

Universidade Técnica de Lisboa
Instituto Superior de Economia e Gestão

Decisões Públicas e Financiamento Local

2008-09

Paulo Trigo Pereira

Programa e Avaliação da Disciplina

MESTRADO em
ECONOMIA e POLÍTICAS PÚBLICAS

Índice

1. Introdução.....	2
2. Objectivos.....	3
2.1 Introdução.....	3
2.2 Os problemas.....	4
2.2.1 O Desenho institucional e as competências.....	4
2.2.2 Provisão pública <i>versus</i> provisão privada: preços, tarifas e taxas.....	4
2.2.3 Decisões públicas: preferências de cidadãos?.....	5
2.2.4 Decisões públicas: grupos de interesse?.....	5
2.2.5 Decisões públicas: perspectivas do lado da oferta.....	6
2.2.6 O financiamento local: que reforma?.....	6
2.2.7 As subvenções intergovernamentais e a “equidade” territorial.....	7
2.2.8 O endividamento e o financiamento do Investimento.....	7
3. Programa.....	9
4. Organização pedagógica e avaliação de conhecimentos.....	10
5. <u>Cronograma de Actividades</u>	11
6. <u>Bibliografia geral</u>	12

1. Introdução

A disciplina de *Decisões Públicas e Financiamento Local*, tal como é aqui entendida e leccionada, é uma disciplina que se integra antes do mais na economia pública (local) tendo como fundamentos essencialmente a análise microeconómica, em particular os desenvolvimentos da chamada nova economia institucional (*New Institutional Economics*) cobrindo abordagens como a teoria da escolha pública (Buchanan, Olson, Mueller) e a economia dos custos de transacção (Williamson). Da microeconomia, retiram-se os fundamentos normativos da acção dos *governos* locais, da teoria da escolha pública retiram-se várias abordagens que (ainda que discutíveis) pretendem realizar uma análise positiva do que esses governos fazem, em detrimento do que devem fazer.

Decisões públicas e financiamento local situa-se pois na confluência de uma análise económica com uma análise política. Na realidade quem quer que pretenda compreender a realidade das decisões públicas locais apenas com o quadro mental do economista estará votado ao fracasso. Aconselhar decisores públicos locais com base em argumentos puramente económicos será um pouco "pregar"¹ no deserto. Neste sentido os desenvolvimentos recentes na economia pública têm sido um esforço de integrar as análises dos fracassos do mercado com as das limitações dos governos. É nesta direcção que se desenvolve esta disciplina. A secção 2 deste texto clarifica os objectivos de *Decisões Públicas e Financiamento Local*, e os problemas analisados no âmbito desta disciplina. A secção 3 apresenta a estrutura do programa, a secção 4 apresenta a programação das aulas. Na secção 5 consideram-se os métodos de ensino, organização pedagógica e avaliação de conhecimentos. Finalmente, a secção 6 apresenta a bibliografia geral que servirá de base à bibliografia obrigatória a ser apresentada durante as aulas. Bibliografia adicional e mais específica, nomeadamente para os seminários e trabalho final, será fornecida posteriormente aos alunos.

¹ Vale a pena aqui recordar o artigo do prémio Nobel da Economia, Joseph Stigler "The Economist as a Preacher".

2. Objectivos

2.1 Introdução

Esta disciplina, sendo leccionada no segundo semestre, do curso de mestrado tem como objectivo principal familiarizar os alunos com a literatura na área da economia pública local e com a realidade do sector público local em Portugal, abordando alguns problemas que a nosso ver são centrais e que exigem uma resposta apropriada no contexto da realidade portuguesa. A existência destes problemas e o seu tratamento teórico e empírico poderá incentivar a elaboração de investigações conducentes a dissertações de mestrado, numa área que, sendo tão importante está tão carenciada entre nós de estudos empíricos.

Neste sentido iremos nesta secção clarificar quais são esses problemas e quais os quadros teóricos que utilizaremos para os abordar.

Convém realçar que houve uma opção deliberada de natureza metodológica e pedagógica em optar pela extensão em detrimento da profundidade, pela acessibilidade em desfavor da complexidade. Optámos por abordar uma variedade de temas obviamente com algum sacrifício na profundidade com que eles podem ser tratados. A alternativa seria reduzirmos drasticamente o número de tópicos a abordar, e com um nível de elaboração analítica que apenas os alunos licenciados em economia e com uma sólida formação económica poderiam acompanhar.² Ao escolhermos a opção de um curso de “banda larga” tivémos contudo a preocupação de permitir que diversas formações de base possam abordar diversos problemas e que sejam os alunos a escolher por onde e até onde querem ir. Esse objectivo é prosseguido da seguinte forma: para cada capítulo é dada bibliografia mais especializada que permitirá ao aluno aprofundar um dos tópicos à sua escolha na elaboração de um trabalho particular que poderá ter um enfoque mais técnico ou mais abrangente e menos especializado.

