novo coronavírus nas contas municipais, são mais as autarquias que vão abdicar de parte da receita de IRS cobrada nos seus ...

Em muitos municípios o IMI está próximo do intervalo mínimo (0,30% a 0,45%)



# O cálculo das taxas: o que diz a legislação? (1/2)

---

A **Lei 53-E 2006** estabelece

## “Artigo 4º **Princípio da equivalência jurídica**

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

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



## O cálculo das taxas: o que diz a legislação? (2/2)

---

### “Artigo 8º Criação de taxas:

1—As taxas das autarquias locais são criadas por **regulamento** aprovado pelo órgão deliberativo respectivo.

2—O **regulamento** que crie taxas municipais ou taxas das freguesias contém obrigatoriamente, sob pena de nulidade:

- a) A indicação da base de incidência objectiva e subjectiva;
- b) O **valor ou a fórmula de cálculo** do valor das taxas a cobrar;
- c) A **fundamentação económico-financeira** relativa ao valor das taxas, designadamente os **custos directos e indirectos**, os encargos financeiros, amortizações e futuros investimentos realizados ou a realizar pela autarquia local;
- d) As isenções e sua fundamentação. “



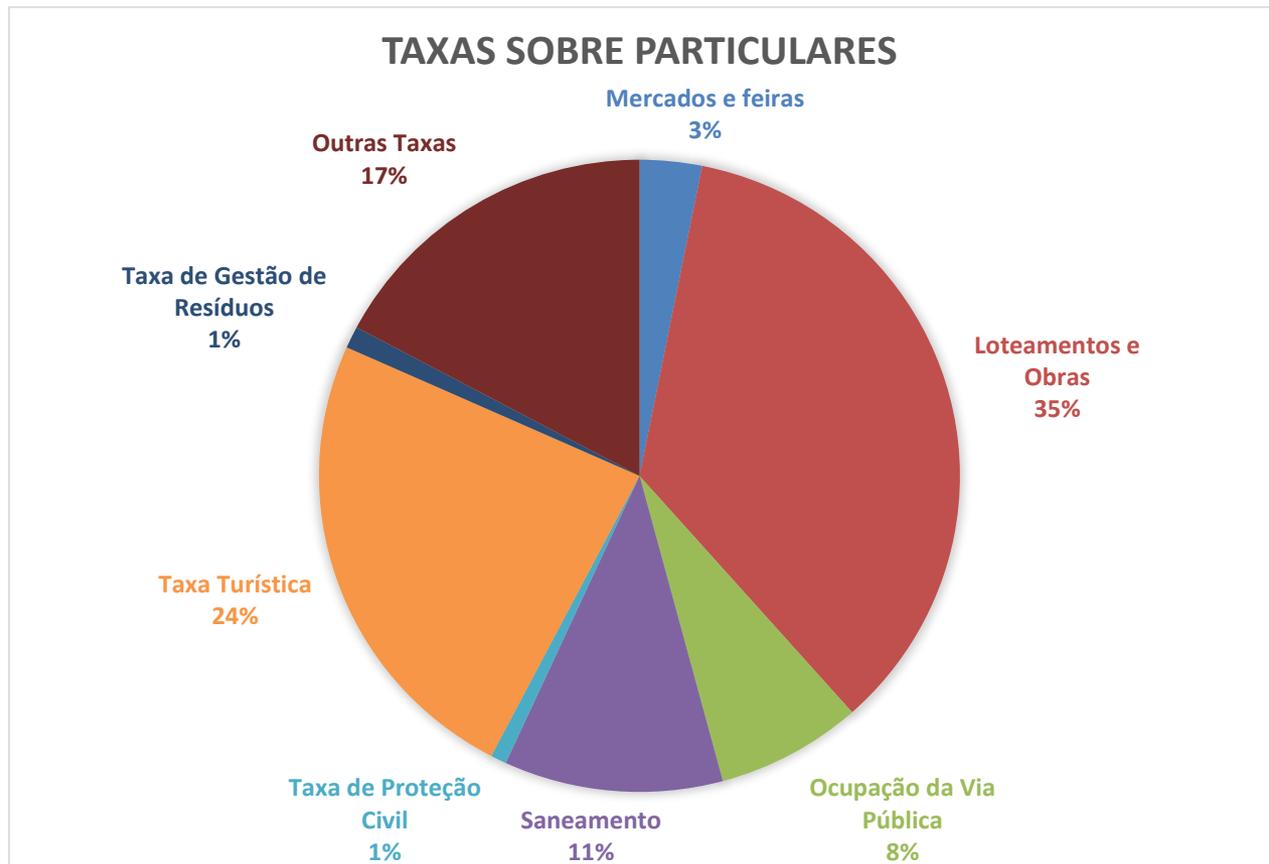
## As taxas: algumas questões

---

- Qual a fundamentação económico-financeira das taxas?
- O que são **custos diretos** e **indiretos**?
- Qual o significado do **princípio de proporcionalidade**?
- Porque é que uma taxa deve pagar os **investimentos municipais** quando o município tem outras fontes de receita, algumas delas precisamente para financiar os investimentos (e.g. FEF de capital)?
- O fundamento das diversas taxas municipais existentes é, em alguns casos compreensível e justificável, noutros casos não será assim, podendo ser mesmo contraproducentes à luz da teoria das funções do Estado (afetação/eficiência, redistribuição/equidade, estabilização).
- É importante identificar os dois tipos de situações em relação às taxas cobradas pelos municípios.

# Taxas sobre particulares

Loteamentos e obras, taxa turística e , saneamento e ocupação da via pública, são as taxas mais relevantes para os particulares.





# Taxas: transparência

---

Artº 87 do OE 2017 (Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro)

- 1 - No ano de 2017, o Governo concretiza a publicitação no **Portal de Transparência Municipal** das taxas municipais aplicadas pelos municípios, em termos que permitam a comparabilidade entre taxas equivalentes.
- 2 - Os municípios colaboram com o Governo na realização da publicitação prevista no número anterior, comunicando à DGAL as taxas municipais que se encontram em vigor no seu território, nos termos e parâmetros solicitados por esta direção-geral.
