

ANTÓNIO MARTINS CORPORATE TAX EVASION AND GOVERNMENT PERSUASION: A COMMENT ON A FISCAL MEASURE

ELIAS SOUKIAZIS THE CUMULATIVE GROWTH MODEL AS AN ALTERNATIVE APPROACH TO THE CONVERGENCE PROCESS: SOME THEORETICAL AND EMPIRICAL CONSIDERATIONS

PAULO TRIGO PEREIRA / JOÃO ANDRADE E SILVA SUBVENÇÕES PARA OS MUNICÍPIOS: UM NOVO MODELO DE EQUILÍBRIO FINANCEIRO

ÓSCAR DOMINGOS LOURENÇO / PEDRO LOPES FERREIRA OS CUSTOS DO ENSINO MÉDICO NO HOSPITAL: UM PRIMEIRO OLHAR QUANTITATIVO

HERMANO RODRIGUES / MÁRIO RUI SILVA INOVAÇÃO E *CATCHING UP* NO SECTOR BANCÁRIO EM PORTUGAL

JOSÉ VEIGA TORRES A HISTÓRIA COMO HERMENÊUTICA DA IDENTIDADE HUMANA

REVISTA DA FACULDADE DE ECONOMIA DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA



Subvenções para os Municípios: um Novo Modelo de Equilíbrio Financeiro¹

Paulo Trigo Pereira / João Andrade e Silva Instituto Superior de Economia e Gestão / Universidade Técnica de Lisboa

resumo

Este artigo tem por objectivo analisar criticamente o novo sistema de equilíbrio financeiro dos municípios portugueses, hipoteticamente operado através de dois fundos (Fundo Geral Municipal e Fundo de Coesão Municipal) e desenvolver uma metodologia alternativa para o cálculo destas subvenções.

Na primeira parte discute-se a filosofia global dos sistemas de equilíbrio financeiro e, à luz deste quadro teórico, desenvolve-se a crítica ao actual modelo de subvenções. Numa segunda parte desenvolve-se uma metodologia alternativa, mais consistente com os objectivos de equilíbrio financeiro e de transparência e flexibilidade do sistema fiscal. Num ponto final apresentam-se as vantagens e limitações desta nova metodologia.

résumé / abstract

Cet article se propose d'analyser de manière critique le nouveau système d'équilibre financier des municipalités portugaises, hypothétiquement mis en place par l'intermédiaire de deux types de fonds (Le Fonds Général Municipal et le Fonds de Cohésion Municipal) et de développer une méthodologie alternative pour le calcul de ces subventions.

Dans une première partie, on discute la philosophie globale du système d'équilibre financier et, sous l'éclairage de ce tableau théorique, on développe la critique du modèle actuel de subventions. Dans une seconde partie, on met en place une méthodologie alternative, plus consistante au niveau des objectifs d'équilibre financier ainsi que de transparence et de flexibilité du système fiscal. Finalement, on présente les avantages et les limitations de cette nouvelle méthodologie.

The purpose of this paper is to analyse critically the new design of intergovernmental grants to Portuguese municipalities, supposedly operated through two distinct funds (a General Fund and a Cohesion Fund) and to develop an alternative methodology of grant design.

In the first part of the paper we suggest a general framework to appraise intergovernmental grants in general and to criticise the current Portuguese system. In a second part a new alternative methodology is explained, which we believe is more consistent with the transparency and flexibility of the fiscal system. Finally, advantages and shortcomings of the new methodology are addressed.

¹ Uma primeira versão deste artigo (Pereira e Silva, 1998) foi apresentada no encontro da Associação Portuguesa de Desenvolvimento Regional (Coimbra, 1998) e no II Encontro de Economistas de Língua Portuguesa (Macau, 1998). A metodologia aqui proposta é o desenvolvimento de uma concepção inicialmente esboçada num relatório (Alves et al., 1997) realizado para o Gabinete do Senhor Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território, a quem agradecemos a oportunidade de iniciar esta investigação. Um agradecimento especial aos nossos co-autores de projecto Professor Manuel Brandão Alves e Dra. Catarina Vargues assim como aos participantes nas referidas conferências pelos comentários valiosos que nos facultaram. Pudemos ainda beneficiar grandemente de comentários específicos de dois *referees* anónimos desta revista o que muito agradecemos. Não ficamos satisfeitos na sua totalidade, mas verificamos que as suas críticas foram cuidadosamente consideradas e que, sempre que julgámos necessário, clarificámos os nossos argumentos. Todos os erros existentes são, contudo, da nossa inteira responsabilidade.

1. Introdução

Dado que todos os sistemas de governo integram diferentes níveis de administração, a problemática das transferências de recursos financeiros da administração central para as administrações regionais e (ou) locais tem merecido uma vasta investigação teórica².

Os argumentos que justificam as subvenções intergovernamentais são essencialmente de três tipos. Em primeiro lugar, trata-se de estabelecer um equilíbrio entre competências e recursos por nível de administração. Este objectivo de partilha de receitas (*revenue sharing*), designado também de equilíbrio financeiro vertical, resulta da administração central arrecadar mais receitas do que as competências que lhe estão afectas, situação inversa se passando na administração local³. Um segundo objectivo, também designado de equilíbrio financeiro horizontal (*fiscal equalization*), destina-se a redistribuir recursos para regiões/municípios mais carenciados. Trata-se pois de uma finalidade de equidade territorial. Um terceiro e último objectivo prende-se com razões de eficiência na afectação de recursos locais e que pode traduzir-se por subvenções específicas a municípios que forneçam bens que gerem externalidades inter-jurisdicionais (*spillovers*). Argumentos de eficiência devem ser importantes no desenho de qualquer sistema de subvenções.

A importância relativa de equidade versus eficiência depende sobretudo do grau de mobilidade dos agentes económicos. Com uma perfeita mobilidade dos agentes, é possível argumentar⁴ que são sobretudo razões de eficiência que justificam as subvenções. Na realidade, a existência de desigualdades fiscais territoriais⁵, de curto prazo, representaria uma situação de desequilíbrio que seria neutralizada no médio prazo por migrações em direcção às regiões mais favorecidas. Contudo, como a hipótese de mobilidade perfeita dos agentes é bastante irrealista, o argumento para subvenções governamentais norteadas também por critérios de equidade territorial ganha relevo.

Este artigo considera um sistema de equilíbrio financeiro em que o objectivo central das subvenções governamentais de carácter geral é o de atenuar as disparidades fiscais entre regiões/municípios (equilíbrio horizontal), que podem advir quer de disparidades nos custos de fornecer bens e serviços locais, quer de desigualdades de acesso a recursos. Os dois outros objectivos, de partilha de recursos e de eficiência na afectação, estão também presentes.

A secção 2 esclarece o conceito de "equidade territorial" e clarifica alguns modelos de equilíbrio financeiro. A secção 3 analisa criticamente o actual modelo de equilíbrio financeiro em Portugal (Fundo Geral Municipal e Fundo de Coesão Municipal), a secção 4 introduz um novo modelo de subvenções e a secção 5 ilustra o modelo com duas simulações relativas ao caso português. Finalmente, na secção 6, retiram-se algumas conclusões.

2 Ver entre muitas outras referências possíveis: Anderson (ed.) (1994), Dahlby e Wilson (1994), Guengant (1993), SIGMA (1994), Bradbury et al. (1984).

3 As razões pelas quais existe este desfasamento são económicas, mas também políticas. A explicação económica reside no facto de parte significativa das receitas fiscais da administração central serem impostos sobre o rendimento (progressivos), enquanto as receitas fiscais da administração local se baseiam sobretudo em impostos sobre o património (mais regressivos). Um aumento do *PIB* per capita anda associado a uma maior importância das receitas fiscais sobre o rendimento e a uma diminuição relativa da importância das receitas sobre o património dada a maior elasticidade dos impostos sobre o rendimento. A explicação política prende-se com o facto de, para a administração local, o custo político das subvenções do Estado, ser praticamente nulo, enquanto que o custo político de aumentar impostos locais é significativo. Torna-se pois mais racional, fazer pressão junto do governo (e do parlamento) para o aumento das subvenções do que propor o aumento dos impostos locais.

4 Guengant (1993) e Wildasin (1986).

5 Por desigualdades fiscais territoriais entendemos, por exemplo, diferenças na capitação da base de incidência dos impostos locais de município para município o que, *ceteris paribus*, significa que residentes de certos municípios (onde a capitação é maior) podem pagar os bens e serviços locais a um preço fiscal mais baixo.





2. Sistemas de equilíbrio financeiro horizontal

Os sistemas de equilíbrio financeiro existentes nos diferentes países baseiam-se, em geral, numa filosofia comum, muitas vezes consagrada constitucionalmente, que consiste em garantir um certo grau de equidade territorial.

Por "equidade territorial" entende-se o criar condições para que todos os municípios possam assegurar a todos os cidadãos, independentemente do território onde residam, um conjunto de bens e serviços municipais considerados essenciais, em contrapartida de um preço fiscal⁶ semelhante. A um nível agregado do município, as diferenças na posição orçamental⁷ destes podem resultar de diferenças nos custos de produção dos bens e serviços locais e/ou diferenças na capitação das bases tributárias locais. Quando existem tais disparidades, os municípios não conseguem, com o recurso exclusivo às suas bases tributárias, financiar uma quantidade e quantidade de bens públicos com semelhante preço fiscal. Como tal, vários autores argumentam que existe uma justificação para subvenções inter-governamentais que neutralizem as disparidades quer no que toca às necessidades quer no que respeita aos recursos. Estas subvenções justificam-se pois, explícita ou implicitamente, numa lógica de "equidade territorial"⁸.

Para clarificar este conceito de equidade territorial, usar-se-ão um conjunto de hipóteses simplificadoras. Em primeiro lugar, assume-se que as receitas de cada município, para fazer face às suas despesas totais (excluem-se aquelas despesas de investimento que, pela sua natureza específica, se encontrem integradas em programas próprios acordados com o governo), provêm de três fontes apenas: Receitas fiscais próprias (*RF*), subvenções governamentais (*G*) e receitas associadas à prestação de alguns serviços fornecidos pelo município (Q_m) em contrapartida de um preço (p_m). Apenas se consideram nesta última categoria os serviços mercantis, isto é para os quais o preço cobre de forma aproximada os custos médios a eles associados. Poderão estar nesta categoria os seguintes: água e saneamento, piscinas municipais, emissão de licenças, vistorias camarárias etc. Dentro dos serviços não mercantis incluímos, jardins, serviços gerais de administração etc. Os serviços mercantis são pois serviços onde se pratica a exclusão a preços de mercado. Os serviços não mercantis são aqueles onde o município não pode (por exemplo iluminação pública) ou não quer (jardins e bibliotecas municipais) praticar exclusão. A não exclusão é, neste caso, uma decisão política.