² Isto não significa que alguns temas, nomeadamente os fundamentos microeconómicos da intervenção pública local não sejam dados com algum formalismo.

2.2 Os problemas

Os problemas considerados no âmbito desta disciplina podem ser agrupados em conjuntos de problemas afins que passamos a clarificar brevemente de seguida.

2.2.1 O Desenho institucional e as competências

Um importante problema considerado no âmbito da teoria do federalismo orçamental é o problema do desenho institucional e das relações entre administração central e local. Que competências deverão permanecer na administração central e quais as que deverão ser descentralizadas para municípios, e quais as que devem ser desconcentradas.

Por desenho institucional referimo-nos ao tipo e características de instituições que operam no sector local. Ainda há relativamente pouco tempo a problemática da regionalização esteve na ordem do dia. Que consequências adviriam da criação das regiões administrativas no continente? Que consequências advêm da sua não criação? Que papéis podem e devem desempenhar as associações de municípios, nomeadamente em investimentos inter-municipais utilizando fundos do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN)? O que se espera que resulte das negociações voluntárias entre municípios? Que funções podem desempenhar as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto? Terá sentido criar “distritos especiais”?

A estrutura institucional das administrações públicas é essencial para equacionar à problemática das competências e dos recursos de cada entidade. A Lei de Finanças Locais (Lei 2/2007) criou um Fundo Social Municipal para financiar competências actuais na educação e futuras na educação, saúde e acção social. Esta transferência de competências deverá ser acompanhada pela avaliação das necessidades de despesas e dos recursos associados para os financiar. Existe, contudo, um debate acerca dos custos destas competências que interessa clarificar.

2.2.2 Provisão pública *versus* provisão privada: preços, tarifas e taxas

Uma distinção importante no que toca ao fornecimento de bens e serviços locais é a de saber se a *produção* deverá ser pública, privada ou uma parceria público-privada. No

primeiro caso poderemos ter produção directamente pelos serviços da administração (Câmara), produção através de serviços autónomos da câmara (os SMAS), através de empresa municipais (EM), intermunicipais (EIM) ou sociedades anónimas (SA) de capitais total ou maioritariamente públicos. No caso de SA com capital público ele pode ser só do município (ex. Águas de Cascais SA), ou do Estado (maioritário) com participação dos municípios (caso dos sistemas multimunicipais de água “em alta”, saneamento e resíduos das empresas do Grupo Águas de Portugal).

Independentemente da produção ser pública ou privada existe o problema da *provisão* (ou forma de fornecimento) ser pública, ou seja a preço nulo (ou quase) para o utilizador, ou privada, isto é a preços de mercado. O problema que aqui se coloca é pois sobretudo um problema de preço. Trata-se pois aqui de analisar os problemas associados à forma de provisão de bens e serviços locais e às políticas de preços, taxas e tarifas praticadas quer pelos municípios, serviços municipalizados ou empresas municipais. As recentemente aprovadas Lei quadro das taxas municipais e Lei das Finanças Locais, e o futuro regulamento tarifário (em fase de discussão pública) devem levar necessariamente a uma reavaliação de muitos preços e taxas municipais. Como conciliar os objectivos de eficiência com os de equidade na aplicação destes preços, tarifas e taxas?

2.2.3 Decisões públicas: preferências de cidadãos?

Em que medida as preferências dos cidadãos são relevantes, ainda que marginalmente, para se compreender as decisões públicas locais?

Os cidadãos podem manifestar as suas preferências quer através do voto em eleições periódicas, ou em referendos locais (pouco usados em Portugal) quer através de mecanismos mais informais (artigos de opinião, cartas). Neste sentido têm sido desenvolvidas teorias que explicam nomeadamente as decisões de despesa pública local como função das características do votante mediano de cada jurisdição. Serão tais teorias, baseadas na *procura* por bens públicos locais, explicativas no caso português?

2.2.4 Decisões públicas: grupos de interesse?

Outro tipo de explicações para as decisões públicas locais tem a ver menos com o voto e mais com a acção de grupos de interesse local junto de executivos camarários e da

administração local. Do ponto de vista da análise positiva colocam-se algumas questões relevantes: Que tipo de grupos se espera que se organizem? Quais os que se prevê que sejam mais activos? Que tipo de influência se espera que tenham?