- 3 - O Governo deve assegurar, através da DGAL, que a informação e indicadores constantes do Portal de Transparência Municipal se mantêm devidamente atualizados.

“De notar que, em muitos casos, é difícil encontrar estes regulamentos e tabelas de taxas nos *sites* oficiais dos municípios. Por outro lado, houve ainda dificuldade na consulta aos regulamentos, pois cada município tem uma estrutura própria, não existindo um formato padrão, *além das fundamentações económico-financeiras variarem muito de município para município.*” in DGAL 2017. (itálico nosso)

# Comparação das taxas municipais

Comparar taxas praticadas nos m x +

https://eportugal.gov.pt/servicos/comparar-taxas-praticadas-nos-municipios-portugueses

guides/manjaro-ma... Read before postin... Here's Why MateBo... Home - UserBench... Outros marcadores

MENU eportugal.gov.pt o seu portal de serviços públicos

O que procura?

PT Área reservada

**ONDE SE PODE COMPARAR TAXAS PRATICADAS NOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES?**

Através da internet, acedendo à área de [Publicações e Estudos do Portal Autárquico](#), ou a partir da página inicial do [Portal da Transparência Municipal](#), e clicando em "Taxas municipais aplicadas pelos municípios".

**COMO SE PODE COMPARAR TAXAS PRATICADAS NOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES?**

Acedendo ao Portal Autárquico ou ao Portal da Transparência Municipal, é possível comparar o valor das taxas praticadas em 277 municípios (os que prestaram a informação necessária) num conjunto de serviços prestados, agrupados em 14 tipologias:

- ✓ assuntos administrativos (22 taxas)
- ✓ cemitérios (13 taxas)
- ✓ controlo metrológico (1 taxa)
- ✓ elevadores, monta-cargas, escadas mecânicas e tapetes rolantes (2 taxas)
- ✓ higiene e salubridade (1 taxa)
- ✓ mercados e feiras (6 taxas)
- ✓ obras particulares / operações de loteamento e obras de urbanização (30 taxas)
- ✓ ocupação do domínio público e aproveitamento dos bens de utilização pública (34 taxas)
- ✓ proteção civil (6 taxas)
- ✓ publicidade (10 taxas)
- ✓ ruído (4 taxas)
- ✓ taxa municipal de direito de passagem (1 taxa)
- ✓ taxa pela realização, reforço e manutenção de infraestruturas urbanísticas (8 taxas)
- ✓ turismo (1 taxa).

CONSULTAR ONLINE

- ✓ Disponível a qualquer momento
- € Gratuito
- ✓ Sem filas

CONSULTAR AGORA →

Suporte Feedback



## A diversidade das taxas praticadas

---

- Taxas de Mercados e Feiras

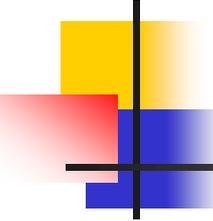
A métrica utilizada para a ocupação de área em mercado foi o “*m2, por mês*”. Aqui o valor mínimo é taxado em Arganil (€ 0,10) e o máximo em Santo Tirso (€ 620,24), situando-se o valor médio em € 12,62.