6 O "preço fiscal" (tax price) é o montante adicional de imposto local que o munícipe terá que pagar por unidade adicional do bem público local.

7 Agradecemos a um dos referees, a sugestão de "posição orçamental" em vez de "posição fiscal", expressão que usámos inicialmente, na esteira de "fiscal position" usado por Musgrave. Tratando-se de uma relação entre bases tributárias e custos de produção, utilizaremos preferencialmente a expressão "posição orçamental" em detrimento de posição fiscal.

8 Esta perspectiva tem sido utilizada pela maioria dos autores franceses (que utilizam o conceito) e em certa medida por Musgrave. Convém contudo referir que a maior parte dos autores anglo-saxónicos (ver Stiglitz, 1988) e Rosen, 1992, entre outros) não só não utilizam o conceito como até o criticam implicitamente. Para este autor o conceito de equidade aplica-se a indivíduos e não a territórios. Neste sentido maiores subvenções per capita para municípios mais "pobres" (isto é com menor capitação das bases tributárias locais) beneficiam também os indivíduos com maior capacidade de pagar neles residindo. Inversamente, menor capitação das subvenções para municípios em média mais "ricos" (como no caso português) penaliza os indivíduos pobres que neles vivem. Se se quer fazer redistribuição, argumentam estes autores que se faça directamente para os indivíduos e não indirectamente através dos territórios. Uma outra crítica pertinente tem a ver com o facto de que é necessário distinguir funções para as quais se pretende um "igualitarismo específico", ou seja igualar as condições de acesso para todos (por exemplo a educação básica) doutras funções onde deverá haver autonomia e discricionariedade local e onde não deverão ser impostas as preferências da administração central (espaços verdes, centros desportivos ou culturais, etc.). Apesar da pertinência destas objecções, convém relembrar aqui resultados importantes de estudos empíricos que ficaram conhecidos como o *flypaper effect* que se traduz em que os efeitos de subvenções intergovernamentais na despesa pública local são muito superiores ao que se esperaria se tais transferências fossem directamente para os munícipes. Deste modo, a *forma* como se faz redistribuição (pessoal ou territorialmente) acaba por ser relevante. Em todo o caso, para além de argumentos de eficiência, a justificação para subvenções passará necessariamente por um qualquer conceito de "equidade territorial".



Seja o município i , onde as receitas fiscais próprias são obtidas através de

$$RF^{(i)} = \sum_{j=1}^J t_j^{(i)} B_j^{(i)} \quad (1)$$

onde J representa o número de impostos municipais, $B_j^{(i)}$ a base de incidência tributária do imposto local j ($j=1,2,\dots,J$) e $t_j^{(i)}$ a taxa aplicada no município i à base tributária do imposto j . No que se refere às receitas associadas à prestação de serviços mercantis, obtém-se

$$V^{(i)} = \sum_{m=1}^{M^{(i)}} p_m^{(i)} Q_m^{(i)} \quad (2)$$

onde $M^{(i)}$ traduz o número de serviços vendidos pelo município i , $Q_m^{(i)}$ a quantidade fornecida do serviço m e $p_m^{(i)}$ o seu preço unitário no município i .

Assim, designando por $E^{(i)}$ a despesa do município i , a sua restrição orçamental poderá ser escrita como

$$E^{(i)} = RF^{(i)} + G^{(i)} + V^{(i)} = G^{(i)} + \sum_j t_j^{(i)} B_j^{(i)} + \sum_m p_m^{(i)} Q_m^{(i)} \quad (3)$$

Assumindo que as receitas $V^{(i)}$ cobrem aproximadamente os custos associados com os serviços mercantis, poder-se-á eliminar esta componente da relação (3) para efeitos da análise do sistema de subvenções. Isto é, considerar apenas como receita (discricionária) do município as receitas fiscais mais as transferências governamentais e como despesas apenas aquelas que se referem a serviços não mercantis.

Por outro lado, tendo presentes os propósitos dos sistemas de equilíbrio financeiro horizontal que se enunciaram, nomeadamente o de basear o montante das transferências governamentais num preço fiscal semelhante para se alcançar um nível de bens e serviços aproximado nos vários municípios, fácil se torna compreender a razão pela qual se deve considerar não a taxa que cada município pratica para cada uma das respectivas bases tributárias, mas sim taxas padrão definidas em termos nacionais, só assim se conseguindo traduzir a ideia de um idêntico preço fiscal.

A determinação dos valores a utilizar para as taxas padrão é uma decisão política. Em termos práticos existem várias soluções possíveis que podem ir desde uma decisão exógena do poder político, passando por considerar o valor médio do intervalo de variação das taxas de impostos municipais até considerar o valor médio em termos nacionais. Neste último caso, a taxa padrão para o imposto j seria dada por:

$$t_j = \frac{\sum_i t_j^{(i)} B_j^{(i)}}{\sum_i B_j^{(i)}} \quad (4)$$

Neste contexto, o equilíbrio financeiro municipal é usualmente considerado nos seguintes termos:

$$G^{(i)} = DP^{(i)} - \sum_j t_j B_j^{(i)} \quad (5)$$



ou seja as subvenções governamentais correspondem à verba necessária para colmatar a diferença entre uma despesa padrão ($DP^{(i)}$) e uma receita fiscal padrão para cada município em que t_j é a taxa padrão.

O nível de despesa padrão não corresponde à despesa na totalidade das funções autárquicas, mas apenas num subconjunto dessas funções que correspondem àquilo que se pode designar por bens de mérito municipal e que diz respeito às funções que todos os municípios devem assegurar, independentemente das bases tributárias locais.

A relação (5) pode ser lida de duas formas distintas. A primeira leitura consiste em considerar como exógenas as necessidades de despesa padrão municipal, sendo as transferências definidas de forma endógena. Embora esta interpretação permita ter em consideração, de forma muito simples, as competências descentralizadas para os municípios, ela não deixa de levantar alguns problemas em termos da restrição orçamental da administração central, já que deixa em aberto a determinação do montante global das subvenções gerais da administração central, uma vez que este resultaria da soma dos montantes a transferir para cada município, situação que não é desejável do ponto de vista macroeconómico, pois não permitiria que se controlasse o défice orçamental do Estado.

Alternativamente, se o montante total das transferências do poder central for fixado de forma exógena (como é o caso na maioria dos países incluindo Portugal), o montante de despesas gerais padrão (DGP) fica univocamente determinado para cada conjunto de taxas padrão através de

$$DGP = \sum_i DP^{(i)} = \sum_i G^{(i)} + \sum_i \sum_j t_j B_j^{(i)} = G + \sum_j t_j B_j \quad (6)$$

sendo $B_j = \sum_i B_j^{(i)}$ a base de incidência nacional do imposto municipal j e G o montante total das transferências da administração central para os municípios. A restrição macroeconómica, isto é o valor de G irá ter implicações no equilíbrio financeiro que se pretende. Quanto menor esse montante, menor o conjunto de bens e serviços que poderão ser abrangidos pelo equilíbrio financeiro. Contudo, mesmo para um nível de G baixo, mantém-se o princípio do equilíbrio horizontal, embora abranja um número reduzido de serviços.

O problema metodológico fundamental será então o de passar da despesa geral padrão para a despesa padrão de cada município, isto é em determinar, a partir de G , o montante de transferências para os diferentes municípios ($G^{(i)} i = 1, \dots, I$), ou dito de outra forma em fixar os critérios de repartição de G .

Antes de introduzir a nova metodologia proposta para o caso Português, considerem-se duas soluções que têm sido aplicadas em diversos países.

A óptica dos "recursos"

A metodologia mais simples consiste em considerar que a despesa padrão *per capita* deverá ser a mesma em todos os municípios, ou seja que a população é um bom indicador de necessidades padrão. Neste caso ter-se-ia:

$$DP^{(i)} = \frac{N^{(i)}}{\sum_i N^{(i)}} DGP \quad (7)$$

em que $N^{(i)}$ representa a população do município i .

Os sistemas de subvenções baseados nas relações (4) e (7) são sistemas que realizam essencialmente um equilíbrio na componente de recursos, não considerando diferenças



objectivas de custos de município para município. Não é contudo correcto afirmar que este sistema de equilíbrio financeiro só considera a componente de recursos e não a de necessidades. Na realidade o que é aqui considerado é que a despesa padrão cresce de forma proporcional à população dos municípios.

Implícitamente, considera-se pois que os bens públicos locais são bens "privados" e não bens públicos puros ou impuros. Embora se trate de bens de consumo colectivo (escolas, jardins, parques, piscinas, bibliotecas, rede viária, ...) tem havido um intenso debate na literatura sobre a especificação da função congestionamento e dos parâmetros desta função.

Seja $x^{(k)}$ o argumento da função utilidade do indivíduo k que consome o bem local com a capacidade X , colectivamente com $N - 1$ outros indivíduos. Considere-se a seguinte especificação da função congestionamento⁹:

$$x^{(k)} = \frac{X}{N^{\theta}}$$

Se $Y = 0$ o bem público local é um bem público puro pois $x^{(k)} = X$, o que é a definição de bem público puro (Samuelson, 1954). Se $\theta = 1$ o bem público local assume as características de bem "privado" (função homogénea de grau 0) pois é como se cada indivíduo consumisse a n -ésima parcela do bem de modo que o aumento do consumo só acontece quando aumenta a capitação da provisão deste bem. O sistema de equilíbrio financeiro considerado, encara implícitamente os bens e serviços locais como do tipo "privado". O exemplo mais usual de um bem "privado" de provisão pública, fornecido parcialmente pela administração local é o ensino básico. Mais estudantes (N) implica mais salas de aula (X) (e mais professores) para que se mantenha o mesmo nível de qualidade do ensino.

A óptica dos recursos e necessidades

Uma segunda metodologia para o cálculo da despesa padrão municipal consiste em considerar que a administração central determina, não apenas a despesa geral padrão, mas também que a subdivide em componentes funcionais de despesa (educação, habitação, ...), isto é determina um conjunto de ponderadores $\alpha_1, \alpha_2, \dots, \alpha_L$ ($\sum \alpha_i = 1$) de tal forma que $DGP_i = \alpha_i DGP$ representa a parte da despesa padrão total afecta à componente i (educação por exemplo).

