

# Revista Portuguesa de Estudos Regionais

n.º 28, 2011, 3.º Quadrimestre

## DESCENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA E DESORÇAMENTAÇÃO

### DIRECÇÃO EDITORIAL

Pedro Nogueira Ramos, Universidade de Coimbra

### COMITÉ EDITORIAL

Adriano Pimpão, Universidade do Algarve  
Álvaro Domingues, Universidade do Porto  
António Figueiredo, Universidade do Porto  
António Pais Antunes, Universidade de Coimbra  
António Simões Lopes, Universidade Técnica de Lisboa  
Armindo Carvalho, Universidade do Porto  
Artur Rosa Pires, Universidade de Aveiro  
Felisberto Marques Reigado, Universidade da Beira Interior  
Fernando Ruivo, Universidade de Coimbra  
Francisco Diniz, Universidade de Trás-os-Montes  
Henrique Soares de Albergaria, Universidade de Coimbra  
João Ferrão, Universidade de Lisboa  
João Guerreiro, Universidade do Algarve  
José Cadima Ribeiro, Universidade do Minho  
José Pedro Pontes, Universidade Técnica de Lisboa  
José Reis, Universidade de Coimbra  
José Silva Costa, Universidade do Porto  
Manuel Brandão Alves, Universidade Técnica de Lisboa  
Mário Fortuna, Universidade dos Açores  
Mário Rui Silva, Universidade do Porto  
Paulo Dias Correia, Universidade Técnica de Lisboa  
Rui Nuno Baleiras, Universidade do Minho

**Secretariado executivo** Ana Rita Jacinto

**Propriedade** © APDR

Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional  
Universidade dos Açores, Terra Chã  
9700-851 Angra do Heroísmo  
PORTUGAL

+351 295 332 001 (telf./fax) • rper@apdr.pt

<http://www.apdr.pt/siteRPER/index.html>

### ÍNDICE

<b>Parcerias Público-Privadas: Enquadramento e Avaliação das Concessões Ferroviárias em Portugal</b>	3
<i>Ana Paula Rolland Sobral</i> <i>José Neves Cruz</i>	
<b>Fiscal Competition among Portuguese Municipalities</b>	27
<i>Maria Luísa Coimbra</i> <i>José Silva Costa</i> <i>Armindo Carvalho</i>	
<b>Auto-sustentabilidade das políticas locais e de coesão territorial. Análise das principais alterações no sistema de perequação financeira</b>	39
<i>Helena Curto</i> <i>Álvaro Dias</i>	
<b>O Enquadramento Legal do Endividamento Municipal em Portugal</b>	57
<i>Flora Cunha Lobo</i> <i>Pedro Ramos</i>	
<b>Governança de serviços de infra-estruturas locais nos EUA</b>	71
<i>Nuno Ferreira da Cruz</i> <i>Sanford V. Berg</i> <i>Rui Cunha Marques</i>	
<b>Endividamento Municipal na Região Centro 2005-2009</b>	81
<i>José Alpendre</i> <i>Vanessa Almeida</i>	

**Edição** Príncipia (uma chancela da Príncipia Editora)

Rua Vasco da Gama, 60-C; 2775-297 Parede • +351 214 678 710 (telf.) +351 214 678 719 (fax) • [www.principia.pt](http://www.principia.pt) • [principia@principia.pt](mailto:principia@principia.pt)

**Periodicidade** Quadrimestral • **Preço** Avulso € 15 • Assinatura € 30

**Capa** Maia Moura Design • **Impressão** Empresa Diário do Minho, Lda. • **Tiragem** 500 exemplares

**Depósito legal** 190875/03 • **ISSN** 1645-586X

**Todos os direitos reservados de acordo com a legislação em vigor; reprodução proibida.**

Sem o prévio consentimento escrito do editor, são totalmente proibidas a reprodução e a transmissão desta obra (total ou parcialmente) por todos e quaisquer meios (electrónicos ou mecânicos, transmissão de dados, gravação ou fotocópia), quaisquer que sejam os destinatários ou autores (pessoas singulares ou colectivas), os motivos e os objectivos (incluindo escolares, científicos, académicos ou culturais), à excepção de excertos para divulgação e da citação científica, sendo igualmente interdito o arquivamento em qualquer sistema ou banco de dados.



# PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: ENQUADRAMENTO E AVALIAÇÃO DAS CONCESSÕES FERROVIÁRIAS EM PORTUGAL

## PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS: FRAMEWORK AND EVALUATION OF RAILWAY CONCESSIONS IN PORTUGAL

**Ana Paula Rolland Sobral**

Rede Ferroviária Nacional – REFER E.P.E.

**José Neves Cruz**

Centro de Investigação Jurídico-Económica (CIJE)  
Faculdade de Direito da Universidade do Porto

### RESUMO/ABSTRACT

As parcerias público-privadas (PPP) tiveram origem no Reino Unido no início da década de 90 do século XX e traduzem-se num mecanismo que permite a realização de projectos públicos com responsabilidade privada, possibilitando ao Estado o fornecimento de serviços e de infra-estruturas num contexto de fortes limitações orçamentais. Através das PPP o Estado envolve os privados na prestação de serviços que, de outra forma, estariam a seu cargo. As PPP podem implicar a concessão de obra pública, ou tomar a forma de um contrato de gestão, onde o privado é contratado para gerir um determinado serviço público. Em Portugal é o sector dos transportes que marca o arranque das PPP, que no sector ferroviário têm assumido a forma de concessão. Neste estudo reflectimos sobre as concessões ferroviárias em Portugal, com vista a determinar se as mesmas são vantajosas. Identificamos e caracterizamos as concessões ferroviárias, como uma modalidade de parceria público-privada (PPP), fazemos o seu enquadramento legal, procedendo à análise da legislação comunitária e do direito interno, nomeadamente a articulação entre o Código dos Contratos Públicos (CCP) e o Regime Geral das PPP, o seu enquadramento institucional e, ainda, as auditorias do Tribunal de Contas. Procedemos a uma análise dos projectos das infra-estruturas ferroviárias existentes em Portugal, para determinar se foram cumpridos os princípios gerais de eficiência e economia, através de uma cuidada avaliação da possível repartição dos riscos. Constatamos que a preparação insuficiente dos processos, lançados antes da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, e a inadequada gestão

The public-private partnerships (PPP), who had their origin in Britain in the early 90's of XX century, are a mechanism that enables the execution of public projects with private responsibility, allowing the state to provide services and infrastructure in a context of strong budgetary constraints. By using the PPP, the state involves the private sector in providing public services. PPP can involve the provision of public work, or take the form of a management contract, where the private is engaged to manage a specific public service. In Portugal, the PPP began in the transport sector, and they adopted the form of concession in the railway sector. In this study we discuss the railroad concessions in Portugal, in order to determine whether they are advantageous. We identify and characterize the railway concessions, as a form of public-private partnership (PPP). We examine its legal framework, the UE legislation and the Portuguese law, particularly the relationship between the *Código dos Contratos Públicos* (CCP) and the legal framework of PPP, its institutions and also the audits of the Court of Auditors. We examine several projects of railway infrastructure in Portugal, to determine if the general principles of efficiency and economy were completed, through a careful evaluation of the possible distribution of risks. We find that the insufficient preparation of cases, released before the entry into force of *Decreto-Lei* 86/2003, of April 26, amended by *Decreto-Lei* 141/2006, and the inadequate contract management led to constant requests for financial recovery that transformed financially self-sustainable projects in projects “endorsed” by the state. We conclude

dos contratos determinaram constantes pedidos de reequilíbrio financeiro, transformando projectos auto-sustentáveis financeiramente em projectos “avalizados” pelo Estado. Concluimos que face à complexidade das concessões ferroviárias e aos elevados montantes envolvidos não é possível obter sucesso num projecto sem que exista uma cuidada preparação prévia dos processos, uma adequada gestão e um apertado acompanhamento dos contratos, sendo indispensável a criação de estruturas de monitorização, gestão e controlo das PPP.

Palavras-chave: Parcerias Público-Privadas; Ferrovias; Infra-estruturas; Sectores Regulados

Códigos JEL: H54, K23, R42.

## 1. INTRODUÇÃO

Durante o século XX o Estado estendeu a sua acção aos mais diversos campos da vida económica e social. Este fenómeno foi universal ao nível das democracias desenvolvidas do Ocidente, como o comprovam os dados relativos às finanças públicas. A título exemplificativo, as despesas do Estado em percentagem do PIB nos Estados Unidos, na década de 60, rondavam já os 26%, tendo no início do século XXI ultrapassado os 33%. No Japão, nesse período, aconteceu um crescimento de maior dimensão, de 18 para 35%. Nas economias europeias mais estruturalmente assentes na construção do Estado Social, assiste-se, na Alemanha a um crescimento de 33 para 49%, na França de 35 para 55%, na Suécia de 31 para 70%, em Portugal de 17 para 50% do PIB... Obviamente, o aumento da Despesa exigiu um alargamento das bases fiscais e uma profunda subida das receitas fiscais em percentagem do PIB, que tenderam para a dimensão da Despesa, ou melhor, um pouco abaixo, porque generalizou-se a permanência de défices públicos e, concomitantemente o aumento do endividamento público.

Estes fenómenos foram de certa forma desejados e previstos muito antes de ocorrerem. Desejados, porque resultaram de escolha colectiva em democracia, pelo que, à partida, constituíram o resultado das preferências da maioria dos cidadãos. Obviamente, a constatação da extrema dimensão e influência do sector público nas economias, acompanhada de alguns choques inesperados, que afectaram negativamente os ritmos de crescimento económico, lançaram para a ribalta uma forte reflexão crítica sobre os malefícios do Estado e as suas ineficiências. Aparece a partir do final dos anos 60 uma avalanche de literatura (geralmente designada de literatura “*Public Choice*”) a questionar o “monstro” estatal (Leviatã). Colocou-se em dúvida a capacidade das maiorias para influenciar as decisões políticas em democracia, em termos da possibilidade de fazerem com que a escolha pública reflecta as suas pre-

that, given the complexity of railway concessions and the large amounts involved, a project cannot succeed without a careful advance preparation of procedures, proper management and a tight monitoring of contracts. So, it is therefore essential the creation of structures for monitoring, management and control of PPP.

Keywords: Public-Private Partnerships; Railways; Infrastructures; Regulated Industries

JEL Codes: H54, K23, R42.

ferências. As fragilidades dos sistemas políticos democráticos não os tornam imunes a comportamentos predatórios dos grupos de interesse, contando-se entre eles o poderoso grupo da Burocracia.

O fenómeno do crescimento da dimensão do Estado foi previsto já no final do século XIX, naquela teoria correntemente designada por “Lei de Wagner”, que associa o crescimento do Estado ao natural desenvolvimento das sociedades. As populações, à medida que enriquecem, exigem uma cada vez maior e melhor provisão de bens e serviços ligados à qualidade de vida, designadamente a cultura, o bom ordenamento do território e da vida social, a justiça, o bom ambiente, saúde, segurança, e outros, que possuem características de “bem público” e o seu fornecimento tende a ser assegurado pelo Estado, ou sob a sua responsabilidade. Simultaneamente, o forte progresso tecnológico vivido nesse século possibilitou elevadas subidas de produtividade no sector privado, reduzindo os custos de produção dos produtos e permitindo uma subida generalizada dos salários. O modelo de organização social destes países, em que o mercado laboral era extremamente regulado (não funcionando livremente segundo os princípios concorrenciais) levou a que a expansão salarial se estendesse ao sector público, ainda que não acompanhada de semelhantes subidas de produtividade. Evidentemente estas não seriam possíveis em actividades onde a tecnologia não é tão determinante e o factor de produção dominante é o trabalho, como acontece na generalidade das áreas de intervenção do sector público (naturalmente com algumas excepções, como o sector dos Cuidados de Saúde, no qual a produtividade subiu por via do desenvolvimento da tecnologia, mas os gastos no sector não diminuíram, pois melhorou muito a capacidade de diagnóstico, fazendo crescer exponencialmente a população “detectada” como doentes).

A consequência dos dois efeitos foi uma expansão das despesas do Estado, não só por via de maior quantidade, mas também por maiores custos da provisão pública. Adicione-se uma grande aposta no papel do sector pú-

blico na redistribuição, não apenas através de impostos e transferências, mas também pelo fornecimento público de bens privados a preços inferiores aos que resultariam do mercado (muitas vezes inferiores ao custo de produção) e compreender-se-á que o século XX chega ao último quartel com um problema generalizado de excessivos níveis de tributação, despesa pública e endividamento público, especialmente nos países da Europa Ocidental.

A globalização e abertura aos mercados internacionais permitiram que as economias emergentes colocassem fortes desafios de competitividade ao “Velho Continente”, pressionando uma superior responsabilização financeira do Estado e uma diminuição da sua intervenção, em prol de maior eficiência do sector privado. A instituição da União Europeia e a criação da moeda única acrescentaram maiores restrições de finanças públicas aos países membros, nos quais se inclui Portugal.

Apesar deste contexto restritivo, a necessidade de infra-estruturas públicas para modernização, inovação e melhoria da qualidade de vida continuou a ser clamorosa. Foi necessário encontrar um mecanismo que permitisse ao Estado continuar a investir, sem absorver de imediato fundos públicos, arremessando a despesa para o momento em que os benefícios dos projectos se fizessem sentir. As parcerias público-privadas (PPP) foram a resposta a esta necessidade. Tiveram origem no Reino Unido nos anos 90 e permitem ao Estado envolver os privados na prestação de serviços que, de outra forma, estariam a seu cargo. As PPP podem implicar a concessão de obra pública, onde o privado é responsável pelo financiamento, construção, exploração e manutenção de determinados activos, ou tomar a forma de um contrato de gestão, onde o privado é contratado para gerir um determinado serviço público. O sector privado contribui assim para o financiamento das actividades a desenvolver e, em contrapartida, o Estado compromete-se a pagar pelos serviços prestados, ou a entregar aos privados os fundos (“*cash-flows*”) gerados pelo investimento, estando garantida uma remuneração adequada. Normalmente, o volume de capitais envolvidos é muito elevado, havendo necessidade de recorrer a capitais alheios. Consequentemente, surge como terceiro parceiro das PPP uma ou mais instituições financeiras.

Teoricamente podem elencar-se várias vantagens das PPP:

- a) Para o Estado:
  - i) Permitem a existência de investimento público num contexto de grande restrição orçamental e a construção atempada de infra-estruturas necessárias;
  - ii) Combinam a eficiência do sector privado e a acção de agentes especializados na acção pública, garantindo mais e melhor serviço a menor custo;
  - iii) O Estado fica mais vocacionado para a tomada de decisão, diminuindo a burocracia administrativa.
- b) Para os accionistas privados:
  - i) Oportunidades de investimento em negócios novos com previsibilidade e garantia de uma rentabilidade atraiante;

- ii) Aumento de exigência às empresas que concorrem aos grandes projectos, o que permite o seu desenvolvimento e maior competitividade;
  - iii) As empresas ganham *know-how* e visibilidade, podendo expandir-se para concursos internacionais de grande dimensão.
- c) Para os bancos:
- i) Aumentam o seu negócio e saber, tornando-se aptos a inovar na formulação das operações exigidas pelos projectos, normalmente caracterizadas por extrema complexidade;
  - ii) Aumentam a rentabilidade controlando os níveis de risco envolvido.

Apesar das vantagens registadas, para cada projecto deve avaliar-se se a PPP é a melhor solução face a outras alternativas, nomeadamente a contratação tradicional de adjudicação dos investimentos (“*procurement*” tradicional). A falta de dinheiro público para investir não pode levar o Estado a escolher soluções mais caras, que geram dividendos políticos, mas que oneram excessivamente as gerações futuras. Os sectores onde em Portugal mais têm ocorrido PPP são os das infra-estruturas de transporte, rodoviárias e ferroviárias, o sector dos projectos eólicos, água e tratamento de resíduos sólidos e o sector da saúde.

A sofreguidão com que o instrumento foi utilizado em Portugal (à semelhança de outros países), a pouca transparência relativamente aos encargos e compromissos que decorrem para as gerações futuras e a demagogia política que as tem envolvido colocam actualmente muitas dúvidas na sociedade portuguesa quanto aos benefícios líquidos das PPP. Neste trabalho, através do caso das concessões ferroviárias, analisa-se esta problemática.

Na primeira secção descrevem-se sumariamente as características das PPP, seguindo-se o seu enquadramento jurídico. Passa-se então à análise crítica das concessões ferroviárias em Portugal, encerrando-se com algumas conclusões.

## 2. CARACTERÍSTICAS DAS PPP

O actual conceito de “parceria público-privada” só começou a ser utilizado no século XX, quando em 1992 foi introduzida pelo Governo de John Major a *Private Finance Initiative* (PFI), em que os serviços públicos passaram a recorrer sistematicamente ao sector privado para o financiamento, concepção, construção e gestão de infra-estruturas, que se mantinham nas mãos do Estado.

A Comissão das Comunidades Europeias define as PPP como “*formas de cooperação entre as autoridades públicas e as empresas, tendo por objectivo assegurar o financiamento, a construção, a renovação, a gestão ou a manutenção de uma infra-estrutura ou a prestação de um serviço*” [Comissão das Comunidades Europeias (2004: 3)]. As PPP caracterizam-se “*pelo facto de partilharem investimento, risco, responsabilidade e resultados*” [Marques, M., Santos e Gonçalves (2004: 195)], sendo essencial a “*repartição de*

*responsabilidades*”, baseada no princípio de que o parceiro público fiscaliza e o parceiro privado financia e gere [Gonçalves (2005: 329-330)].

Todavia, se por um lado a parceria pressupõe uma “partilha de riscos” entre os parceiros, pois se não houver risco para o parceiro privado, “*não há parceria ou cooperação, mas apenas um fenómeno de simples colaboração*” [Gonçalves (2005: 328-329)], por outro, uma parceria só será justificável se os ganhos de eficiência conseguidos forem suficientemente amplos para compensarem os custos financeiros acrescidos.

De acordo com dados da Comissão das Comunidades Europeias (2004), nos últimos anos os Estados têm recorrido com frequência às PPP para a realização de projectos de infra-estruturas, sobretudo no sector dos transportes, da saúde pública, da educação e da segurança pública, de forma a atrair capitais privados para o financiamento de despesas de investimento público e a beneficiar das capacidades técnicas e especializadas de entidades privadas na construção e na gestão de serviços destinados a satisfazer necessidades colectivas [Gasepc (2009)]. Na verdade, as PPP constituem uma oportunidade para as autoridades públicas desenvolverem múltiplas infra-estruturas essenciais, sem onerar a dívida pública e, simultaneamente, permitir uma diluição do respectivo esforço financeiro associado às elevadas despesas de capital dos projectos infra-estruturais [Tribunal de Contas (2005: 37)].

De facto, já em 2003 a Comissão Europeia admitia que não existem economias competitivas sem redes de transportes eficazes e que, face à improbabilidade de um aumento significativo dos fundos públicos destinados aos projectos de infra-estruturas, considerando os efeitos do abrandamento económico e das limitações orçamentais, as PPP representavam uma opção para o financiamento das infra-estruturas de transportes na Europa [Comissão das Comunidades Europeias (2003: 14)]. Em 2004, a Comissão Europeia reconheceu no plano europeu que o recurso às PPP podia contribuir para a realização das redes transeuropeias de transportes [Comissão das Comunidades Europeias (2004: 3)].

Actualmente, as PPP estão presentes em todo o mundo, embora as fórmulas de parceria variem muito de país para país, tendo em conta as diversas necessidades de equipamentos e as diferentes realidades em termos políticos, económicos e jurídicos.

A grande dimensão e o elevado custo dos projectos ferroviários, conjugados com a diminuição dos fundos públicos disponíveis, que obrigam, cada vez mais, a recorrer ao financiamento pelo sector privado, transformaram as infra-estruturas ferroviárias de transportes num dos sectores privilegiados das PPP. O recurso à PPP no sector ferroviário tem como objectivo a mobilização de novos recursos, a optimização do custo global, o adiamento do seu pagamento e, sobretudo, a alocação dos riscos dos projectos das infra-estruturas ferroviárias, graças a uma melhor sinergia das missões de concepção, de construção, de exploração e de manutenção [Iaurif (2007: 35)].

A PPP define-se como uma qualquer forma estável e de longo prazo de associação empresarial ou relação contratual: i) Entre pelo menos uma entidade pública e outra privada; ii) Para o provimento de necessidades públicas; iii) Com fins lucrativos por parte da entidade privada; iv) Visando ganhos de *VfM* (*value for money*) por parte da entidade pública; v) Com riscos e funções de gestão partilhados; vi) Contra pagamentos por dotações orçamentais públicas, variáveis em função do grau de realização dos objectivos; vii) E/ou contra a cobrança de tarifas aos utentes; viii) E/ou contra a exploração acessória de activos nos mercados do domínio público para a redução de encargos para os utentes ou para a Administração [Pombeiro (2003: 50-51)].

A abordagem PPP explicita uma nova proposta de valor para o erário público, com base numa “fórmula diferente” de relacionamento entre os sectores público e privado, que pretende proporcionar ganhos de valor para o sector público face às linhas de montagem tradicionais [Azevedo (2009: 494)]. Na verdade, a opção por uma PPP, em detrimento dos modelos de contratação pública tradicional, apresenta várias vantagens, como a partilha de riscos e a transferência de responsabilidades, a maior agilidade do financiamento e um custo global do projecto inferior, resultante de soluções mais inovadoras e dos ganhos de eficiência e eficácia obtidos pelo sector privado, o que juntamente com a melhor qualidade de serviço fornecido garante um melhor “*value for money*” na prestação de serviços públicos no modelo de PPP [Marques, R., e Silva (2008), Cabral, N. (2009: 27)]. No entanto, o que distingue a abordagem de PPP das práticas de contratação pública convencionais, não é a ausência de envolvimento financeiro do sector público, mas a melhor utilização que se espera da aplicação alternativa dos recursos públicos [Azevedo (2009: 495)].

### 2.1. O “VALUE FOR MONEY” (VFM) E O COMPARADOR DO SECTOR PÚBLICO (CSP)

O “*value for money*” (*VfM*) é definido como a forma de garantir a melhor combinação de qualidade e eficiência com o menor capital inicial, ao longo de todo o período de utilização dos bens e serviços adquiridos [HM Treasury (2008: 38), HM Treasury (2006: 7)]. O comparador do sector público (CSP) representa o custo estimado de um projecto de referência candidato a uma contratação PPP no cenário contrário de contratação convencional, ou seja, com financiamento e gestão operacional a cargo do sector público [Azevedo (2009: 501)]. O CSP permite uma comparação quantitativa, tendo em conta a fórmula mais eficiente de obter o *output* desejado pelo sector público e todos os custos e riscos, expressando-se em termos do custo actual que representa para a Administração Pública a prestação de serviços em comparação com as propostas dos operadores privados [Gil (2004: 29)]. Os projectos PPP só devem avançar se após comparar o *VfM* com o CSP se concluir que existe uma forte probabilidade de obter mais-valias daqueles face ao “*procurement*” tradicional.

Segundo Pombeiro (2003: 61), na óptica das PPP, desde que a entidade pública obtenha *VfM*, faz todo o sentido que o parceiro privado alcance uma boa rentabilidade, graças à criatividade das suas soluções, ao seu *know-how*, ao seu “*cross-selling*”, à flexibilidade e eficiência da sua organização e “*procurement*”, ou às economias de escala que traz para o projecto.

Por sua vez, Maria Eduarda Azevedo (2009: 497-499) distingue: 1) projectos financeiramente auto-sustentáveis, cuja relação comercial se estabelece entre o prestador do serviço e os utentes, em que o teste de *VfM* não faz qualquer sentido; 2) parcerias com financiamento “híbrido”, cuja montagem financeira exige a combinação do financiamento prévio privado com uma participação financeira pública e a cobrança de tarifas aos utentes, em que, por acarretar encargos para o sector público, se justifica que essa contribuição financeira fique sujeita a uma aferição apropriada de *VfM*; 3) parcerias inteiramente a cargo do sector público, em que a decisão pública de contratar a parceria pressupõe necessariamente uma avaliação apropriada de *VfM*.

## 2.2. A PARTILHA DE RISCOS

A partilha de riscos é um aspecto fundamental das PPP, pois caso os mesmos não sejam devidamente antecipados, o Estado pode ter de ultrapassar o orçamento previsto e o parceiro privado acaba por não lucrar tanto como tinha inicialmente calculado.

Nas PPP existem: 1) riscos políticos e riscos económicos; 2) riscos de concepção e construção; 3) riscos de funcionamento e, dentro destes, i) riscos de mercado ou de procura; ii) riscos de manutenção; iii) de força maior; iv) risco de valor residual [Grimsey e Lewis (2004: 180-182); Ter-Minassian (2004: 11-14)]. Estes riscos são normalmente imputáveis ao sector privado, excepto o risco de força maior e risco de valor residual, podendo o risco de mercado ou de procura ser repercutido junto dos utilizadores finais [Cabral, N. (2009: 87)].

A transferência de riscos varia de um projecto para outro, não só porque os riscos não são os mesmos em todos os projectos, mas também porque os efeitos da transferência são diferentes, pelo que os riscos que se devem transferir variam de um contrato para outro, devendo ser efectuada uma análise caso a caso” [Gil (2004: 76)]. O “*Value for Money Assessment Guidance*” [HM Treasury (2006: 8)] considera a melhor alocação de riscos entre as várias partes como um dos factores que conduz ao *VfM*, devendo os riscos ser alocados à parte, ou às partes, que estão mais bem posicionados para controlar e minimizar esses riscos dentro do período relevante. Todavia, a transferência de todos os riscos para o sector privado não é a melhor solução, pois enquanto o sector público procura fazer pesar a maior parte dos riscos para o sector privado, o custo do contrato tenderá a ser mais elevado [Bezançon, Cucchiari e Cossalter (2009: 171)].

## 2.3. CATEGORIAS DE PPP

De acordo com o maior ou menor grau de envolvimento do Estado na provisão do bem ou serviço, existem várias categorias de PPP: i) a Externalização, em que o privado fornece um serviço ou gere sem assumir risco; ii) a *Joint venture*, em que público e privado financiam, exploram e detêm conjuntamente uma operação; iii) o *Leasing*, em que parte do risco é transferido para o parceiro privado; iv) a BOT (“*Build-Operate-Transfer*”), em que o privado assume a concepção, financiamento, construção e exploração, transferindo o controlo para o Estado ao fim de um prazo estipulado, podendo posteriormente arrendar o activo; v) a BOO (“*Build-Own-Operate*”), semelhante ao BOT, mas em que o privado mantém a propriedade [Grimsey e Lewis (2005: xxi-xxii), Sousa e Matos (2008: 8)]; vi) “*Buy-Build-Operate*” (BBO), em que o sector privado compra ao Estado uma infra-estrutura já existente, assegurando depois a sua manutenção, renovação, modernização, expansão e exploração, não tendo posteriormente de proceder à sua devolução ao Estado; vii) “*Build-Transfer-Operate*” (BTO), em que o sector privado desenha e constrói a infra-estrutura, no fim do prazo de duração do contrato ou numa data específica transfere-a para o Estado, podendo posteriormente arrendar o activo, para proceder à sua exploração; viii) “*Design-Build-Finance-Operate*” (DBFO), em que o sector privado desenha, constrói, possui, desenvolve e explora a infra-estrutura, mantendo-se a propriedade nas mãos do Estado [Cabral, N. (2009: 67)]. O modelo “*Design-Build-Finance-Operate*” (DBFO) é especialmente utilizado em auto-estradas, em países como o Reino Unido, Espanha e Portugal, consistindo uma das formas de remuneração do concessionário na aplicação de portagens virtuais (“*shadow tolls*”), que são pagamentos fixados com base no volume de tráfego, permitindo ao sector público transferir para o sector privado o risco de utilização [Cabral, N. (2009: 66)]. As concessões podem ser utilizadas segundo fórmulas de PPP como a “*Build Operate Transfer*” (BOT), a “*Build Own Operate Transfer*” (BOOT), a “*Build Own Operate*” (BOO) e a “*Build Own Operate Service Transfer*” (BOOST) ou de acordo com o modelo tradicional, no âmbito do regime comum de direito administrativo.

## 2.4. O FINANCIAMENTO DAS PPP

As PPP envolvem esquemas de financiamento complexos e implicam a conjugação de vários contratos, tais como contratos de concessão, contratos de concepção e construção, contrato de operação e manutenção, contrato de financiamento, contrato de garantias, acordo interbancário de protecção do risco de taxa de juro [Estorninho (2006: 89)].

A implementação das PPP está directamente relacionada com o “*project finance*”, uma técnica financeira de desenvolvimento recente, em que intervêm o Estado ou entidade pública, os patrocinadores do sector privado

e os financiadores. É uma forma de financiamento de infra-estruturas ou projectos de longo prazo, baseada numa estrutura financeira assente em dívida e outras formas de financiamento, em que a dívida é saldada através do “*cashflow*” gerado com a operacionalização do projecto, mais do que através de capitais próprios das empresas promotoras desse projecto, sendo o seu objectivo último o de assegurar que o projecto em causa seja auto-suficiente do ponto de vista financeiro [Cabral, N. (2009: 92)]. De facto, a dimensão económica das PPP é cada vez mais relevante, pois se, por um lado, existe uma importante ligação entre as parcerias público-privadas, nomeadamente a concessão, enquanto método de contratação e o *project finance*, enquanto técnica de financiamento [Estorninho (2006: 89)], por outro lado, grande parte dos autores justifica o recurso às PPP com os constrangimentos económico-financeiros dos Estados [Campos (2010: 61)].

De acordo com Teixeira dos Santos (1996), as principais características do *project finance* são: i) *cash-flow*; ii) *SPV*; iii) concurso; iv) prazo; v) montantes; vi) dívida; vi.1) mercado; vi.2) banca; vii) *due diligence*; viii) custo do capital.

O *project finance* consiste numa modalidade de financiamento estruturado pela qual a dívida é garantida apenas pelos próprios *cash-flows* do projecto. Na estruturação da operação é comum a criação de um *Special Purpose Vehicle (SPV)*, uma sociedade instrumental para cujo capital social contribuem as empresas promotoras do empreendimento em causa e cuja única função é gerir o projecto, sendo que, em caso de incumprimento, apenas poderão ser executados os capitais próprios da *SPV*. A montagem da operação é, normalmente, precedida da realização de um concurso destinado a apurar o consórcio ou promotor que irá concretizar o projecto. Os projectos escolhidos envolvem, em regra, a concessão por um período relativamente longo que se estende, por vezes, até 30 anos, ficando o consórcio ganhador do concurso obrigado a promover a adequada conservação e manutenção dos equipamentos até esse momento. O *project finance* é particularmente vocacionado para empreendimentos que requeiram montantes de financiamento muito avultados e que seriam impossíveis de reunir nos mercados tradicionais e caracteriza-se por se traduzir num financiamento extremamente alavancado, pelo que a estruturação da operação compreende a emissão de títulos de dívida por montantes bastante significativos, que poderão ser subscritos por sindicatos bancários ou colocados nos mercados através de processos próprios, designadamente o modelo *book building*. Pela *due diligence*, os financiadores obrigam que sejam claramente definidos e assinados uma série de contratos de longo prazo, destinados a garantir a estabilidade futura nas condições de exploração do projecto, a fim de tornar mais fácil a posição dos consórcios bancários e de baixar o risco do projecto e, conseqüentemente, o custo do financiamento. Por último, este tipo de montagem permite que os bancos ofereçam

taxas de juro iguais ou até mesmo inferiores àquelas que eventualmente ofereceriam ao nível do chamado *corporate finance*.

### 3. O ENQUADRAMENTO LEGAL DAS PPP

#### 3.1. AS PPP NO DIREITO COMUNITÁRIO

##### 3.1.1. A legislação comunitária

O direito comunitário não prevê um regime específico que englobe as PPP, fixando apenas como referência os princípios que decorrem dos artigos 43.º e 49.º do Tratado CE, nomeadamente os princípios da transparência, da igualdade de tratamento, da proporcionalidade e do reconhecimento mútuo [Comissão das Comunidades Europeias (2004: 5)], sendo relevante nessa matéria o direito comunitário da contratação pública [Cabral, N. (2009: 139)].

Na *Comunicação Interpretativa da Comissão sobre as Concessões em Direito Comunitário* [Comissão das Comunidades Europeias (2000: C121/3)], a Comissão esclareceu que as concessões se encontram sujeitas às disposições do Tratado CE relevantes na matéria e aos princípios que resultaram da jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE). Sobre esta matéria foi também decisivo o *Acórdão Telaustria* [Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (2000)], em que o Tribunal referiu relativamente à concessão de serviços públicos dos sectores especiais, nos quais se inclui o sector dos transportes, que apesar de tais contratos estarem excluídos do âmbito de aplicação da Directiva n.º 93/98/CEE, de 14 de Junho de 1993, relativa à coordenação dos processos de celebração de contratos nos sectores da água, da energia, dos transportes e das telecomunicações, as entidades adjudicantes que os celebravam estavam obrigadas a respeitar as regras fundamentais do Tratado em geral e o princípio da não discriminação em razão da nacionalidade em particular.

Em 2004 foram publicadas a Directiva n.º 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços e a Directiva n.º 2004/17/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, da mesma data, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos mesmos contratos nos sectores especiais (sectores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais), que recentemente foram transpostas para o ordenamento jurídico nacional pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, que aprovou o Código dos Contratos Públicos. Essas Directivas trouxeram algumas novidades relativamente à simplificação dos limiares aplicáveis, aos critérios de adjudicação, ao incentivo à prossecução de políticas de natureza social ou ambiental e, ainda, o procedimento de *diálogo concorrencial*, que visa introduzir flexibilidade em contratos ou montagens financeiras complexas [Estorninho (2006: 58)].

De acordo com o *Livro Verde sobre as PPP* [Comissão das Comunidades Europeias (2004: 8-9)], existem dois tipos de PPP: 1) A PPP de tipo institucionalizado, que implica a criação de uma entidade detida conjuntamente pelo parceiro público e o parceiro privado, à qual incumbe garantir a entrega de uma obra ou a prestação de um serviço em benefício do público; 2) A PPP de tipo puramente contratual, que visa uma parceria que se baseia em relações contratuais entre os diferentes agentes, cabendo ao parceiro privado a concepção, o financiamento, a realização, a renovação, ou a exploração de uma obra ou de um serviço e que pode ser: a) do “modelo concessivo”, que se caracteriza pela relação directa entre o parceiro privado e o utente final; b) de outros modelos, como a fórmula tipo PFI, em que o parceiro privado é incumbido da realização e gestão de infra-estruturas para a administração pública.

Na *Comunicação Interpretativa da Comissão sobre as Concessões em Direito Comunitário* [Comissão das Comunidades Europeias (2000: 121 C 121/3)], a Comissão esclareceu que o principal traço distintivo da noção de concessão de obras reside na atribuição do direito de exploração da obra. De facto, um dos principais aspectos das concessões é o direito que assiste ao concessionário de explorar a obra ou o serviço adjudicados como contrapartida pela construção da mesma ou pela prestação do serviço, consistindo o risco que nestas explorações o concessionário deve incorrer a principal diferença relativamente aos contratos públicos, por lhe caber habitualmente financiar, pelo menos em parte, os projectos em questão [Comissão das Comunidades Europeias (2005: 7)].

### **3.1.2. As Redes Transeuropeias de Transportes**

O processo de integração europeia, que visa a constituição de um espaço sem fronteiras internas, tornou necessário assegurar a operacionalidade das infra-estruturas de transporte que permitissem uma mobilidade adequada por todo o espaço europeu, ligando entre si todos os Estados-membros da UE. As Redes Transeuropeias de Transportes (RTE-T) foram criadas com o intuito de dinamizar a integração das redes nacionais numa rede única de transportes de dimensão transfronteiriça, promovendo a melhoria do acesso aos principais centros europeus e a valorização das redes regionais, recentrando as regiões europeias periféricas e com maior vulnerabilidade económica e reforçando a competitividade regional [Azevedo (2009: 185-186)]. Os artigos 154.º a 156.º do Tratado da Comunidade Europeia definem a política relativa às redes transeuropeias nos sectores das infra-estruturas dos transportes, das telecomunicações e da energia e a sua contribuição para alcançar os objectivos do mercado interno e da coesão económica e social, através de iniciativas comunitárias para promover a interconexão e a interoperabilidade das redes nacionais, bem como o acesso a essas redes [Comissão das Comunidades Europeias (2009: 4)].

A Rede Transeuropeia de Transportes (RTET), criada em 1996, visa: i) assegurar mobilidade às pessoas e às mer-

cadorias; ii) oferecer aos utentes infra-estruturas de qualidade; iii) incluir todos os modos de transporte; iv) permitir a melhor utilização possível das capacidades existentes; v) ser interoperável em todos os seus elementos; vi) ser economicamente viável; vii) cobrir a totalidade do território da Comunidade; viii) prever a sua extensão aos Estados-membros da Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA), aos países da Europa Central e Oriental e aos países mediterrânicos [Parlamento Europeu e do Conselho (1996: L204/3)].

Com base na proposta da Comissão Europeia, em resultado de um trabalho prévio realizado por um Grupo de Alto Nível sobre a RTE-T, foi aprovada pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho a Decisão n.º 884/2004/CE, em 29 de Abril, que alterou a Decisão n.º 1692/96/CE, em que foi atribuída a “Declaração de Interesse Europeu” a um conjunto de 30 projectos prioritários, na sua maioria de natureza ferroviária [Parlamento Europeu e do Conselho (2004: L167/30; 1996: L167/38)].

Na Europa, o tráfego de passageiros e mercadorias faz-se, essencialmente, por modo rodoviário, devido, sobretudo, à reduzida oferta de outros meios de transporte, o que tem como consequência um aumento significativo do parque automóvel e da poluição atmosférica. Todavia, as mudanças positivas resultantes da aplicação da política de RTE-T são já visíveis nas redes ferroviárias nacionais, que agora estão interligadas em muitos pontos, começando os caminhos-de-ferro a ser interoperáveis para além-fronteiras, tal se devendo ao facto de o financiamento comunitário se ter centrado em grandes projectos ferroviários de alta velocidade, tornando o comboio um transporte de passageiros capaz de competir com êxito com o transporte aéreo e o automóvel [Comissão das Comunidades Europeias (2009: 4)].

A rede ferroviária, que é composta por linhas de caminho-de-ferro de alta velocidade e por linhas de caminho-de-ferro convencionais, deve preencher, pelo menos, uma das seguintes funções: a) Desempenhar um papel importante no tráfego ferroviário de passageiros de longa distância; b) Permitir a interligação com aeroportos, quando adequado; c) Permitir o acesso às redes ferroviárias regionais e locais; d) Favorecer o transporte de mercadorias, identificando e desenvolvendo as grandes linhas reservadas ao transporte de mercadorias ou os eixos em que os comboios de mercadorias têm prioridade; e) Desempenhar um papel importante no transporte combinado; f) Permitir a interligação, através de portos de interesse comum, com o transporte marítimo de curta distância e a navegação interior [Parlamento Europeu e do Conselho (2010: L204/5)].

As RTE envolveram projectos de investimento elevado, tendo o financiamento europeu representado um complemento dos recursos disponibilizados pelos Estados, que tinham a responsabilidade de assegurar o montante correspondente à parte de cada projecto realizada no respectivo território nacional [Azevedo (2009: 189-190)]. Apesar das subvenções, nomeadamente no âmbito da rubrica orçamental para a RTE-T, do Fundo de Coesão e do Fundo

Europeu de Desenvolvimento Regional, desempenharem um papel importante tanto a nível da preparação como da execução dos projectos, os diversos tipos de projectos no domínio da RTE-T exigem diferentes soluções em matéria de financiamento, devendo surgir, com o aumento da orientação de mercado no sector dos transportes e os esforços para a optimização das infra-estruturas, um número crescente de projectos com potencial para se autofinanciar totalmente [Comissão das Comunidades Europeias (2009: 15)].

De facto, o recurso aos capitais privados demonstrou ser uma solução adequada, consensual tanto no plano comunitário, como nacional, quer junto do sector público quer junto do sector privado, tendo a Comissão feito um apelo aos Estados para mobilizarem o investimento privado já que, em termos de rentabilidade financeira, os projectos eram suficientemente atractivos para a iniciativa privada [Azevedo (2009)]. Assim, o *Livro Verde* [Comissão das Comunidades Europeias (2009: 15)] veio defender a intensificação do papel do sector privado na execução dos projectos, com o desenvolvimento dos instrumentos comunitários de apoio às parcerias entre o sector público e o sector privado.

### 3.2. AS PPP NO DIREITO INTERNO

#### 3.2.1. O regime jurídico das PPP

O Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho, foi publicado para potenciar o aproveitamento pelo Estado da capacidade de gestão do sector privado, melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados e gerar poupanças consideráveis na utilização de recursos públicos. O citado Decreto-Lei veio preencher o vazio legal que existia relativamente à intervenção do Estado no âmbito das PPP, estabelecendo um conjunto de princípios gerais sobre a repartição de riscos entre o parceiro público e o parceiro privado, para assegurar a eficiência da parceria ao nível de um sistema equilibrado de distribuição de encargos e riscos entre os respectivos intervenientes [Tribunal de Contas (2005: 38)].

O referido diploma define um conjunto de pressupostos que devem estar preenchidos na fase de lançamento ou de contratação das parcerias e dos quais Pedro Gonçalves (2005: 329-330) salienta: “i) *da subsidiariedade das parcerias (estas devem apresentar vantagens relativamente a outras formas de alcançar os seus fins)*; ii) *da prévia adequação das parcerias às normas aplicáveis (de modo a permitir que o risco seja transferido)*; iii) *da proibição de regimes indemnizatórios que bloqueiem a capacidade de decisão do parceiro público durante a vigência da parceria*; iv) *da identificação clara da partilha de riscos e da efectiva transferência de risco para o parceiro privado*”.

O mencionado regime jurídico estabelece um conjunto de condições a que deve obedecer o processo de lançamento e contratação de uma PPP: i) Cumprimento das

normas relativas à programação financeira plurianual constantes da lei de enquadramento orçamental; ii) Definição clara dos objectivos e dos resultados pretendidos para o modelo de PPP escolhido; iii) Demonstração do *VfM* face a outras alternativas de execução do projecto; iv) O modelo de PPP deve proporcionar ao parceiro privado uma remuneração adequada aos montantes investidos e ao grau de risco incorrido; v) Obtenção prévia de autorizações e pareceres administrativos que possam condicionar o desenvolvimento do projecto; vi) Criação de condições para a obtenção de um resultado negocial economicamente competitivo; vii) Concepção de modelos de PPP que evitem, sempre que possível, cláusulas ou regimes indemnizatórios de longo prazo que prejudiquem a prossecução do interesse público [Tribunal de Contas (2005: 38)].

A aprovação das condições de lançamento da PPP é feita por despacho conjunto do Ministro das Finanças e da tutela sectorial, o qual deve conter, entre outros aspectos: i) A demonstração do interesse público da parceria; ii) A justificação do modelo de parceria escolhida; iii) A demonstração da comportabilidade dos custos e riscos decorrentes da parceria [Tribunal de Contas (2005: 38)].

Segundo determina o n.º 2 do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, são parceiros públicos i) o Estado e as entidades públicas estaduais; ii) os fundos e serviços autónomos; iii) as entidades públicas empresariais, que são reguladas pelo Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de Agosto.

Constituem finalidades das PPP, segundo o artigo 4.º, o acréscimo de eficiência na afectação de recursos públicos e a melhoria do serviço, induzida por formas de controlo eficazes que permitam a sua avaliação pelos utentes e pelo parceiro público. Nos termos do n.º 4 do artigo 2.º do mesmo Decreto-Lei, constituem, entre outros, instrumentos de regulação jurídica das relações de colaboração entre entes públicos e entes privados o contrato de concessão de obras públicas e o contrato de concessão de serviço público, cujo regime se encontra regulado nos artigos 407.º e seguintes do CCP. De acordo com o n.º 5 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, excluem-se do âmbito de aplicação do mencionado diploma todas as PPP que envolvam, cumulativamente, um encargo acumulado actualizado inferior a 10 milhões de euros e um investimento inferior a 25 milhões de euros.

Quanto aos procedimentos pré-contratuais das PPP, importa referir que os mesmos são constituídos: 1) pela fase preliminar, que decorre desde o momento da identificação da necessidade a satisfazer até à tomada da decisão de lançamento da PPP; 2) pela fase pré-adjudicatória, que decorre desde a tomada daquela decisão e a sua publicitação, até à adjudicação e subsequente celebração do contrato [Cabraal, N. (2009)].

O artigo 7.º do DL n.º 86/2003, de 26 de Abril, determina que a partilha de riscos entre os intervenientes deve estar identificada contratualmente e enumera os princípios a que a mesma deve obedecer. O referido diploma prevê ainda as alterações normais de uma PPP (artigos 14.º a 14.ºB) e as alterações significativas das condições finan-

ceiras de desenvolvimento da parceria, que determinam a aplicação do mecanismo de reposição do equilíbrio financeiro (artigo 14.ºC). Essa “alteração significativa” pressupõe que exista uma imprevisibilidade e tem três tipos de causa determinante:

- a) “*Novos constrangimentos postos pela prossecução do interesse público (sujeições imprevisas)*;
- b) *Alterações legislativas, administrativas ou contratuais conexas, causadas pelo Estado, que contendam com o equilíbrio do contrato de PPP (“fait du prince”)*;
- c) *Acontecimentos imprevisos que ponham em causa aquele mesmo equilíbrio contratual (factos imprevisos)*” [Cabral, N. (2009: 196)].

Para se verificar o equilíbrio financeiro, deverá ter-se em conta o respectivo *Caso-Base* (anexo ao contrato) que representa a equação financeira da PPP, que deverá integrar todas as receitas previstas pelo parceiro privado resultantes da parceria. Há lugar ao mecanismo de partilha de benefícios, previsto no n.º 2 do artigo 14.ºC e no artigo 341.º do CCP, quando numa PPP ocorra um acréscimo anormal e imprevisível dos benefícios financeiros para o parceiro privado e que o referido acréscimo não resulte da eficiente gestão e das oportunidades criadas pelo mesmo parceiro privado.

No entanto, esse diploma não dispensa a legislação no âmbito da contratação pública, nomeadamente o Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, que estabelece a disciplina aplicável à contratação pública.

### 3.2.2. O Código dos Contratos Públicos (CCP)

O Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo, procede à transposição das Directivas n.ºs 2004/17/CE e 2004/18/CE, ambas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março, alteradas pela Directiva n.º 2005/51/CE, da Comissão, de 7 de Setembro, e rectificadas pela Directiva n.º 2005/75/CE, do Parlamento Europeu e da Comissão, de 16 de Novembro.

De entre as principais inovações do CCP, é importante destacar a criação de regulamentação adequada de alguns aspectos das técnicas de *project finance*, que não encontrava qualquer reflexo ao nível da legislação ordinária, o que gerava um conflito entre as técnicas contratuais ditas e as regras legais relativas à contratação pública.

O CCP regula especificamente os procedimentos contratuais das PPP, nomeadamente a decisão de contratar, a competência para a nomeação do júri e, ainda, as normas relativas à execução e modificação dos contratos PPP que, com excepção do diálogo concorrencial, nada trazem de novo às regras estabelecidas no regime jurídico das PPP. O diálogo concorrencial é um procedimento adjudicatório que não tem correspondência no regime jurídico anterior, que foi introduzido em consequência da transposição

das directivas comunitárias. Nos termos do n.º 1, do n.º 2 e do n.º 4 do artigo 30.º do CCP, pode adoptar-se o procedimento de diálogo concorrencial quando o contrato a celebrar, qualquer que seja o seu objecto, seja particularmente complexo [Bezançon, Cucchiari e Cossalter (2009: 82); Estorninho (2006: 58)], impossibilitando a adopção do concurso público ou do concurso limitado por prévia qualificação, destinando-se aquele procedimento a permitir à entidade adjudicante debater, com os potenciais interessados na execução do contrato a celebrar, a solução técnica mais adequada, os meios técnicos e as estruturas jurídica e financeira, com vista à sua definição.

### 3.2.3. A figura da “concessão”

No ordenamento jurídico português não existe um tipo de contrato específico para regular as PPP contratuais, pelo que estas têm adoptado as formas contratuais já existentes [Azevedo (2009: 305-306)], nomeadamente a figura da “concessão”, por a mesma corresponder à forma que melhor se tem adequado à conjugação das esferas pública e privada para a organização e operação de tarefas de serviço público [Azevedo (2009: 447)]. Por concessão entende-se a “*transferência de poderes próprios de uma pessoa administrativa para um particular a fim de que este os exerça por sua conta e risco mas no interesse público*” [Caetano (1974: 92)].