### VII.2.2. Ocupação de ossários municipais com caráter perpétuo e utilização da casa de depósito

A taxa de “Ocupação de ossários municipais com caráter perpétuo” varia muito de município para município, entre os € 5,00 (Albufeira) e os € 3.253,69 (Câmara de Lobos), sendo o seu valor médio € 317,20. Quando se efetua esta análise por dimensão de município, a diferença reside nos

#### VII.1.2. Emissão de cartão de residente

Esta taxa varia muito de município para município. Foram verificados os três municípios com menor e maior taxa e os valores conferem com os referidos na tabela de taxas aprovada pelos respetivos municípios. O valor máximo reportado é de € 119,72 (Guarda), enquanto o valor mínimo é de € 0,18, praticado pelos Municípios de Estarreja e Vidigueira.



## O cálculo das taxas municipais: análise de caso Cascais perceber a fundamentação económico-financeira

---

$$\text{Taxa}_i = [(\text{CCS} + \text{CPPI} + \text{CSEA}) * \text{Fator} + \text{CI}] * (1 + X)$$

### Sendo que:

- a)  $i$  varia de 1 a  $n$  taxas;
- b) **CCS – Custos comuns aos serviços;**
- c) CPPI – Custos com a implementação do PPI (**Plano Plurianual de Investimentos**);
- d) CSEA – Custos com serviços específicos prestados pelas autarquias locais;
- e) Factor –  $n.^\circ$  médio de horas de trabalho dispendidas na execução das tarefas ligadas a cada taxa e ao  $n.^\circ$  médio de colaboradores envolvidos na execução das tarefas ligadas a cada taxa;
- f) CI – Eventuais custos indiretos não imputados em CCS;
- g)  $X$  – factor de incentivo ou desincentivo, sendo que quando:
  - $X > 0$  : desincentivo
  - $X < 0$  : incentivo.

Nota: A fórmula que **consta no aviso da Câmara e reproduzida em baixo não está correta.**

$$\text{Taxa } i = [(\text{CCS} + \text{CPPI} + \text{CSEA}) * \text{Fator} + \text{CI} * (1 + X) ]$$

## Cascais: O cálculo das taxas municipais: os custos comuns aos serviços

4 — A variável CCS compõe-se dos elementos que constam no mapa seguinte:

Apuramento da variável CCS (Valores Executados)	GOP 2016	GOP 2017	GOP 2018	Média	Média/ N.º Trab.	Custo/Hora/ Trabalhador
Recursos Humanos . . . . .	37 454 229,47	39 873 923,48	42 861 624,31	40 063 259,09	20 210,15	2,31
Loações de equipamentos . . . .	686 086,59	817 313,43	681 118,59	728 172,87	367,33	0,04
Bens, Limpeza e Higiene . . . . .	53 577,50	43 436,72	57 020,74	51 344,99	25,90	0,00
Serviços de Limpeza e Higiene .	1 344 334,59	1 684 672,25	1 892 655,39	1 640 554,08	827,59	0,09
Segurança . . . . .	1 658 303,15	2 091 027,32	1 481 917,26	1 743 749,24	879,64	0,10
Combustíveis e lubrificantes. . . .	448 511,17	377 715,84	552 267,72	459 498,24	231,80	0,03
Seguros . . . . .	330 020,68	446 120,23	627 554,93	467 898,61	236,03	0,03
Gás. . . . .	178 696,59	104 084,05	138 188,13	140 322,92	70,79	0,01
Água. . . . .	1 699 231,25	1 821 301,89	1 795 002,24	1 771 845,13	893,82	0,10
Eletricidade — Instalações. . . . .	1 710 963,43	2 152 462,44	2 217 864,98	2 027 096,95	1 022,58	0,12
Comunicações . . . . .	506 678,03	512 087,02	515 898,70	511 554,58	258,06	0,03
Consumos de Secretaria . . . . .	94 941,03	84 335,58	84 241,61	87 839,41	44,31	0,01
Custos de Manutenção de Equipamentos/Instalações. . . . .	1 347 655,50	1 514 274,57	842 556,39	1 234 828,82	622,92	0,07
Amortizações . . . . .	1 046 260,57	1 046 257,52	1 637 536,63	1 243 351,57	627,22	0,07
Número médio de trabalhadores	1 825,00	1 959,00	2 163,00	1 982,33	—	—
N.º horas funcionamento/ano . . .	8 760,00	8 760,00	8 760,00	8 760,00	—	—
CCS (unidade:1 hora de funcionamento da CMC por trabalhador e por hora)						3,01