O passo seguinte será determinar as necessidades de cada município para cada uma das L funções consideradas. Seja então $w_i^{(j)}$ as necessidades relativas do município i para a função j , isto é

$$w_i^{(j)} = \frac{c_i^{(j)} Q_i^{(j)}}{\sum_i c_i^{(j)} Q_i^{(j)}} \quad (10)$$

em que $Q_i^{(j)}$ representa o nível desejado do output da função j no município i e $c_i^{(j)}$ o respectivo custo unitário. A despesa padrão do município i seria assim dada por

$$DP^{(i)} = \sum_{j=1}^L w_i^{(j)} DGP_j = DGP \sum_{j=1}^L w_i^{(j)} \alpha_j \quad (11)$$

9 Sobre a forma desta função congestionamento também muito se tem discutido na literatura. Ver, entre outros, Craig (1987), Edwards (1990), McGreer e McMillan (1993), Brueckner (1981). A especificação acima referida é apenas indicada para exemplificar a forma como os bens públicos locais podem ser encarados como bens "privados". Para uma distinção entre efeito de congestionamento e economias de escala ver Pereira, P. (1994).



As transferências para o município i seriam assim dadas por:

$$G^{(i)} = DGP \sum_l \omega_l^{(i)} \alpha_l - \sum_j I_j B_j^{(i)} \quad (12)$$

Esta metodologia, embora mais difícil de implementar, tem sido praticada nalguns países e permite uma leitura crítica quer do anterior fundo de equilíbrio financeiro quer dos actuais fundos municipais.

A sua aplicação não é, no entanto, possível em Portugal, uma vez que não se dispõe de uma classificação funcional clara das despesas municipais nas diferentes categorias nem se tem capacidade para medir os *outputs* de cada uma destas funções¹⁰.

Recursos e necessidades: uma abordagem alternativa

Face às limitações de informação existentes, uma abordagem possível seria considerar o método mais simplista, acima enunciado, em que a população constitui um indicador para medir as necessidades municipais e em que o objectivo do equilíbrio financeiro horizontal consiste em alcançar níveis de despesa per capita idênticos com semelhante esforço fiscal, independentemente da dimensão populacional do município. A perspectiva que desenvolvemos neste artigo, e que vai na sequência da abordagem da maior parte dos economistas, é que o nível de despesa per capita consistente com igual qualidade de serviços assume a forma de U, pelo que o objectivo do sistema de equilíbrio financeiro é de permitir que municípios de pequena dimensão possam ter uma *maior* despesa per capita, municípios de média dimensão uma menor despesa per capita e municípios de grande dimensão (em particular urbanos) necessitarão novamente de maior despesa per capita para uma qualidade de serviços semelhante.

Os argumentos que sustentam tal posição são variados e demasiadamente complexos para poderem ser tratados neste artigo. Contudo valerá a pena clarificar a intuição subjacente aos argumentos e alguma da vasta literatura que enquadra a problemática¹¹. No essencial há duas correntes da literatura, que aliás se entrecruzam, que abordaram o problema da provisão eficiente de bens públicos locais: uma iniciada por Tiebout (1956) com ênfase na função de produção dos bens públicos locais e na competição inter-municipal e outra iniciada por Buchanan (1965) com ênfase no congestionamento associado à teoria dos bens de clube. O argumento de Tiebout é que existe uma dimensão óptima (em termos de população) dos municípios, para cada conjunto de bens e serviços, ou seja que existe um número de residentes para os quais o custo médio é mínimo, assumindo pois uma função de custo médio em forma de U (analogamente a uma empresa) dada a existência de pelo menos um factor de produção que

10 Esta situação tende a manter-se tendo já decorrido mais de vinte anos após a primeira Lei das Finanças Locais (1979). De facto, embora os municípios devam incluir um quadro, anexo à Conta de Gerência, com a classificação funcional das despesas (e a grande maioria o faça), essa informação não tem tido até hoje nenhuma divulgação pública nem tratamento estatístico, pelo que continuamos a desconhecer, quase por completo, o que as autarquias despendem numa óptica funcional. Os dados das Contas de Gerência divulgados pela DGAL, numa classificação económica, permitem a distinção entre despesas correntes e de capital e respectivas subdivisões. Apenas as despesas de investimento têm uma classificação funcional, ainda que reduzida. Esta situação é particularmente grave quando, como agora, se pretende realizar um processo de transferência de competências para os municípios. Nem a administração central nem os municípios sabem, ao certo, o custo real destas competências a ser transferidas, pelo que existe espaço para discordâncias acerca do montante de recursos adicionais para que os municípios possam fazer face a estas competências adicionais. Esta situação pode constituir até um factor de bloqueio indesejável ao processo de acrescidas competências municipais.

11 Esta subsecção pretende responder a uma solicitação pertinente de um dos referees no sentido de clarificarmos as razões pelas quais sustentamos que o custo médio de provisão tem a forma de U, com um patamar intermédio aproximadamente constante. Como se verá os argumentos derivam essencialmente da teoria.

é fixo "o factor poderá ser a área limitada de uma comunidade de subúrbio"¹². A literatura que se seguiu a Tiebout é vasta¹³ e vários foram os autores que desenvolveram a análise da dimensão óptima relacionada com a função de produção.

Os argumentos baseados no congestionamento e na teoria dos clubes¹⁴, sugerem antes do mais, que municípios de pequena dimensão terão maiores custos per capita na produção de bens públicos locais que municípios de média dimensão. Antes do mais convém referir que vários serviços municipais (escolas, piscinas, bibliotecas municipais, rede viária municipal) têm características de bens de clube, muito embora, num número significativo destes bens, a exclusão pelo preço não seja praticada. Em relação a estes bens/serviços, à medida que o número de utilizadores aumenta, diminui o custo per capita da sua utilização (assumindo partilha de custos pelo utilizadores), mas ao mesmo tempo aumenta (a partir de certo ponto) o congestionamento. Estes dois efeitos, de sentido contrário, implicam que existe uma dimensão óptima (simultaneamente em utilizadores e em capacidade) para cada um dos "clubes". Ora se um município é pouco povoado, torna-se claro que para um ou vários desses bens, a dimensão óptima não será alcançada, pelo que os custos per capita serão superiores aos de municípios de média dimensão populacional.

Poder-se-á pensar que à medida que a população dos municípios aumenta, estes poderão (mesmo sem praticar exclusão) reproduzir os "clubes" com dimensões óptimas. Assim, mais população equivaleria a mais escolas de dimensão óptima, mais esquadras, mais jardins, maior rede viária. Se isto for válido, se os clubes (de dimensões óptimas) puderem ser reproduzidos a custos constantes, não haverá uma dimensão populacional óptima do município¹⁵. Isto só é válido assumindo certas hipóteses¹⁶, que poderão ser realistas para municípios de dimensão intermédia onde se pode assumir que todos os factores produtivos são variáveis, de modo que se podem reproduzir serviços ("clubes") de dimensão óptima a custos médios constantes. Contudo, a partir de certa dimensão populacional os factores produtivos (em particular a terra) tornam-se relativamente escassos, o seu preço aumenta pelo que os custos per capita da provisão de bens públicos locais irá aumentar com o aumento da população¹⁷. Deste modo um modelo de equilíbrio financeiro não deverá considerar como indicador de necessidades apenas

12 De forma inteligente Tiebout (1956) reconhece que esta hipótese é necessária para se obter um número determinado e fixo de municípios. Embora Tiebout tenha sido pioneiro na abordagem em termos de função de produção, existe uma certa ambiguidade no seu artigo, pois não separa claramente os efeitos de produção e de consumo (congestionamento). Essa distinção, como veremos de seguida, só se tornou clara com a literatura sobre teoria dos clubes.

13 Ver, entre outros, Mieszkowsky e Zodrow (1989) e Zodrow e Mieszkowsky (1986).

14 A abordagem analítica inicial da teoria dos clubes deve-se a Buchanan (1965). A literatura vasta sobre o tema, está referenciada em Cornes e Sandler (1996). Um clube é um bem de consumo colectivo, onde a partir de certa taxa de utilização existe congestionamento, onde se pratica exclusão baseada num preço e se assume que existe partilha de custos pelos utilizadores. Um município pode ser considerado, ainda que de forma imperfeita, um clube multiproducto pois fornece vários bens públicos locais aos municípios que pagam (alguns) um preço pela sua utilização (a contribuição autárquica) sendo a exclusão praticada essencialmente pelo zonamento (Planos Directores Municipais).

15 Note-se que, como a dimensão óptima dos vários "clubes" não é a mesma, existe aqui um problema. Por um lado os municípios têm ganhos associados às economias de gama pelo facto de fornecerem vários serviços diferentes. Por outro lado haverá inevitavelmente ineficiências, pois para uma certa dimensão do município haverão necessariamente serviços que não estarão a ser consumidos pelo número óptimo de utilizadores. Para a análise deste problema ver Brueckner e Lee (1991).

16 Para um tratamento analítico desta questão ver Berglas e Pines (1981) em particular as equações 9, 9' e 11. Como se torna claro neste artigo só com as hipóteses de uma função custo homogénea de grau um (custo por unidade de output constante) e uma função utilidade homogénea de grau zero (utilidade função do rácio output, nível de utilização), é que a dimensão da população é irrelevante para a provisão óptima.

17 Assumindo uma função utilidade homogénea de grau zero e custos médios de produção crescentes, resultam custos per capita crescentes para a mesma qualidade de serviço. No caso limite, em que haja um factor fixo, e se não houver capacidade de limitar o crescimento populacional, haverá congestionamento, ou seja a qualidade do serviço decairá.





a população do município, mas antes a população ponderada, em que os ponderadores dos municípios de média dimensão deverão ser mais baixos que os dos municípios de pequena ou muito grande dimensão.

Estando clara a intuição subjacente a uma função em forma de U, mais concretamente decrés- cimo de custos per capita para níveis de população crescentes em municípios pequenos, custos per capita constantes para municípios de média dimensão (entre certos patamares mínimo e máximo) e custos crescentes para os de maior dimensão, vale a pena frisar que os estudos empíricos não permitem afirmar com realismo onde se situam aqueles patamares¹⁸. Como se verá mais adiante a definição desses patamares é, em certa medida, ad hoc e corresponde ao grau de liberdade política no nosso modelo. Antes disso vale a pena analisarmos criticamente o antigo Fundo de Equilíbrio Financeiro e os novos Fundos Municipais aprovados em 1998.

3. Apreciação crítica do "antigo" FEF e dos novos Fundos Municipais

3.1 Evolução das subvenções gerais da administração central

Antes de analisar criticamente a fórmula actual das subvenções para os municípios, convém ter em conta a evolução histórica das variáveis e ponderadores associados a estas variáveis utilizadas desde a primeira Lei de Finanças Locais (Lei 1/79) até à mais recente (Lei 42/98).