A concessão de serviços públicos, no actual ordenamento jurídico português, conforme se encontra definida no n.º 2 do artigo 407.º do Código dos Contratos Públicos, é o contrato administrativo pelo qual o concessionário se obriga a gerir, em nome próprio, sob sua responsabilidade e no interesse geral, um serviço público durante um período determinado e sendo remunerado pelos resultados financeiros dessa gestão ou, directamente, pelo concedente [Campos (2010), Gonçalves (1999: 101), Gonçalves e Oliveira (2001), Sousa e Matos (2008: 57)]. Ora, é importante notar que, actualmente, a cobrança de taxas junto dos utentes do serviço já não pode ser apresentada como o modo exclusivo de remuneração do concessionário de serviços públicos, pois existem outros, nomeadamente os auxílios financeiros prestados pelo concedente ou por terceiros, receitas de publicidade, etc. [Amaral (2006: 539-540), Procuradoria-Geral da República (1994)].

Por outro lado, o recurso à figura da concessão de obras públicas e ao financiamento privado que ela pressupõe aparece como uma das principais formas de ultrapassar o “*dilema causado pelo descomunal peso económico que a realização de grandes obras de infra-estrutura acarreta, em termos normais, para o défice orçamental e o endividamento públicos*” [Amaral (2006: 531-532)]. A concessão de obras públicas, no actual ordenamento jurídico português, é um contrato administrativo por “*determinação de lei*”, pois encontra-se prevista no artigo 407.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro [Amaral e Torgal (2002)]. Além disso, a concessão de obras públicas é um contrato administrativo por

“natureza”, pois “tem por objecto a transferência para um particular do exercício de uma actividade pública legalmente reservada à Administração, e que o concessionário desempenhará por sua conta e risco, mas no interesse geral. No caso concreto, trata-se de transferir para um particular o exercício da actividade de conceber, construir e, ulteriormente, explorar obras públicas” [Amaral e Torgal (2002: 25)]. De acordo com o que se encontra estabelecido no n.º 1 do artigo 407.º do Código dos Contratos Públicos, a concessão de obras públicas é o contrato administrativo pelo qual o concessionário se obriga perante a administração pública (concedente) a executar, ou a conceber e executar, uma obra pública, tendo como contrapartida o direito de exploração da obra durante um período determinado (normalmente, mediante a cobrança de taxas aos utilizadores), por sua conta e risco e no interesse geral, e, como contrapartida eventual, o pagamento de um preço [Sousa e Matos (2008: 56)].

Conforme já referimos quando nos debruçámos sobre a legislação comunitária, nas PPP pode haver concessão ainda que a remuneração do concessionário seja assegurada pela entidade adjudicante “desde que esse preço não elimine o risco inerente à exploração” [Vieira (2008: 490)].

### 3.3. ACOMPANHAMENTO, FISCALIZAÇÃO E CONTROLO DAS PPP

#### 3.3.1. Ministro das Finanças e Ministro da tutela sectorial

As PPP estão sujeitas a um apertado controlo interno cabendo, segundo o artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 86/2003, os poderes de fiscalização e controlo da sua execução exercidos pelo Ministro das Finanças para as matérias económicas e financeiras e pelo Ministro da tutela sectorial para as demais, nomeadamente o Ministro das Obras Públicas e dos Transportes, para as PPP do sector ferroviário.

#### 3.3.2. Parpública – Participações Públicas, SGPS, SA

Nos termos do Despacho Normativo n.º 35/2003, publicado no *Diário da República* n.º 191, I Série-B, de 20 de Agosto de 2003, o Ministro das Finanças designado incumbiu a Parpública – Participações Públicas, SGPS, SA, para lhe prestar apoio técnico no contexto dos procedimentos de definição, concepção, preparação, concurso, adjudicação, alteração e acompanhamento global das parcerias público-privadas, regulados pelo Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril.

#### 3.3.3. Tribunal de Contas

A Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 35/2007, de 13 de Agosto, e n.º 48/2006, de 29 de Agosto, confere ao Tribunal de Contas amplos poderes de fiscalização, controlo e auditorias das PPP, através das seguintes modalidades de controlo: i) a fiscalização prévia; ii) a fiscalização concomitante; iii) a fiscalização sucessiva.

A fiscalização prévia consiste em verificar se os actos ou contratos sujeitos a este tipo de controlo respeitam a legalidade genérica e a legalidade específica, constituindo fundamento de recusa do “visto” a desconformidade dos actos ou contratos e demais instrumentos a ele sujeitos com a lei que implique: i) não cabimento em rubrica orçamental própria ou violação directa de normas financeiras; ii) ilegalidade susceptível de alterar o resultado financeiro; iii) nulidade.

Por sua vez, a fiscalização concomitante é efectuada às despesas emergentes dos actos ou contratos que não devam ser remetidos para fiscalização prévia e através de auditorias da 2.ª Secção, à actividade financeira exercida antes do encerramento da respectiva gerência.

A fiscalização sucessiva tem por finalidade avaliar os sistemas de decisão e de controlo interno e apreciar a legalidade, a correcção financeira, a economia, eficiência e eficácia da gestão financeira das entidades sujeitas à sua jurisdição e/ou controlo financeiro, incluindo os fluxos com a União Europeia, realizando auditorias de qualquer tipo ou natureza e verificação de contas [Tribunal de Contas (1999: 16-17)].

#### 3.3.4. Grupo de trabalho para a análise das parcerias público-privadas (PPP)

O Relatório do Orçamento do Estado para 2010 previa a criação de uma “unidade de acompanhamento centralizada das PPP e concessões sob a dependência directa do Ministro responsável pela área das Finanças, dotada de efectivos poderes de coordenação das componentes estratégica e económico-financeira daquelas iniciativas, bem como do controlo da execução dos respectivos contratos” [Ministério das Finanças e da Administração Pública (2010)]. Todavia, uma das condições para o acordo entre o PSD e o Governo que permitiu a viabilização do Orçamento do Estado para 2011, com a abstenção dos sociais-democratas, foi a criação de um grupo de trabalho para analisar as parcerias público-privadas (PPP), constituído por um presidente, Guilherme d’Oliveira Martins e quatro elementos, Augusto Lopes Cardoso, Avelino de Jesus, Fernando Pacheco e Sérgio Monteiro.

### 3.4. COMPARAÇÃO ENTRE PORTUGAL E REINO UNIDO, FRANÇA E ESPANHA

Após a análise do enquadramento legal e institucional das PPP no Reino Unido, França e Espanha e o estudo de casos no sector ferroviários podemos afirmar que as diferenças entre os vários países estudados e entre estes e Portugal são muito significativas [Sobral (2010: 61-87)].

O Reino Unido, pioneiro no lançamento deste instrumento inovador, é o país que actualmente assina o maior número de contratos de PFI/PPP, num leque muito diversificado de áreas, mas em que o sector dos transportes envolve os montantes mais elevados. E, se os primeiros projectos não ofereceram aos utilizadores a qualidade esperada, o conhecimento e a experiência entretanto adquirida, actualmente presente nas várias estruturas disponíveis naquele país para apoiar os sectores público e privado, conduziu a

novas competências públicas em matéria de condução dos projectos e dos procedimentos de celebração dos contratos, levando-nos mesmo a falar de sucesso, tendo em conta os inúmeros países em todo o mundo que adoptaram o modelo PFI/PPP. Na Grã-Bretanha, embora as PFI/PPP sejam contratos de lei comum, não existindo, ao contrário dos outros países estudados, legislação específica que as regulamente, existe uma vasta documentação por sector de actividade, nomeadamente documentos políticos, guias orientadores, notas técnicas, estudos de caso e contratos tipificados, todos emanados por serviços dependentes do *HM Treasury*, entidade que centraliza todas as decisões sobre aquela matéria, tanto a nível central como local.

Por sua vez, a França criou em 2004 um tipo de contrato administrativo próprio para as PPP, o “*contrat de partenariat*”, que constitui uma novidade em termos de direito comparado e possui, face aos outros contratos públicos, “*marché public*” e “*délégation de service public*”, inúmeras vantagens, como permitir encontrar soluções globais e de longo termo, mas que não deixou de ser preterido em favor de instrumentos específicos com legislação mais consolidada, como é o caso das concessões, que continuam ainda a ocupar um lugar de destaque no mercado francês. De salientar é ainda a importância demonstrada pela legislação francesa na avaliação precisa dos riscos, através da elaboração de uma matriz de riscos, que constitui um elemento-chave para a análise do projecto, com vista a otimizar a partilha de riscos, de forma a assegurar o equilíbrio económico e financeiro do contrato. Além disso, embora não tenha tantas estruturas disponíveis como o Reino Unido, a França possui vários organismos que apoiam, fiscalizam e controlam as PPP e que são determinantes no sucesso dos projectos.

As PPP em Espanha, ao contrário do que acontece no Reino Unido, têm um carácter disperso através das várias comunidades autónomas pois, além da legislação de âmbito nacional, existe legislação específica sobre contratação pública nas áreas das competências daquelas comunidades, permitindo que as PPP possam ser moldadas de acordo com as necessidades específicas das comunidades locais. De fac-

to, comparando com a contratação tradicional, as PPP em Espanha apresentam inúmeras vantagens, nomeadamente: i) minimização de custos; ii) maior transparência e flexibilidade das cláusulas contratuais; iii) maior disciplina na colaboração entre o sector público e privado; iv) um processo de adjudicação do projecto rápido, transparente e com critérios claros [Bult-Spiering e Dewulf (2006: 92-93; 96-97)]. É ainda importante lembrar o grande investimento levado a cabo pelo Estado espanhol na rede de transportes ferroviários, nomeadamente na alta velocidade e a importância das *Sociedades Mercantiles de Ámbito Regional* e dos entes públicos, como primeiro o *Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF)* e depois o *Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF)*, que lhe sucedeu, que se encarregam da construção e gestão de infra-estruturas ferroviárias.

Ao contrário do Reino Unido, não existe em Portugal um organismo que centralize a política das PPP e entidades que, em articulação com o mesmo, assegurem o apoio e a divulgação deste modelo, prestem a assessoria necessária e supervisionem os contratos. Além disso, enquanto o Reino Unido se baseia no critério (*best value for money*), em que a escolha recai sobre o projecto que apresenta a melhor relação qualidade/preço entre os que se submeteram à oferta, Portugal continua a fixar critérios de adjudicação em que os factores financeiros têm uma maior preponderância, em detrimento dos aspectos qualitativos das propostas.

Portugal tem, tal como a França, legislação específica sobre as PPP, embora não tenha, como a legislação francesa, um contrato administrativo próprio para aquela opção. No entanto, Portugal não procede à elaboração de uma matriz de riscos, como acontece em França, existindo uma deficiente avaliação do risco por parte do Estado, com consequências negativas para o equilíbrio financeiro dos contratos.

Ao contrário de Espanha, os procedimentos de contratação das PPP em Portugal são rígidos, complicados e bastante demorados, não sendo a contratação moldada tendo em conta as especificidades do sector onde o projecto se insere.

No Quadro 1 apresentamos as principais diferenças encontradas entre Portugal, Reino Unido, França e Espanha.

**QUADRO 1. AS PRINCIPAIS DIFERENÇAS ENTRE PORTUGAL, REINO UNIDO, FRANÇA E ESPANHA**

	PORTUGAL	REINO UNIDO	FRANÇA	ESPANHA
Legislação específica para PPP	Sim	Não, (mas tem diversos documentos com normativos a aplicar nas PFI/PPP)	Sim	Sim, tanto a nível central como autónomico
Contrato específico para PPP	Não	Não (mas tem contratos -modelos para as PFI/PPP)	Sim, o “ <i>contrat de partenariat</i> ”	Não
Estruturas de apoio	Parpública	<i>HM TREASURY</i> , que centraliza todas as estruturas de apoio, acompanhamento e fiscalização das PPP	MAPPP, IGD e CEFO	Não tem, essas tarefas são desempenhadas pelos organismos que celebram as PPP
Processo de adjudicação	com pré-qualificação	com pré-qualificação (12 a 24 meses)	com pré-qualificação	sem pré-qualificação (8 meses)

Fonte: própria.

#### 4. A REDE FERROVIÁRIA E AS CONCESSÕES FERROVIÁRIAS

Em Portugal é o sector dos transportes que marca o arranque das PPP e que concentra os maiores investimentos, como a Ponte Vasco da Gama e várias auto-estradas, sendo no sector ferroviário a concessão a forma por excelência dos novos projectos: a concessão ferroviária do Eixo Norte-Sul, a do Metro Sul do Tejo e, ainda, as referentes aos troços Poceirão/Caia e Lisboa/Poceirão do eixo Lisboa-Madrid da rede de alta velocidade.

A maior parte das concessões ferroviárias é anterior à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho, que estabelece as características e as regras a que deve obedecer o lançamento das PPP em Portugal e que veio preencher o vazio legal que existia relativamente à intervenção do Estado no âmbito das PPP, implementando um conjunto de princípios gerais sobre a repartição de riscos entre o parceiro público e o parceiro privado, para assegurar a eficiência da parceria ao nível de um sistema equilibrado de distribuição de encargos e riscos entre os respectivos intervenientes [Tribunal de Contas (2005: 38)].

Assim, neste estudo, reflectimos sobre as concessões ferroviárias que foram implementadas ou que se encontram projectadas em Portugal, para determinar se existem vantagens na sua adopção.

##### 4.1. LEGISLAÇÃO DE ÂMBITO FERROVIÁRIO

A Lei n.º 10/90, de 17 de Março, designada por Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres, veio consagrar o princípio da separação entre a responsabilidade pela construção, renovação e conservação da infra-estrutura, atribuída ao Estado ou a “entidade actuando por sua concessão ou delegação” e a exploração do transporte ferroviário. O Decreto-Lei n.º 339/91, de 10 de Setembro, veio permitir o acesso das empresas privadas à prestação de serviços de transporte ferroviário em regime de concessão.

Até 1997 a CP – Caminhos-de-Ferro Portugueses, E.P. era a empresa que detinha em exclusivo os direitos de gerir e explorar a rede ferroviária nacional. Com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 104/97, de 29 de Abril, na sequência da Directiva n.º 91/440/CEE do Conselho, de 29 de Julho de 1991, relativa ao desenvolvimento dos caminhos-de-ferro comunitários, que determinou que os Estados-membros deveriam proceder à separação vertical entre as actividades de gestão da infra-estrutura ferroviária e a operação de transporte ferroviário, a CP foi alvo de uma cisão, da qual resultaram duas empresas distintas, a CP – Caminhos-de-Ferro Portugueses, E.P., actualmente designada CP – Comboios de Portugal, E.P.E., enquanto operador de transporte ferroviário e a Rede Ferroviária Nacional, REFER, E.P., actualmente E.P.E., enquanto entidade gestora da infra-estrutura ferroviária. Esta cisão foi um primeiro passo para a liberalização do transporte ferroviário, numa primeira fase para o transporte de mercadorias, que

se encontra já totalmente liberalizado e numa segunda fase para o transporte de passageiros, com a publicação do Decreto-Lei n.º 20/2010, de 24 de Março, que transpôs para o direito interno a Directiva n.º 2007/58/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2007, que veio instituir a liberalização do transporte internacional de passageiros com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2010.

Para garantir o acesso à infra-estrutura ferroviária por todos os operadores de transporte, em condições equitativas e não discriminatórias, foi criado um organismo regulador específico para o sector ferroviário, designado *Instituto Nacional do Transporte Ferroviário (INTF)*, cujas competências de regulação foram assumidas posteriormente por um novo organismo, o *Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, I.P. (IMTT)*, que aglutina todo o sistema de transportes terrestres.

#### 5. CONCESSÕES FERROVIÁRIAS EM PORTUGAL

Em todo o mundo, e Portugal não é excepção, o sector relativo às infra-estruturas rodoviárias e ferroviárias de transportes é um dos sectores privilegiados para o recurso às PPP. As PPP são frequentemente utilizadas nas infra-estruturas económicas “*hard*”, designadamente as rodoviárias e ferroviárias, porque: 1) implicam taxas de retorno maiores, o que as torna mais atractivas para o sector privado; 2) a utilização de taxas junto dos utilizadores é mais exequível do que nos projectos de natureza social; 3) têm um mercado mais desenvolvido de construção “em pacote”, com a provisão de serviços associados do que as infra-estruturas sociais [Cabral, N. (2009: 19-20)].

Em Portugal, segundo Maria Eduarda Azevedo (2009: 283), tratou-se de fomentar a competitividade e de aproveitar o contributo da racionalidade e da eficiência do sector privado de modo a promover o incremento dos níveis de desempenho e qualidade do serviço, favorecendo uma menor participação do Estado em um sector dominado por empresas públicas fortemente dependente de indemnizações compensatórias.

Contudo, não se pode deixar de ter em conta que a menor participação do Estado não se traduz numa solução que desonera o Estado de responsabilidades financeiras. As PPP permitem evitar uma materialização imediata dos custos dos projectos no Orçamento do Estado, mas não deve ser considerada despiciente a repercussão plurianual nos Orçamentos futuros e na dívida pública consolidada. Sem uma cuidadosa avaliação e ponderação dos encargos gerados nos períodos subsequentes, as PPP facilmente podem constituir-se como uma armadilha ilusória capaz de ferir a sustentabilidade das finanças públicas em Portugal.

No final de 2009, encontravam-se em exploração dois projectos ferroviários em regime de PPP: 1) a ligação ferroviária entre Lisboa e Setúbal (eixo ferroviário Norte-Sul) com a Travessia Ferroviária da Ponte 25 de Abril; 2) o Metro Sul do Tejo. No Quadro 2 apresentam-se as concessões ferroviárias contratadas.

## QUADRO 2. CONCESSÕES FERROVIÁRIAS CONTRATADAS

(Milhões de euros)

PPP Ferroviárias	Investimento	Ano	Prazo
Metro Sul do Tejo	269	2001	30
Transp. Ferroviário eixo-norte/sul	900	1999	11

Fonte: IMTT, citado por MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, *Orçamento de Estado para 2010 (Janeiro de 2010)*.

No final de 2009 encontravam-se em concurso as PPP no sector ferroviário que se observam no Quadro 3.

## QUADRO 3. PROJECTOS FERROVIÁRIOS EM CONCURSO

(Milhões de euros)

PPP Ferroviárias	Investimento*	Prazo	Fase
Alta Velocidade Ferroviária - PPP1	1359	40	Em fase de assinatura do contrato
Alta Velocidade Ferroviária - PPP2	1890	40	Avaliação de propostas

\* Investimento estimado.

Fonte: RAVE, citado por MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, *Orçamento de Estado para 2010 (Janeiro de 2010)*.

Relativamente aos encargos a suportar futuramente pelo Estado com as concessões ferroviárias, previa-se um acréscimo de 61% em 2010 face a 2009, decorrente essencialmente dos encargos associados à PPP2, que se encontrava em fase de concurso [Ministério das Finanças e da Administração Pública (2010: 204)], mas que o Estado português decidiu anular, pelo que esse acréscimo não se irá certamente concretizar.

Por outro lado, verificar-se-á um decréscimo nas PPP em exploração de cerca de 70% face ao valor registado em 2009, pelo facto de nesse ano ter sido regularizado com a Concessionária Metro Sul do Tejo o reequilíbrio financeiro que se encontrava pendente, devido a alterações contratuais e a trabalhos adicionais da responsabilidade do concedente e das autarquias abrangidas pela concessão [Ministério das Finanças e da Administração Pública (2010: 204)].

Em 31.12.2008 encontravam-se em fase de preparação de lançamento de concurso as PPP no sector ferroviário que se documentam no Quadro 4.

As duas PPP ferroviárias actualmente em exploração foram lançadas em Portugal sem enquadramento legal específico, antes da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 86/2003, alterado pelo Decreto-Lei n.º 141/2006 [Tribunal de Contas (2007: 7)]. Ora, as soluções adoptadas no regime jurídico das PPP são justificadas pela falta de rigor nas operações de montagem de parcerias, sem riscos para os parceiros privados ou disciplinados por contratos que propiciam lucros maiores em caso de modificação do que em caso de execu-

ção [Gonçalves (2005: 328-329)]. Na verdade, nas concessões analisadas, a preparação insuficiente dos processos de PPP e a inadequada gestão dos contratos determinaram constantes pedidos de reequilíbrio financeiro, resultantes das modificações unilaterais introduzidas pelo concedente ao projecto inicial, nos atrasos de execução e na evolução do tráfego, que provocaram o “avolumar” dos montantes de compensação do Estado às concessionárias [Tribunal de Contas (2007: 15; 2005: 25)]. De facto, conforme se pode constatar no quadro seguinte (Quadro 5), os encargos estimados pelo Tribunal de Contas em 2005 com as duas concessões de transporte ferroviário ascendiam a cerca de 430 milhões de euros, dos quais mais de 93 milhões de euros dizem respeito a reequilíbrios financeiros [Tribunal de Contas (2005: 22)].

## QUADRO 4. PPP NO SECTOR FERROVIÁRIO: EM FASE DE PREPARAÇÃO DE LANÇAMENTO DE CONCURSO

(Milhões de euros)

Rede de Alta Velocidade – Investimento na Infra-estrutura	Linha AV		Total
PPP3 Lisboa/Pombal (Lisboa/Porto)	2169		2169
PPP4 Alta Velocidade Pombal/Porto (Lisboa/Porto)	1698		1698
PPP5 Alta Velocidade Braga/Vigo (Porto/Vigo)	800		800
PPP6 Sinalização e Telecomunicações	604		604
Estações Lisboa e Porto		345	345
Investimento Total	5271	345	5615

Fonte: GASEPC – GABINETE DE ACOMPANHAMENTO DO SECTOR EMPRESARIAL DO ESTADO, P.P.P., *Relatório sobre Parcerias Público-Privadas e Concessões*, Lisboa, Direcção-Geral do Tesouro e Finanças do Ministério das Finanças e Administração Pública, 2009.

## QUADRO 5. ENCARGOS COM CONCESSÕES FERROVIÁRIAS

### Concessões Transporte Ferroviário

(Euros)

Encargos	Fertagus	MST	Total
Pagamentos contratualizados (obrigações de serviço público)	57 644 109	-	57 644 109
Subsídios/ Participação (Investimento)	-	265 068 235	265 068 235
Expropriações	-	-	-
Reequilíbrios Financeiros	45 177 527	48 300 000	93 477 527
Outros encargos	10 055 719,69	3 615 594	13 671 313,69
TOTAL	112 877 355,69	316 983 829	429 861 184,69

Fonte: Tribunal de Contas, Relatório de Auditoria n.º 33/05, 2.ª Secção, *Encargos do Estado com as Parcerias Público-Privadas – Concessões Rodoviárias e Ferroviárias*.

Apesar das PPP serem instrumentos de cooperação entre entes públicos e entes privados, em que estes suportam uma parte ou a totalidade dos encargos inerentes à realização de um investimento público e, mais do que isso, o “risco do negócio” [Gonçalves (2005: 328-329)], tal não acontece nas concessões analisadas, em que não foi devidamente repartido o risco entre os intervenientes. Assim, o Tribunal de Contas (2007: 19) recomenda a constituição de um sistema de recolha e divulgação da experiência acumulada, juntamente com a afixação e divulgação de linhas de orientação e, ainda, maior estabilidade contratual.

A seguir iremos analisar as duas PPP lançadas antes e uma depois da entrada em vigor do mencionado regime jurídico.

### 5.1. CONCESSÃO DA EXPLORAÇÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO SUBURBANO DE PASSAGEIROS NO EIXO FERROVIÁRIO NORTE-SUL (EFNS)

A Concessão do Eixo Ferroviário Norte-Sul foi a primeira PPP no sector ferroviário em Portugal, tendo sido atribuído à Fertagus a concessão da exploração do serviço de transporte ferroviário suburbano de passageiros no Eixo Ferroviário Norte-Sul (EFNS). O Decreto-Lei n.º 339/91, de 10 de Setembro, veio permitir o acesso das empresas privadas à prestação de serviços de transporte ferroviário em regime de concessão. Pela Portaria n.º 1374/95, de 22 de Novembro, foi aberto concurso público internacional para a aquisição de material circulante, que foi adjudicada à ALSTHOM pela CP, tendo sido prevista a posterior transmissão da posição contratual desta à adjudicatária da exploração do serviço público de transporte ferroviário. Pela Portaria n.º 565-A/97, de 28 de Julho, foi aberto concurso público internacional para a atribuição, em regime de concessão, da exploração do serviço público de transporte ferroviário no Eixo Ferroviário Norte-Sul (EFNS). O Decreto-Lei n.º 189-B/99, de 2 de Junho, estabeleceu as bases da concessão da exploração do serviço de transporte ferroviário suburbano de passageiros no Eixo Ferroviário Norte-Sul (EFNS). Em 22.06.99 foi assinado o contrato de concessão entre o Estado (representado pelo Instituto Nacional de Transporte Ferroviário), na qualidade de concedente, e a FERTAGUS – Travessia do Tejo Transportes, S.A., na qualidade de concessionário.

A concessão tinha por objecto a exploração, em exclusividade, do serviço de transporte ferroviário suburbano de passageiros no EFNS e acessoriamente a exploração das estações, interfaces, silos e parques de estacionamento da margem sul (Pragal, Corroios, Foros de Amora e Fogueteiro), assim como das áreas comerciais incluídas nessas estações e *interfaces*. O prazo da concessão era de 30 anos a contar da data de início efectivo da exploração, podendo ser renovado por ajuste directo, por período não superior a 15 anos. O financiamento foi obtido através dos accionistas e de empréstimos bancários faseados, que venceram juros à taxa nominal correspondente à taxa Lisbor acrescida entre 0,875 a 1,375%.

Nos termos do mencionado contrato, competia à concessionária: i) a exploração do serviço concessionado; ii) o cumprimento das frequências mínimas dos serviços fixados; iii) o pagamento à REFER das taxas de gestão, ocupação e utilização como contrapartida da gestão das estações e interfaces, utilização do complexo de Coima e disponibilização das infra-estruturas e serviços inerentes; iv) a obtenção da autorização do concedente para qualquer alteração ao contrato de sociedade, fusão ou cisão e transmissão de acções; v) a subscrição e manutenção das apólices de seguro necessárias; vi) obtenção do financiamento necessário para o projecto.

Os riscos foram repartidos entre as partes, cabendo à Fertagus: i) a exploração dos serviços; ii) o incremento ou modernização dos serviços de transporte público rodoviário e fluvial para travessia do rio Tejo; iii) a manutenção do material circulante; e iv) a subscrição e manutenção dos seguros e da caução. Por seu lado, ao Estado cabia: i) a abertura de novas infra-estruturas de travessia no rio Tejo entre a Ponte Vasco da Gama e o limite poente do estuário do Tejo; ii) a oposição do concedente ao aumento do tarifário proposto pela concessionária; iii) o incumprimento do prazo de início de exploração por motivos a si imputáveis; iv) as grandes reparações do material circulante; v) a comparticipação em 50% do valor das inovações tecnológicas; vi) as alterações unilaterais ao contrato; vii) o resgate, a resolução e o sequestro.

O risco do concessionário inerente aos volumes de tráfego era delimitado por um sistema de bandas de tráfego, em que: i) na banda superior, a concessionária beneficiava de um desconto de 40% nos pagamentos à REFER; ii) na banda de referência, a concessionária assumia integralmente as flutuações de tráfego ocorridas dentro dos limites das bandas superior e inferior; iii) na banda inferior, a concessionária tinha assegurada a sustentabilidade do projecto ao beneficiar da redução do montante a pagar à REFER.

Pelo referido contrato, o Estado assumia integralmente o pagamento da taxa de utilização à REFER e podia exigir à concessionária uma proposta de revisão das condições contratuais, enquanto esta tinha o direito de pedir o resgate da concessão ou a renegociação do contrato. Na verdade, nos termos das bases da concessão, o Estado assegurava a adequada compensação à REFER, sempre que ocorressem, para o concessionário, reduções – ou até isenção – da taxa devida pela utilização da infra-estrutura, por força de variações no volume de tráfego abaixo do limite inferior da banda de referência, o que significa que o concessionário não assumia qualquer encargo relativo ao pagamento da taxa de utilização da infra-estrutura desde que o volume de tráfego se situasse abaixo do limite mínimo da banda de tráfego inferior [Tribunal de Contas (2002: 5)].

Mas, se é certo que se situasse abaixo do limite mínimo da banda inferior de tráfego, o Estado assumia a cobertura do risco de tráfego, permitindo ao concessionário a renegociação do contrato, o mesmo já não se verificava, por parte do Estado, quando se situasse acima da banda superior de tráfego [Tribunal de Contas (2002: 5)]. Assim, o ónus do

risco geral do projecto acabava por recair sobre o Estado, pois caso as flutuações de tráfego inviabilizassem o negócio para o concessionário, este poderia renegociar o contrato, o que, na prática, implicaria para o concedente garantir a viabilidade da concessionária, tendo em vista a manutenção do serviço público [Tribunal de Contas (2002: 5)].

Deste modo, a concessão passou de um projecto idealizado para ser auto-suficiente do ponto de vista financeiro para um projecto que envolveu para o Estado um encargo da ordem dos 113 milhões de euros [Tribunal de Contas (2005: 22)]. Por isso, o Decreto-Lei n.º 78/2005, de 13 de Abril, veio estabelecer as bases revistas da concessão, tendo o contrato sido renegociado, com efeitos a partir de 08.06.2005, porque “o volume de tráfego não atingiu o limite inferior da banda inferior de tráfego contratualmente definida”. Na verdade, os resultados dos estudos de tráfego revelaram-se desajustados perante o nível de tráfego registado na travessia ferroviária, tendo a verificação de desvios sido na ordem dos 50 a 70% em relação aos limites mínimos da banda inferior, o que suscitou preocupação quanto à fiabilidade e à credibilidade técnica destes estudos, tanto mais que os custos desse desajuste recairiam sobre o Estado, a quem cabia precisamente, de acordo com o modelo escolhido, suportar o risco de tráfego [Cabral, N. (2009: 207); Tribunal de Contas (2002: 6)].

De facto, porque se verificou que as estimativas de tráfego utilizadas tinham sido demasiado optimistas, desajustadas do nível de tráfego realmente registado na travessia ferroviária, não tendo sido atingido sequer o limite mínimo da banda inferior, geraram-se responsabilidades para o Estado quanto ao pagamento da taxa de utilização da infra-estrutura ferroviária e de compensações por desequilíbrios financeiros, tendo, por sua vez, o desempenho financeiro negativo da concessão motivado por parte da concessionária o pedido de renegociação da concessão [Azevedo (2009: 289)].

Assim, a concessão “Fertagus” foi objecto de renegociação por o “tráfego real registado na concessão nada ter a ver com as expectativas [sobre]optimistas, constantes do anterior modelo Caso Base” [Tribunal de Contas (2005: 22)]. Como consequências da renegociação do contrato de concessão: i) o sistema de bandas de tráfego desapareceu; ii) foi reduzido o prazo para cerca de cinco anos e meio, podendo ser prorrogado por um período adicional de nove anos; iii) foi introduzido para as receitas o mecanismo de *clawback*; iv) a concessionária passou a assumir integral responsabilidade pelos riscos relativos à concessão e pelos pagamentos à REFER das tarifas de utilização das infra-estruturas ferroviárias; v) as responsabilidades pelo financiamento dos investimentos originariamente a cargo da concessionária passaram para o Estado; vi) os mecanismos de incentivos foram eliminados; vii) houve agravamento das penalizações por incumprimento dos parâmetros qualitativos do serviço.

As características positivas emergentes do novo contrato são: i) abandono do sistema de bandas de tráfego e assunção do risco de procura pela concessionária; ii) con-

tratualização do serviço público e respectivas compensações financeiras; iii) partilha de excedentes de receitas de bilheteira; iv) redução do prazo de concessão; v) redução da TIR accionista; vi) contribuição das receitas acessórias para efeitos de reequilíbrio financeiro; vii) agravamento dos montantes de penalizações; viii) previsões de procura mais realistas; ix) alteração do regime de exclusividade [Tribunal de Contas (2005: 109-110)]. O abandono do sistema de bandas de tráfego e a assunção do risco de procura pela concessionária, bem como a contratualização do serviço público e respectivas compensações financeiras de montante fixo a pagar pelo Estado tornaram o novo contrato de concessão um modelo contratual mais equilibrado em termos de repartição de riscos, mais transparente na forma de atribuição das responsabilidades, nomeadamente financeiras, e mais consentâneo com os contratos celebrados na UE para o sector ferroviário [Azevedo (2009: 289)].

Entretanto, foi publicado o Decreto-Lei n.º 138-B/2010, de 28 de Dezembro, que visa proceder à alteração às bases revistas da concessão da exploração do serviço de transporte ferroviário de passageiros do eixo norte-sul da região de Lisboa, aprovadas em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2005, de 13 de Abril, e em que: 1) se assegura a possibilidade de o Estado proceder à denúncia do contrato com efeitos a 31 de Dezembro de 2016, sem pagamento de qualquer contrapartida; 2) são eliminadas as compensações a atribuir à concessionária; 3) caso a denúncia não ocorra até 31 de Dezembro de 2016, o Estado tem direito a receber, como contrapartida anual da concessão, 50% do resultado líquido previsto no modelo financeiro, elaborado para os anos 2017 a 2019. Caso os resultados dos exercícios de 2017 a 2019 sejam inferiores ao previsto no modelo, ainda assim o Estado receberá os valores mínimos estipulados no presente decreto-lei; 4) para a totalidade do período 2011 a 2019, caso as receitas de bilheteira excedam, em cada um dos anos, os valores previstos no modelo financeiro, o Estado receberá 75% do respectivo excedente; 5) de forma a garantir uma exploração equilibrada, sem qualquer contributo do Estado, a concessionária pode fixar o respectivo tarifário em 1% acima da taxa de inflação. No entanto, caso o aumento do tarifário para os restantes operadores da área metropolitana de Lisboa seja superior, a concessionária também pode acompanhar esse aumento; 6) na sequência do acordo também se irá proceder: (i) à actualização dos percursos e frequências das carreiras rodoviárias da SULFERTAGUS, que é um serviço complementar rodoviário às estações ferroviárias; (ii) à actualização dos níveis de serviço; (iii) à adequação ao programa de exploração dos níveis essenciais de serviço e qualidade; (iv) à actualização do sistema magnético de bilhética, e (v) à actualização de cumprimento de penalidades pela concessionária, de acordo com as regras europeias relativas ao regime de desempenho.

De acordo com o Tribunal de Contas (2005: 111): 1) os encargos do Estado com o contrato de concessão inicial ascenderam a 55,23 milhões de euros, dos quais cerca de 10 milhões de euros corresponderam a custos suportados

com a taxa de utilização das infra-estruturas da REFER; 2) os encargos suportados pelo Estado com consultoria, no âmbito da renegociação do contrato inicial, foram superiores a 1,1 milhões de euros; 3) os encargos do Estado previstos com o novo contrato de concessão deveriam atingir os 57,6 milhões de euros.

Nos termos do Relatório de Auditoria n.º 33/2005 do Tribunal de Contas (2005: 111-112), a operação de *leasing* prevista no novo contrato, que implicava a compra do material circulante, por parte do Estado e cujo encargo envolvido deveria ascender a cerca de 86 milhões de euros, tinha como objectivo “limpar” do balanço a dívida da concessionária, viabilizando assim a concessão para a Fertagus, com a retirada do material circulante, que passaria para a posse do Estado ou entidade designada por este, pelo que os encargos do Estado “garantidos” com esta concessão seriam superiores a 114 milhões de euros.

O Relatório de Auditoria n.º 04/2007 do Tribunal de Contas (2007: 56), concretizou que esses encargos ascendiam em Dezembro de 2006 a 113,13 milhões de euros.

Além disso, os riscos mais importantes, susceptíveis de gerar reequilíbrios financeiros a favor da concessionária decorriam, de acordo com o Tribunal de Contas (2005: 111-112): i) da aquisição de novo material circulante; ii) da operação de transferência de propriedade do material circulante; iii) da eventual necessidade de oposição pelo concedente à liberdade tarifária contratada; iv) da possível extensão do serviço ferroviário à Gare do Oriente e/ou Praias do Sado.

Pela análise desta concessão, lançada antes da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 86/2003, verifica-se que o risco foi cometido apenas ao Estado e os estudos prévios do volume de tráfego a atingir revelaram-se desenquadrados e desajustados, o “*que conduziu à transformação de um projecto, idealizado para ser auto-sustentável financeiramente (a pagar pelos utentes) num projecto tipicamente ‘avalizado’ pelo Estado, isto é, a suportar pelos contribuintes*” [Cabral, N. (2009: 207)]. Segundo Maria Eduarda Azevedo (2009: 287), do ponto de vista financeiro, esteve em causa um modelo de parceria que, ao contrário do *project finance*, não era auto-sustentável porque a sua exequibilidade dependia de uma garantia do Estado, que assumiu as despesas do projecto em caso de quebra de procura para níveis abaixo do limite mínimo da banda inferior de tráfego, deixando a concessionária garantida e salvaguardada dos riscos.

## 5.2. CONCESSÃO DO METRO SUL DO TEJO (MST)

O Decreto-Lei n.º 167-A/2002, de 22 de Julho, estabeleceu as bases de concessão do projecto, construção, fornecimento de equipamentos e de material circulante, financiamento, exploração, manutenção e conservação da rede de metropolitano ligeiro da margem sul do Tejo. A concessão, que configurava um modelo do tipo *DBOFT*, tinha por objecto, i) no que respeita à parte das infra-estruturas de longa duração (ILD), a realização, do projecto, construção, fornecimento de equipamentos e de material circulan-

te, financiamento, exploração, manutenção e conservação do MST; ii) relativamente a arranjos exteriores, o projecto e a construção dos mesmos; iii) a título acessório, a exploração de publicidade, das áreas comerciais e dos parques de estacionamento nas instalações do MST ou em locais adjacentes. O prazo da concessão era de 30 anos a contar da data da assinatura do contrato de concessão, tendo a concessionária como contrapartida da realização das prestações objecto da concessão direito: 1) à totalidade das receitas auferidas na exploração do serviço concessionado; 2) a título acessório: i) a receber os proveitos publicitários; ii) aos proveitos decorrentes da exploração das áreas comerciais e parques de estacionamento incluídos no MST; iii) às participações do concedente: a) no custo da realização das infra-estruturas de longa duração (ILD) respeitantes à 1.ª fase do MST, e b) nos anos em que o tráfego de passageiros se situasse abaixo do limite mínimo da banda de tráfego de referência; iv) aos demais proveitos obtidos no âmbito da concessão desde que autorizados pelo concedente.

Este projecto estruturou-se e desenvolveu-se com base num modelo contratual de PPP não sustentável do ponto de vista financeiro [Moreno (2010: 111)]. De acordo com o Tribunal de Contas (2005: 114-115), do contrato de concessão emergem várias situações de *risco* que, na prática, são assumidas pelo Estado, nomeadamente: 1) o risco financeiro associado à aquisição dessas mesmas infra-estruturas é substancialmente reduzido, por o preço global das Infra-Estruturas de Longa Duração (ILD) ser suportado pelo Estado, através da participação directa superior a 265 milhões de euros; 2) O Estado suporta, no âmbito deste contrato, riscos de modificações unilaterais ao contrato, riscos de alterações legislativas de carácter específico e riscos derivados da ocorrência de eventos de força maior, na medida em que o Estado assumirá, no caso da resolução do contrato, o pagamento das quantias em dívida ao abrigo do contrato de financiamento; 3) o risco tecnológico não existe dado que as alterações tecnológicas especiais estão sujeitas à participação financeira pública, na medida em que estas afectem substancialmente o equilíbrio financeiro da concessão; 4) o risco de tráfego, risco nuclear desta concessão, é essencialmente assumido pelo Estado concedente.

No Relatório de Auditoria n.º 33/05, o Tribunal de Contas (2005: 118) previa que os encargos do Estado com esta concessão seriam “*muito provavelmente, superiores a 300 milhões de euros*”, dos quais mais de 48 milhões de euros corresponderiam a reequilíbrio financeiro, tendo no Relatório de Auditoria n.º 04/2007, o Tribunal de Contas (2007: 56) concretizado que esses montantes ascendiam em Dezembro de 2006 a 268,67 milhões de euros.

Pela análise da concessão, lançada antes da publicação do regime jurídico relativo às PPP, verifica-se que o risco de tráfego foi totalmente transferido para o concedente, não existindo por parte da concessionária qualquer risco de exploração. Na verdade, segundo refere o Tribunal de Contas (2005: 115), o elemento vital, distintivo e marcante de uma concessão, a assunção de risco de exploração por parte da concessionária, quase que não existe neste modelo contratual.

De acordo com a *Comunicação Interpretativa da Comissão sobre as Concessões em Direito Comunitário* [Comissão das Comunidades Europeias (2000: C121/02)], o núcleo da distinção entre as empreitadas de obras públicas e as concessões de obras públicas situa-se na atribuição do “direito de exploração” ao concessionário [Vieira (2008: 489)]. Ora, se os poderes públicos assumirem os imprevistos inerentes à gestão da obra ou serviço, faltando o elemento “risco”, tratar-se-á de um contrato de empreitada de obras públicas e não de uma verdadeira concessão. Logo, o contrato “*não parece configurar uma verdadeira Concessão, pela falta do elemento de risco ligado à exploração do serviço concessionado*” [Tribunal de Contas (2005: 116)].

### 5.3. PROJECTO DA REDE DE ALTA VELOCIDADE (RAV)

O Projecto RAV começou a ser concebido a partir de 2000, tendo sido desenvolvido um vasto conjunto de estudos, com vista à definição da rede a implementar e o seu

impacto no País aos mais variados níveis. Após a Cimeira Luso-Espanhola de 2003, foi aprovado pelo Governo português, através da RCM n.º 83/2004, de 26 de Junho, o desenvolvimento das infra-estruturas da RAV, interoperável com o sistema ferroviário transeuropeu de AV, e formalizado o reconhecimento dos cinco eixos a nível nacional: Lisboa/Porto, Lisboa/Madrid, Porto/Vigo, Aveiro/Salamanca e Évora/Faro/Huelva.

Foram definidos quatro objectivos estratégicos [RAVE – Rede Ferroviária de Alta Velocidade, S.A (2007: 31-35); KPMG (2007: 11-15)] que orientaram a análise e a selecção do modelo de negócio para o Projecto RAV: 1) Assegurar a comportabilidade para o Estado português; 2) Garantir o cumprimento de prazos; 3) Garantir uma elevada qualidade de serviço; 4) Minimizar os riscos.

A análise conduziu a uma comparação entre as duas principais alternativas, o modelo tradicional de empreitada e o modelo de PPP, tendo este segundo modelo sido entendido como o mais favorável para o desenvolvimento do projecto (ver Quadro 6).

**QUADRO 6. MODELO DE EMPREITADA VS MODELO PPP**

Objectivos	Modelo de Empreitada	Modelo de PPP
Comportabilidade para o Estado Português	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Menor custo de financiamento, mas maior nível de exposição ao risco</li> <li>– Não existem incentivos para reduzir os custos de O&amp;M ao longo da vida do projecto</li> <li>– Modelo que permite dispersar a competitividade por um grande número de agentes de mercado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>Whole life cycle approach</i> permite menores custos globais do projecto</li> <li>– Modelo que permite a participação de grandes <i>players</i> em consórcios concorrentes aos diferentes projectos, não excluindo os pequenos <i>players</i></li> <li>– Experiência do mercado português neste tipo de estrutura contratual</li> </ul>
Cumprimento de Prazos	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Integração e gestão global do projecto na esfera do sector público, assumindo este eventuais riscos de atrasos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Incentivos na implementação garantem cumprimento dos prazos</li> <li>– Concentração de actividades relacionadas numa mesma entidade</li> </ul>
Qualidade de Serviço	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Não existem incentivos ao desempenho e à manutenção do activo no longo prazo. <i>Poor value for money</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Os <i>standards</i> de qualidade estão bem definidos</li> <li>– Mecanismos de incentivo para o cumprimento dos níveis predefinidos</li> </ul>
Minimização do Risco	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Não transfere riscos relevantes para o sector privado</li> <li>– Mantém na esfera do sector público grande parte dos riscos do projecto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Alocação dos riscos nas entidades que melhor o gerem</li> <li>– Alocação de riscos requer sofisticação contratual</li> </ul>

Fonte: RAVE – REDE FERROVIÁRIA DE ALTA VELOCIDADE, S.A., *Ponto de situação do Projecto, apresentação do Modelo de Negócio*, Lisboa, 21 de Junho de 2007.

Deste modo, o modelo de negócio seleccionado para o desenvolvimento da infra-estrutura ferroviária do Projecto RAV foi o seguinte: 1) Cinco PPP para a concepção, construção, financiamento e manutenção da subestrutura e superestrutura ferroviárias, excluindo os sistemas de Sinalização e Telecomunicações (S&T), por um período de 40 anos e com um mecanismo de pagamento misto (essencialmente baseado na disponibilidade, mas com uma componente de procura e outra associada à manutenção da infra-estrutura ferroviária); 2) Uma PPP para a concepção, fornecimento, instalação, financiamento e manutenção dos sistemas de S&T, para a totalidade da extensão dos três eixos prioritários do Projecto RAV, por um período de 20

anos e com um mecanismo de pagamento assente exclusivamente na disponibilidade; 3) Estações de Lisboa e do Porto a desenvolver directamente pela REFER, em função da especial complexidade das intervenções a realizar, e as restantes estações a integrar nas respectivas PPP dos eixos em que se inserem; a RAVE, a REFER e a Câmara Municipal de Coimbra assinaram em 07.06.2010 o protocolo de colaboração para o projecto de construção da nova Estação Central de Coimbra, que irá integrar as linhas ferroviárias convencional e de Alta Velocidade, o Sistema de Mobilidade do Mondego e os transportes rodoviários [RAVE – Rede Ferroviária de Alta Velocidade, S.A (2010)]; 4) Funções estratégicas de gestão da circulação e alocação da capa-

cidade a cargo da REFER, enquanto entidade gestora da infra-estrutura ferroviária em Portugal; 5) Ao nível da operação, aquisição pelo Estado português do material circulante, que posteriormente alocará aos futuros operadores.

A desagregação da cadeia de valor subjacente ao modelo de negócio proposto para o Projecto RAV permite fazer face ao principal risco do projecto, o risco de integração ou de interface, na medida em que o risco de integração entre os sistemas S&T e a restante infra-estrutura ferroviária pode ser minimizado através de um correcto encadeamento dos respectivos projectos de execução. Além disso, a separação da componente de sistemas de S&T da restante infra-estrutura ferroviária verifica-se: 1) por existir um número reduzido de fornecedores de sistemas de S&T; 2) por existir um risco tecnológico associado; 3) por existir a possibilidade de diferir a contratação; 4) por causa da vida útil dos equipamentos; 5) para assegurar concorrência no sector.

Os principais riscos identificados e associados ao Projecto RAV são: i) político (indefinições ou alterações tardias no projecto); ii) de competição (simultaneidade das várias PPP que pode afectar o nível de resposta do mercado); iii) de financiamento (perda de confiança no projecto por parte das entidades financiadoras e actual crise financeira); iv) de construção (dificuldade de aprovisionamento e fornecimento de materiais diversos (aço, balastro, etc.); v) de integração/interface (indefinições ou alterações tardias no projecto causadas pela integração imperfeita das entidades responsáveis); vi) de exploração (disponibilidade tardia do material circulante de AV, incerteza quanto à disponibilidade da infra-estrutura ferroviária e à segurança).

O financiamento do Projecto RAV será efectuado na fase de construção através dos pagamentos do Estado e de fundos comunitários e, ainda, do envolvimento do sector financeiro, através do processo de *due diligence* já iniciado pelo Banco Europeu de Investimento e de outros *stakeholders* financeiros. O mecanismo de pagamento da concessionária será efectuado na fase de construção, através de: i) subsídio ao investimento, pago directamente pelo Estado; ii) pagamento da linha convencional, pago pela REFER; iii) fundos comunitários, pagos directamente pela União Europeia, com comparticipação baseada em percentagem do investimento. Na fase de exploração: i) o pagamento de desempenho será efectuado directamente pelo Estado, em função da *performance* em termos de disponibilidade, representando 70 a 80% do pagamento anual; ii) o pagamento de manutenção será pago pela REFER, representando 20 a 30% do pagamento anual; iii) a componente de tráfego será deduzida directamente pelo Estado, representando cerca de 2% do valor dos restantes pagamentos [Fernandes, C. (2008), Fernandes, J. (2008), RAVE – Rede Ferroviária de Alta Velocidade, S.A. (2010), Rodrigues (2008), Silva (2008)].