## Cascais: O cálculo das taxas municipais: os custos comuns aos serviços

$$\text{Taxa}i = [(\text{CCS} + \text{CPPI} + \text{CSEA}) * \text{Fator} + \text{CI}*(1+X)]$$

5 — A variável CPPI calcula-se de acordo com o quadro infra:

Apuramento da variável CPPI (Valores Executados)	2016	2017	2018
Valores Executados do PPI .....	13 468 953,57	23 989 085,69	39 571 256,62
Total do Plano de Investimentos executado .....	—	—	42 029 295,88
Total do PPI por trabalhador .....	—	—	38 857,89
CPPI (unidade: 1 hora de funcionamento da CMC por trabalhador e por hora)			4,44

6 — A variável CSEA apurou-se como indicado no quadro seguinte:

Apuramento da variável CSEA (Valores Executados)	GOP 2016	GOP 2017	GOP 2018	Média	Média/ N.º Trab.	Custo/Hora/ Trabalhador
Polícia Municipal .....	35 607,65	42 670,27	44 320,75	40 866,22	20,62	0,00
Proteção Civil .....	1 829 862,14	1 817 625,15	1 539 053,99	1 728 847,09	872,13	0,10
Resíduos Sólidos e Limpeza Pública	39 967 938,98	36 456 203,67	30 780 908,42	35 735 017,02	18 026,74	2,06
CSEA (unidade: 1 hora de funcionamento da CMC por trabalhador e por hora)						2,16

## Cascais: o processo de cálculo

Designação da Taxa	CCS+CPPI+CSEA	Fator	CI	X	Tempo	Nº Fun	Tempo tot.	Taxa
1Averbamento não específicos	9,61	0,33	0	0	20	1	20	<b>3,2</b>
2. Certidões diversas	9,61	2,67	0	0	32	5	160	<b>25,6</b>
5 — Prestação de informação sobre a viabilidade de legalização de operação urbanística	9,61	19	0	0	190	6	1140	<b>182,6</b>
Mensagens publicitárias em painéis e Mupis	9,61	15,83	0	<b>0,2</b>	190	5	950	<b>182,6</b>

**Nota:** Tempo total =(Funcionários\*tempo médio)

Factor= (Tempo total)/60 (minutos)

X=0,2>0 nas mensagens publicitárias significa desincentivo.

Como CI=0, a taxa em 1, 2 e 5 é apenas: (CCCS+CPPI+CSEA)\*Factor

Já no caso de mensagens publicitárias, temos: (CCCS+CPPI+CSEA)\*Factor\*(1+0,2)



## Cascais: o processo de cálculo

### A estrutura da despesa em Cascais (2018)

Pessoal	<b>42 861 624,31</b>	23,0%
Aquisição de Bens e Serviços	56 524 300,55	30,4%
Encargos Financeiros	500 612,39	0,3%
Aquisição de Bens de Capital	44 879 696,97	24,1%
Transferencias e subsidios	39 142 238,42	21,0%
Outras despesas	2 234 945,93	1,2%
<b>Despesa Efetiva</b>	<b>186 143 418,57</b>	100,0%

Faz sentido que toda a despesa em pessoal e investimento seja considerada para o cálculo das taxas?

### A estrutura da receita em Cascais (2019)

Receitas Fiscais	151 019 339,55	70,5%
Vendas de bens e serviços	23 623 856,27	11,0%
Transferencias	33 888 654,06	<b>15,8%</b>
Outras Receitas	5 685 393,17	2,7%
Receitas Total	214 217 243,05	100,0%



## Taxas: notas conclusivas (1/2)

---

**Para se implementar uma revisão 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
- 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).



## Taxas: notas conclusivas (2/2)

---

4- Distinguir as situações onde se justifica e não se justifica a consideração de benefício social ou custo social externo.

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. Fazer fundamentação económico-financeira sólida.