Quadro 1 – A evolução dos critérios de distribuição das subvenções

CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DO FEF	Lei 1/79	DL 98/84	Lei 1/87	O.E. 1992	F. Geral Lei 42/98	F. Coesão Lei 42/98
Número de Habitantes	0,35	0,45	0,45	0,40*	0,35 / (0,275)	
Área do Município	0,15	0,10	0,10	0,15**	0,30 / (0,236)	
Nr. De Freguesias	0,15	0,05	0,05	0,05	0,15 / (0,118)	
Carências / Índice de D.S.	0,35	0,20	0,05			a***
Distrib. uniforme por mun.		0,05	0,10	0,15	0,05 / (0,039)	
Capitação dos impostos. directos		0,15	0,10			
Rede viária			0,10	0,10		
Nr. Fogos			0,05			
População idade <15 anos				0,05	0,05 / (0,039)	
Grau de acessibilidade				0,05		
Índice de compensação (carência) fiscal (ICF)				0,05		b***
IRS					0,10 / (0,079)	
Ponderadores FGM/FCM					0,786****	0,214

Fonte: P. Pereira (1998)

* Considera-se a população total + média diária de dormidas em estabelecimentos hoteleiros e parques de campismo.

** Área ponderada por um factor relativo à amplitude altimétrica de cada município.

*** O peso destes indicadores é variável. A soma a+b tem um peso de 0,214

**** Visto a proporção do Fundo Geral Municipal representar 78,6% do Fundo Municipal, os indicadores desta coluna devem ser multiplicados por 0,786 para se obter o seu peso efectivo. Os valores ponderados estão entre parêntesis.

18 Na realidade os estudos empíricos tipicamente consideram, à partida, a hipótese de uma função de



A leitura do Quadro 1 mostra que tem aumentado o número de indicadores na base dos quais se calculam as subvenções, ou seja tem crescido a complexidade da fórmula de cálculo, e que houve uma alteração nos objectivos do fundo de 1984-87 para 1992. Só a partir de 1992 o FEF passa a ser efectivamente um mecanismo, que, de forma mais transparente, atribui maiores recursos aos municípios que têm uma capitação dos impostos locais (autárquica, sisa e veículos) inferior à média nacional. Isto é conseguido, ainda que de forma imperfeita, pela introdução do Índice de Compensação Fiscal. A nova Lei das finanças locais é não só mais complexa pelo número de variáveis necessárias ao processo de cálculo, como introduz a distinção entre dois tipos de indicadores uns em que se pretende uma partilha de receitas (*revenue sharing*) e outros em que se pretende uma maior igualização fiscal (*equalization*).

Refira-se ainda que as subvenções são objecto de uma divisão em duas etapas já que, numa primeira fase, elas são repartidas pelas três Unidades Territoriais (Continente, Região Autónoma dos Açores e Região Autónoma da Madeira) com base na população residente (50%), no número de municípios (30%) e na área (20%), e só depois, no interior de cada Unidade Territorial, é que serão repartidas pelos diferentes municípios com base nos critérios que se apresentaram no Quadro 1. Para se perceber a actual fórmula convém começar por analisar o FEF na sua última versão (entre 1992 e 1998).

3.2 O Fundo de Equilíbrio Financeiro (1992-1998)

Considere-se então uma Unidade Territorial com i municípios e com um montante total de transferências do fundo de equilíbrio financeiro dado por FEF^* . As transferências recebidas pelo município i eram dadas pela seguinte expressão:

$$FEF^{(i)} = FEF^* \left(0,4 \frac{N^{(i)}}{N} + 0,15 \frac{A^{(i)}}{A} + 0,05 \frac{F^{(i)}}{F} + 0,15 \frac{1}{I} + 0,10 \frac{R^{(i)}}{R} + 0,05 \frac{Y^{(i)}}{Y} + 0,05 \frac{AC^{(i)}}{AC} + 0,05 \frac{ICF^{(i)}}{ICF} \right) \quad (13)$$

sendo N a população, A a área corrigida, F o número de freguesias, R a rede viária, Y a população jovem com menos de 15 anos, AC a acessibilidade e ICF o Índice de Compensação Fiscal. As variáveis com índice i reportam-se aos valores para o município, e sem índice referem-se aos totais nacionais.

Considere-se o município j , em que a capitação da contribuição autárquica, sisa e veículos, $T^{(j)}$, é inferior à capitação média nacional T . O ICF para este município seria dado por

$$ICF^{(j)} = (T - T^{(j)}) N^{(j)} \quad (14)$$

Neste caso, o FEF para os municípios com capitação daqueles impostos inferior à média nacional era dado por

$$FEF^{(i)} = FEF^* \left(0,4 \frac{N^{(i)}}{N} + 0,15 \frac{A^{(i)}}{A} + 0,05 \frac{F^{(i)}}{F} + 0,15 \frac{1}{I} + 0,10 \frac{R^{(i)}}{R} + 0,05 \frac{Y^{(i)}}{Y} + 0,05 \frac{AC^{(i)}}{AC} \right) + 0,05 \frac{(T - T^{(i)}) N^{(i)} FEF^*}{ICF} \quad (15)$$

produção homogénea de grau um e podemos dizer que a maioria dos estudos confirmam as estimativas feitas nos estudos iniciais (ver Borcharding e Deacon (1972), Bergstrom e Goodman (1973)) sobre procura de bens públicos locais, que concluem pelo carácter "privado" dos bens públicos locais, ou seja a função utilidade como sendo homogénea de grau zero (o parâmetro gama da função congestionamento, acima referido, igual a um). Note-se, contudo, que os estudos tipicamente assumem aquela hipótese num intervalo de variação da população municipal acima dos 10.000 habitantes.



Se compararmos esta equação com a equação (12) podemos perceber porque é que o *FEF* não foi um mecanismo de equilíbrio financeiro.

Considere-se em primeiro lugar a primeira parcela do segundo membro das equações (12) e (15). O sentido da partição do *FEF* em várias componentes equivale a pensar que correspondem às principais funções municipais (educação, habitação, ...) cujo peso aproximado na estrutura da despesa padrão (não mercantil) deveria ser medido pelos ponderadores (a_i). Ora nem as variáveis consideradas no *FEF* correspondem a funções económicas dos municípios, nem parece existir uma racionalidade económica para a escolha daqueles ponderadores¹⁹.

A partição do *FEF* de cada uma destas funções por cada município deveria ser feita na base das necessidades relativas que cada município tem em fornecer uma qualidade semelhante de cada um desses serviços. Os ponderadores w_i^j da equação (12), (definidos na equação 10) traduzem precisamente este efeito que também não está considerado devidamente na fórmula de cálculo do *FEF*, mas será considerado na nova metodologia proposta na secção seguinte.

Quanto à parcela que se reporta à transferência de recursos para os municípios mais pobres aquilo que sobressai é o pequeno peso desta parcela no contexto do equilíbrio financeiro municipal.

3.3 O novo sistema: Fundo Geral e Fundo de Coesão

A nova lei das finanças locais (Lei 42/98) veio separar aquilo que hipoteticamente tem a ver com equilíbrio financeiro para fazer face a diferentes necessidades gerais (Fundo Geral Municipal) e o que poderá ter a ver com diferentes capacidades de gerar recursos (Fundo de Coesão). Deste modo o Fundo Municipal é agora dado por

$$FM^{(i)} = 0,786 FM^* \left(0,35 \frac{N^{(i)}}{N} + 0,30 \frac{A^{(i)}}{A} + 0,15 \frac{F^{(i)}}{F} + 0,05 \frac{1}{I} + 0,05 \frac{Y^{(i)}}{Y} + 0,10 \frac{IRS^{(i)}}{IRS} \right) + \left((T - T^{(i)}) N^{(i)} a^{(i)} + R + \sum_j \frac{[1 + (IDS - IDS^{(i)})] N^{(i)} \beta^{(i)}}{[1 + (IDS - IDS^{(j)})] N^{(j)} \beta^{(j)}} \right) \quad (16)$$

em que FM^* é o fundo municipal, IRS o imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, IDS o índice de desenvolvimento social e R é o remanescente do Fundo de Coesão²⁰ que não é distribuído para equilíbrio da capacidade fiscal do município. As variáveis $a^{(i)}$ e $\beta^{(i)}$ são duas variáveis artificiais, definidas respectivamente por

$$\alpha^{(i)} = \begin{cases} 0 & \text{se } T^{(i)} \geq T \\ 1 & \text{se } T^{(i)} < T \end{cases} \quad \text{e} \quad \beta^{(i)} = \begin{cases} 0 & \text{se } IDS^{(i)} \geq IDS \\ 1 & \text{se } IDS^{(i)} < IDS \end{cases}$$

Assim, todos os municípios recebem o Fundo Geral (1ª parcela do segundo membro de (16)), mas só recebem Fundo de Coesão aqueles que têm uma capitação média de impostos locais inferior à capitação média nacional e/ou têm um "desenvolvimento social" inferior ao nacional. Embora a parcela do Fundo de Coesão afecta ao equilíbrio da capacidade fiscal dos municípios não seja fixa (ICF), os dados da DGAL mostram que, para 1999, o peso desta componente nos

19 Para uma explicação de uma racionalidade mais política do que económica da razão de ser daqueles ponderadores ver P. Pereira (1996).

20 Admitindo que $R > 0$ (o que não há nada que garanta pois depende da distribuição das capitações de impostos locais abaixo da média), o seu valor será dado por: $R = 0,214 FM^* - \sum (T - T^{(i)}) N^{(i)} a^{(i)}$.

Fundos Municipais aumentou de 5% em 1992-1998 para 12,9%²¹ o que representa um acréscimo significativo da componente de equilíbrio financeiro nas transferências intergovernamentais o que vai no sentido de satisfazer os requisitos constitucionais. Por outro lado, a participação dos municípios nas receitas de IRS nele cobrado é também algo positivo se considerarmos que, o sistema de subvenções, para além do objectivo de equilíbrio financeiro horizontal, satisfaz também um objectivo de equilíbrio financeiro vertical através da partilha de recursos.

Contudo, a nova lei apresenta vários problemas. Basta comparar as equações (15) e (16) para ver como a fórmula de cálculo das transferências se tornou bastante mais complexa²². Por outro lado a ideia que parte das subvenções são partilha de receitas (Fundo Geral) e que a outra parte é redistributiva (Fundo de Coesão) não é exacta. Certos indicadores do FG (por exemplo a distribuição uniforme) são claramente redistributivos. Finalmente, a variável que é um melhor indicador das necessidades – a população (incluindo a jovem) – vê o seu peso diminuir de 45% para 31,4%, aumentando o peso de indicadores que em nada traduzem necessidades como seja o da área que passou de 15% para 23,6%.