O eixo ferroviário de AV Lisboa/Madrid terá uma extensão total de 644 km, 204 dos quais em território português (entre Lisboa e a fronteira com Espanha, na zona do Caia) e permitirá um tempo de percurso entre as duas capitais ibéricas de 2h45m para as ligações directas de pas-

sageiros, tendo sido projectado para permitir também o transporte de mercadorias. Neste projecto estão previstas sete estações intermédias de AV, uma em Portugal (Évora), uma estação internacional na zona da fronteira do Caia e cinco em Espanha.

Através do Despacho n.º 11716 16/2008, publicado no *Diário da República* n.º 81, II Série, de 24.04.2008, foi, nos termos do n.º 3 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 86/2003, nomeada a comissão de acompanhamento do processo de lançamento do concurso público para a primeira PPP, a concessão do troço Poceirão/Caia. Em 02.06.2008 foi publicado no *Diário da República* n.º 105, II Série, Suplemento, o anúncio do mencionado concurso público com o critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa, com os factores custo, qualidade e risco. O concurso foi lançado com base no Código dos Contratos Públicos (CCP), sendo o processo constituído pelas fases de: i) lançamento; ii) propostas; iii) avaliação (1.ª fase); iv) negociação; v) avaliação (2.ª fase); vi) adjudicação.

A concessão será constituída pelo período de desenvolvimento, que abrangerá as fases de projecto, expropriações e construção, e pelo período de disponibilidade, quando a infra-estrutura estiver apta para o serviço. Quanto à alocação de riscos, esta terá como princípios a minimização racional e a alocação eficiente, sendo do parceiro público os riscos políticos e de planeamento, do parceiro privado os riscos de financiamento, projecto, expropriação, construção, ambientais, arqueológicos e de manutenção e de ambos os riscos de disponibilidade, segurança, tráfego e força maior. Os requisitos técnicos são focados nos objectivos funcionais, sendo, todavia, dada liberdade à concessionária para a optimização e inovação em aspectos que não comprometam os objectivos estratégicos do projecto.

A linha de alta velocidade incluída neste troço é projectada para tráfego misto, de passageiros e de mercadorias, com velocidade de projecto de 350 km/hora, e a linha convencional incluída neste troço é projectada para tráfego exclusivo de mercadorias, com velocidade de projecto de 120 km/hora.

O lançamento do concurso foi precedido da elaboração de estudo estratégico e relatório da comissão de acompanhamento, nos termos do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho. As bases da concessão do troço Poceirão-Caia da rede ferroviária de alta velocidade (RAV Poceirão-Caia) foram aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 33-A/2010, de 14 de Abril.

Em 27.04.2010 foi publicada no *Diário da República* a Resolução do Conselho de Ministros n.º 33/2010, que aprova o contrato de concessão, que foi assinado em 8 de Maio de 2010 pelo Estado, como concedente, e pela sociedade “ELOS – Ligações de Alta Velocidade, S.A.”, como concessionária [RAVE – Rede Ferroviária de Alta Velocidade, S.A. (2010)]. O objecto desta concessão inclui o projecto, a construção, o financiamento, a manutenção e a disponibilização do conjunto das infra-estruturas ferroviárias do troço Poceirão-Caia por 40 anos, em que também se integra o troço Évora-Caia da linha convencional de

mercadorias Sines-Évora-Elvas-Caia e a nova estação de Évora. O montante de fundos comunitários já assegurados para o troço Poceirão-Caia é de 668 milhões de euros, sendo: i) 197 milhões de euros da Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T); ii) 471 milhões de euros, do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) – Programa Temático Operacional de Valorização do Território (Fundo de Coesão), para o período de 2007/2013 [RAVE – Rede Ferroviária de Alta Velocidade, S.A. (2010)]. No âmbito do QREN e das RTE-T, para a rede de AV e Troços Convencionais associados, estão já assegurados 1492 milhões de euros de fundos comunitários, tendo o Banco Europeu de Investimento assegurado a disponibilização de um financiamento de 600 milhões de euros para o troço Poceirão-Caia, em condições mais vantajosas do que as apresentadas pela banca comercial [RAVE – Rede Ferroviária de Alta Velocidade, S.A. (2010)]. Em 28.01.2011 foi publicada no *Diário da República* a Resolução do Conselho de Ministros n.º 10/2011, que aprova a minuta do instrumento de reforma do mencionado contrato de concessão. De acordo com a informação prestada pela RAVE [RAVE – Rede Ferroviária de Alta Velocidade, S.A. (2010)], na data da assinatura do contrato, o financiamento do troço Poceirão-Caia será efectuado conforme se apresenta no Quadro 7.

**QUADRO 7. FINANCIAMENTO DO TROÇO POCEIRÃO-CAIA**

Financiamento Comunitário (41%)	12% – RTE-T (€ 197 milhões)
	29% – QREN (€ 471 milhões)
Financiamento do Estado (10%)	3% – REFER
	7% – Estado Português
Financiamento Privado (49%)	13% – Promotores + Banca Comercial
	36% – BEI

Fonte: RAVE-REDE FERROVIÁRIA DE ALTA VELOCIDADE, S.A., *PPP1-Troço Poceirão/Caia. Assinatura do Contrato de Concessão*, Lisboa, 8 de Maio de 2010.

De acordo com as informações prestadas pela RAVE [RAVE – Rede Ferroviária de Alta Velocidade, S.A. (2010)], o pagamento do investimento será efectuado da forma que se apresenta no Quadro 8.

**QUADRO 8. PAGAMENTO DO INVESTIMENTO**

Fase de Construção (2010/2013)	Subsídio ao Investimento	OE – 116 milhões de euros
	Pagamento Linha Convencional	REFER – 54 milhões de euros
	Fundos Comunitários	UE – 668 milhões de euros
Fase de Exploração (2014/2049)	Pagamento de Desempenho	OE – 41 milhões de euros (média anual)

Fonte: RAVE-REDE FERROVIÁRIA DE ALTA VELOCIDADE, S.A., *PPP1-Troço Poceirão/Caia. Assinatura do Contrato de Concessão*, Lisboa, 8 de Maio de 2010.

Segundo informações prestadas pela RAVE [RAVE – Rede Ferroviária de Alta Velocidade, S.A. (2010)], de acordo com o Plano de Pagamentos Previsto, até 2015 estará pago 50% do investimento e até 2020 estará pago 67% do mesmo, já com o projecto a gerar os benefícios de utilização. Os pagamentos relativos à concessão do troço Poceirão-Caia serão efectuados segundo a informação que constata no Quadro 9.

**QUADRO 9. OS PAGAMENTOS RELATIVOS À CONCESSÃO DO TROÇO POCEIRÃO-CAIA**

		Aspectos-chave
Fase de Construção (2010-2013)	Subsídio ao investimento	Pago directamente pelo Estado ~ 8% do investimento
	Pagamento da linha convencional	Pago pela REFER ~ 4% do investimento
	Fundos comunitários	Pago directamente pela União Europeia/Estado ~ 44% do Capex
Fase de Exploração (2014-2049)	Pagamento de desempenho	Pago directamente pelo Estado 60 a 80% do pagamento anual
	Pagamento de manutenção	Pago pela REFER 20 a 40% do pagamento anual
	Componente de tráfego	Pagamento/dedução de acordo com a diferença entre o tráfego real e o tráfego de referência do contrato

Fonte: GOVERNO DE PORTUGAL, AV Ferroviária Poceirão/Caia, Lisboa, 12 de Dezembro de 2009.

De acordo com a mesma fonte [RAVE – Rede Ferroviária de Alta Velocidade, S.A. (2010)], a avaliação socioeconómica demonstra que os benefícios económicos (poupança de tempo, redução de acidentes, economias de custo de operação de outros modos, melhoria da qualidade do ar e criação de emprego) superam os custos (investimento e exploração) a partir do primeiro ano e atingem 367 milhões de euros de saldo positivo em 2040.

Ao contrário dos outros casos estudados, esta PPP foi lançada já ao abrigo do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho, tendo, por isso, o lançamento do concurso sido precedido da elaboração de estudo estratégico e do relatório da comissão de acompanhamento, tendo sido justificado o modelo escolhido e demonstrados o interesse público e a comportabilidade dos custos e riscos decorrentes da parceria. Além disso, a segmentação da cadeia de valor subjacente ao modelo de negócio adoptado para o projecto permite fazer face ao risco de interface, bastante significativo nas PPP de infra-estruturas ferroviárias.

Segundo referem Manuel Caldeira Cabral e Joana Taveira Almodôvar (2010: 13-19), os investimentos que tenham pouco impacto nas restrições de longo prazo, por

exemplo, porque se autofinanciam, não devem ser travados, porque não contribuem para o aumento do endividamento público e promovem tanto o emprego no curto prazo como o crescimento e a competitividade externa da economia no longo prazo. Porém, deve ser ressaltado que, dada a situação excepcional de escassez de crédito que o País vive actualmente, a restrição financeira de curto prazo adquiriu uma especial relevância, pelo que é aconselhável ponderar se os fundos que se prevêem destinar ao financiamento de PPP não produzirão resultados mais eficientes quando direccionados às empresas ou às famílias. Relativamente ao TGV, os citados autores concluem, comparativamente a todos os investimentos analisados, que o projecto Lisboa-Madrid, ao contrário do projecto Porto-Vigo, está entre os que menos con-

tribuem para o endividamento [Cabral, M., e Almodôvar (2010: 19)].

Todavia, tal estudo não tem em conta que a linha mais importante do País, a Linha do Norte, que liga Lisboa ao Porto, está congestionada, não existindo em certos troços possibilidade de introduzir mais composições. De facto, analisado, a título de exemplo, o actual panorama da Linha do Norte, no troço Gaia/Valadares, verifica-se que existem cerca de 6/7 circulações por sentido nas horas de ponta. Atendendo às condições existentes da infra-estrutura, nomeadamente de sinalização e via, dificilmente se conseguirá introduzir mais uma nova família ou, em alternativa, aumentar o número de circulações de uma determinada família de forma cadenciada porque tal afectaria fortemente os índices da pontualidade (ver Quadro 10).

#### QUADRO 10. LINHA DO NORTE – TROÇO GAIA/VALADARES – CIRCULAÇÕES EM HORA DE PONTA

##### Troço Gaia/Valadares

		ASC			DESC		
		Urbanos	Alta Qualidade (IC e Alfas)	Mercadorias	Urbanos	Alta Qualidade (IC e Alfas)	Mercadorias
Ponta da manhã	7/8h	4	0	1	5	1	1
	8/9h	5	1	1	5	1	0
	9/10h	5	1	0	4	1	0
Ponta da Tarde	17/18h	4	0	2	5	1	1
	18/19h	5	2	0	5	1	1
	19/20h	5	1	0	4	1	2
	20/21h	4	2	0	4	1	1

Fonte: REFER.

Deste modo, face à necessidade de uma nova linha Lisboa/Porto, consideramos que deverá ser efectuada uma análise custo/benefício, para determinar se a melhor solução será a alta velocidade ou a ferrovia convencional e, ainda, qual o modelo de negócio mais favorável.

Os estudos conhecidos sobre as PPP na alta velocidade em Portugal [KPMG (2007, 2006, 2005)] foram encomendados pela RAVE – Rede Ferroviária de Alta Velocidade, S.A., parte interessada na implementação da alta velocidade em Portugal que, aliás, os seguiu na opção que tomou relativamente ao modelo de negócio que adoptou [KPMG (2007)].

No entanto, é importante mencionar que no projecto analisado existe um risco elevado de um aumento significativo dos custos de construção face aos previstos pois, embora nada nos leve a crer que tal aconteça no caso concreto, não podemos deixar de referir os estudos efectuados por Flyvbjerg, Holm e Buhl (2003) que constataram a atribuição aos projectos de infra-estruturas de um custo irrealmente baixo, prática muito corrente em todo o tipo de empreendimentos, mas que nos projectos ferroviários atinge uma escala que não encontra paralelo na generalidade das obras públicas.

Existem ainda outros riscos relevantes, que dizem respeito à tecnologia e à procura de transporte de passageiros e de mercadorias: i) o risco tecnológico, crítico tanto no que respeita aos sistemas de Sinalização e Telecomunicações (S&T) como nas componentes mais complexas da construção da infra-estrutura, tais como os troços que incluam túneis e estruturas de maior dimensão; ii) o risco de procura no transporte de passageiros e mercadorias, que se encontra associado ao crescimento económico e à evolução de modos de transporte alternativos.

De facto, fazemos notar que normalmente as estimativas de tráfego utilizadas para decidir o desenvolvimento de infra-estruturas ferroviárias são muito enganadoras, estando as projecções de passageiros do comboio fortemente inflacionadas [Flyvbjerg, Holm e Buhl (2006: 74); Flyvbjerg, Bruzelius e Rothengatter (2003)]. Assim, tendo em conta as projecções para 30 anos de distância, quando as previsões não devem ultrapassar os 10 anos, não esquecendo que a tecnologia do transporte muda muito em pouco tempo [André (2006: 196)] e que o risco de procura no transporte de passageiros e mercadorias se encontra associado ao crescimento económico e à evolução de modos de trans-

porte alternativos, consideramos que o “risco de tráfego” será certamente um factor muito importante a ter em conta no sucesso ou insucesso desta PPP. A opção de projectar a linha de alta velocidade incluída no troço Poceirão-Caia para tráfego misto, de passageiros e de mercadorias, não será alheia à análise de tal risco, pois embora a mais-valia do projecto, a velocidade, não seja tão importante para as mercadorias como é para os passageiros, aquele segmento de negócio é seguramente importante para tornar viável o projecto.

Efectivamente, é importante lembrar que uma parceria público-privada na alta velocidade representa geralmente um projecto à escala nacional e um abandono, ou pior, um falhanço, na sua condução pode ter consequências políticas e financeiras muito significativas, pelo que para ter sucesso devem estar reunidas várias condições essenciais: 1) A engenharia não deve ser dissociada e atribuída a terceiros que não terão a responsabilidade da construção e da exploração; 2) A entidade que irá futuramente explorar deverá participar no projecto desde a concepção do sistema; 3) Os outros modos de transporte devem ser tidos em conta e associados ao desenvolvimento do projecto; 4) As condições financeiras devem assegurar um equilíbrio dos riscos susceptíveis de atrair os parceiros privados; 5) O comprometimento político deve ser forte [Janin, Peter e Colombaud (2000: 176)].

Entretanto, em 01.04.2009 foi publicado no *Jornal Oficial da União Europeia (JOUE)* o anúncio n.º 2009/S 63-090581 e no *Diário da República*, n.º 64, Parte I, II Série, o anúncio de procedimento n.º 1366/2009 para o concurso público para a concessão do projecto, construção, financiamento, manutenção e disponibilização, por todo o período da concessão, das infra-estruturas ferroviárias que integram o troço Lisboa-Poceirão, onde se incluía a terceira travessia sobre o Tejo, com o prazo de 480 meses a contar da celebração do contrato e com o critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa, com os factores custo, qualidade e risco. No entanto, em 17.09.2010 foi publicado no *Diário da República* o Despacho n.º 14 505/2010, relativo à decisão de não adjudicar o mencionado concurso público internacional, com a consequente revogação da decisão de não adjudicação. Ora, de acordo com a avaliação intercalar publicada pela Comissão Europeia em 27.10.2010, ao abrigo do Programa RTE-T para o período de 2007-2013, a Terceira Travessia do Tejo é um dos projectos credíveis que, devido à crise económica, tem dificuldades em obter financiamentos e que terão o seu período alargado por dois anos.

Nos últimos tempos, temos assistido em Portugal a acessos debates nos meios de comunicação social sobre a opção de construir ou não o TGV, em que “*opinion makers*” falam sobre as “melhores soluções” para a ferrovia, com o mesmo grau de assertividade com que, logo a seguir, debitam tácticas de futebol. Todavia, talvez porque esses temas não suscitem qualquer interesse na opinião pública, não se discute a actual capacidade da ferrovia convencional na Linha do Norte, cujo congestionamento provoca enormes atrasos

em toda a rede ferroviária, se as projecções de tráfego a 30 anos serão realistas, se os montantes estimados para o custo da construção das infra-estruturas serão fiáveis ou, mesmo, se a opção do pagamento do investimento é a mais correcta pois, face à crise actual, a questão sobre a construção do TGV apenas se resume a uma só: a económica.

Apesar de ainda ser cedo para tirar conclusões sobre a primeira PPP de Alta Velocidade em Portugal, é importante referir que esta PPP foi lançada já ao abrigo do novo regime jurídico das PPP, pelo que existem diferenças bastante significativas em comparação com as outras concessões ferroviárias estudadas, nomeadamente quanto à maior preparação do processo e análise dos riscos, que só mais tarde poderemos avaliar se foram suficientes para evitar neste projecto os elevados montantes correspondentes a reequilíbrios financeiros pagos pelo Estado ao concessionário, como aconteceu nos outros casos estudados.

No entanto, esta PPP comporta elevados riscos, nomeadamente, numa primeira fase, a derrapagem dos valores de construção da infra-estrutura e no período de disponibilidade, o risco de tráfego, que em caso de falhanço terão de ser necessariamente assumidos pelo Estado, com consequências para os contribuintes, pelo que para o sucesso deste projecto é indispensável uma gestão adequada, devendo existir, ao longo de toda a duração da concessão, um cuidadoso acompanhamento do sector público.

## 6. CONCLUSÕES

Neste estudo procurou-se com a análise do caso das concessões ferroviárias reflectir sobre as dificuldades inerentes à implementação de PPP em Portugal. Face à dimensão dos projectos ferroviários e à dificuldade na obtenção de capitais públicos, o recurso ao financiamento pelo sector privado parece cada vez mais incontornável. Em princípio, as PPP permitirão fornecer excelentes infra-estruturas dentro do prazo e do orçamento previsto, além de terem a vantagem de ser possível aproveitar o conhecimento e o *know-how* dos especialistas de transportes do sector privado.

Todavia, os principais projectos demoram muito tempo a planear, desenhar, aprovar e construir, sendo inevitável que ao longo dos anos as circunstâncias se alterem e os problemas imprevistos apareçam, pelo que é indispensável o apoio consistente do Estado para modificar as PPP, quando for necessário adaptá-las às alterações circunstanciais.

E, embora os projectos de infra-estruturas devam ser desenvolvidos no contexto de uma estratégia coerente do sector, existe ainda um risco inerente à forte ligação entre eles, pelo que é necessário tomar providências para o acompanhamento de cada um dos projectos de forma isolada.

Se, por um lado, a tecnologia do transporte muda muito, sendo difícil estimar o volume do tráfego de uma infra-estrutura de transporte a longo prazo, por outro, existem factores externos impossíveis de prever. E, há que ter em conta que, conforme acontece desde o início da história dos caminhos-de-ferro, as estimativas de tráfego de pas-

sageiros utilizadas para decidir o desenvolvimento de infra-estruturas ferroviárias são fortemente inflacionadas, apresentando previsões demasiado optimistas [Flyvbjerg *et al.* (2006: 74)]. Não podemos, ainda, subestimar a prática corrente que atinge os projectos ferroviários, numa escala que não encontra paralelo na generalidade das obras públicas, que consiste em atribuir-lhes um custo irrealisticamente baixo [André (2006: 204)]. Deste modo, as previsões optimistas, juntamente com as avaliações dos custos por baixo, ajudam a apresentar os projectos ferroviários de forma enganadora, favorecendo a sua aprovação e construção [Flyvbjerg *et al.* (2006: 14-16)].

Ora, com excepção do projecto de alta velocidade, lançado após a entrada em vigor do regime jurídico das PPP e que ainda só recentemente entrou na fase de execução do contrato, nas concessões analisadas, a preparação insuficiente dos processos e a inadequada gestão dos contratos determinaram constantes pedidos de reequilíbrio financeiro, que provocaram o “avolumar” dos montantes de compensação do Estado às concessionárias, que ascenderam a mais de 93 milhões de euros [Tribunal de Contas (2007, 2005)], transformando projectos auto-sustentáveis financeiramente em projectos “avalizados” pelo Estado, o que revela as falhas do sector público na avaliação da sustentabilidade destes contratos.

Apesar de as PPP serem instrumentos de cooperação entre entes públicos e entes privados, em que estes suportam uma parte ou a totalidade dos encargos inerentes à realização de um investimento público e, mais do que isso, o “risco do negócio” [Gonçalves (2005)], sendo essencial a repartição equitativa dos riscos, tal não aconteceu nas concessões analisadas, em que não foi devidamente repartido o risco entre os intervenientes, o que demonstra, por um lado, a deficiente gestão do risco efectuada por parte do Estado e, por outro, a maior capacidade de pressão comercial do sector privado, que é claramente beneficiado em detrimento do sector público.

No entanto, porque tendo em conta a complexidade das concessões ferroviárias e os elevados montantes envolvidos não é possível obter sucesso num projecto sem que exista uma cuidada preparação prévia dos processos, uma adequada gestão e um apertado acompanhamento dos contratos, consideramos indispensável a criação de estruturas de monitorização, gestão e controlo das PPP. Face à necessidade de especialistas públicos e com vista a combater a excessiva dependência de consultores externos, consideramos, ainda, aconselhável que seja administrada formação nesta área aos funcionários das entidades públicas que lidam directamente com as PPP.

Por último, esperamos que as decisões sobre a rede ferroviária nacional, em especial sobre a alta velocidade, sejam tomadas, sem constantes recuos e avanços, com base em estudos técnicos consistentes, nomeadamente de previsões de tráfego, principal critério de selecção de projectos para garantir um bom retorno do investimento, que suportem as melhores opções para uma ferrovia de qualidade, que possa competir com os outros meios de transporte.

Em suma, pegando nos ensinamentos do caso das concessões ferroviárias e generalizando para as demais PPP em Portugal, parece-nos ser ainda cedo para determinar se as medidas implementadas pelo Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho, são suficientes para evitar os astronómicos pedidos de reequilíbrio financeiro a que nos habituaram este tipo de contratos. Todavia, esperamos que o novo regime jurídico das PPP potencie o aproveitamento pelo Estado da capacidade de gestão do sector privado, ajude a melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados e a gerar poupanças consideráveis na utilização de recursos públicos.

## BIBLIOGRAFIA

- Amaral, Diogo Freitas do (2006), *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, Coimbra, Almedina, 5.ª Reimpressão da Edição de 2001.
- Amaral, Diogo Freitas do/Lino Torgal (2002), *Estudos sobre Concessões e outros Actos da Administração*, Coimbra, Almedina.
- André, José Maria C. S. (2006), *Transporte Interurbano em Portugal: O sistema actual e os seus desafios* (Volume I), Lisboa, Instituto Superior Técnico.
- Azevedo, Maria Eduarda (2009), *As Parcerias Público-Privadas: Instrumento de uma Nova Governação Pública*, Coimbra, Teses de Doutoramento, Almedina.
- Beckers, Thorsten/Jan Peter Klatt (2007), *PPPs and Value for Money – Theory and Practice, International Seminar on Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships*, IMF.
- Bezaçon, Xavier (2004), *2000 ans d'histoire du partenariat public-privé pour la réalisation des équipements et services collectifs*, Paris, Presses de l'École Nationale des Ponts et Chaussées.
- Bezaçon, Xavier/Christian Cucchiarini/Philippe Cossalter (2009), *Le guide de la commande publique – Marchés publics, Contrats de partenariat public-privé, délégations de service public*, Deuxième édition, Paris, Editions Le Moniteur.
- Bult-Spiering, Mirjam/Geert Dewulf (2006), *Strategic Issues in Public-Private Partnerships: An international perspective*, Wiley-Blackwell.
- Cabral, Manuel Caldeira/Joana Taveira Almodôvar (2010), *Promoção de Investimento pelo Estado e Sustentabilidade das Contas Públicas*, Artigo 01/2010, Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais, Lisboa, Ministério das Finanças e da Administração Pública.
- Cabral, Nazaré da Costa (2009), *As Parcerias Público-Privadas*, n.º 9 da Colecção Cadernos IDEFF, Coimbra, Almedina.
- Caetano, Marcello (1974), “Subsídios Para o Estudo da Teoria da Concessão de Serviços Públicos”, in *Estudos de Direito Administrativo*, Lisboa, Edições Ática.

- Campos, Diogo Duarte de (2010), *A Escolha do Parceiro Privado nas Parcerias Público-Privadas*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Comissão das Comunidades Europeias (2009), COM (2009) 44 final, de 04.02.2009, *Livro Verde – Revisão da política relativa à RTE-T – Para uma melhor integração da rede transeuropeia de transportes ao serviço da política comum de transportes*, Bruxelas, Comissão das Comunidades Europeias.
- Comissão das Comunidades Europeias (2005), COM (2005) 569 final, de 15.11.2005, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, *sobre as Parcerias Público-Privadas e o direito comunitário sobre contratos públicos e concessões*, Bruxelas, Comissão das Comunidades Europeias.
- Comissão das Comunidades Europeias (2004), COM (2004) 327 final, de 30.04.2004, *Livro Verde sobre as parcerias público-privadas e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões*, Bruxelas, Comissão das Comunidades Europeias.
- Comissão das Comunidades Europeias (2003), COM (2003) 132 final, de 23.04.2003, Comunicação da Comissão – *Desenvolver a rede transeuropeia de transportes: Financiamentos inovadores, Interoperabilidade da teleportagem*, Bruxelas, Comissão das Comunidades Europeias.
- Comissão das Comunidades Europeias (2001), COM (2001) 370, de 12.09.2001, *Livro Branco sobre A política Europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções*, Bruxelas, Comissão das Comunidades Europeias.
- Comissão das Comunidades Europeias (2000), “Comunicação interpretativa da Comissão sobre as concessões em direito comunitário”, de 29 de Abril de 2000, *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* (2000/C 121/02), Bruxelas, Comissão das Comunidades Europeias.
- Estorninho, Maria João (2006), *Direito Europeu dos Contratos Públicos – Um Olhar Português*, Coimbra, Almedina.
- Eurostat (2004), *New decision of Eurostat on deficit and debt – Treatment of public-private partnerships*.
- Fernandes, Carlos (2008), *PPP do Troço Poceirão/Caia – Lançamento do Concurso para a Concessão – Aspectos Complementares*, Évora.
- Fernandes, João (2008), *PPP do Troço Poceirão/Caia – Lançamento do Concurso para a Concessão – Apresentação Técnica*, Évora.
- Flyvbjerg, Bent/Mette K. Skamris Holm/Søren L. Buhl (2006), *Inaccuracy in traffic forecasts*, *Transport Reviews*, vol. 26, n.º 1 – pp. 1-24, 1 January 2006, UK, Taylor & Francis Journals.
- Flyvbjerg, Bent/Mette K. Skamris Holm/Søren L. Buhl (2003), “How common and how large are costs overruns in transport infrastructure projects?”, *Transport Reviews*, vol. 23, UK, Taylor & Francis Journals.
- Flyvbjerg, Bent/Nils Bruzelius/Werner Rothengatter (2003), *Megaprojects and Risk – an Anatomy of Ambition*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gasepc – Gabinete de Acompanhamento do Sector Empresarial do Estado, P.P.P. (2009), *Relatório sobre Parcerias Público-Privadas e Concessões*, Lisboa, Direcção-Geral do Tesouro e Finanças do Ministério das Finanças e Administração Pública.
- Gil, José Basilio Acerete (2004), *Financiación y Gestión Privada de Infraestructuras y Servicios Públicos*, *Asociaciones Público-Privadas*, Zaragoza, Instituto de Estudios Fiscales.
- Gonçalves, Pedro (organização) (2008), *Estudos de Contratação Pública – I*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Gonçalves, Pedro (2005), *Entidades Privadas com Poderes Públicos*, Coimbra, Teses de Doutoramento ed., Almedina.
- Gonçalves, Pedro (1999), *A Concessão de Serviços Públicos*, Coimbra, Almedina.
- Gonçalves, Pedro/Rodrigo Esteves de Oliveira (2001), *As concessões municipais de distribuição de electricidade*, in *Colecção Direito Público e Regulação*, n.º 1, Coimbra, Coimbra Editora.
- Governo de Portugal (2009), AV Ferroviária Poceirão/Caia, Lisboa, consultado em 21.06.2010 em [http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Governo/Ministerios/MOPTC/Documentos/Pages/20091212\\_MOPTC\\_Doc\\_AVFerroviaria\\_Poceirao\\_Caia.aspx](http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Governo/Ministerios/MOPTC/Documentos/Pages/20091212_MOPTC_Doc_AVFerroviaria_Poceirao_Caia.aspx).
- Grimsey, Darrin (Editor)/Mervyn K. Lewis (Editor) (2005), *The economics of public private partnerships (International Library of Critical Writings in Economics)*, Cheltenham, U.K., Edward Elgar.
- Grimsey, Darrin/Mervyn K. Lewis (2004), *Public Private Partnerships – The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*, Cheltenham, U.K., Illustrated edition, Edward Elgar Publishing Ltd.
- HM Treasury (2008), *Infrastructure procurement: delivering long-term value*, Londres, HM Treasury.
- HM Treasury (2007), *Accounting for PPP arrangements including PFI contracts*, Financial Reporting Advisory Board. FRAB (89)2, Londres, HM Treasury.
- HM Treasury (2006), *Value for Money Assessment Guidance*, Londres, HM Treasury.
- HM Treasury (2002), *Refinancing of Early PFI Transactions-Code of Conduct*, Londres, HM Treasury.
- Iaurif – Institut d’Aménagement et d’Urbanisme de la Région d’Ile-de-France (2007), *Le Financement des Infrastructures de Transport avec des PPP*, Paris, IAURIF.
- Janin, Jean François/François Peter/Bernard Colombaud (2000), *Les systems de transports collectives*, in *Le Financement des Infrastructures et des services collectifs. Le recours au partenariat public-privé*, Paris, Presse de l’École Nationale des Ponts et Chaussées.
- Marques, Maria Manuel Leitão/António Carlos das Santos/Maria Eduarda Gonçalves (2004), *Direito Económico*, Coimbra, Almedina.
- Marques, Rui Cunha/Duarte Silva (2008), “As Parcerias Público - Privadas em Portugal. Lições e Recomendações”, *Revista de Estudos Politécnicos*, Tékhné, Vol VI, n.º 10.
- Ministério das Finanças e da Administração Pública (2010), *Orçamento de Estado para 2010, Relatório*, Lisboa,

- consultado em 23.06.2010, em [http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Documentos/MFAP/Rel\\_OE2010.pdf](http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Documentos/MFAP/Rel_OE2010.pdf).
- Moreno, Carlos (2010), *Como o Estado gasta o nosso dinheiro*, Alfragide, Caderno.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (2008), *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*, OECD Publishing.
- Parlamento Europeu e do Conselho (2010), Decisão n.º 661/2010/EU, de 7 de Julho de 2010, sobre as orientações da União para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes (reformulação), Bruxelas, *Jornal Oficial da União Europeia*, de 5.8.2010.
- Parlamento Europeu e do Conselho (2004), Decisão n.º 884/2004/CE, de 29 de Abril de 2004, que altera a Decisão n.º 1692/96/CE, publicada no *Jornal Oficial da União Europeia*, de 30.04.2004, Bruxelas.
- Parlamento Europeu e do Conselho (1996), Decisão n.º 1692/96/CE, de 23 de Julho de 1996, sobre as orientações comunitárias para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes, Bruxelas, JO L 228, de 09.09.1996.
- Pombeiro, António A. Figueiredo B. (2003), *As PPP/PFI – Parcerias Público Privadas e a sua Auditoria*, Lisboa, Áreas.
- Procuradoria-Geral da República (1994), Parecer n.º 1/94, in *Diário da República*, II Série, n.º 141, de 21 de Junho de 1994, Lisboa.
- RAVE – Rede Ferroviária de Alta Velocidade, S.A. (2010), *PPP1-Troço Poceirão/Caia. Assinatura do Contrato de Concessão*, Lisboa, consultado em 21.06.2010 em <http://www.rave.pt/tabid/303/Default.aspx>.
- RAVE – Rede Ferroviária de Alta Velocidade, S.A. (2010), *Nova Estação de Coimbra para as Redes de Alta Velocidade e Convencional*, Lisboa, consultado em 16.06.2010 em <http://www.rave.pt/tabid/232/ItemID/335/View/Details/Default.aspx>.
- RAVE – Rede Ferroviária de Alta Velocidade, S.A. (2009), *PPP1-Troço Poceirão/Caia. Adjudicação do Concurso*, Lisboa, consultado em 21.06.2010 em <http://www.rave.pt/tabid/303/Default.aspx>.
- RAVE – Rede Ferroviária de Alta Velocidade, S.A. (2007), *Ponto de situação do Projecto, apresentação do Modelo de Negócio*, Lisboa, consultado em 21.06.2010 em <http://www.rave.pt/tabid/303/Default.aspx>.
- Rede Ferroviária Nacional, REFER E.P.E. (2010), consultado em 21.06.2010 em <http://www.refer.pt>.
- Renda, Andrea, e Lorna Schrefler (2006), *Public-private partnerships national experiences in the European Union, 10.02.06*, Bruxelas, DG Internal Policies of the Union. Directorate A. Economic and Scientific Policy – European Parliament.
- Rodrigues, Tiago (2008), *PPP do Troço Poceirão/Caia – Lançamento do Concurso para a Concessão – Apresentação dos Aspectos Financeiros*, Évora.
- Santos, Fernando Teixeira dos (1996), *Project Finance – A Perspectiva Financeira do Estado*, Lisboa, Centro Cultural de Belém.
- Silva, Duarte (2008), *PPP do Troço Poceirão/Caia – Lançamento do Concurso para a Concessão – Apresentação do Processo de Concurso*, Évora.
- Sobral, Ana Paula Rolland de Lima (2010), *Parcerias Público-Privadas: As concessões ferroviárias em Portugal*, Tese de Mestrado, Porto, Faculdade de Direito de Universidade do Porto.
- Sousa, Marcelo Rebelo de/André Salgado Matos (2008), *Contratos Públicos*. Direito Administrativo Geral. Tomo III, Lisboa, Editora Dom Quixote.
- Ter-Minassian, Teresa (2004), *Public-Private Partnerships*, Washington, The International Monetary Fund, IMF.
- Tribunal de Contas (2007), Relatório de Auditoria n.º 04/2007, 2.ª Secção, *Auditoria aos Encargos do Estado com as Parcerias Público Privadas – Concessões Rodoviárias e Ferroviárias*, Lisboa, Tribunal de Contas.
- Tribunal de Contas (2005), Relatório de Auditoria n.º 33/05, 2.ª Secção, *Encargos do Estado com as Parcerias Público-Privadas – Concessões Rodoviárias e Ferroviárias*, Lisboa, Tribunal de Contas.
- Tribunal de Contas (2002), Relatório de Auditoria n.º 24/2002, 2.ª Secção, Auditoria à concessão da Travessia do Eixo Ferroviário Norte/Sul (Estado/Fertagus), Lisboa, Tribunal de Contas.
- Tribunal de Contas (1999), *Manual de Auditoria e de Procedimentos*, Volume I, Tribunal de Contas, Lisboa.
- Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, *Acórdão Telaustria Verlags GmbH e Telefonadress GmbH contra Telekom Austria AG* (2000), de 7 de Dezembro de 2000, Sexta Secção, Processo C-324/98, Colect. 2000.
- Viana, Cláudia (2007), *Os Princípios Comunitários da Contratação Pública*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Vieira, Pedro Siza (2008), *O Código dos Contratos Públicos e as parcerias público-privadas*, Estudos de Contratação Pública – I, Pedro Gonçalves (Organização), Coimbra, Coimbra Editora.
- Yescombe, E. R. (2007), *Public Private Partnerships – Principles of Policy and Finance*. Elsevier. / Butterworth-Heinemann.
- Yescombe, E. R. (2002), *Principles of Project Finance*, Academic Press, 1<sup>st</sup> edition.
- KPMG (2007), *Rede de Alta Velocidade – RAVE, Cenários de Modelo de Negócio*, Relatório Final, consultado em 13.08.2010 em <http://www.rave.pt/tabid/395/id/75/Default.aspx>.
- KPMG (2006), *RAVE-Analysis of Procurement Options*, consultado em 13.08.2010 em <http://www.rave.pt/tabid/395/id/75/Default.aspx>.
- KPMG (2005), *Commercial and Procurement Options for the Portuguese High Speed Lines*, consultado em 13.08.2010 em <http://www.rave.pt/tabid/395/id/75/Default.aspx>.

# FISCAL COMPETITION AMONG PORTUGUESE MUNICIPALITIES

## A CONCORRÊNCIA FISCAL ENTRE OS MUNICÍPIOS PORTUGUESES

**Maria Luísa Coimbra**

Câmara Municipal do Porto,  
Porto, Portugal

**José Silva Costa**

CIFE and Faculdade de Economia da Universidade do Porto,  
Porto, Portugal

**Armindo Carvalho**

Faculdade de Economia da Universidade do Porto,  
Porto, Portugal

### ABSTRACT/RESUMO

In this paper we try to answer to two major research questions: Are there signs of fiscal competition among Portuguese municipalities? In which taxes are Portuguese municipalities more likely to engage in fiscal competition? According to the results obtained in this research there is a strategic interaction among municipalities when deciding on the rate of IRS that is fiscal revenue for the municipality. For property tax (CA) the empirical evidence is not conclusive because when we consider spatial fixed effects the coefficients of the variable that captures fiscal competition is not statistically significant. For property tax (IMI), both for non-evaluated and evaluated urban property, the empirical evidence is that there is fiscal competition among municipalities when the period 2004-2007 is considered. Identical result is obtained for evaluated urban property in the period 2008-2009. However, for non evaluated urban property the results are not conclusive in this period of 2008-2009. For municipal business tax (DERRAMA) we also find evidence of fiscal competition for the period 2000-2007, as well as for the period 2008-2009. With the exception of *Contribuição Autárquica* (CA), the evidence on municipal fiscal competition is not substantially different by type of taxes, which may be explained by the fact that it's a subject municipalities are recently introducing in their political agenda. Despite differences in the estimations by type of tax and period of analysis, the results do not contradict the hypothesis

Neste artigo pretendemos responder a duas questões de investigação principais: Há sinais de concorrência fiscal entre os municípios portugueses? Em que imposto é mais provável os municípios portugueses se envolverem em concorrência fiscal? De acordo com os resultados obtidos nesta investigação, há interacção estratégica entre os municípios quando decidem a taxa de IRS que reverte para a receita fiscal do município. Para a Contribuição Autárquica (CA) a evidência empírica não é conclusiva porque quando consideramos efeitos fixos espaciais o coeficiente da variável que capta a concorrência fiscal não é estatisticamente significativa. Para o imposto municipal sobre imóveis (IMI), tanto para propriedade urbana não avaliada como para a propriedade urbana avaliada, a evidência empírica é de que ocorre concorrência fiscal entre os municípios no período de 2004-2007. Idêntico resultado é obtido para a propriedade urbana avaliada quando se considera o período de 2008-2009. Contudo, para o período de 2008-2009, a evidência empírica relativa a propriedade urbana não avaliada é inconclusiva. Para a DERRAMA encontramos também evidência empírica de concorrência fiscal nos períodos de 2000-2007 e 2008-2009. Com excepção da Contribuição Autárquica (CA), a evidência empírica sobre concorrência fiscal entre municípios não é muito diferente para os diferentes impostos analisados, o que pode ser explicado pelo facto de este ser um assunto recente na agenda política dos municípios. Apesar das diferenças nas

that political-business cycle management influences the choice of rates of municipal taxes.

Keywords: Fiscal competition; Local Governments; Portugal.

*JEL Classification:* H71, H73

## 1. INTRODUCTION

Portuguese municipalities have been playing an increasing role in the provision of local public goods and local merit goods. To provide local public goods and local merit goods, municipalities rely mainly on central government unconditional transfers (revenue sharing formula) and on own fiscal revenue. Because central government unconditional transfers have a redistributive nature, the importance of municipal fiscal revenue in total municipal revenue is correlated with the level of development of the municipalities (in less developed municipalities the importance of fiscal revenue is low but in most developed municipalities it accounts for about 60% of total revenue). The lack of infra-structures and equipments, as well as the availability of central government transfers that have to be used as capital expenditures, created the conditions for a political orientation of local executives towards public investment. This orientation was further reinforced by the high electoral visibility of public investment and the low visibility of other components of local executive performance, such as level of debt and other indicators of good management.

The satisfaction of most needs concerning infra-structure and equipments, the new perception of local executives and local voters on the importance of sustainability, the tightening of financial conditions accompanied by the increase in fiscal competencies at local level, contributed for a new agenda of management at local level. Now, local executives pay more attention to quality of management and attribute substantial importance to transparency and accountability. So, it is no surprise that, in such a new environment, municipalities pay more attention to competition, not only on the expenditure side, but also on the revenue side, namely when setting rates of municipal taxes. Moreover, it is likely that competition for new resources will be accompanied by “yardstick competition” since voters are more sophisticated and have access to more information on local executive’s performance.

Considering these changes, municipal executives face now new political concerns on which fiscal strategy to adopt, namely whether to compete on the expenditure side or to diminish rates of municipal taxes. Besides, there is political concern on the emergence of a fiscal war be-

estimações por tipo de imposto e período de análise, os resultados não contradizem a hipótese de que a gestão do ciclo político-económico influencia escolha das taxas dos impostos municipais.

Palavras-chave: Concorrência fiscal; Governos Locais; Portugal.

*Classificação do JEL:* H71, H73

tween local governments with a zero or a negative sum game result.

Strategic interaction among Portuguese municipalities and in particular fiscal competition among Portuguese municipalities is therefore a new subject for politicians as well for academics, despite being for a long time a subject of research in countries where local governments traditionally have more fiscal competences. The emergence of fiscal competition among Portuguese municipalities is still recent, a fact that may have implications on the empirical results especially mainly on those taxes where the legislative changes occurred more recently.

In this paper we try to answer to two major research questions: Are there signs of fiscal competition among Portuguese municipalities? In which taxes are Portuguese municipalities more likely to engage in fiscal competition? In this paper we report preliminary results on these research questions. In a near future we intend to expand this research to determine if there is yardstick competition when local executives set the rates of municipal taxes.

This paper is organized in five sections. In a second section we present a brief overview of the literature on strategic interaction among municipalities when they set rates of taxes. In a third section we analyze the evolution of municipal fiscal competences in Portugal. In a fourth section we present the model to be estimated and the empirical results obtained. Finally, in the last section we derive some conclusions and we present further research to be done in the near future.

## 2. OVERVIEW OF THE LITERATURE

In the last two decades a significant number of papers studying strategic interaction and in particular fiscal competition among local government level have been published in the specialized journals. Seminal works on strategic interaction among local governments date back to the end of the decade of the eighties (Salmon, 1987) and the decade of the nineties in the last century (Case, Rosen and Hines, 1993; Besley and Case, 1995).

Brueckner (2003) presents an overview of empirical literature on strategic interaction among governments and organizes the studies in two different models. A first the-

oretical approach is the “spillover model”. In this model each government chooses the level of a decision variable  $z$  but it is also influenced by the level of  $z$  in other jurisdictions. The reaction function of each jurisdiction depends on the level of  $z$  in the other jurisdictions as well as on its characteristics. A second theoretical approach is the “resource-flow model”. In this model the jurisdiction is not affected by the level of  $z$  in the other jurisdictions, but is affected by the amount of resources in the jurisdiction which is influenced by its choice of  $z$ . The reaction function of each jurisdiction is similar to the reaction function in the previous model. Two special cases of the “resource-flow model” are the “tax competition model” (where local governments compete setting rates of local taxes) and the “welfare competition model” (where local governments compete for residents offering welfare benefits).

A subject in this literature is to determine if tax competition is determined by “yardstick competition” or by competition for resources. As we referred above, the reaction function is identical in the “spillover model” and in the “resource-flow model”. Therefore, to gather empirical evidence on the existence of yardstick competition many authors incorporate as explanatory variables in their models political variables. Some authors use electoral outcomes as dependent variable establishing this way a close relationship between the literature on strategic interaction among local governments and electoral and political-business cycle studies.

Using different theoretical approaches the specialized literature concentrates the analysis on taxes where strategic interaction is more likely to occur (business tax and income tax) but also on property tax and user charges, given the central role these taxes play in many local fiscal systems. In general, the literature does not disclaim the hypothesis of strategic interaction among local executives. In many studies it is provided evidence that there is competition for mobile resources. In some of them there is empirical evidence of yardstick competition (Case *et al.* (1993) and Besley and Case (1995) for municipalities in USA; Vermeir and Heyndels (2006) for Flemish municipalities; Sollé-Ollé (2003); Bosh and Sollé-Ollé (2007) for Spanish municipalities; Elhorst and Fréret (2009) for French municipalities; Allers and Elhorst (2005) for German municipalities; Fiva and Ratso (2007) for Norwegian municipalities; Bordignon *et al.* (2003) for Italian municipalities; Revelli (2002) for United Kingdom municipalities; etc).

In Portugal there is also an increasing interest on the subject. For example, *Jornal de Negócios*, a daily economics newspaper, published several articles showing which municipalities set rates of local taxes below the maximum level and created a ranking data base with rates of local taxes. Despite this interest and the publication of descriptive reports on the subject, we do not have knowledge of empirical studies testing the existence of strategic interaction among municipalities when setting rates of local taxes, a gap in the specialized literature this paper intends to fill.

### 3. FISCAL COMPETENCES OF PORTUGUESE MUNICIPALITIES

Portuguese municipalities benefit from receipts of the following municipal taxes: property tax (IMI); tax on transactions of real estate (IMT); tax of circulation (IUC); municipal tax on businesses (DERRAMA). The revenue of these taxes reverts to municipalities with the exception of IMI where the tax collected from rural property reverts 50% to municipalities and 50% to *freguesias* (lowest level of local government in Portugal). The municipalities receive also 5% of income tax collected by central government from their resident tax payers, amount that municipalities can decide to return in part or totally to tax payers. As referred before, an important source of revenue for municipalities is central government transfers (revenue sharing scheme). Municipal taxes and other fiscal receipts namely user charges are more important in developed municipalities (above 60% of total receipts). In average, fiscal receipts account for 38% of total receipts of Portuguese municipalities.

Portuguese municipalities can set rates of property tax (IMI) and municipal business tax (DERRAMA) in a pre-defined range, to decide to return till 5% of income tax (IRS) collected by central governments to their residents. Concerning user charges, municipal fiscal competences are much larger, but are subject to economic demonstration that user charges are in proportion with costs of provision or benefit of users. In table 1 we present the maximum and the minimum rate that municipalities can choose for taxes where municipalities have the competence to set the rate.

**TABLE 1. MUNICIPAL FISCAL COMPETENCES (CHOICE OF RATES)**

Tax		Incidence	Minimum rate	Maximum rate
Property Tax	From 2003 till 2007	Rural land	0.80%	
		Non- evaluated urban property	0.40%	0.80%
		Evaluated urban property	0.20%	0.50%
	Since 2008	Rural land	0.80%	
		Non- evaluated urban property	0.40%	0.70%
		Evaluated urban property	0.20%	0.40%
Derrama	From 1998 till 2006	Business tax	0%	10%
	Since 2007	Profit	0%	1.50%
Income Tax	Since 2007	Income	0%	5%

#### 3.1. INCOME TAX (IRS)

In the years of 2007 and 2008, by legal imposition, all Portuguese municipalities received 5% of collected

income tax from their residents. Only in 2009, did Portuguese municipalities have the possibility to decide to return income tax to their residents. In 2009, 44 and 9 municipalities returned, respectively, part and the totality of the 5% of collected income tax. In 2010 the number of municipalities returning collected income tax to residents has increased (see table 2 and 3). Municipalities that have returned collected income tax to residents tends to be less developed municipalities (see table 3). This result was expected because in these municipalities the loss of fiscal revenue is small.

**TABLE 2. STATISTICS ON THE RETURN OF INCOME TAX (IRS) TO RESIDENTS**

	2009	2010
Mean	4.586	4.427
Median	5	5
Mode	5	5
Standard deviation	1.098	1.273
Maximum rate	5	5
Mínimum rate	0	0

**TABLE 3. RETURN OF INCOME TAX (IRS) TO RESIDENTS BY PORTUGUESE MUNICIPALITIES**

Devolution of Income tax	IRS 2009				IRS 2010			
	Number	Size			Number	Size		
		1	2	3		1	2	3
5%	9	8	1	0	13	10	3	0
4%	0	0	0	0	1	1	0	0
3.25%	0	0	0	0	1	0	1	0
3%	5	4	1	0	7	1	6	0
2,50%	8	5	3	0	9	7	2	0
2%	13	7	6	0	13	4	9	0
1.50%	1	0	1	0	1	0	1	0
1%	7	4	3	0	14	8	6	0
0.50%	1	0	1	0	4	1	2	1
Subtotal	44	28	16	0	63	32	30	1
0%	264	152	89	23	215	121	72	22
Total	308	180	105	23	308	153	102	23

Size 1 ≤ 20000 residents; 20.000 residents < size 2 ≤ 100.000 residents; 100.000 residents < size 3

As a matter of fact, the municipalities that have returned 5% of collected income tax have a low cost with such decision (in 2009, income tax received from central government represents between 0.66% e 4.63% of transfers received from central government). The same happen with the other municipalities that have returned collected income tax to their residents (in 2009, income tax received from central government represents between 0.32% and 11.65% of central government transfers).