Um outro tipo de problemas relevantes mais do âmbito de análise normativa tem a ver com o tipo de apoios que se espera desejável que os municípios dêem a grupos de interesse público local. O problema pode ser posto nos seguintes termos: na medida em que esses grupos desempenhem funções que são complementares das competências dos municípios deverão ser apoiados, mas um apoio excessivo pode levar a que se perca a natureza de interesse público. Qual o montante do subsídio óptimo a associações e agremiações colectivas? Como decidir que grupos apoiar?

2.2.5 Decisões públicas: perspectivas do lado da oferta

A ideia que as decisões públicas são norteadas pelas preferências dos cidadãos ou pela satisfação de certos grupos de interesse, são explicações sobretudo pelo lado da procura. Há, contudo, diversos autores que se colocam numa perspectiva inteiramente diferente de que são as condições da oferta que são determinantes. Dois modelos clássicos são a teoria do incrementalismo de Aaron Wildavsky (a despesa deste ano é x % mais do que a do ano anterior) ou a teoria da burocracia de Niskanen (a despesa aumenta até que custo *total* iguale o benefício *total* e não marginal como seria o óptimo). Neste caso, são os processos orçamentais e as suas regras que acabam por determinar em grande parte as decisões locais e não tanto as preferências dos cidadãos.

É pois fundamental compreender as restrições que se colocam ao processo de orçamentação e de execução orçamental e as várias formas e técnicas de orçamentação algumas das quais permitiriam passar de um eventual modelo baseado exclusivamente

2.2.6 O financiamento local: que reforma?

Os impostos locais, em particular o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), o Imposto Municipal sobre Transacções Onerosas de Imóveis (IMT) e a derrama, têm um peso considerável no financiamento local, sobretudo em municípios urbanos. As taxas têm

também aí um peso significativo. As assembleias municipais podem atribuir isenções fiscais, escolher a taxa de derrama, escolher as taxas de IMI.

2.2.5.1 O IMI

A reforma da tributação do Património, levou a novos critérios de avaliação do património bem como à atribuição às Câmaras Municipais de um conjunto de benefícios fiscais. Que incentivos estão incorporados nesses critérios de avaliação e que efeitos terão ao nível do comportamento dos agentes económicos? De que modo deverão as Câmaras utilizar os benefícios fiscais que têm à sua disposição?

2.2.5.2 A derrama, o IRC e os benefícios fiscais

A tributação local das empresas é feita através da *nova derrama* (Lei 2/2007) sobre o lucro tributável das empresas, podendo haver isenção de derrama ou aplicação de uma taxa máxima de 1,5%. O governo aprovou taxas de IRC mais baixas para as regiões do interior. Em que medida o comportamento dos municípios é racional do ponto de vista económico, racional do ponto de vista político ou irracional? Que efeitos têm os benefícios e incentivos fiscais na localização das empresas?

2.2.7 As subvenções intergovernamentais e a “equidade” territorial

Grande parte do financiamento municipal, em particular em municípios com bases tributárias mais fracas é realizado através de subvenções da administração central e da União Europeia. As alterações ao sistema de financiamento através do Orçamento de Estado, nomeadamente através do Fundo de Equilíbrio Financeiro, terão implicações de médio prazo nos municípios. Quais as perspectivas de médio prazo no financiamento local? Que incentivos estão incorporados na nova Lei?

2.2.8 O endividamento e o financiamento do Investimento

Existe um novo enquadramento dos limites ao endividamento quer de empréstimos quer dos passivos menos activos financeiros. Isto é uma restrição para certos municípios mas não para outros. Por outro lado os municípios poderão, se integrados em associações cujo território coincida com NUTSIII recorrer ao QREN. Quando deve um município

endividar-se e com que fins? Como lidar com os novos limites ao endividamento? Que prioridades estabelecer?

3. Programa

Parte I Estrutura das administrações públicas e governação local: os problemas

1. As características institucionais e os problemas do sector público local.
2. A estrutura das administrações públicas e as racionalidades políticas e económicas da descentralização.

Parte II Bens e serviços locais: natureza, procura, provisão e preço

3. A diferente natureza de bens/serviços e a procura de bens públicos locais.
4. O Custo e as formas de produção públicas e privadas
5. Preços, tarifas e taxas.