Esta lei introduziu também um indicador - índice de desenvolvimento social - que tipicamente se aplica a países em comparações internacionais²³, mas que, para a escala reduzidíssima do concelho não parece ser muito ajustado. A própria construção deste índice nos parece problemática pois é função de indicadores, como a esperança de vida à nascença (que depende de tábuas de mortalidade concelhias), cujo significado, em pequenas circunscrições com elevados fluxos migratórios, não deixa de ser ambíguo.

4. Uma nova metodologia de cálculo do FEF

Não sendo possível, por falta de informação, implementar a metodologia baseada na óptica dos recursos e necessidades acima referida, tornou-se necessário definir um procedimento menos exigente em termos de informação.

Assumiu-se assim que, na situação actual, a população é o melhor indicador de necessidades gerais do município. Adicionalmente considerou-se também que a dimensão do município é relevante, pois municípios de pequena dimensão têm custos *per capita* superiores havendo economias de escala até certa dimensão enquanto que um fenómeno inverso acontece nos municípios de grande dimensão onde é natural a existência de deseconomias de escala. A metodologia proposta assenta em dois pressupostos fundamentais. O primeiro é que os serviços fornecidos pelos municípios são dirigidos essencialmente às populações e que a população é o melhor indicador de necessidades gerais como é aliás reconhecido na teoria e na prática dos sistemas de subvenções da maioria dos países. O segundo pressuposto é que é legítimo considerar que existem economias de escala (dimensão populacional) para municípios muito pequenos, deseconomias de escala para municípios muito populosos e que os municípios de média dimensão terão custos médios constantes na provisão de bens públicos locais.

Admita-se então que a despesa padrão pode ser obtida através da população ponderada do município, isto é

21 Rácio das transferências do Fundo de Coesão, componente de compensação fiscal (38,411 MC), em relação ao montante total das subvenções para os municípios (FGM+GCM=297,291 MC)

22 Para maior esclarecimento do processo de cálculo da nova Lei ver "Finanças Municipais: aplicação em 1999", editado pela Direcção-Geral das Autarquias Locais. Para se ver da complexidade da fórmula de cálculo veja-se ainda o Anexo à Lei 42/98 que explica o processo de cálculo do Índice de Desenvolvimento Social

23 O IDS é uma adaptação do índice de desenvolvimento humano (IDH- ver PNUD 1998) utilizado pelas Nações Unidas para comparações internacionais. Quer o IDS quer o IDH são médias não ponderadas de três indicadores. Dois são comuns aos dois índices (esperança de vida à nascença e índice de nível educacional) o terceiro é o índice de conforto e saneamento para o IDS e o PIB real per capita (paridade de poder de compra) para o IDH.





$$DP^{(i)} = \pi^{(i)} N^{(i)} k \quad (17)$$

sendo $\pi^{(i)}$ o ponderador médio da população do município i (que depende apenas da população do município e da definição da curva dos ponderadores marginais que se supõe em forma de U) e k um nível médio nacional para a despesa padrão ponderada. A obtenção dos ponderadores médios será exemplificada na secção 5.

Esta relação permite uma interpretação da despesa padrão municipal como sendo o produto da despesa padrão *per capita* ponderada ($\pi^{(i)}k$) pela população do município ($N^{(i)}$). Sendo k um factor definido em termos nacionais, torna-se evidente a hipótese feita de que a despesa padrão *per capita* necessária para atingir o mesmo nível de satisfação varia com a dimensão do município, o que permitirá contemplar economias e deseconomias de escala.

Em termos agregados ter-se-á

$$DGP = \sum_i DP^{(i)} = k \sum_i \pi^{(i)} N^{(i)} \quad (18)$$

ou, visto de outra forma,

$$k = \frac{DGP}{\sum_i \pi^{(i)} N^{(i)}} \quad (19)$$

o que permite escrever (17) como

$$DP^{(i)} = \frac{\pi^{(i)} N^{(i)}}{\sum_i \pi^{(i)} N^{(i)}} DGP \quad (20)$$

Torna-se assim evidente que a óptica dos recursos, traduzida pela expressão (7), é um caso particular desta metodologia ($\pi^{(i)}$ constante) enquanto que, para passar da relação (11) para (7) ou para (20), se torna necessário introduzir algumas hipóteses simplificadoras, nomeadamente que o "output" *per capita* de cada uma das funções básicas é idêntico de município para município e que o único factor que faz variar os custos unitários destes *ouputs* é a dimensão populacional do município²⁴. Estas hipóteses são claramente restritivas mas, na ausência de uma classificação *funcional* das despesas municipais credível, entendeu-se constituírem um mal menor face à consideração de ponderadores pré-fixados de forma completamente exógena.

Partindo das relações (5) e (20) pode-se escrever o montante das transferências para o município i como

$$G^{(i)} = \frac{\pi^{(i)} N^{(i)}}{\sum_i \pi^{(i)} N^{(i)}} DGP - \sum_j t_j B_j^{(i)} \quad (21)$$

As subvenções com o objectivo prioritário de equilíbrio financeiro horizontal são pois para colmatar a diferença entre a despesa padrão municipal e as receitas fiscais que se obteriam com um "esforço fiscal" semelhante. Note-se que, com este sistema de transferências, os municípios em nada beneficiariam com uma diminuição da taxa de imposto local ($t_j^{(i)}$) pois as taxas consideradas são taxas padrão iguais para todos os municípios e fixadas de forma exógena.

24 Em termos formais isto é dizer que $Q_i^{(i)} / N^{(i)} = Q_i^*$ e que $c_i^{(i)} = \pi^{(i)} c_i^*$ ($\forall i, l$) onde os valores assinalados com asterisco, o nível padrão de output per capita para função l e o respectivo custo unitário padrão, são constantes para todos os municípios. Nestas condições é fácil deduzir (20) a partir de (10) e (11).

Torna-se então possível implementar a nova metodologia, processo que se pode sintetizar em 4 fases:

1. Fixar os impostos municipais a considerar no cálculo da capacidade fiscal para efeitos de equilíbrio financeiro horizontal, obter as respectivas bases tributárias em termos municipais e fixar as taxas padrão a utilizar.
2. Obter a Despesa global padrão DGP aplicando (6).
3. Fixar os ponderadores médios a utilizar em cada município que são apenas função da dimensão populacional do município.
4. Obter o montante das transferências para cada município utilizando a relação (21).

5. Aplicação prática

Esta secção destina-se a ilustrar a metodologia proposta para o cálculo do que designaremos por Novo Fundo Municipal (NFM). Para tal construíram-se dois cenários (secção 5.1) a partir dos quais se calculou o NFM que teria sido atribuído a cada município em 1999, comparando-se os resultados obtidos, depois de corrigidos pelas normas transitórias existentes, com os valores efectivamente atribuídos em termos de FM (secção 5.2). Os mecanismos correctores existentes acabam por "alisar" quase completamente os resultados, tornando muito diminutos os efeitos de eventuais alterações no processo de cálculo do FM. Para melhor se entenderem as consequências "brutas" da alteração metodológica, comparam-se os valores obtidos antes da aplicação das referidas normas (secção 5.3), muito embora não se tratem, nem num caso nem noutro, de valores directamente aplicáveis, uma vez que provocariam variações muito fortes e bruscas para vários municípios. Finalmente, apresenta-se uma breve referência (secção 5.4) a eventuais ponderadores implícitos existentes no FM.

5.1 Os cenários

Na definição dos cenários torna-se necessário considerar as duas vertentes do sistema: a avaliação da capacidade financeira e a definição das necessidades dos municípios.

5.1.1 A capacidade fiscal dos municípios

Para a capacidade fiscal de cada município considerou-se a SISA e a Contribuição Autárquica (por simplicidade, utilizaram-se os valores efectivamente cobrados em 1997 e não valores padrões como seria teoricamente mais correcto, mas pensa-se que as diferenças não serão muito significativas), excluindo-se dois impostos específicos, o imposto municipal sobre veículos e a derrama. Recordar-se que, em 1999, o IVA do turismo deixou de ser receita municipal e, portanto, não foi tido em conta neste ponto, muito embora, à luz da metodologia proposta, fizesse pleno sentido a existência de uma receita própria para compensar gastos adicionais desiguais que os municípios têm com a função turística.

Não se considerou o imposto municipal sobre veículos por este se situar a meio termo entre os impostos "gerais" (contribuição autárquica e sisa) que são receitas correntes gerais para financiar despesas correntes gerais e as tarifas pagas por cidadãos e empresas que são receitas correntes específicas para financiar serviços específicos fornecidos pelos municípios. Nas taxas respeitantes a serviços funciona claramente o princípio do benefício em que o beneficiário é o pagador do serviço. Nos impostos sobre os veículos os municípios que mais gastos têm com a reparação da rede viária são os que mais receitas têm com este imposto, exceptuando talvez os municípios que constituem o centro das grandes áreas urbanas que sofrem maior penalização. Não se considerando estas necessidades específicas, não se deverá incluir este imposto no cálculo da capacidade fiscal.

A derrama sobre o IRC é um caso particular pois é o único imposto em que a margem de manobra das assembleias municipais para fixarem a taxa do imposto é maior (de 0 a 10% sobre a colecta de IRC). A derrama era, em 1997, um imposto que só deveria ser utilizado em situações





de necessário reequilíbrio financeiro do município ou para fazer face a despesas urgentes de investimento²⁵, muito embora existissem numerosos municípios que aplicam a taxa máxima ano após ano. Estas razões levaram-nos a não considerar a derrama como imposto que se deva considerar para medir a capacidade fiscal do município.

5.1.2 As necessidades padrão dos municípios

A metodologia proposta para a afectação do NFM, assume que as necessidades padrão dos municípios são avaliadas pela respectiva população ponderada. Como população considerou-se a população residente em 31 de dezembro de 1997 (estimativa do INE) mais o número médio de dormidas diárias em hotéis e parques de campismo em 1997.

Assumiu-se a existência de economias de escala (custos per capita decrescentes) em municípios de pequena dimensão e deseconomias de escala para municípios de grande dimensão.

Para alcançar este objectivo os municípios foram estratificados por classe de dimensão populacional (até 5 mil habitantes, 5 a 10 mil, 10 a 20 mil, 20 a 40 mil, 40 a 80 mil, 80 a 160 mil e mais de 160 mil habitantes) e utilizaram-se ponderadores marginais que inicialmente são decrescentes, atingem um valor mínimo e finalmente crescem.

A definição destes estratos demográficos, embora discutível como o seria qualquer outra estratificação, procurou definir grupos com um certo grau de homogeneidade interna, sem no entanto multiplicar os estratos a considerar.