### 3.2. URBAN PROPERTY TAX (IMI)

In table 4, for the years 2004-2009, we present the number of municipalities that have increased or diminished the rates of IMI, both on evaluated and non-evaluated urban property. In this table we can observe that an increasing number of municipalities opt to change rates of IMI. The number of municipalities diminishing rates is larger than the number of municipalities increasing rates.

**TABLE 4. NUMBER OF MUNICIPALITIES THAT HAVE CHANGED RATES OF IMI IN THE YEARS 2004-2009**

Year	Rate unchanged	Rates changed			Total
		Total	Increased	Diminished	
2004 (1)	196	112	5	107	308
2005 (1)	241	67	12	55	308
2005 (2)	243	65	15	50	308
2006 (1)	231	77	20	57	308
2006 (2)	212	96	21	75	308
2007 (1)	258	50	27	23	308
2007 (2)	254	54	19	35	308
2008 (1)	267	41	11	30	308
2008 (2)	252	56	7	49	308
2009 (1)	280	28	2	26	308
2009 (2)	255	53	2	51	308

(1) Non-evaluated urban real-estate; (2) Evaluated urban real-estate.

### 3.3. MUNICIPAL BUSINESS TAX (DERRAMA)

In the period 2000-2009 there are small changes in the rates of DERRAMA (municipal tax on business income) (see table 5).

**TABLE 5. MUNICIPALITIES ACCORDING TO CHANGES IN RATES OF DERRAMA (2001-2009)**

Year	Municipalities not changing rates	Municipalities changing rates			Total
		Total	Increasing	Diminishing	
2001	301	7	2	5	308
2002	295	13	5	8	308
2003	282	26	20	6	308
2004	292	16	6	10	308
2005	297	11	4	7	308
2006	283	25	6	19	308
2007	286	22	12	10	308
2008	142	166(*)	12	154(*)	308
2009	282	26	3	23	308

(\*) Legislative change in the rate of IMI

## 4. MODEL AND EMPIRICAL RESULTS

As shown by Brueckner (2003), both in the “spill over model” as well as in “the resource-flow model” we derive a similar reaction function. The reaction function is of the type

$$Z_i = C + \beta \sum_{j \neq i} W_{ij} \cdot Z_j + X_i \theta + \varepsilon_i$$

where  $Z_i$  represents the strategic variable in jurisdiction  $i$  and  $Z_j$  the strategic variable in the other jurisdictions.  $W_{ij}$  is a non-negative weight, capturing the importance of the interaction between jurisdiction  $i$  and jurisdiction  $j$ . This interaction is expected to be negatively correlated with the distance between the two jurisdictions.  $X_i$  is a vector of jurisdiction's  $i$  characteristics and  $\varepsilon_i$  the error term.  $C$  is a constant. To observe strategic interaction among municipalities the parameter  $\beta$  has to be positive.  $\theta$  is a vector of parameters.

In our empirical work we try to identify to what degree Portuguese municipalities take into consideration rates of taxes of municipalities in the neighbors when setting their own rates of municipal taxes (RATE). To that purpose, we use as an independent variable the average rate of municipal taxes for the municipalities with frontiers with the municipality (AV\_RATE). This solution has been used by Kangasharju *et al.* (2006); and it equivalent to set  $W_{ij}$  equal to zero when jurisdictions  $i$  and  $j$  do not have common borders and each  $j$  neighbor jurisdiction has a similar strategic influence on jurisdiction  $i$ . In order to control for jurisdiction's  $i$  characteristics we consider as independent variables the per capita central government unconditional transfers

(TRANSF), the gross income declared in the income tax (INC), the population density (POP\_DENS), and the age composition of population resident in the municipality [percentage of population under or equal to 14 years of age (POP14), and percentage of population equal or above 75 years of age (POP75)]. We also consider a dummy variable to account for the political-business cycle when municipalities set the rates of municipal taxes (ELECT). This variable assumes the value 1 in the year of election as well as in the previous years and zero for the other years. For return of income tax we also consider as an independent variable the rate of unemployment in the municipality (UNEMP). In order to avoid the problem of the endogeneity of rates of taxes in jurisdictions  $i$ , AV\_RATE refers to year  $t-1$ . All other independent variables refer also to year  $t-1$ . The variables TRANSF and INCOME are expressed in euros, the variable POP\_DENS as population per square km, and the variable UNEMP as the ratio of unemployed workers and population with or above 15 years of age.

$$RATE_{j,t} = f(AV\_RATE_{j,t-1}, TRANSF_{j,t-1}, INCOME_{j,t-1}, POP\_DENS_{j,t-1}, POP14_{j,t-1}, POP75_{j,t-1}, ELECT_{j,t-1}, UNEMP_{j,t-1})$$

We expect that the estimated coefficients to be negative for TRANSF and UNEMP and positive for AV\_RATE, POP\_DENS, INC, POP14 and POP75. Municipalities with larger per capita transfers depend less on fiscal revenue and therefore may set lower rates of municipal taxes. Municipalities with higher rates of unemployment have less possibility to set higher rates of municipal taxes. Municipalities are expected to respond in the same direction as neighbor municipalities when setting their own rates of municipal taxes. More populated municipalities benefit from agglomeration economies and therefore may be able to set higher rates in municipal taxes. Municipalities with higher income residents are expected to be able to set higher rates of municipal taxes. Finally, municipalities with higher costs need to set higher rates of municipal taxes (municipal costs are captured by the variables POP14 and POP75).

The model is estimated for RATE\_IRS, RATE\_DERRAMA, RATE\_CA, and RATE\_IMI. When the dependent variable is the return of IRS, we use spatial autoregressive methods (LeSage, 1999; Anselin, 1995): general spatial model (adjustment SAC); mixed autoregressive-regressive model (adjustment SAR); and spatial errors model (adjustment SEM). For the other dependent variables we have used spatial autoregressive panel data estimation methods.

In our estimates we use panel data for the 278 municipalities of Mainland Portugal for the period 2000-2009. When the dependent variable is the rate of IMI we only consider the period 2004-2009 because IMI is only collected since 2004 (IMI substituted another property tax named Contribuição Autárquica- CA). For DERRAMA we consider the period 2000-2009. For IRS we use data for 2009. Data sources are: *Direcção-Geral das Autarquias Locais (DGAL)*, *Direcção-Geral dos Impostos (DGCI)*, *Direcção-Geral do Orçamento (DGO)*, *Instituto Nacional de Estatís-*

tica (INE), Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) and Comissão Nacional de Eleições (CNE).

We start our empirical work by analyzing the degree of multicollinearity between the independent variables and its potential influence over the econometrics results. Inspecting the correlation matrix we concluded that the variable TRANSFER is highly and negatively correlated with the demographic variables POP14 and POP75. The same situation occurs between the two demographic variables. Despite these high correlations our evaluation is that the empirical results are not strongly influenced by the referred correlations.

#### 4.1. RATES OF INCOME TAX (IRS)

In table 6 we present the estimates when the dependent variable is RATE\_IRS.

**TABLE 6. DEPENDENT VARIABLE: RATE\_IRS**

Variables	Autoregressive spatial models			
	OLS	SAR	SEM	SAC
Constant	1.8017 (1.1997)	1.7891 (1.1748)	0.6001 (0.4317)	-1.5222 (-2.4734)
AV_RATE	0.3582 (2.4264)	0.3258 (2.2298)	0.5863 (4.3251)	0.4196 (5.8824)
TRANSF	-0.0004 (-1.0913)	-0.0004 (-1.1209)	-0.0003 (-0.9212)	-4E-06 (-0.0207)
INCOME	-3E-06 (-0.0541)	-3E-06 (-0.0551)	-8E-06 (-0.1570)	-2,5E-05 (-1.1231)
POP_DENS	7.9E-05 (0.7171)	7.7E-05 (0.7051)	7.8E-05 (0.7864)	3.8-5E (0.9415)
POP14	6.6202 (1.0274)	6.4926 (1.0222)	6.9371 (1.1512)	3.2794 (1.1732)
POP75	3.8614 (0.7865)	3.8346 (0.7927)	4.4861 (0.9711)	2.2320 (1.0004)
UNEMP15	-3.2829 (-0.6055)	-3.2739 (-0.6126)	-2.7157 (-0.5444)	-3.2401 (-1.4659)
Rho	—	0.0419 (0.4253)	—	0.814 (20.7089)
Lambda	—	—	-0.2010 (-1.8974)	-1.9637 (-121.1134)
p-value of the spatial autocorrelation test	0.8653 (1)	0.0381 (2)	—	—
R <sup>2</sup>	5.54%	5.75%	6.56%	47.81%
Adjusted R <sup>2</sup>	3.09%	3.31%	4.14%	46.45%

Test I of Moran; (2) Test LM.

Using Moran's test we did not detect spatial autocorrelation on OLS model. Such evidence is confirmed by SEM model, with a non significant lambda factor of spatial autocorrelation. Nevertheless, SAC, as the most performing adjustment, reveals the influence of spatial dependency factors. Both coefficients "rho" e "lambda" are significant,

which means that the consideration of a spatial autoregressive component require that a spatial autocorrelation hypothesis shall considered for the structure of disturbance. The coefficient of AV\_RATE is significant and its estimate has the expected sign. This result is important because provides empirical evidence for municipal interaction when deciding on the IRS devolution to residents.

#### 4.2. RATES OF PROPERTY TAX

Under the assumption that all explanatory variables are exogenous we use in our estimates OLS and spatial autoregressive models with and without spatial and temporal fixed coefficients.

For the period 2000-2009, the tests provide empirical evidence that we have temporal fixed effects with the coefficients of the dummy variables for years after 2004 showing a decrease of rates which were influenced by legislative changes in the property tax (first change in 2004 and second change in 2008).

Because of the legislative change we run separate regressions for the periods 2000-2003 (CA), 2004-2007 (IMI) and 2008-2009 (IMI). For the periods 2004-2007 and 2008-2009 we estimate different regressions for rates of evaluated and non-evaluated property.

The estimates for the period 2000-2003 (CA) indicate that there is spatial autocorrelation providing evidence that municipalities interact when deciding on the rates of property tax. The explanatory capacity of the model increases substantially when we use spatial fixed effects. Adjustments without fixed effects and temporal fixed effects have spatial autoregressive negative estimates, contrary to expected. Also when we take both spatial and temporal fixed effects the adjustment doesn't perform better than the model with spatial fixed effects.

The adoption of the model with spatial fixed effects means that municipal specificities are relevant when they set the rates of property tax. In this estimate, beside the spatial autoregressive factor, the coefficients of ELECT and POP\_DENS are statistically significant and have the expected sign (see table 7).

The coefficient estimated for the variable ELECT is negative providing evidence of political-business cycle. In this estimate the coefficient of AV\_RATE is not statistically significant. According to this result, the consideration of municipal specificities collapses the capacity to determinate the influence of this variable. However the significance of the spatial autoregressive component makes evidences of the presence of municipal interaction when setting rates of property tax.

In table 8 we present the estimates for RATE\_IMI for non-evaluated urban property (2004-2007). Results show that there is no significant spatial autocorrelation when we consider spatial fixed effects. However this coefficient is significant in all other spatial autoregressive models. Furthermore, all the models reveal coefficients of AV\_RATE statistically significant.

**TABLE 7. DEPENDENT VARIABLE: RATE\_CA (2000-2003)**

Independent variables	OLS	Autoregressive Spatial Models			
		Without fixed effects	With Spatial fixed effects	With temporal fixed effects	With spatial and temporal fixed effects
Constant	0.4626 (5.5217)	0.1184 (1.7840)	—	—	—
ELECT	-0.0307 (-3.5419)	-0.0328 (-5.8704)	-0.0221 (-5.4591)	-0.0306 (-6.5935)	-0.0203 (-7.2751)
AV_RATE	0.6147 (12.9837)	0.8421 (23.6016)	-0.0320 (-0.4176)	0.8423 (23.4411)	-0.0464 (-0.6026)
TRANSF	-0.0002 (-5.6274)	-8.8E-05 (-3.3950)	6E-06 (0.1364)	-7.8E-05 (-3.0631)	5E-06 (0.1100)
INCOME	4,81E-06 (1.6711)	1,3E-05 (4.2099)	9E-06 (1.5554)	1,5E-05 (5.1768)	1E-05 (1.8886)
POP_DENS	-2.6E-6E (-0.4762)	-1.5E-05 (-3.0991)	0.0003 (2.6643)	-1.5E-05 (-3.0798)	0.0003 (2.7213)
POP14	-0.1158 (-0.3856)	0.1411 (0.5816)	-0.2780 (-0.5514)	0.2521 (1.0477)	-0.2654 (-0.5227)
POP75	0.1931 (0.6683)	0.3273 (1.4219)	-0.7430 (-1.5383)	0.3903 (1.6885)	-0.6709 (-1.3776)
Spatial Autocorrelation	—	-0.4810 (-8.8735)	0.1199 (2.4977)	-0.4780 (-8.8179)	0.1140 (2.3660)
R <sup>2</sup>	24.73%	30.70%	88.18%	30%	87.97%
Adjusted R <sup>2</sup>	24.26%	30.26%	84.11%	29.37%	83.78%

**TABLE 8. DEPENDENT VARIABLE: RATE\_IMI (2004-2007)  
(NON-EVALUATED URBAN PROPERTY)**

Independent variables	OLS	Autoregressive Spatial Models			
		Without fixed effects	With Spatial fixed effects	With temporal fixed effects	With spatial and temporal fixed effects
Constant	0.7309 (12.2778)	0.7208 (11.0929)	—	—	—
ELECT	0.0067 (0.9244)	0.0021 (0.2182)	-0.0102 (-2.154)	-0.0019 (-6.5935)	-0.0117 (-3.2431)
AV_RATE	0.1403 (6.3452)	0.1147 (3.9977)	0.0441 (1.9601)	0.0913 (4.7195)	0.0423 (2.2305)
TRANSF	-8.99E-05 (-5.1213)	-7.5E-05 (-3.8824)	7.8E-05 (0.7685)	-7.7E-05 (-3.9747)	8.1E-05 (0.7981)
INCOME	1.81E-06 (0.9751)	4E-06 (1.3507)	-1.1E-05 (-1.1124)	4E-06 (1.3460)	-1.3E-05 (-1.4813)
POP_DENS	-2.66E-06 (-0.6756)	-3E-06 (-0.5819)	-0.0001 (-0.6892)	-2E-06 (-0.4401)	-7.4E-05 (-0.7630)
POP14	-0.2880 (-1.1148)	-0.2014 (-0.7557)	0.8461 (1.7448)	-0.1903 (-0.7126)	0.8849 (1.8391)
POP75	-0.6040 (-2.8418)	-0.5549 (-2.5853)	-0.2242 (-0.4386)	-0.5445 (-2.5264)	-0.2246 (-0.4400)
Spatial Autocorrelation	—	0,3010 (6,9287)	0,0610 (1,2382)	0,3110 (7,2081)	0,0580 (1,1755)
R <sup>2</sup>	20.21%	24.72%	80.4%	24.74%	80.41%
Adjusted R <sup>2</sup>	19.70%	24.24%	73.66%	24.05%	73.58%

All the perspective of analysis, considering or not a spatial autoregressive component, with or without spatial and temporal fixed effects, indicate that there is interaction among municipalities when setting the rate of IMI. The estimated coefficient of ELECT is statistically significant and has the expected sign only in the spatial fixed effects model.

For the RATE\_ IMI of non-evaluated urban property in the period 2008-2009, the estimates indicate the existence of spatial autocorrelation when we do not use spatial fixed effects. Reason why we do not present the estimates for the OLS model without fixed effects.

Given that only two years are present in the panel data and that Elect = 1 for 2009 and Elect = 0 for 2008, it's not possible to estimate models with temporal fixed effect (with or without spatial fixed effects), due to perfect multicollinearity. Thus, comparisons are established only for OLS with spatial fixed effects and spatial autoregressive with and without spatial fixed effects models. The coefficients of TRANSF and ELECT are statistically significant for all adjustments. Elect estimates have the expected sign, confirming that there is a political-business cycle influence on the choice of rates of IMI. TRANSF estimates have the expected sign only in the spatial autoregressive model without fixed effects.

In what concerns the influence of AV\_RATE, their estimates are statistically significant and have the expected sign only for the spatial autoregressive model without fixed effects. However, in this model the spatial autoregressive coefficient estimate is contrary to expected sign. Therefore results are not conclusive in view of the hypothesis of spatial interaction among municipalities when they set the rates of IMI.

**TABLE 9. DEPENDENT VARIABLE:  
RATE\_ IMI (2008-2009)  
(NON-EVALUATED URBAN PROPERTY)**

Variables	OLSwith spatial fixed effects	Spatial autoregressive models	
		Without fixed effects	With spatial fixed effects
Constant	0.0765 (0.1753)	0.2286 (3.5071)	—
ELECT	-0.06612 (-7.9832)	-0.0411 (-7.3803)	-0.0682 (-11.9672)
AV_RATE	-0.0407 (-0.2002)	0.6211 (11.3738)	-0.0805 (-0.5664)
TRANSF	0.0004 (2.5983)	-5.1E-05 (-2.9370)	0.0004 (3.6866)
INCOME	8.9E-06 (0.4286)	2E-06 (1.0666)	-1E-06 (-0.0403)
POP_DENS	-0.0001 (-0.7577)	-3E-06 (-0.6540)	-0.0001 (-1.2261)
POP14	0.7152 (0.3770)	0.1809 (0.6474)	-0.1012 (-0.1519)
POP75	3.3226 (1.4054)	0.1473 (0.7241)	3.2611 (1.9812)
Spatial autocorrelation	—	-0.2450 (-3.2472)	-0.0420 (-0.5818)
R <sup>2</sup>	89.05%	30.01%	89.05%
Adjusted R <sup>2</sup>	77.57%	29.12%	77.57%

**TABLE 10. DEPENDENT VARIABLE: RATE\_ IMI (2004-2007) (EVALUATED URBAN PROPERTY)**

Variables	OLS with spatial fixed effects	Spatial autoregressive models			
		Without fixed effects	With spatial fixed effects	With temporal fixed effects	With spatial and temporal fixed effects
Constant	0.0976 (0.4778)	0.0964 (1.7010)	—	—	—
ELECT	-0.0133 (-2.3332)	0.0037 (1.7354)	-0.0068 (-0.3740)	0.0009 (0.1937)	-0.0141 (-3.7872)
AV_RATE	0.1297 (1.6626)	0.3372 (5.3475)	0.1653 (2.9407)	0.3594 (6.1556)	0.1729 (2.6869)
TRANSF	0.0006 (2.8829)	-6.6E-05 (-3.9755)	0.0005 (2.7474)	-6.7E-05 (-4.0174)	0.0004 (2.6141)
INCOME	-3.93E-05 (-3.5458)	1.1E-05 (4.9299)	-1.9E-05 (-1.8295)	1E-05 (4.6528)	-3.1E-05 (-3.35)
POP_DENS	-4.73E-05 (-0.3277)	-5E-06 (-1.1569)	-0.0002 (-1.2813)	-4E-06 (-1.0592)	-0.0002 (-1.6555)
POP14	2.5770 (2.6634)	0.7163 (2.9934)	1.3358 (2.9006)	0.7188 (2.9999)	1.4142 (3.0755)
Pop75	-1.1694 (-0.9444)	0.3927 (1.4994)	-1.3998 (-1.3815)	0.4004 (2.1128)	-1.5373 (-1.5139)
Spatial autocorrelation	—	-0.0660 (-1.1121)	0.0530 (0.9289)	0.0780 (1.3100)	0.0470 (0.7150)
R <sup>2</sup>	85.66%	22.32%	85.34%	21.84%	85.27%
Adjusted R <sup>2</sup>	78.25%	21.66%	77.76%	20.98%	77.57%

The estimates for evaluated urban property and for the period 2004-2007 provide evidence of inexistence of spatial autocorrelation. All the spatial autoregressive coefficients are not significant. The estimated coefficients of POP14, INCOME, and TRANSF are statistically significant although the sign of the estimated coefficients of TRANSF and INCOME is only the expected when we do not use spatial fixed effects. The estimated coefficient of ELECT is not statistically significant in all the models. On the contrary the estimated coefficient of AV\_RATE is statistically significant and has the expected sign in all the estimates providing strong evidence of interaction among municipalities when deciding on the rate of IMI.

In table 11 we present the estimates for RATE\_IMI for

evaluated urban property for the period 2008-2009. According to our estimates when we consider spatial fixed effects we have spatial autocorrelation. The estimated coefficients of ELECT and TRANSF are statistically significant. The signs are the expected for the estimated coefficient of ELECT. In the case of the estimated coefficient of TRANSF, the sign is the expected only when we consider municipal specificities. AV\_RATE is not statistically significant only for the models with spatial fixed effects. However, without spatial fixed effects, there is strong evidence of spatial autocorrelation. The spatial autoregressive model with spatial effects presents the best performing results. Its spatial autoregressive component is clearly significant. Thus, there is clearly evidence of fiscal competition among municipalities.

**TABLE 11. DEPENDENT VARIABLE: RATE\_IMI (2008-2009)  
(EVALUATED URBAN PROPERTY)**

Variables	OLS without fixed effects	OLS with spatial fixed effects	Spatial autoregressive models	
			Without fixed effects	With spatial fixed effects
Constant	0.1389 (2.6524)	0.5685 (1.8972)	0,1053 (2.1988)	—
ELECT	-0.0328 (-5.8249)	-0.546 (-9.1521)	-0.0329 (-6.3489)	-0.0487 (-10.7164)
AV_RATE	0.4379 (7.2694)	0.0056 (0.0351)	0.4140 (6.8366)	0.1199 (1.0457)
TRANSF	-7.50E-05 (-5.2846)	0.0004 (3.8710)	-5.8E-05 (-4,0169)	0.0004 (4.9736)
INCOME	8.55E-07 (0.5269)	2.41E-06 (0.1643)	6E-06 (3.0915)	1.9E-05 (1.6345)
POP_DENS	9.40E-07 (0.2552)	-0.0001 (-0.8761)	-5E-06 (-1.1984)	-0.0001 (-1.3521)
POP14	0.4808 (1.9214)	-2.6893 (-2.0193)	0.5411 (2.2816)	-0.1657 (-0.03534)
POP75	0.3597 (2.0456)	0.1167 (0.0704)	0.3235 (1.1985)	0.1018 (0.0919)
Spatial autocorrelation	—	—	-0.0700 (-0.9622)	0.1900 (2.8933)
R <sup>2</sup>	31.07%	91.84%	32.51%	91.95%
Adjusted R <sup>2</sup>	30.19%	83.28%	31.65%	83.51%

#### 4.3. RATES OF MUNICIPAL BUSINESS TAX (DERRAMA)

In the estimates for RATE\_DERRAMA we used OLS with and without specific effects, and spatial autoregressive models. In the estimates for the period 2000-2009 we used temporal dummy variables to determine which years were decisive to decrease rates of DERRAMA. According to our results only in 2008 and 2009 there is a decrease in rates because of legislative changes, reason why we consider in our estimates two different periods (2000-2007 and 2008-2009).

The estimates presented in table 12 indicate that when we use spatial autoregressive effects there is no evidence of spatial autocorrelation. The results provide evidence of temporal fixed effects, reason why we consider temporal dummy variables to detect years with significant changes in the rates of DERRAMA. The dummy variables for 2003 and 2007 are statistically significant and have a positive sign. Eliminating the dummy variables one by one when they were statistically non significant, we end up with the dummy variable for 2003, year corresponding to the first decision on rates by executives elected in 2001.

TABLE 12. DEPENDENT VARIABLE: RATE\_DERRAMA (2000-2007)

Variables	OLS with fixed effects			Spatial autoregressive models			
	OLS With Spatial Effects	OLS with Spatial and Temporal Fixed Effects	OLS with Spatial Fixed Effects and Temporal dummies	Without Fixed effects	With Spatial Fixed Effects	With Temporal Fixed Effects	With Temporal and Spatial Fixed Effects
Constant	5.2643 (3.0639)	6.7459 (3.6241)	6.2118 (3.4765)	2.6955 (2.1808)	—	—	—
ELECT	-0.1251 (-1.8971)	—	—	-0.1214 (-0.9655)	-0.1284 (-2.1227)	-0.2271 (-1.1871)	-0.1339 (-3.0855)
AV_RATE	0.1284 (2.9815)	0.1215 (2.7814)	0.1215 (2.7814)	0.6916 (26.5588)	0.1323 (3.3081)	0.6980 (27.0095)	0.1322 (3.3265)
TRANSF	-0.0014 (-2.1650)	-0.0022 (-3.1309)	-0.0022 (-3.1309)	-0.0018 (-4.1121)	-0.0015 (-2.4512)	-0.0020 (-4.4800)	-0.0009 (-1.5406)
INCOME	-5.21E-05 (-0.7045)	-0.0003 (-2.4201)	-0.0003 (-2.4201)	0.0006 (11.1298)	-5.2E-05 (-0.8015)	0.0006 (11.5941)	8.8E-05 (1.4331)
POP_DENS	-0.0003 (-0.2591)	-0.0002 (-0.1949)	-0.0002 (-0.1949)	-0.0004 (-4.2244)	-0.0004 (-0.3692)	-0.0004 (-4.0361)	-0.0003 (-0.2641)
POP14	-15.8317 (-1.8900)	-13.9882 (-1.6323)	-13.9882 (-1.6323)	-11.6827 (-2.1473)	-13.1517 (-2.1340)	-11.9100 (-2.2097)	-12.5864 (-2.0486)
POP75	23.5505 (2.2888)	22.3200 (1.9935)	22.3200 (1.9935)	-13.6083 (-2.7702)	15.4829 (1.5768)	-13.3216 (-2.7271)	8.0699 (0.8578)
D1	—	—	0.1509 (0.9953)	—	—	—	—
D2	—	—	0.2750 (1.3625)	—	—	—	—
D3	—	—	0.7574 (3.1008)	—	—	—	—
D4	—	—	0.7225 (2.5814)	—	—	—	—
D5	—	—	0.7502 (2.3401)	—	—	—	—
D6	—	—	0.7464 (2.0208)	—	—	—	—
D7	—	—	0.8708 (2.1691)	—	—	—	—
Spatial Autocorrelation	—	—	—	-0.2860 (-7.5414)	-0.0160 (-0.4468)	-0.3050 (-8.0251)	-0.0160 (-0.4469)
R <sup>2</sup>	90.98%	91.04%	91.04%	37.54%	90.98%	37.45%	90.94%
Adjusted R <sup>2</sup>	89.66%	89.7%	89.7%	37.35%	89.66%	37.06%	89.58%

The estimated coefficient of ELECT is statistically significant and has the expected sign only in the spatial autoregressive model with spatial fixed effects or both spatial and temporal fixed effects. The estimated coefficient of AV\_RATE is statistically significant and has the expected sign, providing evidence of fiscal competition among municipalities.

The estimates for the period 2008-2009 show evidence of spatial autocorrelation when we do not consider spatial fixed effects. The coefficient of AV\_RATE is statically significant and its estimate has the correct sign only for the OLS model without fixed effects. In the spatial autoregressive model, the significance of the spatial autoregressive coefficient

also makes evidence of fiscal competition among municipalities. Nevertheless, Fiscal competition is not evident in the models with spatial fixed effects as they seem to be assimilated by municipal specificities.

## 5. CONCLUSIONS

In this paper we investigated if there is strategic interaction among municipal executives when they set rates of municipal taxes. To answer these questions we gathered empirical evidence on the rates of municipal taxes for 278 municipalities of Mainland Portugal for the period 2000-2009.

TABLE 13. DEPENDENT VARIABLE: RATE\_DERRAMA (2008-2009)

Variables	OLS			Spatial autoregressive models	
	Without fixed effects	With spatial fixed effects	With spatial and temporal fixed effects	Without fixed effects	With spatial fixed effects
Constant	9,8469 (6,9697)	4,1051 (2,0536)	4,1072 (2,0536)	0,6288 (1,3690)	—
ELECT	-0,0873 (-0,5159)	0,0040 (0,0792)	—	0,1196 (1,1914)	0,0288 (0,8531)
AV_RATE	0,6197 (20,5068)	0,0029 (0,4464)	0,0029 (0,4464)	0,0282 (1,8530)	0,0043 (0,9861)
TRANSF	-0,0034 (-6,6406)	-0,0002 (-0,2218)	-0,0002 (-0,2218)	-0,0003 (-2,3637)	-0,0005 (-0,9326)
INCOME	6,5E-05 (1,3148)	-9,49E-05 (-1,0950)	-9,49E-05 (-1,0950)	0,0001 (7,0587)	7E-05 (1,1223)
POP_DENS	0,0001 (1,0754)	-0,0001 (-0,1964)	-0,0001 (-0,1964)	-6E-05 (-1,4346)	-0,0001 (-0,2586)
POP14	-31,6846 (-4,9777)	-9,7017 (-1,2245)	-9,7017 (-1,2245)	-2,2631 (-1,0180)	-3,4245 (-1,2392)
POP75	-24,9757 (-4,3440)	-12,3519 (-1,2611)	-12,3519 (-1,2611)	-3,3702 (-2,0715)	-8,3915 (-1,2840)
Spatial autocorrelation	—	—	—	0,3570 (6,0502)	-0,0570 (-0,7866)
R <sup>2</sup>	31,86%	96,58%	96,58%	37,15%	96,57%
Adjusted R <sup>2</sup>	31,64%	93%	93%	36,35%	92,98%

We studied separately the rates of three major municipal taxes [rates of income tax (IRS), rates of property tax (IMI) and rates of municipal business tax (DERRAMA)]. For rate of income tax (IRS) we used data for 2009. For rates of property tax (CA) we used in our estimates panel data for the period 2000-2003. For rates of property tax (IMI) we used in our estimates panel data for the periods 2004-2007 and 2008-2009. For rates of municipal business tax (DERRAMA) we also used in our estimates panel data for the period 2004-2009.

A first question in our research was to know if there signs of fiscal competition among Portuguese municipalities? To answer this research question we have constructed a model where the rate of municipal tax is the dependent variable. The explanatory variables capture the influence of fiscal competition among municipalities, elections, per capita transfers from central government, per capita income; population density and costs. In the estimation of the equations for RATE\_IRS we have used spatial autoregressive methods: general spatial model (adjustment SAC); mixed autoregressive-regressive model (adjustment SAR); and spatial errors model (adjustment SEM). For the other municipal taxes we have used OLS (with and without fixed effects) and spatial autoregressive models (with and without fixed effects). According to the results obtained in this research there is a strategic interaction among municipalities when deciding on the rate of IRS that is fiscal revenue for the municipality. For property tax (CA) the empirical evidence is not conclusive because when we consider spatial fixed

effects the coefficients of the variable that captures fiscal competition is not statistically significant. For property tax (IMI), both for non-evaluated and evaluated urban property, the empirical evidence is that there is fiscal competition among municipalities when the period 2004-2007 is considered. The same result is obtained for evaluated urban property in the period 2008-2009. However, for non evaluated urban property the results are not conclusive in this period of 2008-2009. For municipal business tax (DERRAMA) we also find evidence of fiscal competition for the period 2000-2007, as well as for the period 2008-2009.

Despite low fiscal competences of Portuguese municipalities, our results do not disclaim, in general, the existence of strategic interaction among municipalities when choosing rates of local taxes. Most estimated coefficients for strategic interaction have similar magnitude of the estimated coefficients in other empirical studies for other countries.

A second research question is to determine in which taxes are Portuguese municipalities more likely to engage in fiscal competition? Theoretical expectations would say that fiscal competition should be stronger on taxes where resources are more mobile (municipal business tax) or where electoral perception is stronger (income tax). In general, and with the exception of *Contribuição Autárquica* (CA), the evidence on municipal fiscal competition is not substantially different by type of taxes, which may be explained by the fact that it's a subject municipalities are recently introducing in their political agenda.

Although with some differences by type of tax and period of analysis, it is important to highlight the influence of political-business cycle management when municipal executives set the rates of municipal taxes.

Further research needs to be done. First, in this paper we do not test the yardstick hypothesis. To test the yardstick hypothesis we need to consider more political variables to try to separate strategic interaction among municipalities when they compete for mobile resources from strategic interaction determined by the need to keep electoral majorities in an environment where voters compare rates in different jurisdictions. Second, given the instability of some empirical results, there is a need to consider other characteristics of the jurisdictions in our estimates. Third, we are using data for a period where strategic interaction concerning rates of municipal taxes is taking its first steps. Therefore, our estimates may be influenced by the small amplitude the rate variable. To use percentage of variation in rates instead of rates is a development we have to consider in future research.

#### BIBLIOGRAPHY

- Allers, Maarten A. and J. Paul Elhorst (2005), "Tax Mimicking and Yardstick Competition among Governments in Netherlands", *International Tax and Public Finance*, 12, 493-513.
- Anselin, Luc (1985), *Spatial Econometrics*, University of Texas at Dallas, School of Social Sciences.
- Besley, T. and A. Case (1995), "Incumbent Behavior: Vote Seeking, Tax Setting and Yardstick Competition", *American Economic Review*, 85(1), 25-45.
- Bordignon, Massimo, Floriana Cerniglia and Federico Revelli (2003), "Property tax rates and electoral behaviour in Italian Cities", *Journal of Urban Economics*, N.º 54, 199-217.
- Bosch, Núria and Albert Solé-Ollé (2007), "Yardstick Competition and The Political Costs of Raising Taxes: An Empirical Analysis of Spanish Municipalities", *International Tax and Public Finance*, Vol. 14, N.º 1, 71-92.
- Brueckner, J. K (2003), "Strategic Interaction among Governments: An Overview of Empirical Studies", *International Regional Science Review*, 26(2), pp. 175-188.
- Case, A. C., H. S. Rosen and J. R. Nines (1993), "Budget Spillovers and Fiscal Policy Interdependences: Evidence From the States", *Journal of Public Economics*, 52(3), 285-307.
- Elhorst, J. Paul and Sandy Fréret (2009), "Evidence of Political Yardstick Competition in France Using a Two Regime Spatial Durbin Model with Fixed Effects", *Journal of Regional Science*, vol. 49, Issue 5, pp. 931-951.
- Fiva, John H. and Jorn Rattso (2007), "Local Choice of Property Taxation: Evidence from Norway", *Public Choice*, Vol. 132, 457-470.
- LeSage, James P. (1999), *The Theory and Practice of Spatial Econometrics*, University of Toledo, Department of Economics.
- Kangasharju, Aki, Antti Moisio, Emmanuelle Reulier and Yvon Rocaboy (2006), "Tax Competition among Municipalities in Finland", *Urban Public Economics Review*, No. 005, 12-23.
- Revelli, Federico (2002), "Local Taxes, National Politics and Spatial Interactions in English District Election Results", *European Journal of Political Economy*, vol. 18, 281-299.
- Salmon P. (1987), "Decentralization as an Incentive Scheme", *Oxford Review of Economic Policy*, 3, 24-43.
- Solé-Ollé, A. (2003), "Electoral accountability and tax Mimicking: The Effects of Electoral Margins, Coalition Government, and Ideology", *European Journal of Political Economy*, Vol. 19, 685-713.
- Vermeir, J. and B. Heyndels (2006), "Tax Policy and Yardstick Voting in Flemish Municipal Elections", *Applied Economics*, vol. 38, 2285-2297.

#### LEGISLATTON

- Lei n.º 1/1979 de 2 de Janeiro – Lei das Finanças Locais.  
 Lei n.º 1/1987 de 6 de Janeiro – Lei das Finanças Locais.  
 Lei n.º 42/1998, de 6 de Agosto – Lei das Finanças Locais.  
 Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro – Lei das finanças Locais.

# AUTO-SUSTENTABILIDADE DAS POLÍTICAS LOCAIS E DE COESÃO TERRITORIAL. ANÁLISE DAS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES NO SISTEMA DE PEREQUAÇÃO FINANCEIRA

SELF SUSTAINABILITY OF LOCAL POLITICAL AND TERRITORIAL COHESION.  
ANALYSIS OF THE MAJOR CHANGES IN THE SYSTEM OF FINANCIAL EQUALIZATION

**Helena Curto**

Universidade Autónoma de Lisboa, Portugal

**Álvaro Dias**

Universidade Autónoma de Lisboa, Portugal

## RESUMO/ABSTRACT

Em Portugal, a perequação financeira sofreu em termos normativos diversos ajustamentos nos últimos 30 anos no sentido de corrigir as assimetrias regionais. Assente em critérios de distribuição que visam assegurar um mínimo de recursos financeiros igualmente a todos os municípios, a função redistributiva de recursos públicos entre o Estado Central e os municípios tem sido objecto de alterações continuadas, nem sempre alcançando os seus objectivos.

Neste artigo apresentamos uma abordagem às principais alterações do sistema perequativo, relacionando a aplicação dos respectivos indicadores e critérios com os resultados obtidos em termos de finanças locais, na procura de elementos capazes de responder a preocupações de auto-sustentabilidade das políticas locais e de coesão territorial.

Palavras-chave: critérios de distribuição, finanças locais, perequação financeira.

*Códigos JEL: G00; H23; H71; H72*

## 1. INTRODUÇÃO

Em termos conceptuais, Hoffmann-Martinot (1992: 96) refere que a perequação financeira está essencialmente conectada com a correcção de um sistema inicial de divisão de recursos financeiros entre diferentes níveis de administração pública e, segundo Hertzog (1991: 58), mediante a

In Portugal, the financial equalization had several adjustments on regulatory policy over the last 30 years to correct regional disparities. Distribution criteria are seek to ensure a minimum of financial resources to all municipalities, the redistributive function of public resources between the central state and the municipalities has been subject to continuous change, not always achieving its objectives.

This paper presents an analysis approach of the major equalization system changes, relating the application of its criteria and indicators with results obtained in local finances, seeking responses to self-sustainability concerns of local policies and territorial cohesion.

Keywords: distribution criteria, local finances, financial equalization.

*JEL Codes: G00; H23; H71; H72*

redistribuição de meios em função inversa à respectiva capacidade financeira.

Em termos normativos, a perequação financeira centra-se na análise da distribuição de recursos financeiros entre o Estado e as autarquias locais, como forma de prosseguir o equilíbrio de recursos financeiros entre os diferentes níveis administrativos – a perequação vertical – e, simulta-

neamente, o equilíbrio da redistribuição desses recursos entre diferentes categorias de autarquias locais – a perequação horizontal –, com objectivos de promoção da equidade territorial e de eficiência na afectação de recursos económico-financeiros locais.

A perequação vertical está intimamente relacionada com a delimitação de competências entre o Estado Central e o Poder Local, havendo que definir, segundo Dray (1995: 122), objectivos, pressupostos, requisitos, condicionantes, recursos e poderes para aquela. A perequação horizontal justifica-se mais pela necessidade de ajustes financeiros à distribuição de recursos dinamizadores ou geradores de riqueza por parte dos mecanismos do mercado. Nesse sentido, aceita-se a afirmação de Debbasch (1976: 202) de que a expansão da solidariedade nacional e a intervenção do Estado na economia puseram em evidência que a democracia leve, nos nossos dias, a uma repartição equitativa (perequação) dos recursos.

Para além de corresponder a um instituto financeiro, a perequação financeira assume-se como a expressão de um verdadeiro princípio de consagração constitucional – o princípio da solidariedade entre os entes públicos territoriais, que fortalece o princípio da unidade do Estado. É o próprio princípio da solidariedade entre os entes públicos territoriais que nos reconduz ao conceito de perequação horizontal, pelo qual há lugar à transferência de recursos financeiros dos municípios com maior capacidade fiscal para os económica e socialmente mais carenciados. Assim, a desigualdade entre autarquias também pode ser combatida pela solidariedade obtida por recurso a técnicas de perequação horizontal cujas fórmulas, apesar de conhecidas para conciliar a solidariedade e a concorrência entre autarquias, correspondem a uma distribuição de recursos financeiros de êxito relativo quanto aos objectivos que visam atingir, tendo, provavelmente, como refere Carvalho (1996: 152), contribuído mais para sustentar as assimetrias, do que para promover o desenvolvimento equilibrado do território.

A nossa Constituição, no art. 6.º, n.º 1, depois de definir o Estado português como unitário, estabelece que este respeita, na sua organização, os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública, explicitando, seguidamente, no seu art. 238.º, n.º 2, que o regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias locais e a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau. Também nesse sentido, a Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, que regula o regime financeiro dos municípios e das freguesias, determina, expressamente no art. 4.º, n.º 4, que estas entidades locais estão sujeitas aos princípios da estabilidade orçamental, da solidariedade recíproca entre níveis de administração e da transparência orçamental.

Decorrente do princípio constitucional da unidade de Estado, tal repartição de recursos é competência do Estado que, através da perequação financeira, deve assegurar a justa repartição dos recursos financeiros entre os diferentes

níveis de administração. Este assunto tem merecido recomendações de autores vários, designadamente ao nível das transferências intergovernamentais por Baleiras (2005a: 5-74). Estudos sobre a partilha das competências financeiras entre os diferentes níveis de administração e, conseqüentemente, dos recursos financeiros locais, põem em destaque o modo como as leis de finanças locais potenciam e legitimam os recursos financeiros locais no âmbito dos poderes municipais, sem contudo alterarem no essencial o sistema de financiamento dos municípios, como o refere Baleiras (2005b: 686).

Entendemos, na sequência, que a perequação financeira corresponde a um dever baseado em imposições constitucionais, pelo qual os entes financeiramente mais capazes devem auxiliar os financeiramente menos favorecidos, numa discriminação positiva, com o objectivo, não necessariamente de atingir uma total igualização financeira, mas de reduzir as assimetrias de desenvolvimento existentes no território nacional e colocá-los, a todos, em situação financeiramente equivalente.

Assim, embora a perequação financeira constitua um tema com elevado interesse científico e com relevância prática incontornável, apresenta-se ainda segundo Rocha (2007: 41-77) com contornos algo difusos, em grande parte devido à ausência de estudos sistemáticos genéricos que o tenham por objecto.

Ora, é tomando por base tal desiderato que se nos coloca o desafio de analisar como os indicadores e critérios dessa perequação evoluíram em sede de transferências financeiras incondicionadas do Estado para os municípios e, simultaneamente, confrontar os correspondentes normativos com o resultado da sua aplicação, não só no plano teórico mas também, e sobretudo, em termos de efeitos da distribuição dos recursos públicos. Procura-se desse modo enquadrar a questão da dependência dos municípios das transferências do Orçamento do Estado, que assume importância considerável não só do ponto de vista dos montantes envolvidos mas também na perspectiva da sua natureza, designadamente no que respeita à repartição de recursos públicos, a qual deve ser feita segundo Antunes (1987: 113) por critérios definidos na lei no sentido de traduzirem as necessidades de despesas ou o potencial fiscal.

Este estudo analisa a perequação financeira numa perspectiva evolutiva, no sentido de apoiar o melhor entendimento dos resultados decorrentes das alterações normativas integradas no regime financeiro das autarquias locais que, pautado no quadro de autonomia financeira reconhecida aos municípios na Constituição Portuguesa de 1976 (revisita nos anos de 1982, 1987, 1992, 1997, 2001, 2004 e 2005, Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de Agosto, em resultado da entrada de Portugal para a Comunidade Europeia e das transformações registadas, tanto em termos nacionais como internacionais) e está em consonância com a Carta Europeia de Autonomia Local, aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 13 de Julho, e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 58/90, de 23 de Outubro. O regime financeiro das autarquias locais

encontra-se regulado na Lei das Finanças Locais (LFL) – **Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro**, revista sucessivamente pelo **Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de Março**, **Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro**, alterada pelos arts. 12.º e 13.º da Lei n.º 2/92, de 9 de Março, e pelo Decreto-Lei n.º 37/93, de 13 de Fevereiro, **Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto**, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 87-B/98, 3-B/2008, 15/2001, 94/2001, de 31 de Dezembro, 4 de Abril, 5 de Junho, 20 de Agosto, respectivamente, e, ainda, pela Lei Orgânica 2/2002, de 28 de Agosto, **Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro**, alterada pelas Leis n.ºs 22-A/2007 e 67-A/2007, de 29 de Junho e de 31 de Dezembro, respectivamente.

## 2. PARTE EXPERIMENTAL

Na teoria económica, sobre a problemática das transferências de recursos financeiros da administração central para as administrações regionais e locais são habitualmente considerados, como o referem Anderson (1994) e Dahlby (1994: 657-672), três objectivos que justificam as transferências intergovernamentais:

- Equilíbrio financeiro vertical, no sentido de estabelecer o equilíbrio entre competências e recursos por nível de administração, visando a partilha de receitas (*revenue sharing*) que se impõe em resultado da administração central arrecadar mais receitas do que as respectivas competências, o inverso ocorrendo com a administração local;
- Equilíbrio financeiro horizontal (*fiscal equalization*), destinando-se a redistribuir recursos para as entidades da administração local mais carenciadas, tendo presentes preocupações de equidade territorial;
- Questões de eficiência na afectação de recursos locais, traduzindo-se por subvenções específicas a entidades da administração local que forneçam bens que gerem externalidades interjurisdicionais (*spillovers*).

Em sede de dependência da administração local face à central, as transferências financeiras podem, para além da sua importância relativa nos orçamentos locais, ser analisadas nas restrições que impõem ao nível das decisões de afectação de recursos financeiros locais, ou seja, da despesa pública local. Diferenciando-se assim segundo Bravo (2000) e Martins (2001: 77-78) três tipos de transferências:

- As que não apresentam qualquer relação com a despesa, designadas na literatura como gerais ou *block grants*, na terminologia anglo-saxónica, são normalmente apuradas tendo em conta determinados critérios, indicadores das necessidades de despesa local, bem como princípios de equilíbrio horizontal entre autarquias do mesmo nível, e equilíbrio vertical, procurando adequar o financiamento às diferentes responsabilidades de cada nível de administração. Integram este tipo de transferências o Fundo Geral Municipal (FGM) e o Fundo de Coesão Municipal (FCM) previstos como instrumentos perequativos na Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro;
- As que consubstanciam receitas consignadas, isto é, afectas obrigatoriamente a determinadas despesas. Es-

tão neste grupo as transferências financeiras processadas ao abrigo das diferentes leis de finanças locais, no âmbito da cooperação técnica e financeira entre a Administração Central e a Administração Local;

- As transferências específicas, também elas consignadas, com vista a garantir um nível mínimo de provisão de determinado bem ou serviço público em todo o território nacional (*matching grants*). É o caso do Fundo de Base Municipal (FBM), considerado na perequação financeira prevista na alteração introduzida à Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, pela Lei n.º 94/2001, de 20 de Agosto.

Segundo Guengant (1993: 835-848) a importância relativa da equidade *versus* eficiência depende do grau de mobilidade dos agentes económicos e, em perfeita mobilidade destes, são essencialmente razões de eficiência que justificam as transferências do Poder Central para o Poder Local.

De facto, a existência de desigualdades fiscais territoriais, entendidas como diferenças na capitação da base de incidência dos impostos locais de município para município corresponde a uma situação de desequilíbrio que seria neutralizada no médio prazo por migrações para regiões mais favorecidas. Porém, como a hipótese de mobilidade perfeita dos agentes se revela pouco realista, a justificação das transferências da administração central para a administração local ganha importância no respeitante aos critérios de equidade territorial.

Ganha assim força o sistema de equilíbrio financeiro em que o objectivo central das transferências é o de atenuar as disparidades fiscais entre municípios (equilíbrio horizontal), que podem advir de disparidades nos custos de fornecimento de bens e serviços locais e de desigualdades de acesso a recursos, considerando igualmente presentes os objectivos de partilha de recursos e de eficiência na afectação.

Para Carvalho (1996: 148), no caso português, os grandes desníveis de desenvolvimento intermunicipal, podendo ser agravados pela concorrência, não parecem colocar em causa a coesão nacional mas constituem um factor de injustiça relativa, gerador de instabilidade social que justifica plenamente a intervenção do Estado para corrigir os efeitos perversos da descentralização através de mecanismos de perequação financeira.