7. Lançar debate público e participação dos cidadãos e agentes económicos locais.

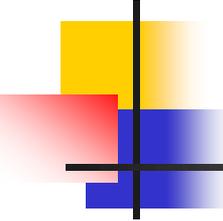
*Temática suscita várias questões interessantes para análise*



## O Sector da Água: enquadramento teórico (1/2)

---

1. Trata-se de monopólios naturais parcialmente não regulados.
- 2 - Os modelos, na sequência de Pełzman e Stigler (1976), sugerem que se iria encontrar tarifas mais baixas para a classe de clientes capazes de exercer maior pressão política.
- 2 - As tarifas podem ser mais elevadas onde a elasticidade preço da procura é menor (mais *rígida*).
- 3 - Efeitos políticos (*partisan*) sugerem que partidos de esquerda darão mais peso às considerações de equidade e os partidos de direita a questões de eficiência.
- 4 – Diferentes formas de governança de serviços públicos de água "(município, serviços de utilidade pública, concessões a privados) têm consequências sobre a capacidade de usar algumas formas de discriminação de preços e de subsídios cruzados.

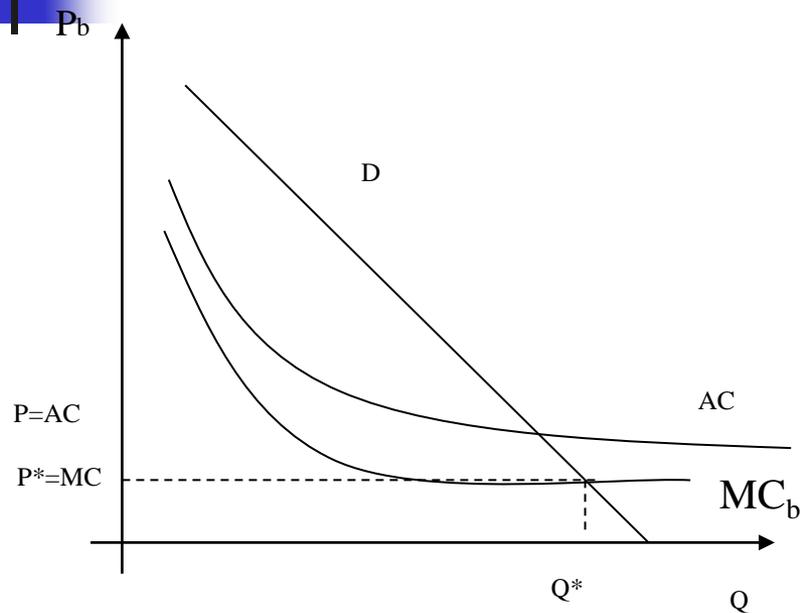


## O Sector da Água: enquadramento teórico (2/2)

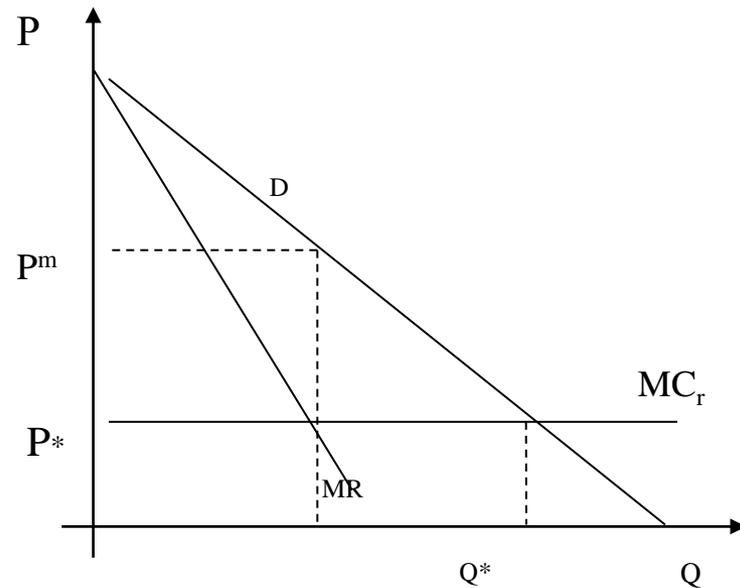
---

- **O sector da água:**
  - Tem entidades que operam “em alta” e “em baixa”
  - A qualidade da água é regulada (ERSAR)
  - Os tarifários só são regulados os sistemas multimunicipais (em alta) e as concessões, em baixa. Para os restantes há apenas recomendações.
- **O sector apresenta uma grande diversidade de tarifários e de preços**
- Existem diferentes **formas institucionais** “em baixa”
  - Serviços municipais (gestão direta)
  - Serviços Municipalizados (SMA e SMAS)
  - Empresas Municipais e Intermunicipais
  - Empresas Privadas (maioria do capital privado)

## O sector da água: a alta e "a baixa"



A empresa "em alta"



A entidade que distribui  
"em baixa"

O sector da água tem empresas multimunicipais "em alta" e tipicamente entidades que fornecem a água em baixa aos consumidores finais