Os ponderadores, necessariamente subjectivos, procuram um compromisso entre a teoria e o *status quo* e constam do Quadro 2, onde se apresentam os valores seleccionados para os ponderadores marginais²⁶ e para o ponderador médio no topo de cada escalão. O valor *mínimo* para o ponderador médio corresponde a 80 mil habitantes. Estes ponderadores são iguais para os dois cenários considerados para que as diferenças existentes se devam apenas ao facto de se proceder a um equilíbrio "total" ou "parcial" dos recursos como se explica no ponto seguinte.

Dada a importância dos ponderadores no nosso modelo, vale a pena esclarecer algumas ideias. No final da secção 2 deste artigo esclarecemos que a teoria económica sugere que estes ponderadores devem assumir a forma de U, ou seja sendo mais elevados para pequenos municípios, menores para municípios intermédios e novamente maiores para os grandes municípios. Contudo, os estudos empíricos não são claros acerca da forma exacta que eles deverão assumir. Neste sentido a escolha dos ponderadores tem uma dimensão técnica, mas tem também inevitavelmente uma dimensão política assumidamente ad hoc (não sendo possível discriminar as duas). Para clarificar considere-se que o custo per capita de fornecer bens públicos no município A (menos populoso) é o dobro do custo no município B (mais populoso). Isto significa que do ponto de vista estritamente económico o ponderador de A deveria ser o dobro do do município B. Nada impede, contudo, que o poder político, por natureza discricionário, queira incentivar as populações a manterem-se em A ou eventualmente mesmo a migrarem de B para A. Nesse caso a escolha do ponderador de A deverá ser mais do que o dobro do que B. É neste sentido que defendemos que a escolha dos ponderadores é económica, mas também política²⁷.

25 De forma mais realista, a nova lei aprovada posteriormente (Lei 42/98) prevê no artº 18, 2 que " A derrama pode ser lançada para reforçar a capacidade financeira ou no âmbito de contratos de reequilíbrio financeiro".

26 Recorde-se que o ponderador de um determinado município pode ser obtido por agregação dos ponderadores marginais ou recorrendo ao ponderador médio no topo do escalão anterior e ao ponderador marginal do seu escalão.

Um município com uma população de 90000 habitantes terá, no cenário A, um ponderador médio dado por :

$$p = (4 \times 5000 + 1,25 \times 5000 + 1 \times 10000 + 1 \times 20000 + 1 \times 40000 + 1,25 \times 10000) / 90000$$

$$= (1,20 \times 80000 + 1,25 \times 10000) / 90000$$

27 Convirá talvez dizer que esta política de subsidiar municípios menos populosos (o que no nosso modelo equivale a atribuir ponderadores elevados a municípios pequenos) não tem tido muito sucesso. Subsídios dados às comunidades do norte da Noruega não têm evitado a crescente e permanente migração para os municípios do Sul onde o clima é (relativamente) mais quente.

Quadro 2 – Ponderadores marginais e médios nos dois cenários

Escalões Populacionais	Ponderador marginal	Ponderador médio*
0-5000	4	4
5000 – 10000	1,25	2,63
10000 – 20000	1	1,81
20000 – 40000	1	1,41
40000 – 80000	1	1,20
80000 – 160000	1,25	1,23
> 160000	1,5	-

*Ponderador médio no topo do escalão

De acordo com a lei 48/98 e no seguimento aliás do que vigorava anteriormente, existe para efeitos de FM, uma divisão primária entre as três unidades territoriais (Continente, R.A. dos Açores e R.A. da Madeira), com base em três indicadores. Tratando-se de exemplificar a metodologia proposta apenas se trabalharam os dados referentes à unidade territorial Continente, muito embora estivesse mais no espírito da metodologia proposta a determinação do NFM para o todo nacional numa só fase.

5.1.3 A diferença entre os dois cenários.

O primeiro cenário consistiu na aplicação da metodologia proposta, efectuando-se um equilíbrio total entre recursos e necessidades padrão. As diferenças entre os valores assim obtidos, antes de aplicar as normas transitórias, e os valores do FM (quer antes quer depois da correcção) são no entanto demasiadamente significativas para que este cenário possa ser realista na actual conjuntura.

A aplicação do mecanismo redistribuidor entre os municípios é, com este cenário, muito forte pela conjugação de dois factores. De facto, na atribuição do FGM a cada município não se tem em conta o valor dos impostos municipais cobrados, isto é os recursos próprios do município e, por outro lado, o IRS cobrado aos sujeitos passivos residentes na área geográfica do município é um dos critérios que determinam positivamente o montante do FGM. A combinação destes dois critérios, pensados talvez como "compensação" face a outros como o número de freguesias ou a área por exemplo, tem efeitos muito significativos em termos dos grandes municípios, nomeadamente nos centros das duas grandes áreas urbanas, e de alguns municípios de média dimensão do litoral.

Tentando corresponder a esta intenção do legislador, construiu-se um segundo cenário onde apenas se efectua um equilíbrio parcial da posição orçamental. Assim, observando-se que a parcela do FGM que é atribuída com base no montante de IRS cobrado corresponde basicamente a 3% do IRS cobrado (utilizou-se como base o ano de 1996), retirou-se este valor do montante total do NFM a distribuir e afectou-se directamente a cada município 3% do IRS cobrado aos sujeitos passivos nele residentes, para além naturalmente do NFM calculado.

As diferenças obtidas entre os cenários serão portanto consequência de se proceder a um equilíbrio total (cenário 1) ou parcial (cenário 2) dos recursos financeiros dos municípios nos termos em que estes mesmos recursos foram aqui considerados.

5.2 Os resultados obtidos

Por forma a obter valores comparáveis com o FM, houve necessidade de corrigir os valores





brutos obtidos nos dois cenários, tendo em conta o ponto 4 do artigo 12º da Lei 42/98 e as normas transitórias definidas na lei do Orçamento de Estado para 1999, isto é garantir o crescimento mínimo das transferências financeiras para cada município.

Estas normas constam de 3 garantias que são dadas aos municípios: garantia de um acréscimo de participação de cada município relativamente à sua participação no Fundo de Equilíbrio Financeiro e IVA de actividades turísticas de 1998 equivalente à taxa de inflação prevista para 1999 (2%); garantia que a participação de cada município é não inferior à que teria no Fundo de Equilíbrio Financeiro e IVA de actividades turísticas se estas transferências se mantivessem em 1999; garantia de um crescimento da participação global de cada município relativamente ao Fundo de Equilíbrio Financeiro e IVA de actividades turísticas de 1998 de acordo com uma taxa fixada em função do escalão populacional em que o município se insere (esta última garantia é coberta com um fundo adicional).

No que se refere às duas primeiras garantias, utilizaram-se os mesmos valores mínimos do que a DGAA a quem se agradece a cedência dos mesmos. A correcção foi feita dentro da unidade territorial Continente, assumindo-se que os municípios com "excesso" face ao limite mínimo contribuíam na proporção desse "excesso" para compensar aqueles que se situam abaixo do limiar de variação mínima.

Como a terceira garantia não se insere minimamente no espírito da metodologia que se propõe, optou-se por integrar o montante total deste adicional no valor global das transferências a serem feitas para os municípios, não se respeitando os critérios fixados para a sua distribuição.

Os Quadros 3 e 4 fornecem um apuramento distrital dos resultados obtidos. Enquanto o Quadro 3 se refere aos montantes globais, o Quadro 4 apresenta os resultados em termos *per capita*. O montante total das transferências, 281 009 839 contos, é o que consta no anexo ao Orçamento de Estado para 1999.

A existência deste mecanismo, impondo um crescimento mínimo das transferências para cada município, aliado a uma disponibilização de recursos necessariamente limitada (veja-se a margem existente entre os limites mínimos e os valores efectivamente distribuídos e recorde-se que parte desta diferença reside no adicional que, em termo da lei, obedece a critérios rígidos na sua distribuição) constitui um filtro a qualquer transformação mais acentuada do *status quo*, problema que se voltará a abordar na secção seguinte.

Quando se analisam os resultados em termos *per capita*, torna-se claro o maior equilíbrio introduzido pela metodologia que se propõe neste artigo. De facto, uma medida sintética da correcção das transferências para os municípios poderia ser dada pelo coeficiente de correlação entre estas transferências e os recursos próprios do município avaliados em termos *per capita* por forma a eliminar o efeito dimensão. Procurar-se-ia naturalmente uma correlação negativa e significativa. Os valores obtidos quando se utiliza o FM, o NFM (cenário 1) e o NFM (cenário 2) foram respectivamente -42,7%, -56,2% e -56,1%, o que indicia a maior justiça do novo sistema.

O Quadro 3, onde se procede ao apuramento por distrito da capacidade fiscal dos municípios e dos montantes de FM e NFM que lhes caberiam, permite verificar que os valores obtidos por qualquer das metodologias não apresentam "grandes" diferenças entre si²⁸, depois de aplicar os mecanismos correctores definidos na lei 42/98 e no Orçamento de Estado para 1999. A comparação dos montantes a transferir com o valor mínimo que deriva dos mecanismos de transição permite entender a rigidez das regras de transição.

Analisando agora os resultados em termos *per capita* (Quadro 4), conclui-se que, em termos agregados por distritos, é visível, como seria de esperar dados os seus fundamentos, que a nova metodologia, em qualquer dos cenários, tende a igualar mais as capitações, mantendo-se no entanto diferenças significativas que resultam, na sua maior parte, do *status quo* isto é das

28 Tenha-se no entanto presente que a agregação distrital dos resultados obtidos a nível dos concelhos, como qualquer outra agregação, tende a atenuar eventuais diferenças.

Quadro 3 - Capacidade fiscal dos municípios e fundos municipais. Apuramento por distritos

	C. Autárquica mais SISA	Limite Mínimo*	FM	NFM Cenário 1	NFM Cenário 2
Aveiro	7 047 971	17 736 858	18 331 712	19 104 371	19 065 649
Beja	1 210 966	10 763 615	11 650 174	10 952 395	10 917 813
Braga	7 159 279	18 585 384	19 888 135	20 244 968	20 179 648
Bragança	873 386	10 112 703	10 853 733	10 135 656	10 118 838
C. Branco	1 678 101	9 920 966	10 686 445	10 012 748	9 992 671
Coimbra	4 667 079	13 321 747	13 956 834	14 163 677	14 183 051
Évora	1 562 801	8 892 126	9 569 245	9 257 077	9 208 325
Faro	11 426 865	13 068 896	13 494 189	13 225 767	13 198 221
Guarda	982 064	10 446 251	11 309 791	10 649 423	10 572 819
Leiria	4 817 710	12 783 811	13 260 057	13 605 299	13 526 137
Lisboa	47 490 925	34 803 336	35 580 023	36 726 018	37 211 506
Portalegre	832 664	8 330 078	8 871 453	8 517 226	8 482 400
Porto	26 477 740	31 052 814	31 981 178	33 294 206	33 380 258
Santarém	4 257 122	15 361 537	16 334 074	16 302 555	16 239 701
Setúbal	12 478 500	15 043 197	15 500 388	15 819 313	16 010 442
V. Castelo	1 972 258	9 468 535	9 999 855	9 650 254	9 594 870
Vila Real	1 164 150	10 728 344	11 548 654	11 216 612	11 143 948
Viseu	2 507 330	17 138 520	18 193 899	18 132 276	17 983 542
Continente	138 606 910	267 558 718	281 009 839	281 009 839	281 009 839

Unidade: 1000 escudos

* Este montante não considera o adicional previsto no nº 1 do artigo 10º do O.E.

normas transitórias. Assinale-se no entanto que, ao utilizar ponderadores diferenciados por estratos populacionais, a nova metodologia não procura igualar em absoluto estas capitações. Os distritos que mais perderiam com o novo sistema são aqueles que apresentam valores para os recursos próprios muito superiores às capitações médias do continente.