A efectividade destes mecanismos em termos de auto-sustentabilidade das políticas locais e da própria coesão territorial enquadra-se então na vertente da sustentabilidade das finanças públicas e da política orçamental, pontos centrais do Tratado de Maastricht, patentes nas linhas mestras do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) no que às finanças locais respeita, correspondendo assim a uma perspectiva da capacidade de obtenção de recursos financeiros que permitam cobrir os custos dos bens e serviços fornecidos a nível municipal que, a não observar-se, contribuirá para um endividamento insustentável, com efeitos perversos ao nível das gerações vindouras, como o refere Pereira (2007: 475) e Montalvo (2008a: 160) e Montalvo (2008b: 453-454).

### 3. INDICADORES

Em termos de perequação financeira, a consistência de uma LFL depende fundamentalmente da escolha dos indicadores adequados e da sua fiabilidade à realidade e aos objectivos defendidos por essa lei, num processo de determinação das transferências financeiras para as autarquias que melhor promovam tais objectivos.

Para o efeito, tais indicadores devem ser perceptíveis no seu objectivo, compreendidos pelos seus utilizadores, sejam da administração local autárquica ou da administração central, e estarem adequados à realidade que pretendem representar.

Por este motivo, a utilização regular dos indicadores, para além da indispensável publicação e divulgação, deve ser assegurada por um período de tempo mínimo, sob pena de prejudicar o seu entendimento quanto à sua aderência à realidade que pretendem representar e aos objectivos que visam promover.

Entre nós, as cinco leis de finanças locais não têm sido muito coerentes em termos de alguns dos seus indicadores mais relevantes. Constitui exemplo desta situação o facto do indicador da população em 2001 para os municípios ser o obtido a partir das estimativas de 1999 do Instituto Nacional de Estatística (INE) sobre a população residente enquanto o mesmo indicador para as freguesias, autarquias da mesma área de actuação dos municípios, corresponde ao dos Censos de 1991, o que cria uma certa desigualdade entre os resultados da sua aplicação.

Outro exemplo de falta de sistematização pode ser retirado do indicador da área de 2001. No que diz respeito aos municípios este indicador foi fornecido pelo Instituto Português de Cartografia, referente a dados de 1992, enquanto o usado para as freguesias foi o fornecido pela Direcção-Geral do Ambiente, referente a dados de 1996.

Ora à semelhança de critérios que integram variáveis relacionadas com a dimensão das autarquias locais em esquemas de redistribuição das receitas fiscais por estas, comum à maioria dos países da União Europeia, os indicadores antes referidos, população e área, apresentam-se com maior peso nos critérios de distribuição de fundos segundo Dexia Editions (2004), provocando consequentemente alterações significativas no cálculo das transferências do Orçamento do Estado para as autarquias locais.

Não obstante, em termos globais, considera-se positiva a evolução dos indicadores ao longo da aplicação das cinco LFL.

Em primeiro lugar, porque o processo de recolha da informação evoluiu da utilização de diferentes fontes de informação sobre uma dada variável para a sua centralização em serviços oficiais especializados, com impacto directo ao nível da sua credibilização, principalmente quando são divulgadas as metodologias de recolha e tratamento da informação. É o caso, por exemplo, dos indicadores utilizados para a determinação dos índices de

carências, sempre presentes na redistribuição de recursos entre o Estado e os municípios, mas infelizmente ainda algo complexos, o que dificulta a sua rápida compreensão.

Igualmente, os índices utilizados para efeitos de determinação da perequação vertical ou da perequação horizontal evoluem de formulações na base de previsões para a de valores verificados, como é o caso de despesas e de receitas previstas em orçamentos do Estado, as primeiras usadas nas duas primeiras leis de finanças locais e as segundas na terceira LFL, nesta relativamente ao indicador do imposto sobre o valor acrescentado (IVA). Situação claramente ultrapassada nas duas últimas LFL pela consideração dos valores dos impostos sobre os rendimentos (IRS e IRC) e sobre o IVA na base de cálculo da participação dos municípios nos impostos do Estado.

A análise das cinco leis de finanças locais, que regularam o regime financeiro dos municípios desde 1979, permite, como se expressa na Tabela 1, identificar cinco grandes categorias de indicadores utilizados nos critérios de distribuição das transferências da participação dos municípios nos impostos do Estado.

A primeira respeita ao indicador população que ocupou sempre um peso importante na distribuição, este justificado pela forte correlação que apresenta relativamente ao fornecimento de bens e serviços públicos.

Tendo em conta a Nomenclatura para a delimitação das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUTS), definida no Decreto-Lei n.º 46/89, de 15 de Fevereiro, alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 317/99, de 11 de Agosto, e 244/2002, de 5 de Novembro, e adoptando para efeitos do presente estudo a classificação constante deste último diploma no que refere a NUTS II, verifica-se que o indicador população beneficia naturalmente as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, bem como a NUTS II Centro.

Numa segunda categoria, o indicador território é o que assume maior importância depois da população. Esta situação explica-se pelo facto de os encargos resultantes da dispersão de infra-estruturas e de população serem habitualmente maiores, o contrário se verificando em áreas com maior densidade populacional. Este indicador território beneficia os municípios do interior, com índices de altimetria e de orografia mais elevados, e os do sul, com especial impacto para os municípios da NUTS II Alentejo, em razão das suas áreas de actuação.

Os indicadores de receita, inicialmente com um peso relativamente baixo, sofreram oscilações significativas ao longo das diversas LFL. A sua relevância ao nível dos critérios de distribuição resulta do facto de, pelo menos teoricamente, poderem beneficiar os municípios com menor capacidade de gerar receitas. No entanto, a distribuição dos fundos com base neste indicador beneficiou sobretudo os municípios com maiores recursos, aumentando assim as assimetrias. Tal facto deixa de ter expressão real na quarta e, sobretudo, na actual LFL, através do FCM.

QUADRO 1. CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DOS FUNDOS MUNICIPAIS (%)

Indicadores		L1/79 FEF	DL98/84 FEF	L1/87 FEF	L2/92 <sup>1</sup> FEF	L42/98 FGM <sup>2</sup> (79FEF)	L94/2001 <sup>3</sup> FGM (67FEF)	L2/2007 FGM (12,65FEF)
População	Habitantes	35	45	45				
	Hab/Pond+Dormidas				40	35(27)	40(27)	
	Hab/PondM <sup>4</sup> +Dormidas							65(8,2)
	Emigração		3					
	Alojamentos			5				
	População Jovem				5	5(4)	5(3)	
Total		35	48	50	45	40(31)	45(30)	65(8,2)
Território	Área	15	10	10				
	Área/Altimetria+Rede Natura/Área protegida							30(3,8)
	Orografia		5					
	Área/Altimetria				15	30(24)	30(20)	
	Grau de acessibilidade				5			
Total		15	15	10	20	30(24)	30(20)	30(3,8)
Receita	Cap impostos directos		15	10				
	Ind. Compensação fiscal				5			
	IRS Cobrado					10(8)	10(7)	
Total			15	10	5	10(8)	10(7)	
Despesa	Carências <sup>5</sup>	35						
	Turismo		2					
	Desenvolv. Económico		10	5				
	Rede Viária		10	10	10			
Total		35	22	15	10			
Outros	Igual para Todos		5	10	15	5(4)		5(0,6)
	N.º Freguesias	15	5	5	5	15(12)	15(10)	
Total		15	10	15	20	20(16)	15(10)	5(0,6)
N.º de indicadores		4	10	8	8	6	5	3
Fundo Basel Municipal (FBM)							4,5(15)	
Fundo de Coesão Mun. (FCM)						6,5(21)	5,5(18)	(12,65) <sup>6</sup>
Fundo Social Mun. (FSM)								F(C) <sup>7</sup>
Participação variável de IRS								5(5,2)

<sup>1</sup> Alteração à Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro.<sup>2</sup> Fundo Geral Municipal.<sup>3</sup> Alteração à Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto.<sup>4</sup> Ponderadores marginais.<sup>5</sup> Indicador composto construído em função do consumo não industrial de electricidade por habitante, consumo de água canalizada por habitante, habitação – esgotos, rede viária municipal, número de crianças de idade inferior a 6 anos, número de adultos de idade superior a 65 anos e número de médicos residentes por habitante.<sup>6</sup> Percentagem do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF). Corresponde a  $50\% * 25,3\% * (IRS + IRC + IVA/3)$ .<sup>7</sup> Função da transferência de novas competências.

O quarto grupo de indicadores, alusivos à despesa dos municípios, está directamente relacionado com as necessidades dos municípios e das populações. Trata-se de indicadores que têm vindo a diminuir de peso na perequação financeira, tendo inclusivamente desaparecido nas últimas leis de finanças locais, o que nos parece, aliás, bem, na medida em que,

independentemente das questões relacionadas com o seu reporte a montantes previstos ou a montantes pagos, sempre provocaram um impacto negativo na distribuição de recursos, em virtude de dependerem das políticas de orçamentação, na primeira situação, e por poderem não incluir os encargos assumidos e não pagos a terceiros, no último caso.

O último grupo de indicadores, designado por “outros”, contém os que não se enquadram em nenhum dos grupos anteriores: o indicador “igual para todos” e o indicador “número de freguesias”. Enquanto o primeiro, “igual para todos”, serve para canalizar verbas mínimas para todos os municípios, beneficiando essencialmente os pequenos municípios, o segundo, “número de freguesias” perdeu, entendemos, pertinência, a partir do momento em que a redistribuição de recursos públicos para as freguesias deixou de ser feita através dos municípios. Somente não considerado na LFL em vigor, o indicador “número de freguesias” beneficiava maioritariamente os municípios do Norte.

#### 4. CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO

Na procura sistemática de uma solução redistributiva mais equitativa e justa, que promova a diminuição de assimetrias entre o litoral e o interior e apoie o desenvolvimento económico do País, os critérios redistributivos dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias têm sofrido várias alterações nos últimos 30 anos.

Sobre a distribuição de recursos, através do FEF, do FGM, do FSM, do FBM e da parcela variável de IRS apresenta-se o peso assumido pelos respectivos critérios na Tabela 1, o qual permite colocar em confronto as linhas condutoras da repartição da participação dos municípios nos impostos do Estado no período de 1979 a 2009. Com vista a apoiar a comparação das diferentes perequações financeiras, decorrentes do quadro normativo, faz-se nela constar, entre parênteses, a conversão dos pesos de cada critério em função do FEF inicialmente considerado nas três primeiras leis de finanças locais.

Da sua análise parece realçar a tendência para a diminuição do número de indicadores dos critérios de distribuição de verbas através dos fundos municipais, o que não corresponde à realidade, na medida em que tal só se aplica, para as duas últimas LFL, à distribuição de uma das suas parcelas, a do FGM. Por motivos de simplificação, não se procede à desagregação dos indicadores considerados nas LFL que vigoraram até 1998 para cálculo do FEF e entre 1998 e 2001 no cálculo do FGM e do FCM. É ainda de ter em conta a distribuição de fundos através do FSM e da participação variável no IRS, criados com a aprovação da actual LFL.

Portanto, a diminuição, em termos do número de indicadores dos critérios de distribuição de recursos públicos, não é real. O que no nosso entender ocorre é uma alteração da filosofia redistributiva a partir da quarta LFL e, principalmente, na que se encontra em vigor. No que à solidariedade intermunicipal respeita, estas LFL posicionam, através do FCM, os municípios com maior capacidade de gerar recursos fiscais na categoria de contribuintes líquidos, conceito que tem subjacente a ideia de prescindirem de forma obrigatória, através de critérios integrados na perequação financeira das transferências municipais, de parte dos seus impostos locais para os municípios com menor capacidade de gerarem tais recursos.

A repartição dos recursos públicos como factor essencial ao regime democrático visa então dotar de autonomia financeira o Poder Local e garantir a distribuição equitativa dos recursos públicos, o que por sua vez requer a procura de um sistema de redistribuição dos recursos públicos justo, valores estes que entendemos terem norteados as diferentes LFL, aprovadas com base nos princípios estabelecidos na Constituição de 1976. Exemplo disso é o art. 5.º da Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro, que, ao fixar as receitas fiscais dos municípios, as divide nas seguintes três categorias: receita fiscal que incide directamente sobre o rendimento gerado pelo município, participação nos impostos directos então cobrados no País e FEF.

A participação nos impostos directos então cobrados no País (fixada num montante não inferior a 18% do total das previsões de cobrança do imposto profissional, do imposto complementar, da contribuição industrial, do imposto sobre a aplicação de capitais, do imposto sobre sucessões e doações e da sisa) era distribuída pelos municípios da seguinte forma: 50% na razão directa da população (n.º de eleitores), 10% na razão directa da área e 40% na razão directa da capitação dos impostos directos cobrados ao nível dos municípios. Esta repartição encontra-se consagrada no n.º 1 do art. 9.º da Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro.

Pretendia-se que as receitas assim atribuídas cobrissem as despesas correntes, em especial as do pessoal, aceitando-se como normal que as despesas correntes estivessem associadas ao nível de actividade económica. Estes dois primeiros tipos de receitas serviam, assim, para cobrir as despesas correntes calculadas para as autarquias, isto é, os impostos municipais adicionados aos 18% de participação nos impostos directos corresponderiam, em princípio, às suas despesas correntes.

As transferências incondicionadas, consubstanciadas no Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), destinando-se à cobertura das despesas de capital, eram calculadas a partir da dedução da parcela referida anteriormente aos 18% das despesas correntes e de capital do Orçamento do Estado e constituíam a participação dos municípios na soma das receitas fiscais.

Desta forma, quanto maiores fossem as despesas correntes municipais, menor seria a sua receita para despesas de capital, o que de algum modo servia como travão à expansão das despesas municipais, em especial das despesas com pessoal.

Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de Março, procede, nos seus arts. 5.º e seguintes, à redefinição das rubricas de despesa (corrente e capital) do Estado a partir das quais se calcula o montante do FEF e à alteração dos seus critérios de distribuição.

A Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro, não só reformula os critérios de repartição horizontal do FEF (arts. 9.º e 10.º) como ainda passa a calcular o montante global deste (art. 9.º), que corresponde à parcela de receitas mais significativa até então atribuída aos municípios portugueses, em função das previsões de crescimento anual do IVA.

A Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, quarta LFL, ao rever a Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro, para além de alterar substancialmente, pelos seus arts. 10.º a 15.º, os critérios redistributivos da participação dos municípios nos impostos do Estado, assenta a determinação do montante global das transferências financeiras em função de cobranças relativas ao ano n-2 dos impostos a partilhar (IRS, IRC e IVA) em termos de financiamento dos diferentes níveis de administração, técnica igualmente seguida pela Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro (arts. 19.º e seguintes).

No sentido de reforçar a autonomia municipal, este último diploma procede a uma diminuição do peso das transferências orçamentais do tipo FEF através da instituição do Fundo Social Municipal (FSM), a atribuir em função de novas competências a transferir para os municípios nas áreas da educação, saúde e acção social, e da partilha de uma parcela variável de 5% das receitas do IRS.

A evolução do quadro legal neste âmbito apresenta, para além de melhorias consideráveis ao nível da definição dos indicadores utilizados na base dos critérios de distribuição, alterações significativas nos próprios critérios de distribuição, bem como, e sobretudo, com a quarta LFL. Trata-se de uma mudança de filosofia na própria distribuição por estes operada, ao passar-se a considerar uma repartição bruta (a resultante da aplicação directa dos critérios) e, a partir desta, pela aplicação de crescimentos mínimos e máximos, ser calculada uma repartição final, que corresponde aos montantes efectivos das transferências financeiras processadas pelos orçamentos do Estado para os municípios.

Com a aplicação da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto (em vigor a 1 de Janeiro de 1999), e mesmo pela sua revisão em 2001, a aplicação destes crescimentos mínimos e máximos não é muito sentida nos municípios devido à providência assumida em assegurar a todos os municípios um crescimento mínimo, desde logo correspondente ao da taxa de inflação, para o efeito publicada anualmente no Orçamento do Estado. Para além do crescimento anual das transferências equivalente à taxa de inflação, assegura-se, para o ano de 1999, que a soma do FGM com o FCM seja, no mínimo igual ao valor do FEF de 1998, adicionado da participação no IVA turismo. Cria-se ainda um mecanismo adicional, ainda que transitório, de defesa do crescimento das transferências para os municípios com menos de 100 000 habitantes. Tais salvaguardas, adoptadas em resultado de pressões sentidas pelo Estado Central por parte dos municípios, em períodos de mudança, podem porém, segundo Pereira (2001), desvirtuar o sentido da lei, na medida em que conduzem à alteração objectiva dos resultados obtidos pela aplicação directa dos critérios de distribuição dos fundos municipais.

De certo modo estas providências expressam relações entre o Estado Central e o Poder Local que, revelando-se em todas as sociedades, de particular complexidade, processam-se em torno de vários níveis de articulação, que para Mozzicafreddo (1991: 21) tendem a agravar-se, em períodos de austeridade, com reflexos negativos ao nível do desenvolvimento local, principalmente tendo em conta novas

obrigações em sede de política orçamental, assumidas pelos participantes na União Económica e Monetária e vertidas no PEC. Estas obrigações, ao imporem limitações em termos de dívida pública, tendem segundo Antunes (2003: 97) a aumentar conflitos entre objectivos específicos das finanças públicas nacionais (estabilização macroeconómica e consolidação das contas públicas) e das finanças locais.

Consideramos ainda de destacar, no âmbito do regime de finanças locais em vigor, o papel dos critérios de distribuição do FGM que vão no sentido de privilegiar os municípios com mais população e, ainda que com menor peso, os municípios de maior dimensão geográfica, principalmente se tiverem mais de 70% de área reservada à Rede Natura e às Áreas Protegidas. Em contrapartida, o FCM parece agir no sentido de beneficiar somente os municípios cujos índices de capacidade fiscal e de desenvolvimento económico se encontrem aquém dos valores médios. E, enquanto a parcela de 5% do IRS privilegia, fundamentalmente, os municípios com maior capacidade fiscal, o FSM tem um papel residual e completamente dependente da capacidade de diálogo e de consensos que seja possível desenvolver com sucesso entre o Poder Central e o Poder Local.

## 5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Ao nível dos resultados procura-se reflectir sobre a natureza do relacionamento entre as transferências resultantes da perequação financeira, o financiamento municipal e a sustentabilidade financeira municipal, nos últimos 20 anos de Poder Local. Para tal seleccionaram-se um conjunto de variáveis da actividade financeira dos municípios portugueses que entendemos expressivas do tema em análise – totais de receitas municipais, fundos municipais, receitas próprias, endividamento de curto prazo, endividamento líquido, despesas com pessoal e despesas de investimento.

Para economia do presente estudo opta-se por ilustrar, na quase totalidade dos mapas constantes em Anexo, a evolução de tais variáveis somente através da variação apurada entre 1987 e 2007, com informação financeira disponibilizada pela Direcção-Geral das Autarquias Locais desagregada ao nível municipal e a variação dos resultados dos censos de 1981 e 2001 realizados pelo INE, salvaguardando-se assim a possibilidade de, futuramente, se poderem consolidar os resultados municipais ora em análise com os das freguesias, para as quais não existem estimativas anuais sobre a população.

As variações *per capita* das variáveis antes referidas são apresentadas em termos percentuais nos mapas com a divisão administrativa ao nível concelhio relativamente a fontes de financiamento municipal (Figuras 1 a 3), endividamento de curto prazo unicamente nos anos de 1995 e 2007 (Figura 4) e endividamento líquido em 2007 (Figura 5), bem como quanto às principais aplicações financeiras municipais (Figuras 6 e 7).

A divisão pelas classes, identificadas nestes mapas, teve em conta o método de intervalos naturais, fechados à direita

e abertos à esquerda, excepto na primeira classe, em que os intervalos são ambos considerados fechados. A classificação tem ainda presente as quebras naturais, através do método da optimização de Jenks (1967), o qual forma grupos homogéneos internamente e assegura a heterogeneidade entre classes, minimizando dentro de cada classe a variância.

Salvo excepções pontuais, o volume de recursos municipais *per capita* não cresceu mais no litoral nem em torno das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, ainda que nestas áreas se concentre, como consensualmente aceite, a maior capacidade de gerar recursos. As populações mais beneficiadas a este nível são as do norte e do interior do País.

Os critérios redistributivos subjacentes à perequação financeira conduziram a transferências de fundos com valores *per capita* diminutos em quase todo o litoral a norte da Península de Setúbal e na costa algarvia, cujos municípios surgem a este nível como os maiores perdedores, não obstante se integrem em áreas com maior capacidade de geração de receitas próprias.

Portanto, as regras de distribuição dos fundos municipais embora conduzam, principalmente a partir da quarta LFL, à transferência de recursos dos municípios com maior capacidade fiscal para os financeiramente mais fracos, tendem a criar novas situações de desigualdade de redistribuição da riqueza, quando analisadas em termos das populações servidas, o que em muito, cremos, fica a dever-se segundo Montalvo (2007: 603-611) ao facto de não ter sido possível inverter a tendência de abandono das zonas do interior do País para o litoral e, principalmente, para as áreas metropolitanas.

Como vimos, os critérios de distribuição da parcela de FEF atribuída a cada município foram profundamente alterados desde a primeira LFL, embora o espírito geral, de transferir de acordo com um índice de necessidades, se tenha mantido. Nas primeiras três leis de finanças locais, os principais critérios de repartição foram a população, a área, a extensão da rede viária, o número de freguesias e a capacidade de impostos directos. Nas quarta e principalmente quinta LFL, o FGM privilegia essencialmente população e território, enquanto o FCM os municípios com maiores debilidades em termos de criação de riqueza.

Em conformidade com os objectivos constitucionalmente definidos, o FEF apresenta assim um papel igualizador entre os municípios, que faz com que as verbas *per capita* atribuídas aos municípios com menos capacidade fiscal sejam superiores às captações de FEF nos municípios com maior capacidade fiscal, situação que, principalmente a partir da quarta LFL, tende a acentuar-se e a criar mesmo, no que a muitos destes últimos respeita, dificuldades em termos de financiamento da sua actividade municipal, como aliás resulta da informação obtida pelo indicador receitas totais municipais *per capita*.

Para além de questões de justiça, designadamente em promover desta forma a redistribuição espacial de recursos financeiros, consideramos, face aos resultados, controversa a forma como os princípios da equidade territorial e eficiência da afectação de recursos públicos estão a ser prosseguidos.

O aumento de recursos próprios municipais *per capita* não é uma característica específica desta ou daquela NUTS II, mas encontra-se, sim, confinada a municípios específicos integrados em todas aquelas, o que nos parece ser indicador do real esforço da generalidade dos eleitos locais em aumentar tais fontes de financiamento. Considera-se contudo de realçar a menor capacidade de captação local deste tipo de recursos na maioria dos municípios do interior alentejano e norte do País, com reflexos, naturalmente, ao nível da sua capacidade de pagamento atempado de dívidas a terceiros.

Incontestavelmente, o endividamento de curto prazo *per capita* apresenta entre 1995 e 2007 aumentos significativos na maioria dos municípios portugueses. A situação, em termos de endividamento líquido em 2007, vem confirmar que, em termos globais, a questão das dívidas municipais, sem estar confinada a uma dada NUTS em especial, mostra-se em algo preocupante em inúmeros municípios. As dimensões do endividamento líquido nestes municípios poderão, porventura, ser condicionadoras da acção requerida aos respectivos municípios na resposta aos novos desafios impostos pela actual crise que, sendo de cariz internacional, se faz sentir no País, com exigências novas que naturalmente se colocam ao nível da governação local, nomeadamente nas áreas sociais como o ensino, a educação e a acção social.

Condicionado pelos níveis de endividamento municipal atingidos, o fluxo das despesas municipais por habitante evidencia um comportamento muito semelhante ao das receitas municipais *per capita*, isto é, a maioria dos concelhos do litoral acima da Península de Setúbal apresenta despesas municipais por habitante diminutas comparativamente aos valores da generalidade dos demais, situação que encontra a sua explicação maior nas diferenças de densidade populacional não invertidas ao longo do período em análise.

Também no respeitante a encargos com pessoal, os municípios do sul e interior do País denotam habitualmente estruturas financeiramente mais exigentes se reportadas ao número de cidadãos das respectivas áreas de actuação. As variações desta variável, permite-nos concluir que os acréscimos a este nível registados entre os anos de 1987 a 2007 não apresentam um comportamento homogéneo ao longo do País.

Em termos de variações percentuais, também não é clara a dicotomia litoral interior em matéria de investimentos municipais *per capita*, ainda que, salvo poucas excepções, como é o caso de Sines e de alguns municípios da Área Metropolitana de Lisboa Norte, o investimento *per capita* se revele ligeiramente mais significativo na maioria dos municípios do norte e interior centro do País.

Tal evolução espacial é segundo Pereira (1998: 38) demonstrativa da incapacidade dos investimentos municipais realizados no interior do País conseguirem por si só inverter os fluxos migratórios do interior para o litoral e grandes centros populacionais, o que é natural se tivermos em conta que este fenómeno depende de outros factores, relati-

vamente aos quais os municípios não conseguem sozinho responder de forma efectiva. A necessidade de políticas a nível local que modernizem as respectivas máquinas administrativas, por um lado, e a concertação com o Poder Central no sentido de dinamizar a capacidade de atracção das populações para as zonas do interior, por outro, revela-se por isso, fundamental.

Tendo em conta os diferentes comportamentos das variáveis seleccionadas, somos pois do entendimento que a redistribuição de recursos públicos operada pelas transferências financeiras foi claramente acompanhada por uma não alteração substancial ao nível das situações de dependência do Orçamento do Estado. Por outro lado, as respectivas políticas municipais, não obstante os esforços envidados para aumentar os recursos próprios, mostram resultados, em termos *per capita*, reveladores de dificuldades ao nível da redução de encargos com a máquina administrativa, bem como níveis de investimento *per capita* bastante mais significativos nos municípios com menor capacidade de captação local de receitas próprias.

Neste âmbito, revela-se interessante o cruzamento da informação relativa a investimento *per capita* com a obtida por Chorincas (2003: 6-11) que conclui, para o período de 1991-2001, que os concelhos com mais forte crescimento populacional concentram-se sobretudo na faixa litoral ou em algumas regiões do interior do País, que integram centros urbanos de média dimensão (normalmente capitais de distrito) e, em contrapartida, as áreas do interior do País registam manutenção de baixos níveis de crescimento ou mesmo perda acentuada, nalguns casos, dos seus efectivos populacionais.

Tendo em conta o carácter da perequação financeira integrada em instrumentos perequativos vinculados, os resultados encontrados não nos permitem aferir, no período em análise, sobre a sua eventual influência na autonomia local, desde logo em razão das especificidades que envolvem os dois conceitos, sendo contudo possível confirmar que, de um modo geral, níveis de endividamento municipal elevados e forte dependência das transferências resultantes do fenómeno perequativo, quando acompanhados de fraca dimensão populacional, podem facilmente conduzir a dificuldades de autofinanciamento e situações de sustentabilidade financeira débeis nos municípios.

## 6. CONCLUSÕES

O presente estudo da perequação financeira centra-se na análise da distribuição de recursos financeiros entre o Estado e as autarquias locais, como forma de prosseguir o equilíbrio vertical e, simultaneamente, o equilíbrio horizontal, numa perspectiva evolutiva capaz de apoiar o melhor entendimento dos resultados decorrentes das alterações normativas porque se tem pautado este fenómeno, no quadro de autonomia financeira reconhecida aos municípios no quadro constitucional.

As várias leis de finanças locais, que desde 1979 regulam o sistema financeiro dos municípios, não têm sido

muito coerentes quanto a alguns dos seus indicadores mais relevantes, como é o caso da população e da área que têm revelado incongruências. O indicador do número de freguesias deixou mesmo de se justificar na perequação financeira, o que aliás ocorre na LFL em vigor.

Os instrumentos perequativos horizontais têm assentado mais em indicadores de receitas municipais que de despesas municipais, sem com isso conseguirem o efeito redistributivo desejado pois, até à terceira LFL, beneficiaram mais os municípios com maiores capacidades de criarem localmente recursos financeiros. Esta situação foi alterada, senão mesmo tendencialmente invertida, pelas disposições constantes na quarta e, sobretudo, na quinta LFL, principalmente em resultado da redistribuição do FCM e do estabelecimento de crescimentos máximos e mínimos às transferências financeiras do Estado para as autarquias locais.

Não obstante, em sede de repartição de fundos, destaca-se a existência de critérios que beneficiam mais determinadas NUTS II, como é o caso dos construídos em função do número de freguesias e da população, para o Norte, ou em função da área, para o Alentejo. Em sentido inverso, os critérios relativos a impostos cobrados localmente desfavorecem Lisboa, apesar de nas primeiras LFL terem apresentado impactos completamente diferentes.

As alterações dos critérios, mais do que uma questão do seu número na construção da perequação financeira, são do foro filosófico associado à própria redistribuição de recursos. Porém, a partir da quarta LFL, a imposição de crescimentos máximos e mínimos diminui, e nalguns casos anula mesmo, os efeitos pretendidos com a mudança de critérios distributivos, principalmente na actual LFL que apresenta já situações delicadas para os municípios classificados como contribuintes líquidos, na procura de uma solidariedade intermunicipal que não contestamos ao nível dos princípios, mas sim em termos de auto-suficiência financeira, principalmente nas áreas metropolitanas, com problemas de variadíssima natureza e complexidade.

Em termos de impactos, as assimetrias não diminuíram e, contrariamente ao comumente afirmado, principalmente em matéria de investimento público *per capita*, o peso relativo deste ao nível municipal é, salvo algumas excepções, principalmente de alguns municípios localizados no Norte da Área Metropolitana de Lisboa, menos acentuado no litoral que nos municípios do interior.

Porém, em termos de política de investimento local, as decisões são de um modo generalizado acompanhadas por um aumento do financiamento externo e consequente aumento do endividamento municipal, que somente em casos pontuais é menos sentido.

As despesas com recursos humanos assumem, por habitante, valores significativos, principalmente em municípios com fraca capacidade de captação local de recursos financeiros.

Ainda que reconhecida a consolidação da autonomia financeira dos municípios, é igualmente verdade que os resultados pretendidos não foram completamente alcançados. Muitos municípios continuam a apresentar fraca

capacidade de gerar receitas próprias e dependência acentuada, principalmente no interior do País, das transferências do Orçamento do Estado, não alcançando assim a tão almejada auto-sustentabilidade financeira, entendida esta como decorrente da diversificação dos correspondentes meios de financiamento, indispensável à prossecução de políticas públicas locais sustentáveis.

O nível de dependência parece estar relacionado com o nível de desenvolvimento económico dos municípios, dado que os grandes municípios, graças ao respectivo contingente de receitas próprias, estão menos dependentes das verbas do Orçamento do Estado. Os municípios de pequena dimensão, dada a fraca capacidade de gerar receitas próprias, sobrevivem sobretudo graças a essas transferências, o que de algum modo pode revelar-se incentivador de fenómenos de eventual “paternalismo estadual” e “despesismo local”, conducentes porventura a situações de dupla identidade, caracterizada por autonomia local na realização da despesa e dependência face ao Estado na prossecução dos respectivos meios de financiamento.

Nesse sentido, importa reflectir sobre a influência conjugada de potenciais novos instrumentos de cooperação técnica e financeira entre os diferentes agentes locais e nacionais, no quadro do aumento da dimensão de escala geográfica de impacto das políticas públicas ao nível local e da diminuição de despesa administrativa municipal, tanto mais que urge alterar o entendimento dos municípios em poderem continuar a suportar de forma directa emprego, principalmente nos pequenos municípios do interior.

Tal opção, para além de pouco consequente com a consolidação de uma economia de mercado competitiva e empreendedora, no actual enquadramento internacional que requer necessariamente patamares de rentabilidade financeira mais elevados, não tem acolhimento, numa perspectiva de diminuição de despesas de natureza corrente não condicionadora do papel que os municípios serão chamados a promover futuramente, nomeadamente ao nível da educação, da cultura e da acção social.

A participação activa das populações e demais entidades locais, não só em termos de definição e controlo da execução das políticas públicas, mas também no que se prende com o necessário financiamento das mesmas, perspectiva-se, em nosso entender, influenciadora da sustentabilidade financeira da acção pública local. Tal facto conduz-nos ainda, em sede de perequação financeira, à reflexão sobre a alteração dos critérios redistributivos, no sentido de incluir variáveis relacionadas com o esforço local no reforço da capacidade de captação de receitas municipais.

#### BIBLIOGRAFIA

Anderson, John E. (1994), *Fiscal Equalization for State and Local Government Finance*. Praeger, Connecticut, Westport, pp. 224

Antunes, Eugénio M. Lima (2003), “As Autarquias Locais e a Nova Gestão Pública. As Empresas Públicas

e a Prestação de Contas”, Dissertação de Mestrado em Administração e Políticas Públicas, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa, pp. 97

Antunes, Isabel Cabaço (1987), *Autonomia Financeira dos Municípios Portugueses*. Direcção-Geral das Autarquias Locais, Lisboa, pp. 113

Baleiras, Rui Nuno (2005a), *Finanças Municipais. Desafios para Portugal*, Seminários da Presidência da República, Coord. José da Silva Lopes, Casa das Letras, Lisboa, pp. 5-74

Baleiras, Rui Nuno (2005b), “Finanças e Fiscalidade Regional e Local”, *Compêndio de Economia Regional*, 2.<sup>a</sup> ed. Coordenação de José Silva Costa, APDR, Coimbra, pp. 686

Bravo, Ana Bela Santos; Vasconcellos e Sá, Jorge A. (2000), *Autarquias Locais. Descentralização e Melhor Gestão*. Verbo, Lisboa, pp. 39 e ss

Carvalho, Joaquim dos Santos (1996), *O Processo Orçamental das Autarquias Locais*. Almedina, Coimbra, pp. 148 e 152

Chorincas, Joana (2003), *Dinâmicas Regionais em Portugal – Demografia e Investimentos*. Departamento de Prospectiva e Planeamento, Ministério das Finanças, Lisboa, pp. 6 -11 e 64

Dahlby, B., Wilson, L. S. (1994), “Fiscal Capacity, Tax Effort and Optimal Equalization Grants”. *Canadian Journal of Economics*, Vol. XXVII, n.º 3, pp. 657-672

Debbasch, Charles (1976), *Institutions et Droit Administratif. Les Structures Administratives*. Presses, Paris, pp. 202

Dexia Editions (2004), *Local Finance in the Twenty Five Countries of the European Union*. Dexia Editions, Paris

Dray, Lopes (1995), *O Desafio da Qualidade na Administração Pública*. Caminha, Lisboa, pp. 122

Guengant, A. (1993), “Équité, Efficacité et Égalisation Fiscale Territoriale”, in *Revue Economique*, Vol. 44, n.º 4, pp. 835-848

Hertzog, Robert (1991), “A Propos de la Péréquation dans les Finances Locales”, in *RFFP*, n.º 34. Paris, pp. 58

Hoffmann-Martinot, Vincent (1992), *Finances et Pouvoir Local – L'Expérience Allemande*. PUF, Paris, pp. 96

Jenks, George F. (1967), “The Data Model Concept in Statistical Mapping”. *International Yearbook of Cartography*, Vol. 7, pp. 186-190

Martins, Mário Rui (2001), *As Autarquias Locais na União Europeia*. 1.<sup>a</sup> ed., Edições Asa, Porto, pp. 77-78

Montalvo, António Rebordão (2007), “Investimento Público e Coesão Territorial”, in *Revista da Administração Local*, n.º 221, CEDREL, Ano 30, Set./Out., pp. 603-611

Montalvo, António Rebordão (2008a), “As Autarquias Locais face à Actual Crise”, in *Revista da Administração Local*, 224, CEDREL, Ano 31, Mar./Abr., pp. 160

Montalvo, António Rebordão (2008b), “A Crise e as Finanças Locais”, in *Revista da Administração Local*, 226, CEDREL, Ano 31, Jul./Ago., pp. 453-454

Mozzicafreddo, Juan, Guerra, Isabel, Fernandes, Margarida A., e Quintela, João G. P. (1991), *Gestão e Legitimidade no Sistema Político Local*. Escher, Lisboa, pp. 21

Pereira, Paulo Trigo (1998), *Regionalização, Finanças Locais e Desenvolvimento*. Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, Lisboa, pp. 38

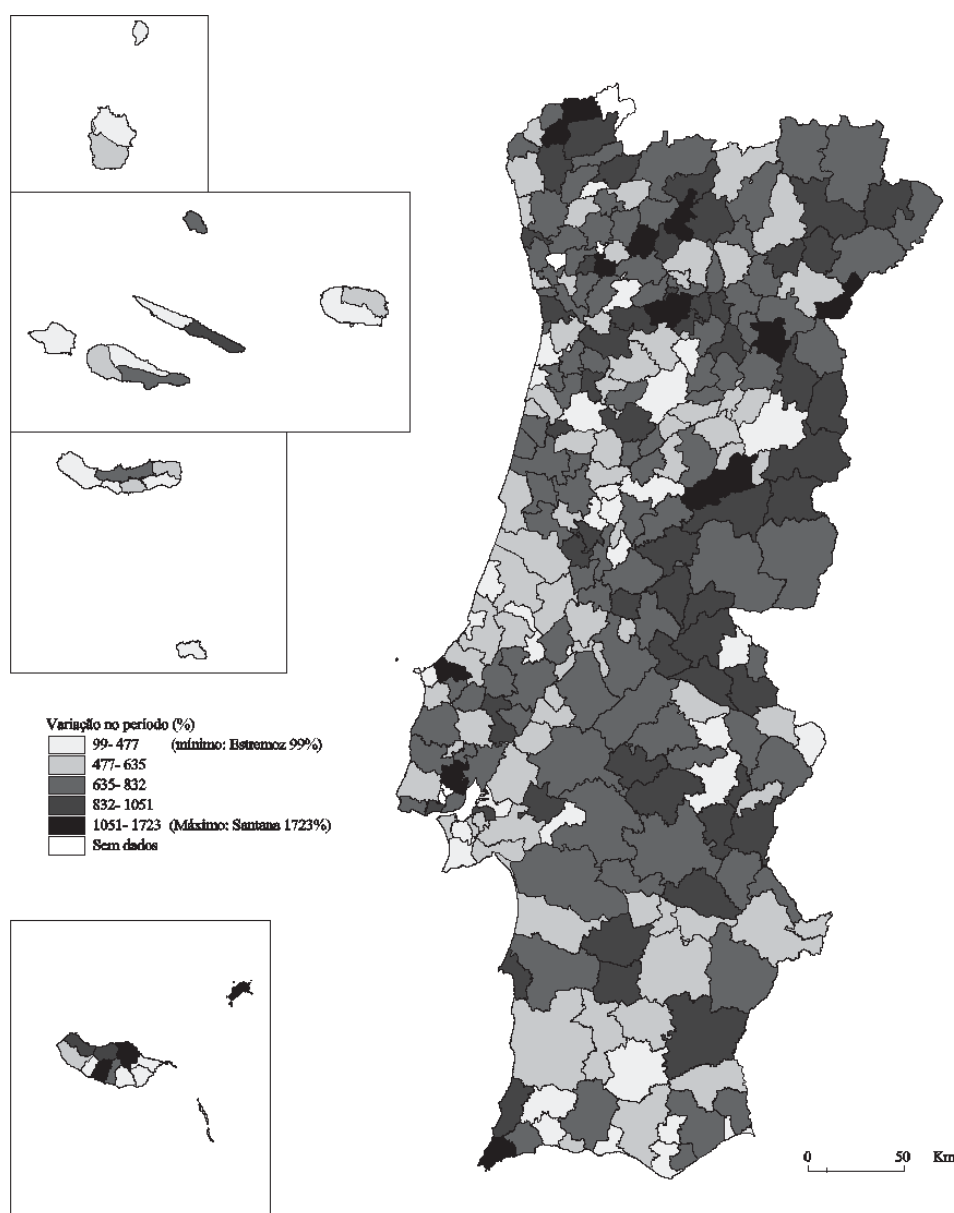
Pereira, Paulo Trigo, Silva, João Andrade (2001), *Subvenções para os Municípios. Um Novo Modelo de Equilíbrio Financeiro*. Versão revista (2), Abril 2001, [Consult. 09.01.2010]. Disponível em <http://pascal.iseg.utl.pt/~ppereira/docs/PereiraSilva3.pdf>

Pereira, Paulo Trigo; Afonso, António; Arcanjo, Manuela; Santos, José Carlos Gomes (2007), *Economia e Finanças Públicas*. 2.<sup>a</sup> ed. Escolar Editora, Lisboa, pp. 475 e ss

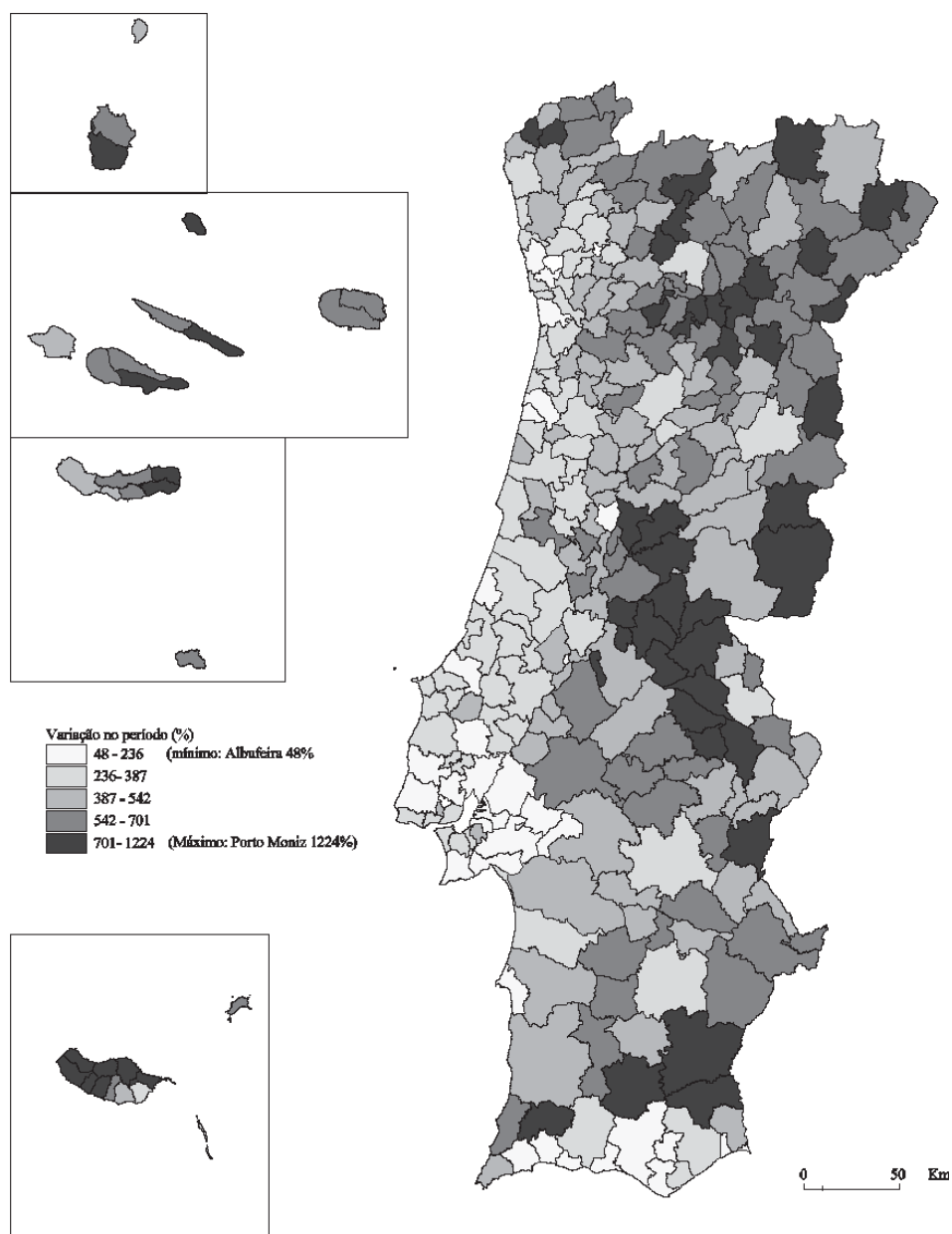
Rocha, Joaquim Freitas da (2007), *Da Perequação Financeira em Referência aos Entes Locais. Contornos de um Enquadramento Jurídico-Normativo, 30 Anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa*, Ciclo de Conferências na Universidade do Minho, 13 Out. 2006, Coord. de António Cândido de Oliveira, Governo Civil do Distrito de Braga, Braga, pp. 41-77

## ANEXO MODELO DE FINANCIAMENTO MUNICIPAL E POLÍTICAS LOCAIS

FIGURA 1. VARIAÇÃO DAS RECEITAS MUNICIPAIS *PER CAPITA* (1987-2007)

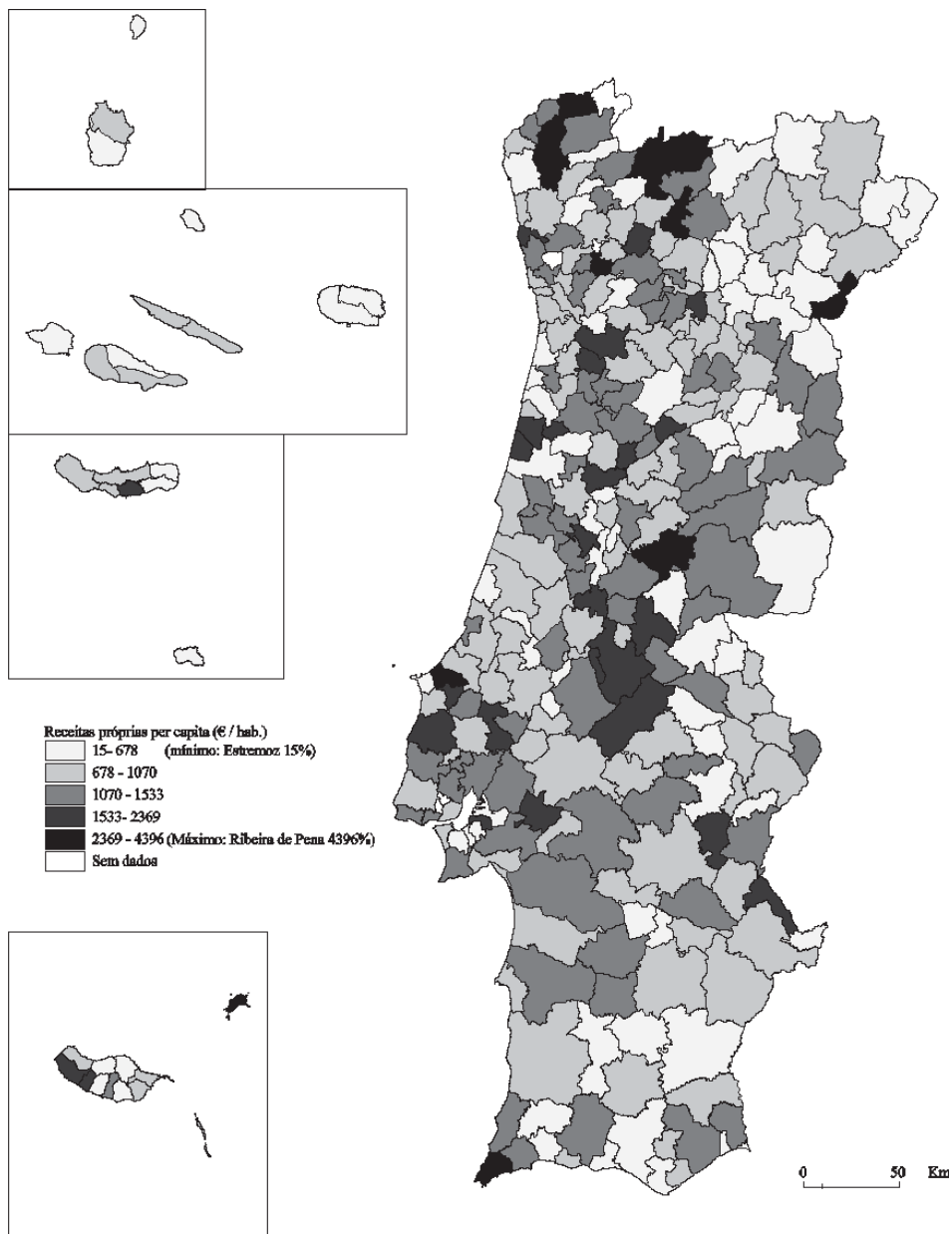


Fontes: INE, DGAL e IGP, Carta Administrativa Oficial de Portugal (CAOP 2009.0).