Parte III Decisões Públicas e Processo Orçamental

6. Escolhas públicas através da mobilidade e do voto.
7. Orçamentação: métodos, práticas e classificações.
8. Orçamento de capital e investimento em infra-estruturas.

Parte IV Aplicações

9. Tributação Local, transferências e incentivos.
10. O QREN, o endividamento e financiamento do investimento.
11. Financiamento da educação e transferência de competências.
- 12 Estudo de um caso municipal.

4. Organização pedagógica e avaliação de conhecimentos

A leccionação tentará conciliar, sempre que possível, a exposição de teorias com a análise de casos concretos onde se espera maior participação por parte dos alunos.

A **avaliação em época normal** será constituída por dois momentos fundamentais: uma **avaliação intercalar** e um pequeno **trabalho de aplicação empírica**.

A **avaliação intercalar** será constituída pelo **Teste de Escolha Múltipla** e pela participação nas aulas e contará com ponderação de 40%.

O **trabalho** deverá ter um **guião**. A dimensão do guião não poderá exceder **duas folhas A4** e conterá necessariamente:

Título:

Resumo: (300 palavras max.)

Palavras-chave:

Índice do Trabalho

Referências bibliográficas utilizadas

O trabalho de **aplicação empírica** deverá ter um máximo de 20 páginas (grupos de 2 ou 3 alunos) ou 15 (individual) excluindo anexos e bibliografia e ponderará com 60% na nota final e poderá ser objecto de discussão oral.

5. Cronograma de Actividades

Até final do **mês de Março** os alunos deverão escolher o tópico do trabalho (individual ou em grupo)

Até **17 de Abril** deverão entregar o guião do trabalho.

A **20 de Maio** haverá o *teste de escolha múltipla*.

A **3 de Junho** haverá Exame da Época normal

Até **22 de Junho** data limite de entrega de de trabalhos

Notas lançadas a 24 de Junho

26 de Junho Exame de Época de Recurso

6. Bibliografia geral

Bibliografia base:

Fisher, R., C (2007), *State and Local Public Finance*, Thompson, 3ª ed.

Mikesell, John (2007), *Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector*, 7th ed. Thompson

Netzer, D. e Drennan, M. (eds.) (1997) *Readings in State and Local Public Finance*, Blackwell

Paulo Trigo Pereira et al. (2009), *Economia e Finanças Públicas*, 3ª ed., cap. 10

Shah, A. (ed.) 2007. *Local Budgeting*, Washington, DC: World Bank

Shah, A. (ed.) 2007 *Participatory Budgeting*, Washington, DC: World Bank

Shah, A. (ed.) 2007 *Local Public Financial Management (ed.)*, 2007. Washington, DC: World Bank

Bibliografia complementar:

APDR, 2000, *Economia Pública Regional e Local, Actas do 1º Encontro Ibérico, Apdr-Aecr*,

Costa, José S. (1995) “Uma proposta de metodologia de revisão da tabela de taxas dos municípios portugueses”, *Revista de Administração Local*, nº146

Costa, José S. (coord.) (2002) – *Compêndio de Economia Regional*, edição da APDR. Coimbra.

Ellickson, R. (1973) “Suburban Growth Controls: an Economic and Legal Analysis”, *Journal of Law and Economics*

Mieszkowsky, P. e Zodrow, G. "Taxation and the Tiebout Model", *Journal of Economic Literature* p. 1098-146, 1989

Oates, W. (ed.) 1998, *The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance*, Edward Elgar

Pereira, P.T. 1996a, "A Politico-economic Approach to Intergovernmental Lump-sum Grants", *Public Choice*, 88, pg. 185-201

Pereira, P.T. 1998, *Regionalização, Finanças Locais e Desenvolvimento*, ed. Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, Lisboa

Rattso, J. (ed.), 1998 *Fiscal Federalism and State-Local Finance: the Scandinavian Perspective*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 1998

Soderstrom, L. 1998, "Fiscal Federalism: the Nordic Way" in Rattso, J. (ed.) *Fiscal Federalism and State-Local Finance: the Scandinavian Perspective*

Tiebout, C., 1956 "A pure theory of local expenditures" *Journal of Political Economy*, 64, 416-24, 1956

Vasques, S. 2008 *Regime das Taxas Locais: Introdução e Comentário*, edições Almedina, Coimbra

VVAA – 2002 1º Colóquio Internacional – o Sistema Financeiro e Fiscal do Urbanismo – Ciclo de Colóquios- o Direito do urbanismo do Séc. XXI- Almedina, Coimbra