Uma forma alternativa de analisar os efeitos dos diferentes sistemas consiste em apurar os resultados por escalões de dimensão dos municípios, medida naturalmente em termos da variável que serviu a construir os ponderadores: a população residente mais as dormidas médias em hotéis e parques de campismo. O Quadro 5, em tudo o resto semelhante ao Quadro 4, segue esta via e permite tirar algumas conclusões.

Em primeiro lugar, torna-se visível que a desigualdade de recursos entre município, quando avaliada em termos per capita, está ligada à dimensão destes municípios. Também se vê claramente que os critérios que estão na base do FM privilegiam os municípios de forma inversa à sua dimensão, estabelecendo uma relação superior a 1 para 10 entre os dois extremos. Ponderados estes dois comportamentos antagónicos, obtém-se, em termos de receitas totais per capita um sistema com um comportamento em U, embora os municípios mais pequenos disponham de recursos per capita muito superiores.

A introdução dos novos sistemas, qualquer que seja o cenário escolhido, origina uma maior equidade embora se continue a privilegiar claramente os municípios mais pequenos. Como é natural dadas as limitações impostas pelo regime de transição as diferenças nunca assumem valores muito grandes.




Quadro 4 – Recursos financeiros próprios e transferências para os municípios. Valores per capita – apuramento por distritos

	Recursos próprios ¹	Valor Mínimo Transfer ²	FM	NFM		Recursos totais ³		
				Cenário 1	Cenário 2	FM	NFM	
							Cenário 1	Cenário 2
Aveiro	10,295	25,907	26,776	27,905	27,848	37,071	38,199	38,143
Beja	7,630	67,820	73,406	69,010	68,792	81,037	76,640	76,422
Braga	9,029	23,439	25,081	25,531	25,449	34,110	34,560	34,478
Bragança	5,814	67,324	72,258	67,477	67,365	78,072	73,292	73,180
C. Branco	8,220	48,595	52,345	49,045	48,946	60,564	57,264	57,166
Coimbra	10,985	31,357	32,851	33,338	33,384	43,837	44,324	44,369
Évora	9,258	52,675	56,686	54,837	54,548	65,943	64,094	63,805
Faro	29,437	33,668	34,763	34,072	34,001	64,201	63,509	63,438
Guarda	5,469	58,175	62,984	59,306	58,880	68,453	64,775	64,349
Leiria	11,052	29,326	30,419	31,211	31,029	41,470	42,262	42,081
Lisboa	22,965	16,830	17,206	17,760	17,995	40,171	40,725	40,960
Portalegre	6,598	66,008	70,298	67,491	67,215	76,896	74,089	73,813
Porto	15,620	18,319	18,867	19,641	19,692	34,487	35,261	35,312
Santarém	9,667	34,884	37,093	37,021	36,879	46,760	46,689	46,546
Setúbal	16,835	20,295	20,911	21,342	21,599	37,746	38,176	38,434
V. Castelo	7,855	37,713	39,829	38,437	38,216	47,685	46,292	46,072
Vila Real	5,034	46,388	49,935	48,500	48,185	54,969	53,533	53,219
Viseu	6,270	42,860	45,499	45,345	44,973	51,770	51,615	51,244
Continente	14,527	28,043	29,453	29,453	29,453	43,980	43,980	43,980

Quadro 5 – Recursos financeiros próprios e transferências para os municípios. Valores per capita – apuramento por dimensão dos municípios

	Recursos próprios ¹	Valor Mínimo Transfer ²	FM	NFM		Recursos totais ³		
				Cenário 1	Cenário 2	FM	NFM	
							Cenário 1	Cenário 2
Até 5000	5,362	115,534	119,779	117,268	116,658	125,142	122,630	122,020
de 5 a 10 mil	5,995	73,130	76,616	77,008	76,410	82,611	83,003	82,406
De 10 a 20 mil	7,334	48,624	51,920	51,405	51,087	59,254	58,739	58,421
De 20 a 40 mil	11,148	32,985	35,266	34,688	34,570	46,414	45,837	45,718
De 40 a 80 mil	12,372	24,628	26,206	25,491	25,400	38,578	37,863	37,772
De 80 a 160 mil	15,203	17,469	17,981	18,524	18,721	33,184	33,727	33,924
Mais de 160 mil	23,852	15,548	15,695	16,433	16,699	39,547	40,285	40,552
Continente	14,527	28,043	29,453	29,453	29,453	43,980	43,980	43,980

Unidade: 1000 escudos

1 Contribuição Autárquica mais SISA

2 Valores da DGAA

3 Soma dos recursos próprios considerados com as transferências do FM ou do NFM

5.3 – O efeito das normas transitórias

Como se assinalou, as normas transitórias existentes têm como principal consequência uniformizar quaisquer transformações que se imponham ao status quo. O facto da série dos valores brutos obtidos para o FM apresentar uma correlação menor (embora muito elevada, naturalmente) com os valores efectivamente transferidos do que a série dos valores mínimos, mesmo sem considerar a terceira garantia, ilustra bem esta situação.

O Quadro 6, onde se apresenta o apuramento por distritos dos valores apurados antes e depois de aplicar o mecanismo "corrector" torna claro o papel deste mecanismo²⁹.

	Quadro 6 - Valores "brutos" e valores "corrigidos" por distritos					
	FM	Valores brutos		FM	Valores "corrigidos"	
		NFM			NFM	
		Cenário 1	Cenário 2		Cenário 1	Cenário 2
Aveiro	16 405 954	21 651 213	21 273 497	18 331 712	19 104 371	19 065 649
Beja	12 796 480	9 108 998	8 745 293	11 650 174	10 952 395	10 917 813
Braga	21 553 137	23 548 845	22 984 421	19 888 135	20 244 968	20 179 648
Bragança	12 104 063	8 823 507	8 482 394	10 853 733	10 135 656	10 118 838
C. Branco	11 787 392	8 920 995	8 639 973	10 686 445	10 012 748	9 992 671
Coimbra	13 424 601	15 597 814	15 554 903	13 956 834	14 163 677	14 183 051
Évora	10 229 996	9 396 533	9 111 412	9 569 245	9 257 077	9 208 325
Faro	10 848 125	6 833 755	6 489 220	13 494 189	13 225 767	13 198 221
Guarda	12 370 692	10 402 424	10 001 192	11 309 791	10 649 423	10 572 819
Leiria	11 906 069	14 978 501	14 587 318	13 260 057	13 605 299	13 526 137
Lisboa	34 100 013	32 114 279	36 869 127	35 580 023	36 726 018	37 211 506
Portalegre	8 899 546	8 677 642	8 361 252	8 871 453	8 517 226	8 482 400
Porto	32 622 238	35 850 762	36 433 692	31 981 178	33 294 206	33 380 258
Santarém	16 151 490	17 766 818	17 272 033	16 334 074	16 302 555	16 239 701
Setúbal	15 500 388	15 822 601	16 239 368	15 500 388	15 819 313	16 010 442
V. Castelo	9 836 791	9 863 784	9 500 398	9 999 855	9 650 254	9 594 870
Vila Real	12 352 928	11 822 614	11 382 823	11 548 654	11 216 612	11 143 948
Viseu	18 119 937	19 828 757	19 081 523	18 193 899	18 132 276	17 983 542
Continente	281 009 839	281 009 839	281 009 839	281 009 839	281 009 839	281 009 839

Unidade: 1000 escudos

Como o Quadro 6 mostra, existem diferenças muito acentuadas entre os valores apurados antes e depois das "correções", qualquer que seja a metodologia. Assinale-se também que as diferenças entre as metodologias são muito mais marcantes, como seria de esperar, quando se comparam os valores brutos do que quando a comparação se efectua sobre os valores corrigidos. Com os valores corrigidos o NFM origina, em termos dos municípios, valores cuja diferença relativa para o FM se situa entre - 10% e 24% enquanto que com os valores "brutos" estas diferenças podem ultrapassar os 150%. Torna-se assim inquestionável a necessidade de definir, qualquer que seja a metodologia adoptada, normas transitórias. O problema reside em não definir normas tão fortes que impossibilitem, na prática, uma efectiva alteração de critérios no médio prazo.

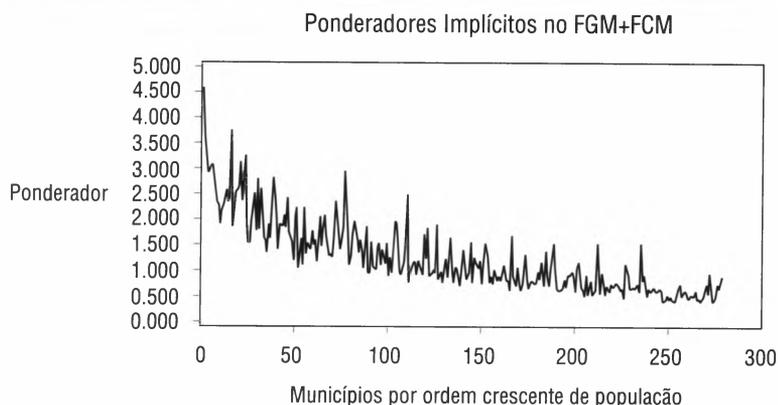
²⁹ Refira-se que se multiplicou o valor bruto apurado para o FM em cada distrito por um factor constante para que o total fosse comparável aos valores depois de correcção já que, recorde-se, a terceira garantia era financiada por um fundo adicional que, para este propósito, se considerou integrado no FM.



5.4 - Ponderadores Implícitos no FM

Uma vantagem da metodologia que se acabou de ilustrar é que torna transparente e explícito aquilo que está implícito na actual fórmula do FM, uma vez que se pode considerar que, na metodologia actual, existem ponderadores implícitos da população. Definindo como ponderadores implícitos no FM de 1999 o quociente entre a capitação no município i da soma dos respectivos Fundos Municipais com as receitas de Contribuição Autárquica e de SISA, e a capitação média nacional, construiu-se o gráfico seguinte onde se apresentam os referidos ponderadores ordenando-se os municípios por ordem crescente de população.