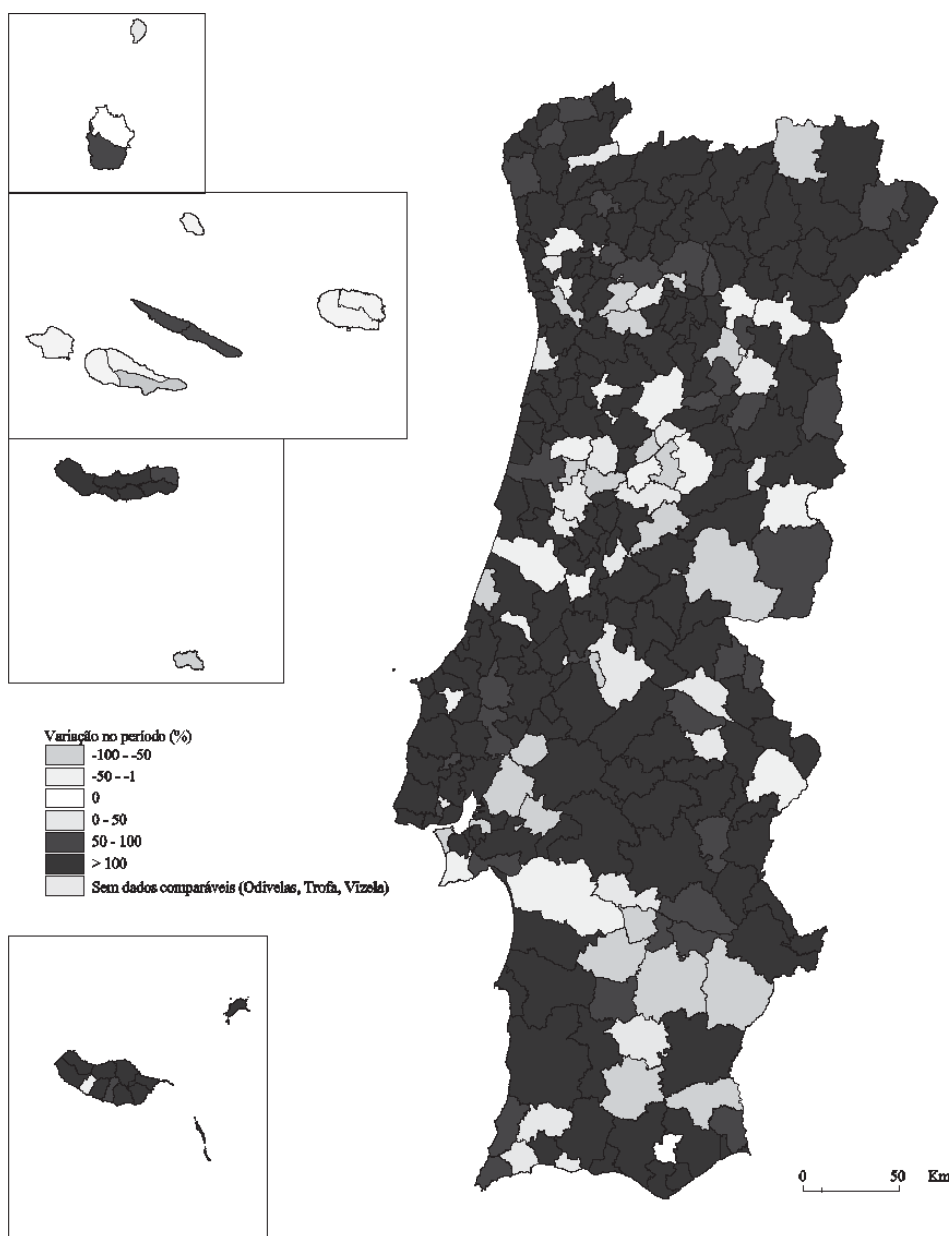
FIGURA 2. VARIAÇÃO DOS FUNDOS MUNICIPAIS *PER CAPITA* (1987-2007)

Fontes: INE, DGAL e IGP, Carta Administrativa Oficial de Portugal (CAOP 2009.0).

FIGURA 3. VARIAÇÃO DAS RECEITAS PRÓPRIAS MUNICIPAIS *PER CAPITA* (1987-2007)

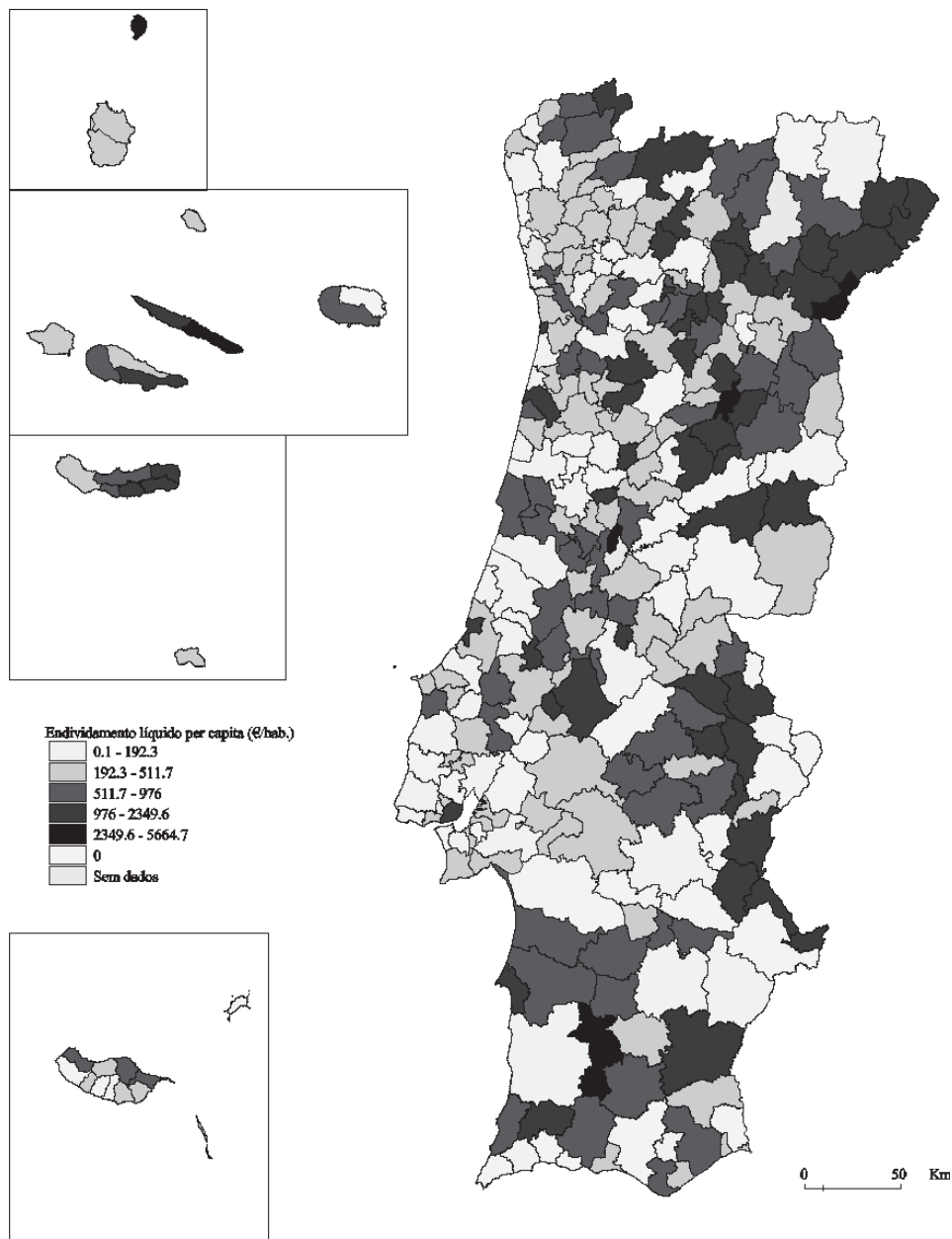


Fontes: INE, DGAL e IGP, Carta Administrativa Oficial de Portugal (CAOP 2009.0).

FIGURA 4. VARIAÇÃO DO ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL DE CURTO PRAZO *PER CAPITA* (1995-2007)

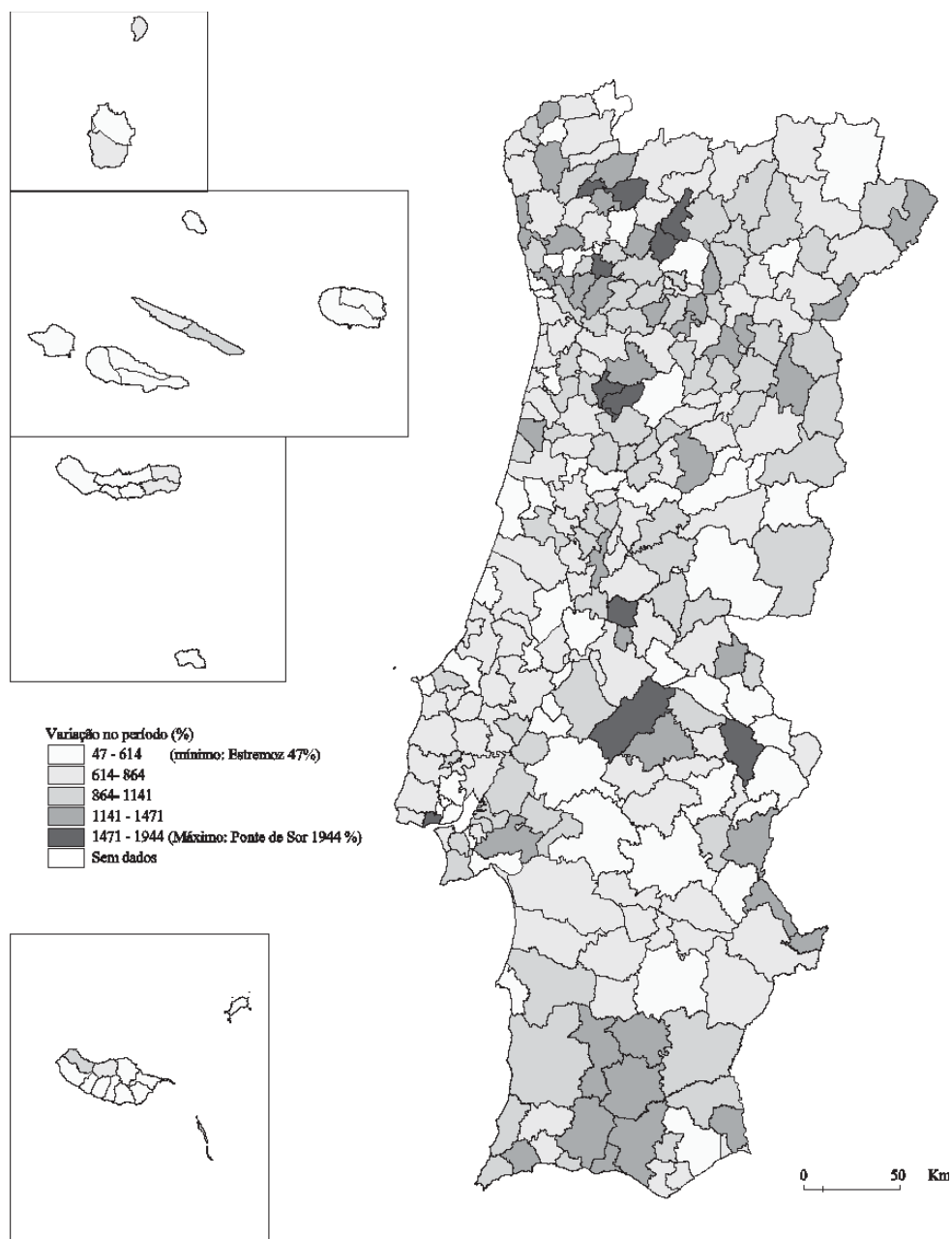
Fontes: INE, DGAL e IGP, Carta Administrativa Oficial de Portugal (CAOP 2009.0).

FIGURA 5. ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO MUNICIPAL *PER CAPITA* (2007)



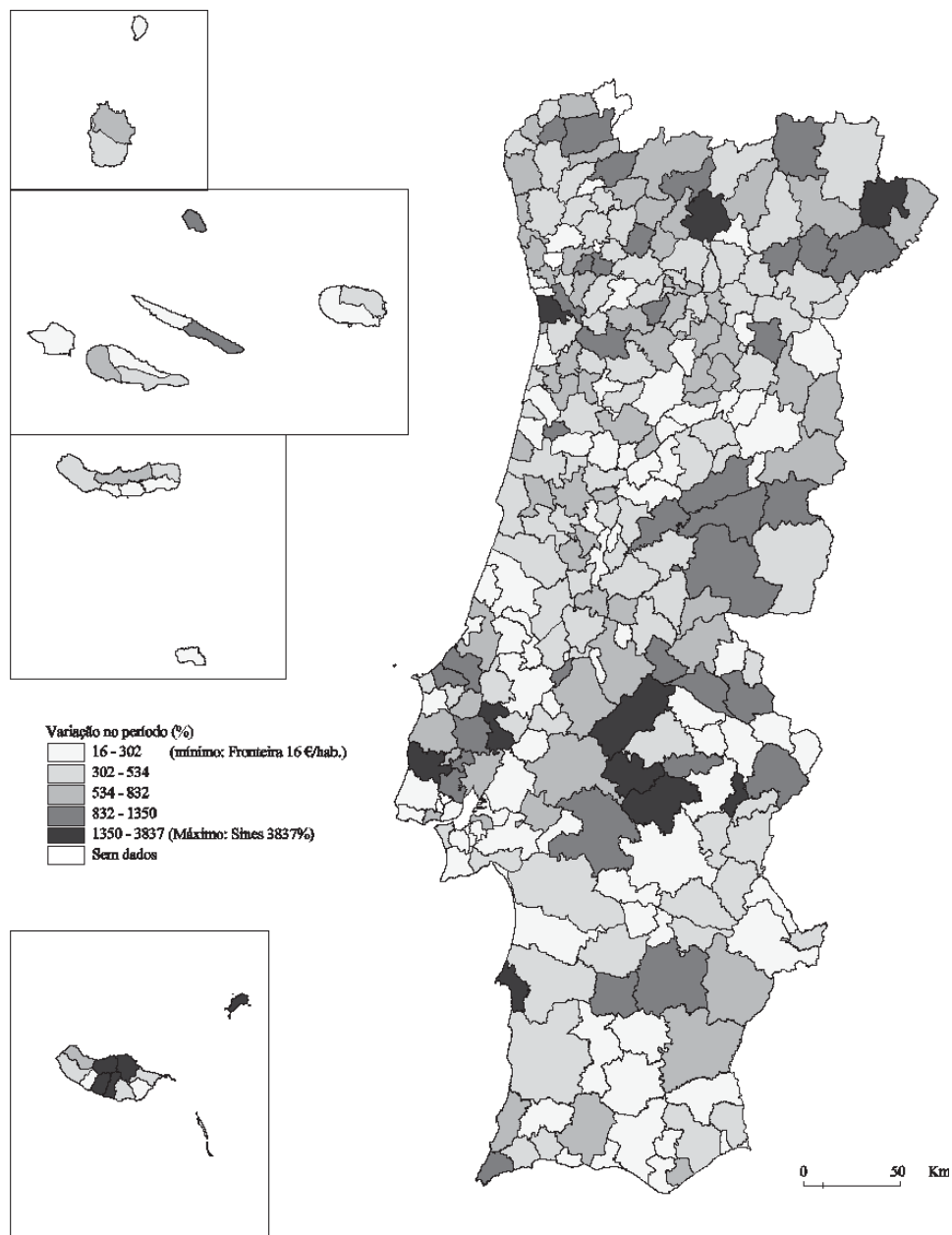
Fontes: DGAL (balanços dos municípios em [www.dgaa.pt](http://www.dgaa.pt) [Consult 23.11.2009]), INE e IGP, Carta Administrativa Oficial de Portugal (CAOP 2009.0).

**FIGURA 6. VARIAÇÃO DAS DESPESAS MUNICIPAIS COM PESSOAL *PER CAPITA* (1987-2007)**



Fontes: INE, DGAL e IGP, Carta Administrativa Oficial de Portugal (CAOP 2009.0).

**FIGURA 7. VARIAÇÃO DAS DESPESAS MUNICIPAIS COM INVESTIMENTO PER CAPITA (1987-2007)**



Fontes: INE, DGAL e IGP, Carta Administrativa Oficial de Portugal (CAOP 2009.0).



# O ENQUADRAMENTO LEGAL DO ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL EM PORTUGAL\*

## LEGAL FRAMEWORK FOR MUNICIPAL BORROWING IN PORTUGAL

**Flora Cunha Lobo**

Instituto Superior de Contabilidade e Administração e GOVCOPP,  
Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas,  
Universidade de Aveiro

**Pedro Ramos**

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

### RESUMO/ABSTRACT

O processo da descentralização orçamental envolve um risco potencial de endividamento excessivo dos governos subnacionais, em particular se estes estão sujeitos a uma restrição orçamental fraca (*soft budget constraint*). Este conceito caracteriza a situação em que a garantia implícita de que os governos subnacionais beneficiarão do auxílio financeiro do governo central em caso de ruptura financeira introduz distorções na condução da política orçamental por parte das autoridades subnacionais. A expectativa de que o governo central assumirá parte dos custos da despesa e do endividamento excessivos não induz nos níveis inferiores do governo uma gestão prudente das finanças públicas subnacionais (*moral hazard problem*). Sem o apropriado enquadramento legal, o endividamento público subnacional pode então constituir uma séria ameaça à própria solvabilidade financeira dos níveis inferiores do governo e à capacidade do governo central em manter a disciplina orçamental e a estabilidade macroeconómica.

A nova Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/207) consagrou profundas alterações no regime jurídico que até então regulava o endividamento dos municípios em Portugal, como uma medida estratégica para assegurar a consolidação das finanças públicas e o cumprimento das obrigações do Estado português no que respeita ao Pacto de Estabilidade e Crescimento. A nova Lei também veio densificar os regimes jurídicos associados à recuperação dos municípios em desequilíbrio financeiro

Neste estudo é feita uma análise dos antecedentes do novo enquadramento legal do endividamento municipal e

Fiscal decentralization can create adverse incentives for subnational governments to borrow excessively, especially if there is a problem of “soft budget” constraint in intergovernmental fiscal relations. Under a *soft budget constraint*, the implicit guarantee that, in case of financial crises, subnational governments can rely on central government’s bailouts leads to distortions in the conduct of fiscal policy. In such cases, the incentives for fiscal responsibility are weakened by the subnational governments’ expectation that the costs of their spending and borrowing are transferred to the central government (*moral hazard problem*). Without the appropriate legal framework, subnational borrowing can then represent a serious threat to subnational financial solvability and undermine the center’s efforts at maintaining fiscal discipline, therefore jeopardizing macroeconomic stability

The new Local Finance Law (Law No. 2/207) introduced profound alterations in the legal framework for municipal borrowing in Portugal. The new Law increased the restrictions on the ability of Portuguese municipalities to borrow, as a strategic measure to ensure the consolidation of public finances and the fulfilment of the commitments assumed by the Portuguese government within the scope of the Stability and Growth Pact. The new Local Finance Law has also strengthened the legal regimes for the recovery of financially distressed municipalities.

This study analyses the background to the new legal framework for municipal borrowing in Portugal and the new restrictions to municipal indebtedness. It also analy-

---

\* Os autores agradecem os comentários e sugestões de um *referee* anónimo.

das inovações introduzidas no que respeita ao conceito e ao modelo de apuramento dos limites de endividamento. Analisa-se também o enquadramento das situações de desequilíbrio financeiro.

Palavras-chave: disciplina fiscal, endividamento municipal, restrições ao endividamento, Portugal.

*Classificação JEL: H72, H74.*

## 1. INTRODUÇÃO

A centralidade das questões macroeconómicas na agenda da política económica de todos os países na actualidade, e em particular nos Estados-membros da União Económica e Monetária, explica o relevo que o debate da descentralização fiscal tem dado à questão da disciplina orçamental dos níveis inferiores do governo e, em particular, à necessidade de controlar o endividamento público subnacional (Prud'homme, 1995; Banco Mundial, 2000: 118-120).

Nos Estados-membros da União Económica e Monetária, o processo de consolidação orçamental e a redefinição das relações fiscais entre os diferentes níveis de governo têm vindo a ser condicionadas, não só pelo processo de integração europeia, mas também pelo processo de descentralização interna, que tem conferido uma autonomia crescente aos níveis inferiores de governo (European Commission, 2001: 61-70 e 2003: 205-213). Por um lado, há uma tendência generalizada no sentido da descentralização orçamental interna nos Estados-membros, independentemente de se tratarem de estruturas de governo unitárias ou federais, com a possibilidade de endividamento dos governos subnacionais. Por outro lado, o cumprimento do Pacto de Estabilidade e Crescimento exige a solidariedade entre todos os níveis de governo no cumprimento dos objectivos orçamentais definidos para todo o sector público.

Sem o apropriado enquadramento legal, o endividamento público subnacional pode constituir uma séria ameaça à capacidade do governo central em manter a disciplina fiscal e a estabilidade macroeconómica. A gestão deste risco passa pela definição de restrições ao endividamento dos níveis inferiores do governo (Ter-Minassian, 1997); que podem consubstanciar uma solução centralizada ou descentralizada, hoje existentes em todos os países da União Europeia, ainda que em graus e formas diferenciadas (Dafflon, 2002; Joumard e Kongsrud, 2003; OECD, 2003).

A disciplina jurídica do regime de crédito dos municípios na anterior Lei das Finanças Locais (Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto) mostrou-se desajustada do objectivo de garantir um nível de endividamento sustentável em cada município (o seu objectivo inicial), bem como para salvaguardar a participação solidária deste subsector no esforço de consolidação orçamental das Administrações Públicas, de acordo com as exigências impostas pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento.

ses the legal framework for leading with municipal financial distress.

Keywords: fiscal discipline; municipal indebtedness; institutional restrictions; Portugal.

*JEL Classification: H72, H74.*

A nova Lei das Finanças Locais em Portugal (Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro) consagra profundas alterações no regime jurídico que até então regulava o endividamento dos municípios. Esta Lei foi precedida pelos regimes especiais de endividamento impostos a partir de 2002, no âmbito dos Orçamentos do Estado para cada ano, que se traduziram num agravamento significativo das restrições constantes da Lei das Finanças Locais em vigor ainda na altura.

O artigo está organizado da seguinte forma. Na secção 2 é feita a discussão teórica sobre a racionalidade da imposição de restrições ao endividamento subnacional. Na secção 3 discutem-se as limitações das restrições ao endividamento municipal previstas na anterior Lei das Finanças Locais. Na secção 4, debruçamo-nos sobre os regimes especiais de endividamento que precederam a publicação da nova Lei das Finanças Locais. Na secção 5 analisamos os limites ao endividamento resultantes da nova Lei das Finanças Locais. A secção 6 descreve os regimes legais de saneamento e reequilíbrio financeiros. A secção 7 sintetiza as conclusões do estudo.

## 2. A RACIONALIDADE DAS RESTRIÇÕES AO ENDIVIDAMENTO SUBNACIONAL

O recurso ao crédito por parte dos governos subnacionais é um importante instrumento financeiro que contribui para um nível de financiamento adequado ao desempenho das atribuições de que são incumbidos e, mais latamente, para a respectiva estabilidade e solvabilidade financeiras. Em particular, o endividamento público é um meio de financiamento adequado do investimento público, funcionando como um mecanismo de equidade intergeracional.

A Carta Europeia de Autonomia Local, aprovada em 1985 pelo Conselho da Europa, considera que “a fim de financiarem as suas próprias despesas de investimento, as autoridades locais devem ter acesso, nos termos da lei, ao mercado nacional de capitais” (cfr. ponto 8 do art. 9.º). Partindo desta orientação, podemos inferir que: i) o endividamento subnacional deve servir (pelo menos) para o financiamento de despesas de investimento, funcionando como um mecanismo de equidade intergeracional, e não (porventura) para o financiamento de despesas correntes; ii) o endividamento subnacional deve ser descentralizado,

isto é, os governos subnacionais devem ter acesso directo aos mercados de capitais; iii) os níveis superiores do governo podem impor restrições ao endividamento subnacional por via da lei.

A afectação do endividamento subnacional ao investimento e a regulação do endividamento subnacional são também linhas directrizes presentes nas duas recomendações do Comité dos Ministros do Conselho da Europa sobre as finanças subnacionais: Rec (2004) 1 sobre a *Gestão Financeira e Orçamental aos níveis Local e Regional* (Recomendação 24) e Rec (2005) 1 sobre as *Receitas Financeiras das Autoridades Regionais e Locais* (Recomendações 73, 74, 75 e 76) (Council of Europe, 2009).

A racionalidade para a imposição de restrições ao endividamento dos governos subnacionais emerge logo à partida do risco de indisciplina fiscal dos níveis inferiores do governo num contexto de descentralização fiscal. A literatura do federalismo fiscal analisa os factores que, num contexto de descentralização fiscal, podem estar na origem de incentivos adversos nas opções de política orçamental dos níveis inferiores do governo, estimulando o crescimento excessivo da despesa pública e do endividamento subnacionais. Nesta perspectiva, o enquadramento das relações fiscais intergovernamentais pode ser um factor determinante da extensão e da relevância que a indisciplina fiscal pode assumir.

Podemos identificar três questões fundamentais nas relações intergovernamentais que potenciam a indisciplina fiscal dos governos subnacionais (Pisauro, 2001; Rodden *et al.*, 2003; Ter-Minassian, 2007): (i) o *common pool problem* associado ao desequilíbrio financeiro vertical; ii) a restrição orçamental fraca (*soft budget constraint*) dos governos subnacionais, decorrente da garantia implícita de que os governos subnacionais beneficiarão do auxílio financeiro do governo central em caso de dificuldades financeiras; iii) a incapacidade do sistema de transferências intergovernamentais em cumprir em pleno o objectivo da equidade horizontal a que se propõe, defrontando-se os governos subnacionais mais pobres com dificuldades acrescidas em realizar a despesa pública no domínio das suas competências, logo, com uma maior pressão no sentido do endividamento.

O *common pool problem* nas relações fiscais intergovernamentais decorre da utilidade marginal social da despesa local exceder o respectivo custo marginal social, em consequência da divergência entre o benefício social (predominantemente para os eleitores locais) e o custo social (para todos os contribuintes) da despesa pública local. Um forte desequilíbrio financeiro vertical significa que uma parte significativa da despesa subnacional é financiada através de recursos comuns (transferências do governo central), conduzindo a níveis excessivos de despesa, défices e endividamento por parte dos níveis inferiores do governo (von Hagen, 1992; von Hagen e Harden, 1995).

Há que ter em conta, contudo, que a eliminação do desequilíbrio fiscal vertical, através do financiamento da despesa pública dos níveis inferiores do governo predominantemente através das receitas próprias, não erradica o problema da indisciplina fiscal subnacional (Pisauro,

2001). A própria natureza pública dos governos subnacionais – não podem falir no mesmo sentido que as empresas – enfraquece à partida a restrição orçamental desses governos. Assim, porque o que está em causa é a estabilidade do sistema financeiro e a garantia da continuidade de oferta dos bens e serviços da responsabilidade das entidades subnacionais, a convicção é de que, em caso de dificuldades financeiras, o governo central assegurará sempre a necessária assistência financeira (resgate financeiro). A restrição orçamental de um governo subnacional é fraca (*soft budget constraint*) quando a expectativa de que o governo central assumirá parte do endividamento excessivo não induz os níveis inferiores do governo a tomarem decisões financeiras prudentes – problema do *moral hazard* (Inman, 2003; Kornai *et al.*, 2003; Rodden *et al.*, 2003). A garantia implícita de que os governos subnacionais beneficiarão do auxílio financeiro do governo central em caso de ruptura financeira introduz distorções na condução da política orçamental por parte das autoridades subnacionais. As decisões locais ao nível da despesa pública e do endividamento são tomadas de forma estratégica, influenciadas pela convicção de que o Estado nunca deixará um governo subnacional falir. Esta avaliação que as autoridades subnacionais fazem da intervenção do governo central favorece o endividamento excessivo (Goodspeed, 2002; Inman, 2003; Pettersson-Lidbom e Dahlberg, 2005) e a opção por investimentos que envolvem riscos elevados (Careaga, 2000), na expectativa do resgate financeiro.

Quando a restrição orçamental é fraca, também o papel regulador do mercado é posto em causa, na medida em que os credores avaliam o risco de crédito dos governos subnacionais em função das expectativas de resgate financeiro por parte do governo central e não reflectem nas taxas de juro a indisciplina fiscal e o risco de incumprimento dos governos subnacionais (Rodden, 2002; Rodden *et al.*, 2003).

O problema da restrição orçamental fraca é mitigado pelo compromisso credível por parte do governo central de não resgatar os governos subnacionais em ruptura financeira. A literatura aponta vários factores que potenciam o problema da restrição orçamental fraca: i) a afectação das transferências do governo central ser feita de forma discricionária (Rodden *et al.*, 2003); ii) o resgate financeiro poder-se traduzir em benefícios políticos (Goodspeed, 2001; Von Hagen e Dahlberg, 2004; Bordignon e Turatti, 2009); iii) a ruptura financeira do governo subnacional poder pôr em causa a provisão de serviços públicos fundamentais para o bem-estar das populações locais (Rodden *et al.*, 2003; Bordignon e Turatti, 2009); iv) a recusa do resgate financeiro envolver importantes externalidades negativas para o resto da economia (Wildasin, 1997; Crivelli e Staal, 2006); v) a combinação entre a escassa autonomia fiscal e a larga autonomia no endividamento subnacional (von Hagen e Eichengreen, 1996; Ter Minassian, 1997; Rodden, 2002; Rodden *et al.*, 2003).

Relativamente a este último ponto, o relatório *Recovery of Local and Regional Authorities in Financial Difficulties*

(Council of Europe, 2002) enfatiza que o regime das finanças dos governos locais não contempla os incentivos adequados de modo a estes evitarem as situações de ruptura financeira. Em particular, o governo central será mais vulnerável às pressões políticas de resgate financeiro se os níveis inferiores do governo são excessivamente dependentes das transferências intergovernamentais e gozarem de reduzidos níveis de autonomia fiscal. Neste contexto, e porque a capacidade dos governos subnacionais para ajustar as receitas e responder a uma eventual crise financeira é reduzida, o argumento a favor da legitimidade do auxílio financeiro é que a crise financeira é da responsabilidade do governo central. Dependendo do grau de autonomia do endividamento dos níveis inferiores do governo, o problema da restrição orçamental fraca pode ser potenciado num contexto de escassa autonomia fiscal dos governos subnacionais.

As insuficiências na regulação das situações de ruptura financeira dos governos subnacionais também potenciam o problema da restrição orçamental fraca. Um enquadramento legal global do endividamento subnacional deve contemplar não só as restrições *ex ante* ao endividamento, que definem as finalidades, formas e limites do endividamento, mas também os procedimentos *ex post* para lidar com as situações de desequilíbrio financeiro, que não envolvam a ajuda financeira do governo central, ou que o envolvam só em situações predefinidas bem delimitadas. A regulação *ex post* do endividamento, ao assegurar que é o governo subnacional que internaliza os custos das suas decisões de despesa e de endividamento, é fundamental para mitigar o problema da restrição orçamental fraca [Inman, 2003, Liu e Waibel, 2010, Recomendação Rec (2004) 1] do Comité de Ministros do Conselho da Europa aos Estados-Membros sobre a *Gestão Financeira e Orçamental ao Níveis Local e Regional* (Council of Europe, 2009). Os mecanismos para lidar com as situações de ruptura financeira podem ser de natureza administrativa, envolvendo ou não a intervenção da autoridade superior (como é o caso de Portugal), judicial (como é o caso da Hungria) ou podem coexistir os dois sistemas (como acontece nos Estados Unidos).

No contexto da União Económica e Monetária, os constrangimentos nas finanças públicas subnacionais impostos pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento trouxeram um novo impulso à discussão das repercussões macroeconómicas da indisciplina fiscal dos governos subnacionais. Em todos os Estados-membros, independentemente do grau de descentralização, o respectivo governo central é o responsável único e imediato pelo cumprimento dos requisitos estabelecidos no Pacto de Estabilidade e Crescimento para o valor do défice (e da dívida) do conjunto do Administração Pública. Esta assimetria de responsabilidades exige a redefinição das regras de controlo do endividamento aplicáveis aos níveis inferiores do governo dos Estados-membros, visando a solidariedade entre todos os níveis de governo no cumprimento dos objectivos orçamentais definidos para todo o sector público (Balassone *et al.*, 2002).

A questão que se coloca é, então, decidir em que medida é que os níveis inferiores do governo deverão contribuir

para os objectivos orçamentais estabelecidos para todo o sector público. As estratégias adoptadas para o controlo das finanças públicas subnacionais dos Estados-membros dependem da importância que as autoridades locais possam ter na concretização dos objectivos orçamentais impostos ao conjunto das Administrações Públicas de um país (*financial significance*), que por sua vez é condicionada por factores como a autonomia financeira dos níveis inferiores do governo, a rigidez dos limites ao endividamento subnacional, bem como a capacidade daqueles em reclamarem transferências adicionais em caso de ruptura financeira (European Commission, 2001). De qualquer forma, um aspecto importante a ter em conta é que, a partir do momento em que os governos subnacionais participam na prossecução de objectivos de natureza macroeconómica, torna-se imperativo um certo grau de coordenação na política fiscal dos diferentes níveis de governo, tanto mais exigente quanto maior for a sua autonomia financeira. Contudo, as dificuldades de coordenação em matéria de política fiscal induzem o risco de que as restrições à autonomia financeira sejam levadas ao extremo de uma solução centralizada para a política do endividamento público (Council of Europe, 2000).

As alterações ao enquadramento institucional do endividamento subnacional, como garantia adicional ao cumprimento dos objectivos de política orçamental estabelecidos nos Programas de Estabilidade em cada Estado-membro, têm vindo a ser pautadas pelo princípio comum da responsabilidade partilhada do controlo do endividamento do sector público pelos vários níveis de governo (Committee of the Regions, 2000; European Commission, 2001 e 2003; Cunha e Silva, 2002). Em alguns países as regras orçamentais adoptadas limitaram-se à imposição de limites adicionais ao endividamento das autoridades locais pelo governo central, como aconteceu em Portugal, em outros países, nomeadamente em Estados-membros federais, como Itália e Espanha, essas regras definem e quantificam a responsabilidade das autoridades locais no défice do conjunto do sector público, consubstanciando pactos internos de estabilidade (OECD, 2003) (*national stability pacts*). Von Hagen *et al.* (2001) e Von Hagen (2003) argumentam que as responsabilidades financeiras de um Estado-membro perante a União Económica e Monetária devem ser partilhadas por todos os níveis de governo com um elevado grau de autonomia em termos de despesas e receitas, numa solução do tipo pacto interno de estabilidade.

### 3. OS ANTECEDENTES DA NOVA LEI DAS FINANÇAS LOCAIS: AS LIMITAÇÕES DAS RESTRIÇÕES AO ENDIVIDAMENTO DA ANTERIOR LEI DAS FINANÇAS LOCAIS (LEI N.º 42/98)

As condições que limitam o acesso ao crédito por parte dos municípios fazem parte das regras de disciplina orçamental a que estes sempre estiveram sujeitos. Estas restrições foram aperfeiçoadas ao longo das Leis das Finanças Locais vigentes desde 1979, de forma a enquadrar o regime

legal do endividamento municipal dentro dos princípios de autonomia local e autonomia financeira das autarquias locais (Antunes, 1987: 134).

A anterior Lei das Finanças Locais (Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto) fixou os limites à capacidade de endividamento dos municípios nos mesmos termos das leis que lhe antecederam (art. 24.º, n.º 3):

- a) o endividamento de curto prazo não pode exceder 10% do total dos três Fundos Municipais (Fundo Geral Municipal, Fundo de Coesão Municipal e Fundo de Base Municipal);
- b) juros e amortizações de empréstimos a médio e longo prazo não podem ultrapassar o maior dos seguintes valores: 25% do total dos três Fundos Municipais ou 20% das despesas realizadas com investimentos no ano anterior.

O princípio que preside à definição dos limites ao endividamento de médio e longo prazo está tecnicamente errado, uma vez que é definido de forma indirecta, em termos do serviço da dívida (juros e amortizações), não havendo nenhuma regra nem quanto ao endividamento adicional, nem quanto ao *stock* da dívida. Daqui decorrem um conjunto de outras limitações, que podem ser assim sintetizadas:

- a) a possibilidade legal de endividamento pode aumentar, sem traduzir necessariamente uma maior capacidade económica para pagar a dívida, para isso basta que as taxas de juro desçam ou que o município defira no tempo o pagamento das amortizações e juros. Assim, é possível que, num contexto de descida das taxas de juro, o município contraia novos empréstimos, sem aumento do serviço da dívida, mas ficando mais vulnerável ao risco de uma eventual subida das taxas de juro que comprometa a sua capacidade para pagar a dívida;
- b) basta haver uma redução inesperada nas transferências recebidas para que um município possa ficar em situação de endividamento excessivo, mesmo que não tenha contraído novos empréstimos;
- c) não relevam para o cálculo dos limites ao endividamento as dívidas a fornecedores nem outras modalidades de financiamento, como os contratos de locação financeira, com impacto na necessidade de financiamento da Administração Local, logo, no défice das Administrações Públicas;
- d) quanto mais investimentos um município realizar, mais se pode endividar, quando, normalmente, os investimentos públicos não geram receitas, mas sim despesas;
- e) o problema da solvência financeira do município também se coloca se é o limite do endividamento em função da despesa de investimento do ano anterior que é relevante, por ser mais apertado do que o primeiro: é possível que o município, no estrito cumprimento da lei, registre um endividamento ilimitado e insustentável (Barbosa, 2002);
- f) por fim, coloca-se a questão da responsabilização pelas decisões tomadas no mandato autárquico: tendo em conta o período de carência, pode acontecer que os efeitos da contratação de empréstimos sobre a relevância das amortizações e dos juros para efeitos dos

limites legais do endividamento só venham a concretizar-se em mandatos subsequentes.

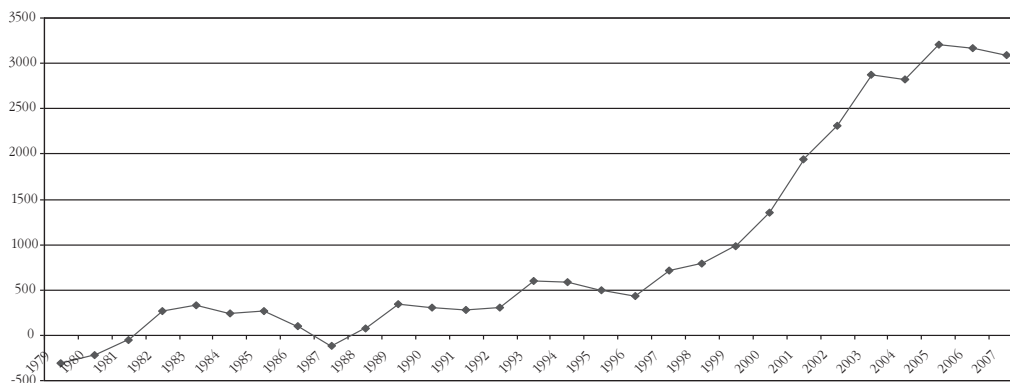
Portanto, a fórmula de cálculo do limite ao endividamento de médio e longo prazo prevista na anterior Lei das Finanças Locais revela deficiências de formulação que não lhe permitem garantir a sustentabilidade das finanças de cada município, logo, por maioria de razão, a participação dos municípios nos objectivos definidos no Pacto de Estabilidade e Crescimento em matéria de défice público. Estas limitações tornaram-se evidentes com a nova realidade do endividamento municipal a partir de finais da década de 90, pautada pelo rápido e acentuado crescimento, e pela deterioração da situação orçamental em matéria do défice global dos municípios.

Os Gráficos 1 e 2 apresentam dois indicadores da evolução da dívida bancária líquida da Administração Local desde 1979: a dívida bancária líquida a preços constantes e o peso da dívida bancária líquida no Produto Interno Bruto (PIB), respectivamente. A dívida bancária líquida resulta da diferença entre activos e passivos das Outras Instituições Financeiras Monetárias face à Administração Local. Embora a dívida bancária não traduza a dívida na sua totalidade, esta informação, publicada pelo Banco de Portugal, é a única que nos permite traçar o perfil da evolução a longo prazo da dívida dos municípios. O verdadeiro nível da dívida municipal pode ser calculado a partir das contas de gerência dos municípios, divulgadas pela Direcção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), mas apenas podem ser apurados os valores posteriores a 2002.

O crescimento acelerado e ininterrupto à dívida bancária líquida entre 1997 e 2003 é notório. Mesmo a preços constantes, a dívida bancária líquida aumenta de 430 milhões de euros em 1996 para 2870 milhões de euros em 2003. Neste período o endividamento líquido foi sempre positivo e a dívida líquida cresceu a uma taxa média anual de 32%. No ano de 2001, ano de eleições autárquicas, a taxa de variação real da dívida líquida atingiu os 44%. Em 2003 a dívida líquida representava 2,0% do PIB, mais 1,6 pontos percentuais do que em 1996.

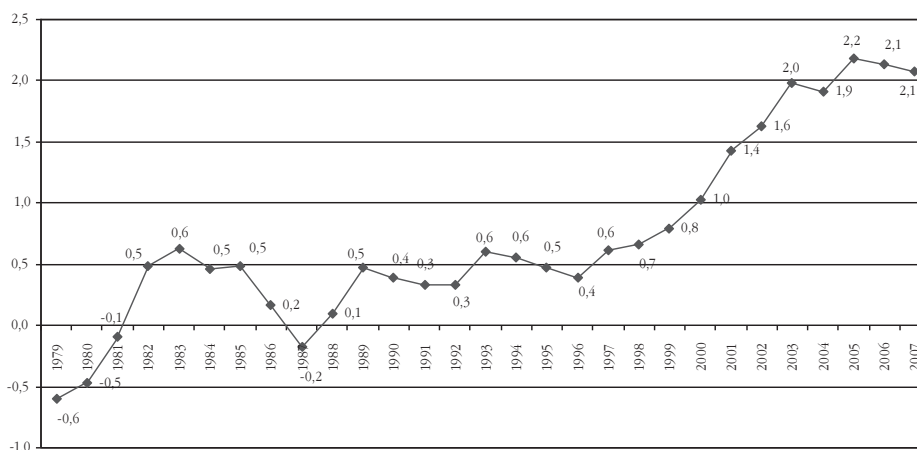
Este crescimento excepcionalmente elevado da dívida bancária líquida contrasta com o padrão anterior da evolução da dívida. Até 1997, a evolução da dívida é claramente marcada pelos ciclos eleitorais autárquicos, com os picos da dívida a acontecerem nos anos de eleições (com excepção do ano de 1982). Neste período, a dívida líquida aumenta nos últimos anos de cada mandato, mas diminui no período pós-eleitoral, sendo mesmo negativa em 1987. O peso da dívida líquida no PIB atingiu o máximo de 0,6%.

Em 2004, o crescimento ininterrupto da dívida líquida observado entre 1997 e 2003 é invertido. Podemos constatar que, excepto para 2005, ano de eleições autárquicas, o endividamento líquido foi negativo, fazendo baixar a dívida, ainda que de forma muito ténue. Esta inversão da tendência de crescimento resulta do agravamento significativo das restrições ao endividamento municipal impostas nas Leis do Orçamento do Estado nos anos que antecederam a publicação da nova Lei das Finanças Locais.

**GRÁFICO 1. DÍVIDA BANCÁRIA LÍQUIDA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL (PREÇOS CONSTANTE DE 2006), 1979-2007**

Nota: os anos de 1979, 1982, 1985, 1989, 1993, 1997, 2001 e 2005 são anos de eleições autárquicas

Fonte: Banco de Portugal e cálculos próprios.

**GRÁFICO 2. DÍVIDA BANCÁRIA LÍQUIDA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL EM % DO PIB, 1979-2007**

Fonte: Banco de Portugal e cálculos próprios.

A expansão da dívida bancária líquida a partir de finais da década de 90 resultou basicamente da diminuição das taxas de juro. Num contexto de descida das taxas de juro, os limites ao endividamento definidos em função do serviço da dívida tornaram-se muito menos restritivos, permitindo um aumento da dívida.

Mas o crescimento da dívida terá sido também uma resposta dos municípios ao aumento das transferências do Estado com a implementação da Lei das Finanças Locais de 1998. O aumento das transferências a favor dos municípios (não acompanhado pelo acréscimo significativo das suas competências) determinou um aumento da despesa realizada, contribuindo desta forma para o crescimento da dívida (Cunha e Silva, 2002). Esta é uma questão que nos remete para a combinação entre a fraca autonomia fiscal dos governos subnacionais (como é o caso dos municípios em Portugal) e regras desadequadas para os limites ao endividamento como um factor agravante da indisciplina fiscal dos níveis inferiores do governo, porque potencia o *common pool problem* e a restrição orçamental fraca.

Em termos agregados, os valores da dívida podem considerar-se pequenos. Desde 1990, o peso da dívida líquida bancária no PIB atingiu o seu valor máximo em 2005, 2,2%. Uma tal posição não invalida, no entanto, que, dada a situação de maior exposição de certos municípios face do endividamento, se questione o impacto da expansão substancial da dívida líquida bancária sobre a solvabilidade financeira desses mesmos municípios. A informação em termos agregados ignora a heterogeneidade dos municípios e as diferentes capacidades para suportar os encargos decorrentes de uma acumulação significativa de dívida.

Para além da questão da solvabilidade financeira dos municípios, a gestão orçamental das finanças municipais poderá também dificultar o cumprimento do limite do défice total das Administrações Públicas imposto pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento. Na ausência de regras com vista a garantir a solidariedade entre os vários subsectores da Administração Pública no processo de consolidação orçamental, esse objectivo poderá ser posto em causa pelo aumento do défice global dos municípios, em particular nos anos de eleições, padrão que podemos observar na Tabela 1. A evo-

lução do saldo global denota também uma deterioração significativa da situação orçamental dos municípios entre 1998 e 2001: neste mandato o saldo global é sempre negativo e a necessidade de financiamento é maior que nos anos correspondentes dos dois mandatos anteriores. Nos anos de 2001 e 2002, o saldo global em percentagem da receita não financeira atingiu os valores mais desfavoráveis desde o início da década de 90, cerca de -10%. Em percentagem do PIB, a necessidade de financiamento dos municípios correspondeu a cerca de 0,4% do PIB. Em 2005, ano de eleições autárquicas, o saldo global é também negativo, mas claramente de menor dimensão, em resultado do agravamento das restrições ao endividamento no âmbito do Orçamento do Estado.

As dificuldades na contenção do défice do sector público estão precisamente na origem dos condicionamentos impostos ao endividamento municipal a partir de 2002, no âmbito dos Orçamentos do Estado para cada ano, e que precederam a publicação da nova Lei das Finanças Locais. Neste novo contexto, os limites ao endividamento municipal passaram a ser tratados de forma casuística entre 2002 e 2006, de forma a garantir a contenção do défice da Administração Local.

**TABELA 1. SALDO GLOBAL MUNICIPAL**

	<b>Saldo Globalem % da receita não financeira</b>	<b>Saldo Global em % do PIB</b>
1990	-3,5	-0,10
1991	-2,6	-0,09
1992	-2,3	-0,08
1993	-7,1	-0,25
1994	-2,5	-0,08
1995	1,2	0,04
1996	-1,8	-0,06
1997	-7,2	-0,27
1998	-4,8	-0,18
1999	-1,4	-0,06
2000	-7,7	-0,30
2001	-10,2	-0,43
2002	-10,1	-0,42
2003	2,1	0,09
2004	0,2	0,01
2005	-0,4	-0,02
2006	5,5	0,24
2007	1,4	0,06

Nota: as linhas sombreadas correspondem a anos de eleições autárquicas

Fonte: Direcção-Geral das Autarquias Locais, Banco de Portugal e cálculos próprios.

#### **4. OS REGIMES ESPECIAIS DE ENDIVIDAMENTO ENTRE 2002 E 2006**

O período entre 2002 e 2006 foi marcado pelas suspensões discricionárias nas regras de acesso ao crédito inscri-

tas na anterior Lei das Finanças Locais, previstas nas leis que aprovaram os Orçamentos do Estado para este período, e que se traduziram num agravamento significativo das restrições no acesso ao crédito por parte dos municípios.

Com a aprovação do Orçamento Rectificativo de 2002 (Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio), os municípios ficaram impossibilitados de recorrer ao crédito quando este implicasse o aumento do respectivo endividamento líquido no decurso desse ano orçamental, sob pena de redução proporcional das transferências a efectuar ao abrigo da Lei das Finanças Locais (art. 7.º). Esta proibição admitia três excepções: habitação social promovida pelos municípios, construção e reabilitação das infra-estruturas no âmbito do EURO 2004 e financiamento de projectos com comparticipação de fundos comunitários. Tal como é referido no artigo 7.º, as restrições consagradas têm como objectivo “[...] garantir o cumprimento dos objectivos do Governo em matéria de défice público para o conjunto do sector público administrativo, no qual se integram as autarquias locais [...]”.

Ainda em 2002, a Lei da Estabilidade Orçamental (Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto) veio alterar a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, Título V) no sentido de habilitar o legislador a estabelecer na Lei do Orçamento os limites ao endividamento dos municípios para cada ano, que poderão ser mais restritivos do que os previstos na Lei das Finanças Locais. Em conformidade com esta alteração, o artigo 35.º-A é aditado à anterior Lei das Finanças Locais (Lei n.º 42/98), com a seguinte redacção: “A presente lei não exclui a aplicação das normas do novo título V da Lei de Enquadramento Orçamental, até à plena realização dos Programas de Estabilidade e Crescimento.”

O tratamento casuístico dos limites ao endividamento dos municípios pode colidir com a sua autonomia financeira. Para que este princípio não seja posto em causa, as medidas específicas restritivas da autonomia financeira e orçamental devem ser temporárias e não ter um carácter permanente, devendo ser substituídas pelas regras definidas no quadro da Lei das Finanças Locais logo que atinjam o seu objectivo (Parte I, parágrafo 13, da Recomendação n.º R (2004) 1 do Comité Director sobre a Democracia Local e Regional, CDLR). Esta questão é de primeira importância quando estão em causa as restrições no acesso ao crédito, pois, dado tratar-se de um instrumento financeiro com repercussões para além do momento da contratualização, a estabilidade das regras é um elemento indispensável à gestão orçamental dos municípios numa perspectiva plurianual.

A legitimidade constitucional e financeira é invocada por certos autores na defesa da limitação à capacidade de endividamento dos municípios pela Assembleia da República, na Lei do Orçamento do Estado. Nos termos do relatório do Ministério das Finanças, *Reforma da Lei de Enquadramento Orçamental – Trabalhos Preparatórios e Anteprojecto* (1998, pág. 57), esta prática não viola princípios constitucionais, pois não entra em conflito com o princípio da autonomia financeira dos municípios. Segundo Cabral

(2003, pág. 41), a autorização parlamentar do endividamento dos municípios é hoje “aconselhada e legitimada pela urgência do cumprimento dos critérios de convergência nominal em matéria de finanças públicas, os quais estão já a forçar, de facto, uma nova solidariedade financeira entre todos os subsectores do SPA”.

Com a Lei do Orçamento do Estado para 2003 (Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro) foram tomadas medidas ainda mais restritivas ao endividamento municipal do que as definidas para 2002, e que assim se podem sintetizar:

- a) redução para metade dos limites dos empréstimos a médio e longo prazo que vigoravam anteriormente, fixados no n.º 3 do artigo 24.º da anterior Lei das Finanças Locais;
- b) limite ao montante global do endividamento líquido do conjunto dos municípios, formulado em termos de *stock*, que não poderá exceder o que existia em 31 de Dezembro do ano anterior.

O limite específico para os empréstimos a médio e longo prazo manteve-se até à aprovação da nova Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007). É de sublinhar que, apesar do significativo agravamento das restrições ao endividamento de médio e longo prazo, o limite que lhe é imposto continua a contemplar o serviço da dívida, o que, num contexto caracterizado por baixas taxas de juro, não constitui uma restrição eficiente ao endividamento municipal.

O limite ao endividamento líquido do conjunto dos municípios manteve-se até à Lei do Orçamento do Estado para 2006. Em relação a este segundo limite, a Lei do Orçamento do Estado para 2003 (Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro, n.º 5 do artigo 19.º) estabelece que “O conceito de endividamento líquido é o definido no sistema europeu de contas nacionais e regionais (SEC 95)”. Verifica-se, contudo, que o SEC 95 não tem qualquer definição explícita de endividamento líquido. Segundo parecer do Tribunal de Contas (Tribunal de Contas, Parecer n.º 10/02-DCP-NC), entende-se como endividamento líquido “o valor dos passivos do conjunto dos municípios, resultante da contratação de empréstimos, emissão de títulos, [...], contratos de locação financeira e aberturas de crédito [...] deduzido do somatório das amortizações de operações de financiamento de natureza idêntica”. Esta interpretação do Tribunal de Contas não teve em conta o parecer, não publicado, dos peritos portugueses em SEC 95, não sendo, portanto, consonante com o modo como o Pacto de Estabilidade e Crescimento mede o défice público, e que corresponde ao conceito de “necessidade de financiamento” do SEC 95.

Apenas com o orçamento do Estado de 2006 há uma clarificação do conceito de endividamento líquido compatível com o conceito de necessidade de financiamento do SEC 95. Daqui decorre que apenas em 2006 as dívidas a fornecedores passaram a relevar explicitamente para o cálculo do endividamento líquido dos municípios, comprometendo o controlo da dívida administrativa.

Também só com o Orçamento do Estado para 2006 é concretizado o comportamento de cada município para que, para o conjunto dos municípios, se cumpra o objecti-

vo do não agravamento do endividamento líquido do conjunto dos municípios (n.º 6 do artigo 33.º).

O Orçamento do Estado para 2007 (Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro) regula o endividamento municipal no artigo 33.º em estreita sintonia com a nova Lei das Finanças Locais, que abordaremos de forma pormenorizada a seguir: as duas leis foram arquitectadas no mesmo período de tempo e aprovadas com poucos dias de diferença.

A falta de clareza e transparência dos regimes especiais de endividamento previstos nas leis que aprovam os Orçamentos do Estado neste período permitiu aos municípios contornar a proibição de recorrer a novos empréstimos de médio e longo prazo quando esgotado o seu limite de endividamento, bem como a obrigação da manutenção do endividamento líquido municipal, violando os objectivos de limitação do défice público. Este facto não está suficientemente reflectido nos Gráficos 1 e 2 atrás por aqueles se referirem somente à dívida bancária.

Já em 2004, o Tribunal de Contas recomendou à Assembleia da República e ao Governo a clarificação e a regulação das fontes contratuais de natureza creditícia relevantes para os limites de endividamento das Autarquias Locais (Deliberação n.º 1/2004, de 25 de Maio, e Deliberação n.º 2/2004, de 4 de Novembro). Esta recomendação resultou da avaliação feita pelo Tribunal de Contas à evolução do endividamento municipal entre Janeiro de 2002 e Maio de 2004, e cujos resultados podem ser assim sintetizados:

- a) crescente insuficiência de receitas por parte da Administração Local para fazer face a compromissos assumidos junto dos seus fornecedores e empreiteiros;
- b) para suprir no imediato a falta de meios de liquidez, e sem impacto na capacidade de endividamento, os municípios: i) recorrem frequentemente à locação financeira, ii) celebram cada vez mais contratos de empréstimos de curto prazo; iii) recorrem à celebração de acordos com os fornecedores e empreiteiros credores dos municípios ou com as instituições financeiras que adquiriram os referidos créditos, consolidando, assim, a dívida administrativa, e diferindo o seu pagamento. Com a celebração destes contratos de natureza financeira, a dívida administrativa converte-se em dívida financeira de médio e longo prazo, sem ser considerada na capacidade de endividamento municipal

## **5. O ACTUAL REGIME JURÍDICO DO ENDIVIDAMENTO DOS MUNICÍPIOS – A NOVA LEI DAS FINANÇAS LOCAIS – LEI N.º 2/2007, DE 15 DE JANEIRO**

Em relação à anterior Lei das Finanças Locais (Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto), a nova Lei das Finanças Locais introduz importantes alterações que se traduzem num regime de acesso ao crédito por parte dos municípios mais apertado e com maior rigor na gestão das finanças municipais (Carvalho e Teixeira, 2007). Refiram-se, nomeada-

mente, os novos princípios orientadores em matéria de endividamento municipal, os mecanismos de controlo da dívida de curto prazo, a fornecedores e locação financeira e, por fim, o princípio da coordenação das finanças locais com as finanças estaduais.

Os princípios orientadores em matéria de endividamento municipal podem ser assim sintetizados:

- a) passa a ser explicitamente proibida a assunção de dívidas dos municípios por parte do Estado (proibição de avales) (art. 43.<sup>o</sup>). A inexistência da proibição formal podia ser encarada como um factor potenciador da restrição orçamental fraca dos municípios;
- b) é vedado aos municípios a cedência de créditos não vencidos para efeitos de antecipação de receitas (n.<sup>o</sup> 12 do art. 38.<sup>o</sup>);
- c) é redefinido o conceito de endividamento: a lei introduz o conceito de endividamento líquido municipal, consonante com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (o SEC 95) (n.<sup>o</sup> 1 do art. 36.<sup>o</sup>);
- d) é introduzido o conceito de endividamento líquido total de cada município, que inclui o endividamento líquido das associações de municípios e as entidades que integram o sector empresarial local (n.<sup>o</sup> 2 do art. 36.<sup>o</sup>);
- e) é redefinido o modelo de apuramento dos limites do endividamento. É abandonada a definição do limite de endividamento em termos de fluxos (juros e amortizações), e são estabelecidos cumulativamente os seguintes três limites legais para o endividamento municipal enquanto *stock*:
  - i) a dívida líquida de cada município não pode exceder, no final de cada ano, 125% das receitas municipais do ano anterior provenientes da participação no FEF, participação fixa no IRS, impostos municipais, derrama e lucros das empresas municipais (n.<sup>o</sup> 1 do art. 37.<sup>o</sup>);
  - ii) em qualquer momento do ano, o *stock* da dívida de cada município referente a empréstimos de curto prazo não pode exceder 10% do valor das receitas elegíveis para o cálculo do limite legal da dívida líquida (n.<sup>o</sup> 1 do art. 39.<sup>o</sup>);
  - iii) o *stock* da dívida de cada município referente a empréstimos a médio e longo prazo não pode exceder, em 31 de Dezembro de cada ano, a soma das receitas do ano anterior, elegíveis para o cálculo do limite da dívida líquida.

Em caso de incumprimento dos limites de endividamento, os municípios estão sujeitos a sanções previstas na lei:

- a) aos municípios que excedam o limite do endividamento líquido municipal ou o limite da dívida referente a empréstimos de médio e longo prazo é exigida uma trajectória descendente de ajustamento, em cada ano subsequente, de, pelo menos, 10% do montante que excede o limite, até que este seja cumprido (n.<sup>o</sup> 2 do art. 37.<sup>o</sup> e n.<sup>o</sup> 3 do art. 39.<sup>o</sup>, respectivamente);
- b) a violação do limite de endividamento líquido de cada município determina uma redução no mesmo montante das transferências orçamentais devidas, no ano subse-

quente, pelo subsector Estado, o qual é afecto ao fundo de regularização municipal (n.<sup>o</sup> 4 do art. 5.<sup>o</sup>).

Os mecanismos de controlo da dívida a fornecedores e locação financeira estão implícitos no modelo de limites ao endividamento, formulados em referência a um mesmo cabaz de receitas:

- a) as dívidas a fornecedores e os contratos de locação financeira passam a ser relevantes para a capacidade creditícia dos municípios (n.<sup>o</sup> 1 do artigo 36.<sup>o</sup>); dada a importância crescente deste tipo de dívida como forma de contornar os limites ao endividamento, esta novidade constitui mais um aperto à capacidade de endividamento dos municípios;
- b) a capacidade de contracção de empréstimos a médio e longo prazo varia na razão inversa do crescimento da dívida a fornecedores e dos contratos de locação financeira (aumentando a dívida a fornecedores ou os contratos de locação financeira, diminui a possibilidade de contrair empréstimos a médio e longo prazo, mesmo que a dívida com este tipo de empréstimos seja inferior a 100% das receitas consideradas);
- c) o *stock* da dívida referente a empréstimos de médio e longo prazos só atingirá o limite referido (100% das receitas consideradas) se o total da dívida a fornecedores e por locação financeira for, no máximo, de 25% das receitas; pelo contrário, se esta representar mais de 25% das referidas receitas, a dívida associada aos empréstimos terá de ficar aquém do limite legal permitido. De forma complementar, são ainda definidos outros mecanismos de controlo das dívidas a fornecedores na nova LFL, nomeadamente:
  - d) a obrigatoriedade dos municípios liquidarem, no período de um ano, os débitos a terceiros que ultrapassem, por fornecedor, um terço do montante global das dívidas da mesma natureza (n.<sup>o</sup> 9 do artigo 38.<sup>o</sup>);
  - e) a proibição da celebração de contratos com entidades financeiras com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo (está em causa a negociação de dívida de curto prazo com a ampliação dos prazos de pagamento das mesmas) (n.<sup>o</sup> 12 do artigo 38.<sup>o</sup>).

Relativamente à questão dos limites à capacidade de endividamento municipal, importa ainda referir que a nova Lei das Finanças Locais contempla o princípio da coordenação das finanças locais com as finanças estaduais (art. 5.<sup>o</sup>), através do Conselho de Coordenação Financeira do Sector Público Administrativo. Não se trata de uma norma inovadora, pois tal aplicação já resultava da Lei da Estabilidade Orçamental e da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, e já estava contemplada na anterior Lei das Finanças Locais.

Face ao exposto, podemos resumir desta forma os objectivos dos limites ao endividamento previstos no novo enquadramento jurídico do recurso ao crédito pelos municípios:

- a) assegurar a solvência financeira dos municípios, prevenindo as situações de falência técnica, mediante a fixação de limites à dívida municipal e os mecanismos

de controlo da dívida a fornecedores e contratos de locação financeira. A institucionalização de uma regra de dívida a respeitar por cada município individualmente traduz-se numa maior responsabilização individual ao nível municipal e é um incentivo à programação plurianual dos investimentos;

- b) assegurar a participação solidária dos municípios na concretização dos objectivos orçamentais definidos no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Este objectivo passa pela definição dos limites ao endividamento em termos de *stock* e não de fluxos, e pela coordenação das finanças dos municípios com as finanças estaduais, ao abrigo da qual a Lei do Orçamento

## 6. O ENQUADRAMENTO LEGAL DAS SITUAÇÕES DE DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO

A figura dos contratos de saneamento financeiro (já prevista na primeira Lei das Finanças Locais, Lei n.º 1/79) e de reequilíbrio financeiro (já prevista na segunda Lei das Finanças Locais, Decreto-Lei n.º 98/84) está vocacionada para a recuperação da sustentabilidade financeira dos municípios. Estes contratos consubstanciam um regime especial de acesso ao crédito (a que os municípios têm acesso mediante a observação de um conjunto de requisitos) que permite aos municípios contrair empréstimos a médio e longo prazo com vista à recuperação do desequilíbrio financeiro, seja ele de natureza conjuntural (saneamento financeiro) ou estrutural (reequilíbrio financeiro),

O novo enquadramento regulamentar a partir de 2007 veio densificar os regimes jurídicos associados ao saneamento e reequilíbrio financeiro, quer no que diz respeito aos pressupostos de declaração de desequilíbrio financeiro quer no que diz respeito ao conteúdo dos respectivos planos de recuperação e das regras de acompanhamento.

O saneamento financeiro é o quadro legal de enquadramento das situações de desequilíbrio financeiro menos gravoso decorrente da nova Lei das Finanças Locais, aplicável a situações de desequilíbrio financeiro conjuntural (n.º 1 do art. 40.º da LFL).

O n.º 4 do art. 3.º do Decreto-Lei n.º 38/2008 define indicadores objectivos caracterizadores da situação de desequilíbrio financeiro conjuntural dos municípios:

- a) a ultrapassagem do limite de endividamento líquido municipal (previsto no n.º 1 do art. 37.º da LFL);
- b) a existência de dívidas a fornecedores de montante superior a 40% das receitas municipais do ano anterior;
- c) o rácio dos passivos financeiros (incluindo o valor dos passivos financeiros excepcionados para efeitos de cálculo do endividamento líquido) em percentagem da receita total superior a 200%;
- d) prazo médio de pagamento a fornecedores superior a seis meses.

A verificação de uma destas situações implica a celebração de um contrato de empréstimo para saneamento financeiro, com vista à reprogramação da dívida e a con-

solidação de passivos financeiros (n.º 1 do art. 40.º da LFL), acompanhado de um plano de saneamento financeiro para o período a que respeita o empréstimo. O plano de saneamento financeiro contempla as medidas de recuperação financeira do município nos termos do n.º 2 do art. 40.º da LFL, podendo-se estender por um período máximo de 15 anos (n.º 2 do art. 3.º), ou seja, quase 4 mandatos, e a sua execução é acompanhada semestralmente pelos ministros da tutela e do das Finanças (art. 6.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março).

Importa reter uma condição fundamental subjacente à celebração destes contratos de empréstimo: do empréstimo a contrair para efeitos de saneamento financeiro não pode resultar o aumento do endividamento líquido do município (n.º 1 do art. 40.º da LFL). Esta imposição deve ser entendida como um sinal aos responsáveis municipais de que não deverão entender o empréstimo em causa como um meio de obtenção de liquidez, mas antes como um importante instrumento de solvabilidade financeira.

Em caso de incumprimento do plano de saneamento financeiro estão previstas sanções para o município, nomeadamente a impossibilidade de contracção de novos empréstimos durante um período de cinco anos e a impossibilidade de acesso à cooperação técnica e financeira com a administração central (art. 40.º, n.º 5, da LFL).

Um município encontra-se em situação de desequilíbrio financeiro estrutural se se verificarem pelo menos três das seguintes situações (art. 8.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março):

- a) ultrapassagem do limite de endividamento a médio e longo prazo previsto na LFL;
- b) endividamento líquido superior a 175% das receitas municipais consideradas para efeitos do limite da dívida líquida municipal;
- c) existência de dívidas a fornecedores de montante superior a 50% das receitas totais do ano anterior;
- d) rácio dos passivos financeiros, incluindo o valor dos passivos excepcionados para efeitos de cálculo do endividamento líquido, em percentagem da receita total superior a 300%;
- e) prazo médio de pagamento a fornecedores superior a seis meses;
- f) violação das obrigações de redução dos limites de endividamento, em caso de incumprimento do limite de endividamento líquido municipal e do limite de empréstimos a médio e longo prazo.

A situação de reequilíbrio financeiro estrutural pode ser declarada por iniciativa da assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal (n.º 2 do art. 41.º da LFL) ou, subsidiariamente, de forma coerciva, pelo Governo, por despacho conjunto do Ministro das Finanças e do ministro da tutela, sendo neste caso o processo iniciado pela Direcção-Geral das Autarquias Locais (n.º 3 do art. 41.º da LFL).

A intervenção do Governo, no sentido da declaração da situação de desequilíbrio financeiro estrutural do município, é accionada a partir do momento em que se verifique um dos seguintes pressupostos (art. 41.º, n.º 3, da LFL):

- a) tenha dívidas a fornecedores de montante superior a 50% das receitas totais do ano anterior;
- b) o incumprimento, nos últimos três meses, de certo tipo de dívidas (Segurança Social, ADSE, salários, rendas), sem que possam ser solvidas no prazo de dois meses.

Durante a vigência do contrato de empréstimo para reequilíbrio financeiro, que não pode exceder os 20 anos, ou seja, 5 mandatos (n.º 6 do art. 41.º da LFL), o município está vinculado a um plano de reequilíbrio financeiro, que consigna as medidas a adoptar pelo município, em harmonia com o disposto no n.º 1 do art. 11.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março, e cuja execução é acompanhada trimestralmente pelo ministro que tutela as autarquias locais (n.º 7 do art. 41.º da LFL).

Em caso de violação dos compromissos decorrentes do plano de reequilíbrio financeiro, está prevista a retenção de 20% do duodécimo das transferências do Fundo de Equilíbrio Financeiro, até à regularização da situação.

Importa ainda salientar que os municípios em situação de desequilíbrio financeiro estrutural são os beneficiários exclusivos do Fundo de Regularização Municipal, conforme dispõe o art. 42.º da LFL. Este fundo é composto pelos montantes correspondentes à redução das transferências aos municípios que violem o limite legal de endividamento líquido (n.º 4 do art. 5.º da LFL).

Face ao exposto, podemos considerar que o enquadramento legal das situações de desequilíbrio financeiro dos municípios portugueses vai de encontro às directrizes do relatório *Recovery of Local and Regional Authorities in Financial Difficulties* (Council of Europe, 2002), e da Recomendação Rec (2004) 1 do Comité de Ministros do Conselho da Europa aos Estados-membros sobre a *Gestão Financeira e Orçamental aos Níveis Local e Regional*, (Council of Europe, 2009):

- a) a recuperação das autoridades locais em desequilíbrio financeiro não é feita de forma casuística, pelo contrário, tem por base normas previstas na lei que definem procedimentos claros de intervenção nestas situações, e que não envolvem a ajuda financeira do Governo. Se o quadro jurídico não contemplar a regulação das situações de desequilíbrio financeiro dos municípios, é plausível que a autoridade local alegue que o governo central implicitamente aceitou intervir, podendo então tornar-se difícil para este não o fazer, mesmo que a crise seja o resultado de erros de gestão financeira. Por outro lado, a existência de regras de recuperação é útil, quer para a população, que desta forma vê assegurada a continuidade dos serviços locais, quer para os municípios, que têm à sua disposição um código de conduta para uma recuperação rápida, quer para os fornecedores, com a possibilidade de recuperação das dívidas.
- b) a recuperação dos municípios em desequilíbrio financeiro não envolve a ajuda financeira do Governo. A ajuda financeira do Governo aos municípios pode desencadear efeitos perversos, como a dependência em relação às ajudas, desincentivando o município à mobilização dos recursos e à melhoria das práticas de ges-

tão, o efeito de imprudência na gestão financeira e na avaliação dos riscos, e por fim a concorrência entre os municípios para obter ajudas do governo central. Do ponto de vista colectivo, também não é do interesse do poder local o recurso às ajudas financeiras do governo central: a assistência financeira em grande escala poderá afectar negativamente os recursos financeiros locais, seja de forma directa, em resultado de cortes nouro tipo de transferências, seja de forma indirecta, através do abrandamento na actividade económica associado ao aumento dos impostos para financiamento dessas ajudas.

- c) a solução para o desequilíbrio financeiro dos municípios envolve e confronta as autarquias locais com a sua responsabilidade, exigindo-lhes a elaboração e a instauração de planos de recuperação, discutidos e aprovados pelas respectivas assembleias.

O município é sujeito a medidas altamente restritivas conforme o estabelecido no plano de saneamento financeiro ou de reequilíbrio financeiro, que condicionam significativamente a sua capacidade de gestão ao longo do período de vigência do contrato de empréstimo. Os planos de recuperação financeira deverão ser programas coerentes de medidas a adoptar pelos municípios para recuperarem a sua situação financeira, envolvendo compromissos por parte do município. Os ministros das Finanças e da tutela realizam um controlo restrito da verificação dessas medidas, estando previstas sanções em caso de incumprimento.

## 7. CONCLUSÃO

Os limites ao endividamento fixados na anterior Lei das Finanças Locais (Lei n.º 42/98) revelaram-se desajustados do objectivo de garantir um nível de endividamento sustentável em cada município (o seu objectivo inicial), bem como para salvaguardar a participação solidária da Administração Local no esforço de consolidação orçamental das Administrações Públicas, de acordo com as exigências impostas pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento. As alterações resultantes da nova Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007) são o culminar da evolução do enquadramento legal do endividamento municipal entre 2002 e 2006. O período em questão foi marcado pela publicação da Lei da Estabilidade Orçamental (Lei Orgânica da Assembleia da República, n.º 2/2002) e pelas suspensões discricionárias nas regras de acesso ao crédito inscritas na anterior Lei das Finanças Locais, previstas nas leis que aprovaram os Orçamentos do Estado para este período, e que se traduziram num agravamento significativo das restrições no acesso ao crédito por parte dos municípios.

A nova Lei das Finanças Locais vem assegurar a necessária estabilidade no enquadramento jurídico de acesso ao crédito por parte dos municípios, ao definir regras estáveis e duradouras. Com a nova Lei das Finanças Locais são colmatadas as insuficiências na formulação dos limites ao endividamento da anterior lei. São de destacar a substituição

da definição do limite ao endividamento em termos de fluxos pelo endividamento enquanto *stock*, aplicável a cada município, e a introdução de mecanismos constrangedores do aumento das dívidas a fornecedores. Estabelecesse, igualmente, o princípio geral da proibição da assunção pelo Estado das obrigações assumidas pelos municípios.

Os novos princípios orientadores do endividamento municipal e a existência de um enquadramento legal que prevê a recuperação dos municípios em ruptura financeira sem a ajuda financeira do governo central são contributos positivos para o reforço da disciplina orçamental dos municípios portugueses, minimizando o problema do *common pool* e da restrição orçamental fraca.

### BIBLIOGRAFIA

- Antunes, I. C. (1987), *A Autonomia Financeira dos Municípios Portugueses*, Ministério do Plano e da Administração do Território, Lisboa.
- Balassone, F. *et al.* (2002), “Fiscal Rules for Sub-National Governments: What Lessons from EMU Countries?”, Paper apresentado na Conferência “Rules-Based Macroeconomic Policies in Emerging Market Economies,” Oaxaca, Mexico, February.
- Banco Mundial (2000), *Entering the 21st Century*, World Development Report, 1999/2000, Washington: Oxford University Press.
- Barbosa, A. S. P. (2002), “Nota sobre uma Lei Explosiva”, *Boletim Económico*, Banco de Portugal, Dezembro, pp. 27-29.
- Bordignon, M., e Turati, G. (2009), “Bailing out expectations and public health expenditure”, *Journal of Health Economics*, 28(2), pp. 305-321.
- Cabral, N. C. (2003), *O Recurso ao Crédito Nas Autarquias Locais Portuguesas*, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa.
- Careaga, M., e Weingast, B. R. (2000), “The Fiscal Pact with the Devil: A Positive Approach to Fiscal Federalism, Revenue Sharing, and Good Governance”, Working Paper, Stanford University.
- Carvalho, J., e Teixeira, A. (2007), “Recurso ao Crédito por parte das Autarquias Locais”, in *30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa*, Ciclo de Conferências na Universidade do Minho, 2006, Coimbra Editora, pp. 116-123.
- Committee of the Regions (2000), “Regional and Local Government in the European Union, Responsibilities and Resources”, *Office for Official Publications of the European Communities*, Luxembourg.
- Council of Europe (2000), “Effects on the Financial Autonomy of Local and Regional Authorities Resulting from the Limits set at European Level on National Public Debt”, *Local and Regional Authorities in Europe*, n.º 71, Committee on Local and Regional Democracy.
- Council of Europe (2002), “Recovery of Local and Regional Authorities in Financial Difficulties”, *Local and Regional Authorities in Europe*, n.º 77, Committee on Local and Regional Democracy.
- Council of Europe (2009), “The Council of Europe Handbook on Local Finance”, in *Benchmarking. Local Finances, Toolkit Benchmarking for Public Ethics and Local Finance*, Centre of Expertise for Local Government Reform.
- Crivelli, E., e Staal, K. (2006), “Size, Spillovers and Soft Budget Constraints”, CESifo Working Paper, 1858.
- Cunha, J. C., e Silva, P. (2002), “Finanças Públicas e Consolidação Orçamental em Portugal”, *Boletim Económico, Banco de Portugal*, Março, pp. 47-56.
- Dafflon, B., ed. (2002), *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt*, Edward Elgar., Cheltenham, U.K.
- European Commission (2001), “Public finances in EMU – 2001”, *European Economy*, n.º 3, Brussels.
- European Commission (2003), “Public finances in EMU – 2003”, *European Economy*, n.º 3, Brussels.
- Goodspeed, T. (2002), “Bailouts in a Federation”, *International Tax and Public Finance*, Vol. 9, pp. 409-21.
- Inman, R. (2003), “Transfers and Bailouts: Enforcing Local Fiscal Discipline with Lessons from U.S. Federalism”, in *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Rodden, Jonathan, Gunnar Eskeland, and Jennie Litvack (eds.), Cambridge: MIT Press, London, pp. 35-83.
- Joumard, I., e Kongsrud, P. M. (2003), “Fiscal Relations Across Government Levels”, OECD Economics Department Working Papers, n.º 375.
- Kornai, J. *et al.* (2003), “Understanding the soft budget constraint”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 41 (4), pp. 1095-1136.
- Liu, L., e Waibel, M. (2010), “Managing Subnational Credit And default Risks”, World Bank Policy Research Working Paper, n.º 5362.
- Oates, W. E. (2005), “Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism”, *International Tax and Public Finance*, Vol. 12(4), pp. 349-373.
- O.E.C.D. (2003), “Fiscal relations across levels of government”, in *OECD Economic Outlook*, n.º 74, pp. 144-160.
- Petterson-Lidbom, P., e Dahlberg, M. (2005), “An Empirical Approach for Estimating the Causal Effect of Soft Budget Constraints on Economic Outcomes”, Uppsala University, mimeo.
- Pisauro, G. (2001), “Intergovernmental Relations and Fiscal Discipline: Between Commons and Soft Budget Constraints”, IMF Working Paper, 01/65.
- Prud’homme, R. (1995), “The Dangers of Decentralization”, *The World Bank Research Observer* 10, pp. 201-220.
- Rodden, J. (2002), “The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance Around the World”, *American Journal of Political Science*, Vol. 46(3), pp. 670-87.
- Rodden, J. *et al.* (2003), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Cambridge, MA: MIT Press.

- Ter-Minassian, T. (1997), "Decentralization and Macroeconomic Management", IMF Working Paper, 97/155.
- Ter-Minassian, T. (2007), "Fiscal Rules for Sub-national Governments: Can They Promote Fiscal Discipline?", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 6 (3).
- Von Hagen, J. (1992), "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities", *European Economy – Economic Papers*, n.º 96.
- Von Hagen, J. (2003), "Fiscal Discipline and Growth in Euroland. Experiences with the Stability and Growth Pact", ZEI, Bonn, Working Paper, B06-2003.
- Von Hagen, J., e Dahlberg, M. (2004), "Swedish Local Government: Is there a Bailout Problem?", in *Fiscal Federalism in Unitary States*, Per Molander (ed.). Norwell, MA: Kluwer Academic Publishers, pp. 47-79.
- Von Hagen, J., e Eichengreen, B. (1996), "Federalism, Fiscal Restraints, and European Monetary Union", *The American Economic Review*, Vol. 86 (2), pp. 134-138.
- Von Hagen, J., e Harden, I. J. (1995), "Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline", *European Economic Review*, Vol. 39, pp. 771-779.
- Von Hagen, J., et al. (2000), "Subnational Government Bailouts in OECD Countries: Four Case Studies", InterAmerican Development Bank Research Network Working Paper, #R-399.
- Von Hagen, J., et al. (2001), "Budgetary Consolidation in EMU", *European Economy-Economic Papers*, n.º 148 (2001).
- Wildasin, D. E. (1997), "Externalities and bailouts: hard and soft budget constraints in intergovernmental fiscal relations", Policy Research Working Paper Series 1843, The World Bank, Washington D.C.



# GOVERNANÇA DE SERVIÇOS DE INFRA-ESTRUTURAS LOCAIS NOS EUA

## GOVERNANCE OF LOCAL INFRASTRUCTURE SERVICES IN THE U.S.

**Nuno Ferreira da Cruz**

Investigador  
CEG – IST, Universidade Técnica de Lisboa

**Sanford V. Berg**

Distinguished Service Professor/PURC Director of Water Studies  
PURC, University of Florida

**Rui Cunha Marques**

Professor Associado  
CEG – IST, Universidade Técnica de Lisboa

### ABSTRACT/RESUMO

Este artigo examina a forma como os decisores públicos locais arquitectam as diferentes estruturas de governança de serviços urbanos nos EUA. Depois de uma breve revisão da teoria sobre governança local, o estudo descreve o ambiente regulatório norte-americano no que concerne aos serviços de infra-estruturas locais (*e. g.*, electricidade, gás, água, saneamento e telecomunicações). Por conseguinte, identificam-se as boas práticas de governança local, incluindo a despolitização do processo decisório (no que toca à gestão operacional) e a abordagem “projecto a projecto” no financiamento de infra-estruturas urbanas (*e. g.*, através da emissão de obrigações municipais isentas de imposto), garantindo a sustentabilidade económica dos serviços. O artigo reúne várias lições com utilidade para os gestores públicos europeus e levanta algumas questões que merecem uma investigação mais aprofundada.

Palavras-chave: entidades públicas locais; EUA; governança local; serviços de infra-estruturas.

*Códigos JEL: H11; H83; L97*

This paper analyses the way local decision-makers craft the different governance structures in charge of urban infrastructure services in the U.S. After a brief survey of the theory on local governance, the study describes the U.S. regulatory framework concerning these local public services (*e. g.*, electricity, natural gas, water, wastewater and telecommunications). Hence, the good practices in local governance are highlighted, including the de-politicization of the decision making process (regarding operational management) and the project-by-project and sustainable approaches to funding public infrastructure (*e. g.*, by issuing tax-exempt municipal bonds). The paper presents several lessons that might be relevant for European public managers and raises some issues that deserve further consideration.

Keywords: local governance; local infrastructure services; public ownership; USA.

*JEL Codes: H11; H83; L97*

### INTRODUÇÃO

A importância dos serviços de infra-estruturas locais para o bem-estar social é reconhecida em todo o mundo. O conceito de serviço de interesse geral [COM(2004)

374], utilizado no âmbito da União Europeia (UE) para referir serviços essenciais sujeitos a obrigações de serviço público, também encontra a sua operacionalização nos Estados Unidos da América (EUA – Defeuilley, 1999).

Em particular, o acesso a serviços de infra-estruturas urbanas (geralmente, serviços de interesse económico geral) com qualidade aceitável é uma imposição legal (e social) em ambos os territórios (Clifton *et al.*, 2005).

Na Europa, respeitando o princípio da subsidiariedade, a progressiva transferência deste tipo de serviços para as estruturas administrativas locais tem sido amplamente documentada (Sorens, 2009). Por outro lado, nos EUA, para além dos serviços habituais (abastecimento de água, águas residuais, transporte urbano e resíduos urbanos), os municípios (cidades e vilas) são também responsáveis pela prestação de muitas outras actividades. De facto, até a mais pequena das cidades americanas pode prestar serviços aos quais a maior parte dos municípios europeus estão tradicionalmente pouco habituados (*e. g.*, electricidade, gás e telecomunicações). O grande espectro de competências necessárias para a produção destes serviços (sofisticados do ponto de vista tecnológico) e as crescentes restrições orçamentais dos municípios constituem um importante desafio para os decisores locais nos EUA e na UE: como diminuir custos respeitando as obrigações de serviço público?

Os serviços urbanos são especialmente problemáticos porque envolvem grandes investimentos em infra-estruturas especializadas e, frequentemente, os municípios debatem-se com a sustentabilidade económica dos seus sistemas (Chong, 2006). Para além disso, pressões para uma maior conservação de recursos e uma maior sustentabilidade ambiental representam problemas acrescidos para os gestores dos serviços urbanos em todo o mundo. Para que no futuro se atinjam os objectivos de sustentabilidade económica, social e ambiental serão necessárias novas abordagens institucionais e novas políticas. Hoje sabe-se que as organizações são importantes (Menard, 1996) e que as estruturas de governança “surgem por algum motivo” (Arrow, 1999). Assim, para lidar com estes problemas, é crucial que os decisores locais tomem decisões informadas no que toca aos modelos de governança apropriados para a gestão destes serviços (se se considerar que a *performance* é uma prioridade). Os decisores locais têm várias opções: (1) manter a prestação dos serviços *in-house* (prestação directa) ou delegar estes serviços numa entidade separada (prestação indirecta); (2) manter a gestão pública dos serviços, ou recorrer a privados (um problema clássico para os municípios).

O objectivo deste artigo é identificar e analisar as práticas na governança de serviços de infra-estruturas urbanas geridos (e detidos) pelos municípios nos EUA. Para tal, este estudo examina o caso das entidades públicas que têm a seu cargo a gestão dos serviços de infra-estruturas locais no estado da Florida. Em particular, interessa reconhecer como os gestores vêem os incentivos ao desempenho, os processos de monitorização, as transferências financeiras e a operação dos serviços. Todos estes tópicos representam desafios para os gestores e políticos locais em todo o mundo, como tal, esta investigação contribui também para a literatura científica sobre governança local.

Apesar de existirem vários modelos para a prestação de serviços urbanos, não existe consenso, quer entre profissionais quer entre académicos, sobre qual é o modelo óptimo para cada situação (e quais são os critérios que podem ser utilizados para avaliar esses modelos). Para além disso, cada município tem a sua forma de gerir os serviços de infra-estruturas. Contudo, é possível categorizar alguns aspectos que contribuem para um bom desempenho no que concerne à governança dos serviços. Para complementar o estudo com a perspectiva dos profissionais, diversos gestores de serviços públicos urbanos foram consultados durante todo o processo de investigação.

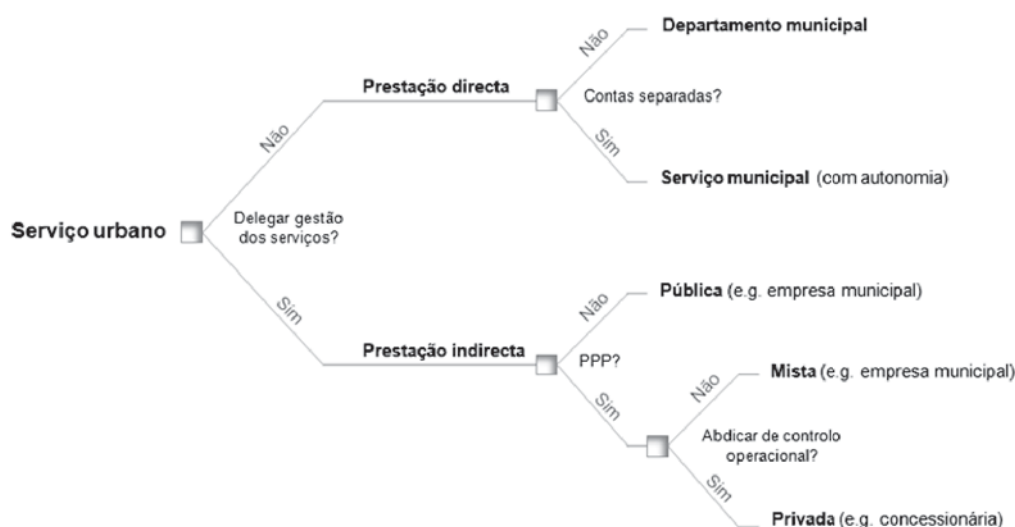
Este estudo encontra-se organizado da seguinte forma: o segundo capítulo apresenta algumas considerações teóricas referentes à organização das administrações locais. No terceiro capítulo discute-se o enquadramento da administração local norte-americana, incluindo o ambiente regulatório dos serviços públicos de infra-estruturas. O quarto capítulo reúne as lições e boas práticas identificadas, enquanto no último capítulo se apresentam as conclusões do estudo.

#### MODELOS DE GOVERNANÇA DE SERVIÇOS URBANOS

Os serviços de infra-estruturas urbanas podem ser prestados directamente pelos municípios (produção *in-house*), ou indirectamente através da delegação para outras estruturas (separadas). Tipicamente, os municípios têm liberdade total para escolher qualquer opção. Se, por um lado, um determinado município opta por produzir os serviços directamente, pode ainda escolher fazê-lo através de um simples departamento municipal ou criando uma estrutura com alguma autonomia financeira e administrativa (o caso dos serviços municipalizados em Portugal). Nenhum destes modelos possui personalidade jurídica, contudo os serviços municipalizados possuem contas separadas. Se, por outro lado, um município decide prestar os serviços através de uma entidade autónoma, o conjunto de opções aumenta. A Figura 1 apresenta as várias alternativas ao dispor dos municípios. Os modelos mais comuns de prestação indirecta destes serviços de interesse geral são a empresa pública (municipal) e a empresa privada (concessionária). As empresas municipais podem ser 100% detidas pelos municípios ou resultar de uma parceria público-privada (PPP) do tipo institucional em que os parceiros detêm participações no capital social da empresa (e onde, geralmente, o município mantém a posição dominante).

Usualmente, o processo de passar da prestação directa para a prestação indirecta de serviços denomina-se “empresarialização”. Passar de um modelo de gestão pública (directa ou indirecta) para gestão privada indirecta resulta na privatização dos serviços. Enquanto as vantagens e desvantagens da privatização continuam a ser alvo de debate, as evidências empíricas quanto aos efeitos da empresarialização são também ambíguas (Cruz e Marques, 2011).

**FIGURA 1. MODELOS DE GOVERNANÇA DE SERVIÇOS DE INFRA-ESTRUTURAS LOCAIS: ÁRVORE DE DECISÃO**



A empresariação relaciona-se com o tipo de intervencionismo dos órgãos autárquicos. Teoricamente, quanto maior for o grau de empresariação (passando dos ramos superiores para os ramos inferiores na árvore da Figura 1), menor será o envolvimento das câmaras municipais na gestão dos serviços de infra-estruturas. Estes modelos de governança deveriam ser assim estruturados, dado que a procura de um maior dinamismo e visão empresarial (procurando maior eficiência, flexibilidade e responsabilização) requer um tipo de relacionamento institucional (entre políticos e gestores) diferente (Cruz e Marques, 2009). Estes processos encontram-se normalmente associados a diversas ferramentas que emergiram do *New Public Management* (NPM), incluindo contratos baseados no desempenho (e.g., contratos por objectivos) que vinculam as entidades empresariais (e/ou os gestores) e os municípios.

É possível analisar as transacções (ou as relações) entre os municípios e os operadores incumbentes do ponto de vista contratual ou *"through the lens of contract"* (Williamson, 2010: 673). De facto, as relações institucionais entre as câmaras municipais e as estruturas que prestam serviços de infra-estruturas dependem do nível de confiança existente entre as partes. Essas relações podem ser caracterizadas por um tipo de ligação contratual transaccional ou relacional (Reeves, 2008). Contudo, os serviços de infra-estruturas são normalmente caracterizados por grande incerteza (porque são investimentos de longo prazo), elevada especificidade (as infra-estruturas têm um e um só fim) e transacções frequentes (dependência bilateral). Estas três condições podem tornar a contratação clássica (e neoclássica) obsoleta, justificando uma mudança para instrumentos regulatórios mais flexíveis, na linha da contratação relacional (Macneil, 1978).

Cada modelo de governança (departamentos, empresas, mercados, híbridos...) tem as suas próprias forças e fraquezas (Williamson, 2002). Resumidamente, os mercados são caracterizados por maiores incentivos à eficiência

enquanto as hierarquias respondem melhor em caso de ser necessário levar a cabo adaptações coordenadas (Williamson, 1975). Assim, à medida que a especificidade e incerteza aumentam, a integração vertical pode tornar-se mais atractiva (prática corrente nos serviços públicos de infra-estruturas norte-americanos). Por outro lado, muitas cidades dos EUA optam por alocar à mesma estrutura vários tipos de serviços. De facto, alguns estudos académicos encontraram economias de gama nos serviços de infra-estruturas urbanas (Piacenza e Vannoni, 2004); outros, no entanto, encontraram precisamente o oposto (Stone & Webster Consultants, 2004). Adicionalmente, combinar diferentes serviços na mesma entidade operacional coloca desafios importantes no que se refere à avaliação do desempenho dos serviços em cada sector (Torres e Morrison, 2006). Estes tópicos são extremamente complexos, uma vez que, como as economias de escala são finitas (Marques e De Witte, 2011), a dimensão das entidades também tem o seu papel. Consequentemente, fará sentido adoptar uma abordagem caso a caso, dada a complexidade dos factores como a densidade populacional, PIB, topologia, geografia e história locais.

Determinar a estrutura de governança óptima para cada caso particular está fora do âmbito deste estudo. Todavia, é possível melhorar o nosso entendimento dos factores que levam a que cada estrutura de governança funcione melhor. Outros contextos legais e institucionais podem clarificar quais são os determinantes do bom desempenho e potenciar discussões sobre as políticas públicas no espaço da UE.

Para uma melhor percepção dos fundamentos das autoridades municipais na geração de incentivos e criação de estruturas de governança que se moldem às suas necessidades, é necessário compreender as "regras do jogo" (a economia política da administração local). Na secção seguinte discute-se o enquadramento da administração local nos EUA e os aspectos de governança dos serviços de infra-estruturas urbanas, dando ênfase ao caso do estado da Florida.

## ENQUADRAMENTO REGULATÓRIO E INSTITUCIONAL NORTE-AMERICANO

### ADMINISTRAÇÃO LOCAL

Tal como Thomas e Marando referem (1981), o direito ao autogoverno é uma condição fundamental para os próprios alicerces do sistema governamental americano. De facto, apesar da constituição dos EUA não fazer referência ao governo local, na prática existem três níveis de governo: o nacional, o estadual e o local (condados e cidades). No estado da Florida, os comissários ou membros do conselho das cidades e condados são geralmente seleccionados através de eleições não partidárias (especialmente ao nível das cidades). Os candidatos concorrem para cada posição individualmente e em janelas temporais diferentes (normalmente os eleitos locais cumprem mandatos que variam entre dois e quatro anos, por vezes com limites ao número de mandatos seguidos). Assim, as equipas de decisores locais com a responsabilidade de regular as actividades dos serviços de infra-estruturas urbanas (os eleitos locais) podem sofrer consideráveis alterações ao longo dos anos. Para além disso, o tipo de governo *council-manager* (conselho-gestor) é frequentemente utilizado pelos municípios. Com este enquadramento os comissários eleitos tomam decisões políticas enquanto os funcionários públicos da cidade, administrados pelo “Gestor da Cidade” (que é um gestor contratado a prazo), têm a responsabilidade de implementar estas decisões.

Os estados incluem várias cidades e condados. Cada estado tem uma entidade reguladora dos serviços de infra-estruturas (Littlechild, 2009a). No estado da Florida esta autoridade tem o nome de Public Service Commission (PSC) e, como na maioria dos estados, os comissários (conselho de administração) são nomeados pelo governador estadual. Estas comissões têm a missão de assegurar que cada cidadão tem acesso a serviços seguros, fiáveis e a preços acessíveis enquanto se permite que as entidades gestoras tenham um retorno do investimento justo, promovendo o interesse público. Em geral, as comissões monitorizam as entidades reguladas através da certificação, regulação de tarifas e serviços, resolução de litígios, e serviços de protecção do consumidor (FPSC, 2010). Contudo, a actividade de regulação da PSC é limitada, uma vez que o poder de regulação económica se limita aos prestadores de serviços privados (empresas concessionárias). Assim, relativamente às entidades públicas, a actividade da PSC engloba unicamente a monitorização de aspectos de segurança, saúde pública e fiabilidade.

As responsabilidades do Florida Department of Environmental Protection (DEP), incluem a supervisão de todos os aspectos ambientais relacionados com a gestão de serviços de infra-estruturas locais. Desta forma, o DEP leva a cabo uma regulação “light” aos serviços de água, águas residuais e resíduos urbanos, principalmente no que toca à qualidade de serviço. Esta entidade também supervisiona os cinco Water Management Districts (WMDs) deste estado. Os WMDs são responsáveis pela gestão dos recursos hídricos e, portanto, têm o poder de emitir licenças de

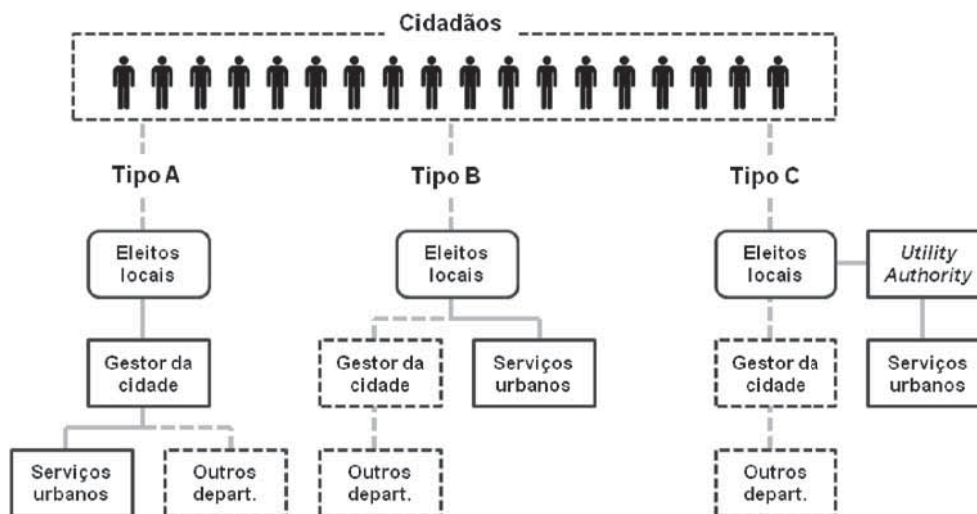
captação de água e a responsabilidade de adquirir terrenos para preservar ou restaurar os recursos hídricos. No sector da energia, para além da PSC, os principais actores são a Federal Energy Regulatory Commission (FERC), a North American Electric Reliability Corporation (NERC) e o Florida Reliability Coordination Council (FRCC) que reporta à NERC. Mais uma vez, as principais actividades destas entidades prendem-se com aspectos de qualidade de serviço. Os serviços de electricidade reúnem muitas atenções por parte de todos os *stakeholders* envolvidos, situação que tem várias ramificações para os aspectos de governança.