Figura 1 - Ponderadores Implícitos no Fundo Municipal



Esta figura permite tirar três ilações importantes. Em primeiro lugar, a tendência continuamente decrescente indica que se assume implicitamente que os custos per capita dos municípios de pequena dimensão são superiores aos de maior dimensão (economias de escala) e/ou que os municípios mais pequenos estão a receber subsídios. Em segundo lugar, note-se que o FM de 1999, sendo determinado por um conjunto diversificado de variáveis e ponderadores, terá, eventualmente, por objectivo produzir um resultado deste tipo, embora de forma pouco transparente. Finalmente, o resultado de irregularidade (oscilações) na evolução dos ponderadores médios é um resultado "perverso" do FM e deriva do facto de, na actual fórmula de cálculo, não se ter praticamente em conta a capacidade fiscal dos municípios. Este fenómeno pode ser facilmente ilustrado ao identificar os municípios que têm ponderadores elevados relativamente à tendência geral.

6. Conclusões

Dentro das características desejáveis de um sistema fiscal estão sem dúvida a simplicidade e a transparência³⁰. Contudo, o que temos vindo a observar na realidade portuguesa de 1979 a 1998 é precisamente o contrário. Sucessivas alterações da Lei das Finanças Locais, em particular no que respeita às subvenções da administração central para os municípios, têm aumentado a complexidade, a falta de transparência e a não inteligibilidade dos objectivos associados a estas transferências³¹.

30 Ver por exemplo Stiglitz, J. (1988) p.390-409.

31 No momento da revisão deste artigo (final de 2000) deram entrada na Assembleia da República uma proposta de lei do Governo e um projecto de lei do PCP que visam reformular a Lei das Finanças Locais. Essas propostas têm alguns aspectos comuns, em particular o aumento do critério de distribuição uniforme, cujo peso actual é de 1,2% da média aritmética de IVA, IRS e IRC (visto que o critério tem um peso de 5% no



Mostrou-se que o actual FM (Fundo de Coesão mais Fundo Geral Municipal) não é um efectivo instrumento de equilíbrio financeiro horizontal, pois não considera devidamente diferenças quer na capacidade fiscal quer nas necessidades dos diferentes municípios. A metodologia aqui proposta dá maior importância à componente de equilíbrio financeiro, em particular à capacidade fiscal dos municípios. Consideram-se ainda a existência de economias de escala relativamente à população municipal para municípios de pequena dimensão e de economias de escala para os municípios urbanos mais populosos ao contrário da Lei 42/98 que ainda reduziu mais, relativamente ao período 1992-1998, a importância do indicador – população.

A metodologia de cálculo das subvenções governamentais proposta neste artigo tem vantagens significativas em relação à actual fórmula por ser mais simples, mais transparente em relação aos objectivos, com maior racionalidade económica e garantindo uma maior estabilidade às receitas municipais, pois ajusta-se a eventuais reformas da avaliação das bases tributárias municipais (por exemplo através de um código de avaliações ainda inexistente). Essa reforma é imperativa por motivos de justiça social, mas até hoje nenhum governo teve a coragem política de a tentar implementar³². A metodologia proposta neste artigo permite que alterações substanciais que possam vir a ocorrer quer com a contribuição autárquica quer com a sisa sejam automaticamente ajustadas pelo que designámos por Novo Fundo Municipal.

A metodologia proposta combina uma racionalidade económica, com uma racionalidade política. Como vimos, a escolha dos ponderadores, necessários para a elaboração dos cenários, pode premiar mais ou menos os municípios pequenos e essa é necessariamente uma decisão política, mas que de acordo com o nosso modelo é transparente e é a única decisão política. Na situação presente, com a pluralidade de critérios e ponderadores, a discricionariedade política é muito grande sendo possível, com uma apropriada "engenharia financeira" premiar certos municípios em detrimento de outros, pois o cruzamento dos vários indicadores permite quase seleccionar os municípios a beneficiar. Ao diminuirmos a margem de manobra política na atribuição de subvenções estamos simultaneamente a diminuir a capacidade de se enveredar por processos de procura de rendas (rent seeking) associados a tentativas de alterações da fórmula de atribuição de fundos municipais. Esta proposta insere-se assim numa visão da "política por princípio e não por interesse, em direcção a uma democracia não discriminatória" como tem sido defendida entre outros por Buchanan e Congleton (1998)³³. Trata-se de critérios gerais que permitem uma redistribuição generalista com fundamentos económicos e políticos baseada em princípios gerais e não uma redistribuição discriminatória, essencialmente política, favorecendo certos municípios em detrimento de outros.

A principal limitação desta metodologia reside em que não considera diferentes componentes da despesa padrão segundo categorias funcionais de despesa. Tal seria possível se houvesse informação credível acerca das diferentes componentes de despesa municipal de acordo com essa classificação funcional que permitisse investigar acerca de disparidades nos custos de fornecer bens e serviços locais pelos diferentes municípios.

Fundo Geral Municipal que representa 24% dessa média) para 4,5% na proposta de lei e 5% no projecto de lei. Essas transferências passariam até a ser designadas por Fundo de Base Municipal (FBM). A argumentação baseia-se, para o governo, no princípio constitucional de "correção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau", enquanto que para o PCP, para "uma mais justa repartição dos recursos disponíveis". Contudo, ambas as partes fazem a criação do FBM à custa, parcialmente de uma redução no peso do Fundo de Coesão Municipal, precisamente o que mais directamente prossegue o objectivo de equilíbrio financeiro.

³² Esta é uma das reformas que exigiria um pacto social e político abrangendo também parte da oposição. Em Portugal, estes pactos são pouco frequentes, pelo que as reformas vão sendo adiadas.

³³ Este é precisamente o título da obra destes autores. O facto de concordarmos com algumas das ideias destes autores, em particular a ideia de reduzir algum grau de discricionariedade na política, não quer dizer que não discordemos de outras das suas opiniões.



Referências Bibliográficas

- Alves, M. B. et al. (1997) *Estudo sobre a reformulação dos critérios de distribuição do Fundo de Equilíbrio Financeiro*, policopiado, Lisboa, ISEG-UTL.
- Anderson, J. E. (ed.) (1994) *Fiscal Equalization for State and Local Government Finance*, Westport, Connecticut, Praeger.
- Berglas, E.; Pines, D. (1981) Clubs, Local Public Goods and Transportation Models, *Journal of Public Economics*, 15, 141-162.
- Bergstrom, T. and Goodman, R. (1973) Private Demands for Public Goods, *American Economic Review*, 63, 280-296.
- Borcherding, T.; Deacon, R. (1972) The Demand for the Services of Non-Federal Governments, *American Economic Review*, 62, 891-901.
- Bradbury, K. L. et al. (1984) State Aid to Offset Fiscal Disparities Across Communities, *National Tax Journal*, 37, 151-170.
- Brueckner, J. K. (1981) Congested public goods: The case of fire protection, *Journal of Public Economics*, 15, 45-58.
- Brueckner, J. K.; Lee, K. (1991) Economies of Scope and Multiproduct Clubs, *Public Finance Quarterly*, 19, 2, 193-208.
- Buchanan, J. (1965) An Economic Theory of Clubs, *Economica*, 32, 1-14.
- Buchanan, J.; Congleton, R. (1998) *Politics by Principle not Interest: Towards non Discriminatory Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Cornes, R. and Sandler, T. (1996) *The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods*, 2nd ed., Cambridge, Cambridge University Press.
- Craig, S. G. (1987) The impact of congestion on local public good production, *Journal of Public Economics*, 32, 331-353.
- Dahlby, B.; Wilson, L.S. (1994) Fiscal Capacity, Tax Effort and Optimal Equalization Grants, *Canadian Journal of Economics*, XXVII, 3, 657-72.
- Direcção-Geral das Autarquias Locais (1999) *Finanças Locais: aplicação em 1999*, Lisboa, DGAL.
- Edwards, J. H. Y. (1990) Congestion function specification and the 'publicness' of local public goods, *Journal of Urban Economics*, 27, 80-96.
- Guengant, A. (1993) Équité, efficacité et égalisation fiscale territoriale, *Revue Economique*, 44, 4, 835-48.
- Lei nº 1/79 de 2 de Janeiro - Finanças Locais.
- Lei nº 42/98 de 6 de Agosto – Lei das Finanças Locais.
- McGreer, E.; McMillan, M. L. (1993) Public Output Demands from Alternative Congestion Functions, *Journal of Urban Economics*, 33, 95-114.
- Mieszkowski, P.; Zodrow, G. (1989) Taxation and the Tiebout Model: the Differential Effects of Head Taxes, Taxes on Land Rents, and Property Taxes, *Journal of Economic Literature*, 27, 1098-1146.
- Pereira, P. T. (1994) Congestion function, crowding function and the publicness of local public goods, Documento de trabalho 7/94, Cadernos de Económicas, ISEG.
- Pereira, P. T. (1996) A Politico-economic approach to intergovernmental lump-sum grants, *Public Choice*, 88, 185-201.

- Pereira, P. T. (1998) *Regionalização, Finanças Locais e Desenvolvimento*, Lisboa, MEPAT.
- Pereira, P. T.; Silva, J. A. (1998) Um novo modelo de perequação financeira municipal (Fundo de Equilíbrio Financeiro), policopiado, artigo apresentado no *III Encontro de Economistas de Língua Portuguesa*, Macau, e no *V Encontro Nacional da Associação Portuguesa de Desenvolvimento Regional*.
- PNUD (1998) Relatório do Desenvolvimento Humano, Lisboa, Trinova editora, Lisboa.
- Rosen, H. (1992) *Public Finance*, Homewood, Irwin.
- Samuelson, P. (1954) The Pure Theory of Public Expenditure, *Review of Economics and Statistics*, 37, 350-356.
- SIGMA (1994) *State Budget Support to Local Governments*, OCDE/CCET, Paris.
- Stiglitz, J. (1988) Economics of the Public Sector, W.W. Norton and Co., New York.
- Tiebout, C. M. (1956) A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy*, 64, 416-424.
- Wildasin, D. E. (1986) *Urban Public Finance*, Chur, Harwood Academic Publishers.
- Wilson, J. D. (1997) Property Taxation, Congestion, and Local Public Goods, *Journal of Public Economics*, 64, 2, 207-217.
- Zodrow, G.; Mieszkowski, P. (1986) Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods, *Journal of Urban Economics*, 19, 3, 356-370.