Numa primeira análise, parece que as cidades não querem arriscar as suas “minas de ouro” monopolistas. Neste sentido, opõem-se veementemente a qualquer tipo de regulação económica por parte de comissões não locais. Contudo, não existe nenhuma razão legal que impeça os reguladores estaduais de efectuar *benchmarking* no sector e publicitar os resultados de forma proactiva, abrangendo todas as entidades encarregues da prestação destes serviços (incluindo entidades públicas). Em Portugal, por exemplo, a ERSAR promove uma comparação deste género (ainda que limitada a apenas algumas entidades públicas).

### SERVIÇOS PÚBLICOS DE INFRA-ESTRUTURAS

Nos EUA os modelos públicos de governança de serviços de infra-estruturas locais não são facilmente rotulados de acordo com o que foi exposto na Figura 1. De facto, as entidades públicas observadas no estado da Florida muitas vezes apresentam variações àqueles “modelos puros”. Identificaram-se três tipos diferentes de governança destes serviços. Nos modelos Tipo A, os serviços são prestados por um departamento municipal da responsabilidade do Gestor da Cidade. Contudo, esses departamentos têm um gestor de topo (denominado Assistente do Gestor da Cidade) e alguma autonomia bem como contas separadas (um modelo similar ao modelo puro de “serviços municipais com autonomia”). Os serviços Tipo B são entidades separadas que reportam directamente ao conselho ou comissão da cidade. Neste modelo, os comissários eleitos definem as políticas e os gestores da “entidade empresarial” implementam-nas. Normalmente, os trabalhadores destas entidades têm o mesmo estatuto dos trabalhadores da “Câmara Municipal”. Consequentemente, estas entidades têm um modelo de governança que se situa entre os modelos puros de “serviços municipais com autonomia” e “empresa municipal”. Finalmente, as entidades Tipo C são as mais parecidas com o modelo de “empresa municipal”. O gestor de topo destas empresas (CEO ou General Manager) não interage directamente com os eleitos locais, mas antes com uma comissão independente (as chamadas *Utility Authorities* ou *Utilities Commissions*) composta por especialistas ou cidadãos com vasta experiência de gestão pública (que podem ser eleitos ou nomeados pela comissão da cidade). Geralmente, o Presidente da “Câmara Municipal” lidera esta comissão mas não tem direito de voto. A figura 2 ilustra estes três esquemas de governança.

**FIGURA 2. ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE INFRA-ESTRUTURAS LOCAIS NA FLORIDA**



Enquanto na Europa continental, os serviços de electricidade estão agora relativamente centralizados (correspondendo a um nível estadual na América do Norte), nos EUA são os governos locais que têm essa responsabilidade. No estado da Florida, as entidades Tipo B e Tipo C prestam serviços de electricidade. Por outro lado, se os serviços de energia são contratados fora ou prestados por uma entidade especializada, os restantes (*e. g.*, água e águas residuais) são prestados por uma entidade Tipo A. Por fim, é importante referir que, usualmente, os condados apenas têm a responsabilidade de prestar serviços em áreas não incorporadas (e frequentemente contratam esses serviços às cidades).

Na Europa, os princípios do “utilizador-pagador” e do “poluidor-pagador” aplicam-se aos serviços de infra-estruturas (Hrovatin e Bailey, 2001). Contudo, é usual existirem tarifas inferiores aos custos unitários de produção (aleadamente, por razões políticas). Nos EUA, a subsidiação dos serviços por parte das cidades não é exequível (essencialmente devido à influência dos mercados de capitais), dado que os serviços de infra-estruturas locais são uma fonte de receita para as cidades.

A integração vertical é bastante comum nos serviços urbanos da Florida. No entanto, é habitual ver cidades pequenas comprar electricidade a empresas privadas, ou cidades a importar água de outras cidades. No que toca ao mercado grossista de electricidade, as entidades públicas municipais desenvolveram soluções interessantes tais como a de serem detentoras de participações sociais em “empresas privadas” que produzem electricidade. Os serviços municipais compram e vendem depois energia a estas empresas híbridas (de capitais públicos e privados), conseguindo-se economias de escala e permitindo uma gestão de risco mais eficiente. Por outro lado, a estratégia da *multi-utility* é também usual. É possível observar entidades públicas a prestar um número incrível de serviços. Para além de serviços de electricidade, gás, água,

águas residuais e telecomunicações (telefone fixo e Internet), algumas entidades também produzem água refrigerada e gerem sistemas de águas pluviais, de distribuição de água reutilizada e de iluminação exterior. Williamson (2002) defende que, porque existem custos burocráticos acrescidos quando se retira uma transacção do mercado e se a organiza internamente, a contratação credível deve ser preferida à hierarquia e a organização interna deve ser vista como último recurso. Apesar disso, como se verá na próxima secção, o enquadramento actual promove a gestão pública dos serviços.

#### AS “REGRAS DO JOGO”

##### Tarifas

Se um prestador privado de serviços de electricidade, gás, telecomunicações, água ou águas residuais pretender aumentar as suas tarifas, em primeiro lugar precisa de obter a aprovação da PSC. Depois de uma análise aprofundada (ou através de acordos negociados entre todas as partes mediados pelo grupo de defesa dos consumidores), a equidade das tarifas propostas é avaliada (permitindo um retorno do investimento justo e preços acessíveis para os consumidores). Com a conclusão do processo, a PSC determina as novas tarifas. A PSC na Florida não tem este tipo de poder regulatório sobre as entidades públicas (Pfaffenberger e Sioshansi, 2009). Do ponto de vista legal, os prestadores de serviços públicos têm completa discricionariedade em relação ao tarifário. Consequentemente, é possível que dois cidadãos com padrões de consumo semelhantes, mas vivendo em cidades diferentes, possam ter facturas (de electricidade, gás, água...) bastante distintas. Todavia, a PSC tem jurisdição no que toca ao âmbito territorial dos serviços de electricidade e gás e à estrutura tarifária dos serviços de electricidade (evitando-se discriminações territoriais em

áreas servidas pela mesma entidade), independentemente do modelo de governança em causa.

É muito comum ter serviços detidos pelas cidades a funcionarem fora dos seus limites jurisdicionais. Tal como foi referido, o âmbito geográfico dos serviços de água e electricidade são definidos pela PSC. Em relação aos serviços de água e águas residuais, as entidades operam em áreas não incorporadas após negociação com os condados. Esta realidade jurisdicional muitas vezes cria sistemas complexos onde o âmbito territorial de determinada entidade depende do serviço em questão. Adicionalmente, como a PSC não tem controlo sobre o valor das tarifas destes serviços, muitas vezes as entidades públicas cobram preços mais elevados fora dos limites da cidade. Declaradamente, estes consumidores não têm os mesmos direitos dos que habitam dentro dos limites jurisdicionais das cidades, dado que não têm o poder da “voz” (não só não têm prestadores de serviços alternativos, como não podem votar para o “governo da cidade”). Por conseguinte, não existem repercussões políticas para a diferenciação de preços. Ocasionalmente, o governo da cidade pode convocar referendos em áreas adjacentes aos limites da cidade para determinar se os cidadãos desejam ou não fazer parte da cidade (anexações). Contudo, é pouco provável que essa opção seja facultada às áreas mais distantes dos limites da cidade (que podem conter as famílias mais pobres). Nas estruturas de governança Tipo A e Tipo B, os gestores de topo propõem as tarifas a praticar ao conselho/comissão da cidade e apresentam as justificações técnicas para os valores e estruturas considerados, procurando a sua aprovação. Nos modelos Tipo C o procedimento é similar, mas o órgão que aprova as tarifas pode não ser eleito pelos cidadãos/consumidores.

As entidades públicas municipais fazem pagamentos aos municípios, ficando isentas de impostos (Beecher, 2009). Isto é interessante para os governos municipais porque os fundos não são dispersos por diferentes níveis de governo (estados, condados, conselho escolar, etc.), como aconteceria com os impostos pagos por uma entidade privada. Em alternativa, estas entidades municipais fazem transferências directamente para o “fundo geral” do município. No estado da Florida, os serviços de infra-estruturas geridos por concessionários pagam uma taxa equivalente a 6% das receitas com as vendas, enquanto uma entidade municipal não tem este limite. Finalmente, a prestação destes serviços por uma entidade pública pode ter ainda outras vantagens (do ponto de vista dos decisores locais), tais como prestar serviços gratuitos ou a preços mais baixos para a cidade, incentivar anexações e assistir a cidade noutros projectos ou serviços (construção de vias de comunicação, aquisição de terrenos, etc.).

### Investimentos

As decisões acerca da realização de investimentos (em infra-estruturas) passam por um processo em tudo similar ao que foi descrito para a aprovação de tarifas. A maior di-

ferença entre as entidades (públicas) municipais americanas e europeias tem a ver com o método de financiamento. Nos EUA, estas entidades financiam-se numa perspectiva de projecto a projecto, utilizando o mercado de obrigações. Tradicionalmente, na Europa estas entidades usam os mesmos tipos de empréstimos que os municípios (recorrendo à banca comercial). Então, para conseguirem vender títulos de dívida com baixas taxas de juro, as entidades municipais americanas precisam de manter um elevado nível de saúde financeira. Além disso, estas entidades são constantemente escrutinadas pelas três principais agências de *rating* nacionais (Allen e Dudley, 2008). Esta forma de financiamento exige *cash-flows* operacionais que assegurem a sustentabilidade económica dos investimentos de longo prazo. Serviços deficitários (situação recorrente nos serviços de infra-estruturas locais de todo o mundo) não são aceitáveis no contexto americano. Os acordos financeiros estabelecidos detalham os compromissos que as entidades gestoras têm em relação aos compradores das obrigações (normalmente instituições de capital intensivo, como fundos de pensões ou seguradoras). Estes compromissos forçam as entidades municipais a aumentar as tarifas no caso de certos indicadores financeiros não serem respeitados (uma autêntica regulação por contrato). Aumentar as tarifas não seria tão simples para entidades privadas, dado que estas são obrigadas a justificar todos os custos operacionais. Por exemplo, um custo que a PSC considere ser desnecessário ou decorrente de gestão ineficiente não é autorizado a fazer parte do cálculo das tarifas.

Note-se que o sistema favorece a gestão pública (directa ou indirecta), dado que os custos de capital são mais baixos para entidades municipais (as mais-valias provenientes das obrigações municipais são isentas de imposto, Cebula, 2004). O governo federal não pode taxar receitas das cidades, contudo, em caso de parcerias com entidades privadas as obrigações municipais já não são isentas de imposto (o que também torna o modelo de empresa mista indesejável). Consequentemente, a política de impostos também afecta o *mix* de actividade pública e privada em serviços de infra-estruturas.

### Qualidade e protecção do consumidor

Tal como foi referido, a PSC regula a qualidade dos serviços de infra-estruturas urbanas. Todavia, as entidades municipais não têm necessariamente de informar a PSC acerca das reclamações dos consumidores. Para defender os direitos dos consumidores nos EUA, foram criadas agências em todos os estados nos anos 70 e 80 (Holburn e Bergh, 2006). No estado da Florida, o Office of Public Counsel (OPC) foi criado em 1974. Entre outras actividades, o objectivo principal desta entidade é representar e defender os direitos dos consumidores quando ocorrem revisões tarifárias. Consequentemente, o escopo de actividade do OPC coincide com a jurisdição da PSC, o que obviamente isenta as entidades municipais. No entanto, em termos de qualidade de serviço, as entidades municipais

têm uma *performance* elevada na Florida (FMEA, 2010). Salienta-se também a *Sunshine Law* da Florida, que promove a transparência e acesso a documentos públicos e reuniões e que, portanto, protege o interesse público.

Os consumidores podem suportar os riscos negativos das flutuações de preços das matérias-primas; mas ajustamentos mensais indexados ao preço dos combustíveis são permitidos a entidades públicas e privadas (Littlechild, 2009b). Contudo, os clientes de entidades municipais podem estar mais expostos a outras fontes de risco, por exemplo, decisões de gestão menos conseguidas. Isto porque é pouco provável que entidades privadas consigam obter aprovação para subir tarifas baseando a sua argumentação em “decisões de gestão inadequadas”. Neste caso, o custo para os utilizadores finais não aumentaria. Para compensar este eventual inconveniente, instrumentos como os *guaranteed standards schemes* (GSS) implementados na Europa e Austrália, onde as entidades se comprometem a indemnizar os consumidores no caso de interrupções de serviço ou outras anomalias, poderiam ser implementados nos EUA (Holt, 2005).

#### LIÇÕES APRENDIDAS PARA OS SERVIÇOS URBANOS EUROPEUS

Apresentam-se, de seguida, as principais lições decorrentes da análise efectuada ao ambiente regulatório e institucional norte-americano no âmbito da governança de serviços de infra-estruturas urbanas (com especial relevância para o contexto europeu).

- *Os mercados de capital podem ser “reguladores” poderosos*: a regulação económica “privada” levada a cabo pelos contratos de obrigações e pelas agências de *rating* define limites ao endividamento reais (evitando-se o seu estabelecimento legal) e obriga as entidades municipais a manter níveis de saúde financeira adequados;
- *Investimentos em infra-estruturas, utilizando uma abordagem centrada no ciclo de vida*: os grandes investimentos (e a dívida associada) são geridos com uma visão projecto a projecto, salvaguardando sempre a sua sustentabilidade económica (sendo o mercado de obrigações uma forma de financiamento bastante transparente);
- *Separar a política da gestão*: o enquadramento actual é relativamente bem-sucedido no que se refere a isolar a gestão de serviços urbanos das manobras políticas e a natureza profissional e não partidária do processo de contratação (e manutenção) de pessoal previne que existam favorecimentos políticos;
- *Responsabilização dos gestores*: os políticos têm poucos incentivos para interferir na gestão dos serviços se estes forem uma fonte de receita para os municípios, mas os gestores de topo não têm as suas posições asseguradas com contratos de longo termo e podem ser substituídos se a maioria dos comissários do município (ou da *Utility Authority*) estiverem descontentes com

os resultados. Além disso, tipicamente existe apenas um gestor de topo responsável pelo desempenho, e não um conselho de administração com alocações de responsabilidade difusas;

- *Serviços rentáveis*: mais do que apenas atingir o *break-even*, as entidades municipais estão autorizadas (e até encorajadas) a obter excedentes. As transferências para o fundo geral do município permitem a subsidiação de outros serviços relevantes do ponto de vista social e o consumidor (pagador) tem uma maior noção do que o contribuinte de para onde vai o seu dinheiro;
- *Flexibilidade*: a grande flexibilidade que os serviços públicos municipais nos EUA oferecem aos decisores locais é impressionante quando comparada com alguns modelos europeus. Por exemplo, na Europa continental, as entidades detidas pelos municípios não podem geralmente prosseguir a sua actividade fora dos limites municipais. Além disso, na maior parte dos países europeus, os serviços municipais (prestação directa com ou sem autonomia) têm restrições na política de contratação e despedimento de funcionários (todos os trabalhadores são funcionários públicos);
- *Transparência*: o enquadramento único proporcionado pelas leis da Florida potencia a consciencialização, escrutínio e participação públicas, quer pela existência de audiências públicas (*e. g.*, entre o município e os gestores) quer pelo acesso ilimitado a praticamente todos os documentos. Estes instrumentos são indispensáveis para se conseguir uma melhor governança de serviços públicos (Bingham *et al.*, 2005).

#### CONCLUSÕES

O “negócio” em serviços de infra-estruturas urbanas vai muito para lá da “transacção ideal” para o Direito e Economia (Williamson, 2002). Este sistema complexo inclui, numa perspectiva de longo prazo, preocupações com os consumidores/eleitores, ambiente e erário público, bem como com a universalidade, acessibilidade e sustentabilidade dos serviços. No entanto, o número de *stakeholders* e os seus objectivos diferenciados levantam sérios problemas de governança. Os incentivos para promover a estabilidade e salvaguarda de investimentos muito específicos são difíceis de conceber em serviços de infra-estruturas. Os analistas de políticas públicas devem dedicar mais atenção às forças e fraquezas dos diferentes mecanismos de governança estabelecidos pelos decisores locais em todo o mundo. Actualmente, e ao contrário do que se possa pensar, o enquadramento norte-americano parece incentivar as cidades a optarem pela produção pública de muitos serviços urbanos. De facto, tendo em conta as “regras do jogo” (relacionadas com impostos, políticas locais, rivalidades jurisdicionais, e outras restrições legais), parece razoável adoptar o esquema de propriedade pública como o modelo dominante para serviços de água e de outras infra-estruturas.

A actual estratégia de governança de serviços públicos locais nos EUA é absolutamente diferente do caso europeu (incluindo as tendências de privatização e empresarialização de serviços). Contudo, apesar das várias boas práticas identificadas (referidas na secção anterior), o paradigma norte-americano apresenta também alguns problemas. Em primeiro lugar, as agências regulatórias têm hoje um papel muito limitado. Certos abusos monopolistas, como a taxa-ção diferenciada de diferentes áreas jurisdicionais, devem ser regulados. Por outro lado, uma regulação por comparação que possibilite a criação de um ambiente competitivo virtual deveria ser implementada pela PSC e aplicada a todos os modelos de governança (públicos e privados). Em segundo lugar, a dependência excessiva por parte dos governos locais dos fundos provenientes dos serviços urbanos deve ser contida. As crescentes preocupações ambientais (bem como o aumento dos custos energéticos) obrigam a adoptar estratégias de conservação de recursos naturais. Uma contracção do consumo teria então fortes impactos na sustentabilidade económica dos municípios (e elevados custos políticos e sociais). Por fim, todos os pressupostos históricos/políticos devem ser revisitados e as estratégias de integração vertical e de *multi-utility*, bem como a disponibilidade para pagar dos consumidores, devem assentar nos adequados estudos técnicos.

#### AGRADECIMENTOS

O primeiro autor agradece o apoio financeiro concedido pela Fundação para a Ciência e Tecnologia durante a sua estadia como Visiting Scholar no Public Utility Research Center na Universidade da Florida. Os autores gostariam ainda de agradecer a Karen Johson, Kathy Viehe (Gainesville Regional Utilities), Robert Teegarden (Orlando Utilities Commission), Matt Brower e Mike Grenon (Ocala Utility Services) pelos seus comentários. As ideias expressas neste artigo são da exclusiva responsabilidade dos autores.

#### BIBLIOGRAFIA

- Allen, A.; Dudley, D. (2008), "The impact of rating agency reputation on local government bond yields", *Journal of Financial Services Research*, Vol. 33, n.º 1, pp. 57-76.
- Arrow, K. (1999), "Forward, Firms, markets and hierarchies: The transaction cost economics perspective", in G. R. Carrol & D. J. Teece (coord.), Nova Iorque, Oxford University Press, pp. vii-viii.
- Beecher, J. (2009), "Private water and economic regulation in the United States", in A. Bausch & B. Schwenker (coord.), *Handbook utility management*, Berlin, Springer, pp. 779-801.
- Bingham, L.; Nabatchi, T.; O'Leary, R. (2005), "The new governance: Practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government", *Public Administration Review*, Vol. 65, n.º 5, pp. 547-558.
- Cebula, R. (2004), "Income tax evasion revisited: The impact of interest rate yields on tax-free municipal bonds", *Southern Economic Journal*, Vol. 71, n.º 2, pp. 418-423.
- Chong, E. (2006), *Competitive solutions for managing local public services: An economic analysis of water supply in France*, PhD dissertation, Université De Paris XI – Paris Sud.
- Clifton, J.; Comín, F.; Díaz-Fuentes, D. (2005), "Empowering Europe's citizens? On the prospects for a charter for services of general interest", *Public Management Review*, Vol. 7, n.º 3, pp. 417-443.
- Cruz, N.; Marques, R. (2009), "Uma análise SWOT ao modelo de empresa municipal", *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, Vol. 21, pp. 61-80.
- Cruz, N.; Marques, R. (2011), "Viability of municipal companies in the provision of urban infrastructure services", *Local Government Studies*, Vol. 37, n.º 1, pp. 93-110.
- Defeuille, C. (1999), "Competition and public service obligations: Regulatory rules and industries games", *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 70, n.º 1, pp. 25-48.
- FMEA (2010), Florida electric utility rate comparisons, disponível em [http://www.publicpower.com/pdf/rates/2010/2010\\_october\\_rates.pdf](http://www.publicpower.com/pdf/rates/2010/2010_october_rates.pdf), data de acesso: Dezembro 2010. Florida Municipal Electric Association.
- FPSC (2010), "Annual report reflecting calendar year 2009", Florida Public Service Commission, Tallahassee, FL.
- Holburn, G.; Bergh, R. V. (2006), "Consumer capture of regulatory institutions: The creation of public utility consumer advocates in the United States", *Public Choice*, Vol. 126, n.º 1, pp. 45-73.
- Holt, L. (2005), "Utility service quality—telecommunications, electricity, water", *Utilities Policy*, Vol. 13, n.º 3, pp. 189-200.
- Hrovatin, N.; Bailey, S. (2001), "Implementing the European Commission's water pricing communication: Cross-country perspectives", *Utilities Policy*, Vol. 10, n.º 1, pp. 13-24.
- Littlechild, S. (2009a), "Stipulated settlements, the consumer advocate and utility regulation in Florida", *Journal of Regulatory Economics*, Vol. 35, n.º 1, pp. 96-109.
- Littlechild, S. (2009b), "The bird in hand: Stipulated settlements in the Florida electricity sector", *Utilities Policy*, Vol. 17, n.º 3-4, pp. 276-287.
- Macneil, I. (1978), "Contracts: Adjustment of long-term economic relations under classical, neoclassical, and relational contract law", *Northwestern University Law Review*, Vol. 72, n.º 6, pp. 854-905.
- Marques, R.; De Witte, K. (2010), "Is big better? On scale and scope economies in the Portuguese water sector", *Economic Modelling*, Vol. 28, n.º 3, pp. 1009-1016.
- Menard, C. (1996), "Why organizations matter: A journey away from the fairy tale", *Atlantic Economic Journal*, Vol. 24, n.º 4, pp. 281-300.
- Pfaffenberger, W.; Sioshansi, F. (2009), "A comparison of market structure and regulation between US and European utility markets", in A. Bausch & B. Schwenker

- (coord.), *Handbook Utility Management*, Berlim, Springer, pp. 629-63.
- Piacenza, M.; Vannoni, D. (2004), "Choosing among alternative cost function specifications: An application to Italian multi-utilities", *Economic Letters*, Vol. 82, n.º 3, pp. 415-422.
- Reeves, E. (2008), "The practice of contracting in public private partnerships: Transaction costs and relational contracting in the Irish schools sector", *Public Administration*, Vol. 86, n.º 3, pp. 969-986.
- Sorens, J. (2009), "The partisan logic of decentralization in Europe", *Regional and Federal Studies*, Vol. 19, n.º 2, pp. 255-272.
- Stone & Webster Consultants (2004), Investigation into evidence for economies of scale in the water and sewerage industry in England and Wales, Final Report, Londres, Stone and Webster Consultants para a OFWAT.
- Thomas, R. D.; Marando, V. L. (1981), "Local governmental reform and territorial democracy: The case of Florida", *Publius*, Vol. 11, n.º 1, pp. 49-63.
- Torres, M.; Morrison, P. (2006), "Driving forces for consolidation or fragmentation of the US water utility industry: A cost function approach with endogenous output", *Journal of Urban Economics*, Vol. 59, n.º 1, pp. 104-120.
- Williamson, O. E. (1975), *Markets and hierarchies: Analysis and antitrust implications*, Free Press, Nova Iorque.
- Williamson, O. E. (2002), "The theory of the firm as governance structure: From choice to contract", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16, n.º 3, pp. 171-195.
- Williamson, O. E. (2010), "Transaction cost economics: The natural progression", *American Economic Review*, Vol. 100, n.º 3, pp. 673-690.



# ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL NA REGIÃO CENTRO 2005-2009\*

## MUNICIPAL INDEBTEDNESS IN THE CENTRO REGION OF PORTUGAL IN THE PERIOD 2005-2009

**José Alpendre**

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro,  
Coimbra, Portugal.

**Vanessa Almeida**

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro,  
Coimbra, Portugal.

### RESUMO/ABSTRACT

As autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas. Para prosseguirem as atribuições e competências que lhes são conferidas as autarquias locais dispõem de autonomia, em especial de autonomia administrativa, regulamentar e financeira.

O exercício das atribuições inerentes às autarquias locais implica despesas. Devido à exiguidade de recursos, os municípios têm de se reger por princípios de rigor e eficiência, estando o seu regime financeiro balizado por um conjunto normativo. A escassez de recursos financeiros tem conduzido a que o endividamento, entendido como as dívidas aos diversos agentes económicos, tenha vindo a assumir bastante relevância na gestão municipal. Dada a importância do tema, este artigo tem como objectivo caracterizar o endividamento municipal na Região Centro, no período compreendido entre 2005 e 2009. Essa caracterização centra-se nas principais rubricas do balanço relacionadas com o endividamento, nomeadamente: empréstimos, dívidas a fornecedores conta corrente e dívidas a fornecedores de imobilizado. Simultaneamente, pretendeu-se compilar e explicitar o conteúdo legal conducente às realidades apresentadas com o intuito de facilitar a compreensão dos elementos apresentados.

Na governação local, dentro da estratégia de consolidação orçamental, têm sido consagradas medidas tendentes ao controlo do endividamento municipal, designadamente

In Portugal, municipalities are locally based legal bodies entities which are endowed with representative bodies that pursue the specific interests of their respective communities. In order to fulfil their functions and exercise their competencies, municipalities have autonomy, particularly administrative, financial and legislative autonomy. The activities of municipalities imply expenses. Since their financial resources are scarce, municipalities have to be managed with rigor and efficiency, and their financial system has to comply with specific regulations. The lack of financial resources has resulted in municipalities becoming indebted to various economic agents and this situation has had a significant impact on municipal management. The objective of this article is to characterize municipal indebtedness in the Centro Region of Portugal in the period between 2005 and 2009. This characterisation focuses on the main budget items related to indebtedness, *i. e.*, loans, debts to current account suppliers, and debts to fixed assets suppliers. The article also gives an overview and explanation of the relevant pieces of legislation which have contributed to the current situation and which can help understand the data presented.

Within the strategy of budgetary consolidation, local governance has favoured policies that seek to control municipal indebtedness by establishing specific limits for short-, medium-, and long-term loans as well as rules for calculating each municipality's indebtedness capacity. Thus, municipal indebtedness between 2005 and 2009 has

---

\* O presente artigo foi elaborado a partir do estudo "Endividamento Municipal na Região Centro 2005-2009", disponível em [www.ccdrc.pt](http://www.ccdrc.pt).

através do estabelecimento de limites específicos para a celebração de empréstimos de curto, médio e longo prazo e de regras de cálculo da capacidade de endividamento de cada município. Neste sentido, o endividamento municipal entre 2005 e 2009 enquadra-se no âmbito da aplicação de duas leis das finanças locais (LFL): a Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, aplicável aos anos 2005 e 2006, e a Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, em vigor desde 2007. Por esse motivo a caracterização do endividamento municipal será efectuada isolando cada um dos períodos de vigência da legislação aplicável.

Palavras-chave: dívidas a fornecedores, empréstimos, endividamento, lei das finanças locais.

JEL: H74 e K30

## I. INTRODUÇÃO

As autarquias locais são entidades dotadas de autonomia. A Constituição da República Portuguesa preconiza no n.º 1 do artigo 6.º o princípio da autonomia local, entendido como a “capacidade das autarquias locais prosseguirem livremente a realização das suas atribuições através dos seus próprios órgãos e sob a sua inteira responsabilidade”, Neves (2004: 9). Desta forma, as autarquias locais possuem autonomia administrativa, financeira e regulamentar.

A concretização dos princípios da autonomia local e da descentralização administrativa está prevista na Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro. Esta lei estabelece, por um lado, o quadro de transferências de atribuições e competências da administração central para a administração local (princípio da descentralização administrativa) e, por outro, a delimitação da intervenção entre estes dois níveis da administração com a finalidade de “assegurar o reforço da coesão nacional e da solidariedade inter-regional, a promoção da eficiência e da eficácia da gestão pública, garantindo os direitos dos administrados”, Neves (2004: 12), assegurando a concretização do princípio da subsidiariedade<sup>1</sup>. A autonomia financeira é condição fundamental para a efectivação destes princípios.

A transferência de atribuições e competências implica a concessão de poderes aos órgãos das autarquias locais, nomeadamente em matéria de investimentos<sup>2</sup> (as compe-

<sup>1</sup> O princípio da subsidiariedade, segundo a autora, “postula que a transferência de atribuições e competências se efectue para a autarquia local melhor colocada para as prosseguir, tendo em conta a amplitude, a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e economia”, Neves (2004: 13).

<sup>2</sup> De acordo com o artigo 13.º da Lei n.º 159/99, os domínios em que os municípios dispõem de atribuições são os seguintes: a) Equipamento rural e urbano; b) Energia; c) Transportes e comunicações; d) Educação; e) Património, cultura e ciência; f) Tempos livres e desporto; g) Saúde; h) Acção social; i) Habitação; j) Protecção civil; l) Ambiente e saneamento básico; m) Defesa

to be examined in the context of the implementation of two local finance laws: Law no. 42/98, of 6 August (applicable to 2005 and 2006), and Law no. 2/2007, of 15 January, in force since 2007. A characterisation of municipal indebtedness will be provided for each separate period in which these laws were applicable.

Keywords: debts to suppliers, loans, indebtedness, local finance law.

JEL: H74 e K30

tências dos órgãos das autarquias locais para o exercício das suas atribuições estão definidas na Lei das Autarquias Locais – LAL<sup>3</sup>).

O exercício das atribuições implica despesas, exigindo por parte dos municípios uma gestão adequada dos recursos financeiros de que legalmente podem dispor. Neste sentido, dada a escassez de recursos disponíveis, o endividamento tem vindo a assumir particular importância na gestão municipal.

A importância crescente do tema motivou a elaboração do presente trabalho. Para uma melhor compreensão do objecto de estudo procedeu-se, numa primeira parte, ao enquadramento legislativo subjacente ao endividamento municipal. Numa segunda parte, efectuou-se a caracterização do endividamento municipal na Região Centro<sup>4</sup> no período 2005 a 2009. A escolha deste intervalo de análise prende-se com as alterações legislativas verificadas no período, permitindo constatar as suas implicações no endividamento. Salienta-se a entrada em vigor da nova Lei das Finanças Locais, assim como a aplicação dos novos regimes jurídicos do sector empresarial local e do associativismo municipal, em 2007 e 2008, respectivamente. Desta forma, este estudo poderá ainda constituir um instrumento auxiliar de gestão municipal.

Para a sua elaboração foi recolhido um conjunto de informação relativa aos valores em dívida que constam das rubricas do passivo do balanço em 31 de Dezembro de

do consumidor; n) Promoção do desenvolvimento; o) Ordenamento do território e urbanismo; p) Polícia municipal; q) Cooperação externa.

<sup>3</sup> Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, com a redacção dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro.

<sup>4</sup> De acordo com o Decreto-Lei n.º 244/2002, de 5 de Novembro, o qual integra na Região Centro, as sub-regiões NUTS III do Oeste e Médio Tejo.

cada um dos anos considerados. O artigo 6.º do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, determina que as autarquias locais remetam às Comissões de Coordenação Regionais os documentos de prestação de contas para efeitos de tratamento os quais são posteriormente enviados à Direcção-Geral das Autarquias Locais para análise global da situação financeira das autarquias e estudo prospectivo das finanças locais. Para os anos 2005 e 2007 foi utilizada a base de dados da Direcção-Geral das Autarquias Locais. Para os anos 2006, 2008 e 2009 foi efectuada a consulta directa dos documentos de prestação de contas aprovados e apreciados pelos órgãos municipais com excepção, em 2008 e 2009, dos municípios pertencentes às sub-regiões do Oeste e Médio Tejo, cuja informação foi cedida pela Divisão da Administração Local da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo.

Para a análise procedeu-se à identificação das rubricas do passivo do balanço que constituem dívidas a terceiros, as quais foram agregadas de acordo com a similitude da sua natureza (por exemplo, agregaram-se as rubricas de fornecedores conta corrente e fornecedores – facturas em recepção e conferência, numa única rubrica de fornecedores de bens e serviços correntes). Desta forma não foram considerados os acréscimos e diferimentos e rubricas relacionadas com garantias e cauções por não constituírem verdadeiras dívidas a terceiros uma vez que são valores já contemplados nas ordens de pagamento e servirem para garantia de cumprimento dos contratos assumidos entre as partes.

## II. O ENQUADRAMENTO LEGAL DO ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL

No prosseguimento das suas atribuições, os municípios estão sujeitos às normas e aos princípios específicos consagrados na Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto – Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) – e às leis financeiras aplicáveis às autarquias locais. Como anteriormente referido, o presente estudo enquadra-se no âmbito da aplicação de duas Leis das Finanças Locais (LFL): a Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto<sup>5</sup>, para os anos 2005 e 2006, e a Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro<sup>6</sup>, para os anos 2007, 2008 e 2009.

<sup>5</sup> A Lei n.º 42/98 foi alterada pelas seguintes leis: Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro, Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril, Lei n.º 15/2001, de 5 de Junho, Lei n.º 94/2001, de 20 de Agosto, e Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto.

<sup>6</sup> A Lei n.º 2/2007 foi modificada pelas alterações introduzidas pela Lei n.º 22-A/2007, de 29 de Junho, e Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro. As mudanças relativas ao endividamento municipal previstas na Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2007) já constam da Lei n.º 2/2007, com efeitos a 1 de Janeiro desse ano.

A Administração Pública está sujeita ao princípio da estabilidade orçamental que consiste na situação de equilíbrio ou excedente orçamental, calculada de acordo com a definição constante do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC95), nas condições estabelecidas sectorialmente. Para tal, todos os subsectores da Administração Pública, nos quais se inclui a Administração Local e, consequentemente, as autarquias locais, deverão contribuir de forma proporcional.

Na governação local, dentro da estratégia de consolidação orçamental, têm sido consagradas medidas tendentes ao controlo do endividamento municipal, designadamente através do estabelecimento de limites específicos à capacidade de endividamento de cada município. No desenvolvimento da estratégia de consolidação orçamental, foi definido o endividamento líquido compatível com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, associando o volume da dívida aos activos financeiros da autarquia<sup>7</sup>.

### 1. PERÍODO 2005/2006

No biénio 2005/2006 o endividamento municipal foi regido pela LFL n.º 42/98, de 6 de Agosto. Nesta, apenas eram referidos os limites dos empréstimos bancários. Os empréstimos de curto prazo apenas poderiam ser contraídos para acorrer a dificuldades de tesouraria, não podendo o seu montante médio anual ser superior a 10% das receitas provenientes das participações nos Fundos de Base Municipal, Geral Municipal e de Coesão Municipal. Relativamente aos empréstimos a médio e longo prazo, os quais se destinam à aplicação em investimentos de carácter reprodutivo ou para proceder ao saneamento ou ao reequilíbrio financeiro dos municípios, era indicado que deviam ter um prazo de vencimento adequado às operações que visavam financiar, não podendo exceder a vida útil dos respectivos investimentos, com o limite de 25 anos nos contratados para aquisição e construção de habitação a custos controlados para arrendamento e de 20 anos nos restantes casos. Os limiares impostos na Lei n.º 42/98 para a contracção destes empréstimos, bem como dos empréstimos obrigacionistas, eram calculados em função do valor dos encargos anuais com juros e amortizações dos empréstimos a médio e longo prazo anteriormente contraídos, incluindo os dos novos empréstimos, os quais não poderiam ultrapassar o maior dos limites:

- Três duodécimos (25%) da soma dos Fundos de Base Municipal, Geral Municipal e de Coesão Municipal ou
- 20% das despesas realizadas para investimento pelo município no ano anterior.

Contudo, uma vez que, de acordo com a Lei de Enquadramento Orçamental (artigo 87.º), para cumprimento das obrigações de estabilidade orçamental, tendo em vista assegurar a coordenação efectiva entre as finanças do Estado e as finanças das autarquias locais, a Lei do Orçamento do

<sup>7</sup> O conceito de endividamento líquido, o seu cálculo e limite são abordados de forma expressa nos artigos 36.º e 37.º da Lei n.º 2/2007 (última LFL).

Estado podia estabelecer limites máximos ao endividamento municipal inferiores aos que resultariam da aplicação das leis das finanças locais, aqueles limites foram reduzidos para metade, através do Orçamento de Estado para 2003, o que se manteve até à entrada em vigor da nova Lei das Finanças Locais.

Adicionalmente, havia situações excepcionadas dos limites estabelecidos. Tratava-se, de acordo com o n.º 6 do artigo 24.º da Lei n.º 42/98, de:

- Empréstimos destinados à amortização de outros empréstimos e somente durante o tempo necessário para o efeito;
- Empréstimos contraídos com o fim de acorrer a despesas extraordinárias necessárias a prejuízos resultantes de calamidade pública;
- Empréstimos para aquisição, construção ou recuperação de imóveis destinados à habitação social.

Por virtude das leis do Orçamento de Estado (OE), excepcionavam-se, igualmente, dos limites de endividamento, e consequentemente dos limites definidos para os empréstimos:

- A contratação de novos empréstimos destinados a projectos co-financiados pelo FEDER e pelo Fundo de Coesão, integrados no Quadro Comunitário de Apoio 2000-2006, nas condições previstas, e até 75% da participação pública nacional;
- Os empréstimos e respectivas amortizações destinados ao financiamento de projectos integrados na iniciativa comunitária INTERREG III.

No ano 2006 foram ainda excluídos dos limites (via OE 2006) os empréstimos e amortizações destinados ao financiamento de investimentos de programas de habitação social, de renovação de áreas urbanas degradadas e de reabilitação de equipamentos destruídos pelos incêndios.

Os juros e amortizações dos empréstimos contraídos pelas associações de municípios e pelas empresas públicas municipais relevavam para os limites dos empréstimos contraídos pelos municípios<sup>8</sup>.

Apenas com a lei do Orçamento de Estado de 2006 ficou explicitado o conceito de endividamento líquido compatível com as necessidades de financiamento do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 95), através da sua forma de cálculo, como sendo o que resulta da diferença entre a soma dos passivos financeiros, qualquer que seja a sua forma, incluindo nomeadamente os empréstimos contraídos, os contratos de locação financeira e as dívidas a fornecedores e a soma dos activos financeiros, nomeadamente o saldo de caixa, os depósitos em instituições financeiras e as aplicações de tesouraria.

## 2. PERÍODO 2007/2009

O ano 2007 marca a mudança no regime das finanças locais e, consequentemente, do endividamento mu-

nicipal, com a publicação de uma nova Lei das Finanças Locais, a Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro. Esta introduziu no seu articulado o conceito de endividamento líquido adoptado da definição constante do OE de 2006<sup>9</sup>, como sendo o resultado da diferença entre a soma dos passivos financeiros, incluindo nomeadamente os empréstimos contraídos, os contratos de locação financeira (capital em dívida) e as dívidas a fornecedores, e a soma dos activos financeiros<sup>10</sup>, nomeadamente o saldo de caixa, os depósitos em instituições financeiras, as aplicações de tesouraria e os créditos sobre terceiros (n.º 1 do artigo 36.º). A Lei n.º 2/2007 estabelece que aquele não poderia ultrapassar, em 31 de Dezembro de cada ano, 125% do valor das receitas provenientes dos impostos municipais<sup>11</sup>, das participações do município no Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), da participação no imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS)<sup>12</sup>, da derrama e da participação nos resultados do sector empresarial local, relativas ao ano anterior. Na situação de o limite ser ultrapassado, os municípios devem reduzir em cada ano subsequente pelo menos 10% do valor excedente, até que o limite seja reposto. Em caso de incumprimento desta disposição, a lei prevê uma penalização correspondente à redução no mesmo montante das transferências orçamentais devidas no ano subsequente pelo subsector Estado, sendo o valor retido afecto ao Fundo de Regularização Municipal (FRM), regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março, conforme previsto no n.º 4 do artigo 5.º da LFL. Não eliminando o excesso de endividamento líquido, no prazo de três anos, as importâncias retidas e os respectivos juros seriam afectos ao FEF, reforçando as dotações dos municípios com uma capitação de impostos locais inferior a 1,25 da média nacional que estivessem a cumprir planos de saneamento ou de reequilíbrio financeiro. A eliminação do excesso de endividamento líquido implica a reposição, pela DGAL, das verbas retidas.

Uma vez que os empréstimos bancários constituem uma componente importante do endividamento municipal, a Lei n.º 2/2007, tal como sucedeu na anterior Lei das Finanças Locais, também balizou a utilização deste recurso. Segundo esta lei, os empréstimos a curto prazo têm

<sup>9</sup> O conceito contém uma ligeira diferença face ao preconizado no OE de 2006 no que respeita à explicitação da composição dos activos financeiros.

<sup>10</sup> O que exclui os activos não financeiros, como as existências e o imobilizado.

<sup>11</sup> Impostos a cuja receita os municípios têm direito: imposto municipal sobre imóveis (IMI), imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis (IMT) e imposto único de circulação (IUC).

<sup>12</sup> Nos termos dos artigos 19.º e 20.º, os municípios têm direito a uma participação variável até 5% no IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respectiva circunscrição territorial, relativa aos rendimentos do ano anterior, calculada sobre a colecta líquida das deduções previstas no respectivo código (artigo 78.º).

<sup>8</sup> Cf. n.ºs 4 e 5 do artigo 24.º

maturidade até um ano<sup>13</sup> e são contraídos para fazer face a dificuldades de tesouraria. O seu valor não pode exceder, em qualquer momento do ano, 10% do total das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF e da participação no IRS, da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativas ao ano anterior. Os empréstimos a médio e a longo prazo destinam-se a financiar investimentos, não podendo o seu prazo exceder a sua vida útil. O montante dos empréstimos em dívida em 31 de Dezembro de cada ano, não pode ser superior ao total das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF e da participação no IRS, da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativas ao ano anterior. No caso de o valor em dívida relativo a empréstimos de médio e longo prazo ultrapassar este limite, os municípios devem reduzir em cada ano subsequente, pelo menos 10% do valor excedente, até que este seja reposto (números 2 e 3 do artigo 39.º), sob pena da redução correspondente das transferências a efectuar no OE.

Para o cálculo do limite deste tipo de empréstimos consideram-se os empréstimos obrigacionistas e os empréstimos de curto prazo e aberturas de crédito, na parte não amortizada até ao fim do ano em causa (n.º 4 do artigo 39.º).

À semelhança do que se verificou na vigência da anterior Lei das Finanças Locais, também neste período houve a exclusão do limite dos empréstimos e, conseqüentemente, do endividamento líquido, dos empréstimos de médio e longo prazo destinados ao financiamento de:

- Programas de reabilitação urbana (de acordo com os OE para 2008 e 2009 são excluídos os empréstimos para financiamento de investimentos no âmbito da Iniciativa Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos);
- Projectos co-financiados pelo FEDER e pelo Fundo de Coesão, até 75% da participação pública nacional e
- Projectos de recuperação de infra-estruturas municipais afectadas por situações de calamidade pública.

Desde o ano de 2008 e uma vez que foi constatado que o prazo médio de pagamentos em Portugal tem sido consideravelmente superior ao praticado nos restantes países europeus e que os prazos praticados na administração pública e nas empresas públicas têm um efeito de arrastamento a toda a economia (preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008, de 22 de Fevereiro) foram disponibilizados, através dos Orçamentos

do Estado, créditos a médio e longo prazo destinados ao financiamento de programas de apoio ao pagamento de dívidas a fornecedores das autarquias. Nesse sentido, surgiram os seguintes programas:

- *Programa Pagar a Tempo e Horas* (PPTH)
- *Programas de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado* (PREDE)

O *Programa Pagar a Tempo e Horas* (PPTH) foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008, de 22 de Fevereiro, com o objectivo de reduzir os prazos de pagamento a fornecedores nas transacções comerciais. Enquadra-se no modelo de gestão por objectivos, tendo em vista o estabelecimento de prazos de pagamento das dívidas de curto prazo a fornecedores, a monitorização e publicitação dos indicadores dos prazos de pagamento e a criação de incentivos, premiais ou sancionatórios, associados ao grau de cumprimento dos objectivos, nomeadamente a redução ou agravamento da taxa de juro associada. Prevê a implementação de melhorias operacionais para a agilização dos pagamentos a fornecedores e a criação de mecanismos de substituição da dívida por empréstimos.

Os municípios que aderiram ao programa puderam contrair empréstimos a médio e longo prazo em complemento dos de curto prazo para dificuldades de tesouraria, nos termos definidos na Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2008), desde que não fossem ultrapassados os limites de endividamento líquido previstos na LFL.

O financiamento do *Programa Pagar a Tempo e Horas* é composto por dois empréstimos de médio e longo prazo:

- Um, correspondente a 60% do valor, a conceder por instituições de crédito e
- Outro, respeitante aos restantes 40% do valor, disponibilizado pelo Estado através da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças<sup>14</sup>.

Na Região Centro beneficiaram deste programa 11 municípios: Cantanhede, Covilhã, Leiria, Lousã, Miranda do Corvo, Nelas, Peniche, Sátão, Tondela, Torres Vedras e Viseu.

Os *Programas de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado*, aprovados pelas Resoluções do Conselho de Ministros n.º 191-A/2008, de 27 de Novembro, e n.º 29/2009, de 30 de Março (PREDE I e PREDE II, respectivamente), criaram linhas de financiamento de médio e longo prazo que funcionaram nos mesmos termos do *Programa Pagar a Tempo e Horas*, alargando os critérios de elegibilidade de forma a abranger um leque mais vasto de municípios. Permitiram candidaturas de acesso a todos os municípios, com excepção dos que

<sup>13</sup> Por proposta do órgão executivo, a contratação de empréstimos bancários é aprovada pela assembleia municipal. No caso dos empréstimos a curto prazo, na sessão anual de aprovação do orçamento, por proposta do órgão executivo, a assembleia municipal pode deliberar no sentido da autorização da contratação dos que se prevejam necessários para o período de vigência do orçamento (n.º 7 do artigo 38.º da LFL e alínea d) do n.º 2 do artigo 53.º da Lei das Autarquias Locais).

<sup>14</sup> Como garantia do reembolso do capital e pagamento dos juros do empréstimo, os municípios aderentes autorizam a redução correspondente nas transferências correntes e de capital do Fundo de Equilíbrio Financeiro – FEF (situação prevista no diploma de execução orçamental de 2008 – n.º 3 do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março).

preenchessem pelo menos três das situações de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira<sup>15</sup>, nos termos da última lei das Finanças Locais e do n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março (regime jurídico do saneamento financeiro e do reequilíbrio financeiro municipais) e não tivessem declarado tal situação até à data de apresentação da candidatura, até ao limite de cabimento da dotação disponível para os empréstimos a conceder pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças<sup>16</sup>.

Foram aprovadas 95 candidaturas aos *Programas de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado* (PREDE I e PREDE II), 33 das quais na Região Centro. Os municípios com candidaturas aprovadas na Região Centro foram: Alcanena, Alcobaça, Alenquer, Arruda dos Vinhos, Bombarral, Castro Daire, Celorico da Beira, Entroncamento, Estarreja, Figueira da Foz, Figueira de Castelo Rodrigo, Fundão, Gouveia, Guarda, Ílhavo, Leiria, Mangualde, Meda, Mira, Nazaré, Nelas, Ourém, Pedrógão Grande, São Pedro do Sul, Sardoal, Sever do Vouga, Sobral de Monte Agraço, Soure, Tomar, Tondela, Torres Novas, Vagos e Vila Nova de Poiares.

### III. CARACTERIZAÇÃO DO ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL NA REGIÃO CENTRO, NO PERÍODO 2005 A 2009

Depois de apresentada toda a legislação pertinente respeitante ao endividamento municipal, passa-se a uma análise mais detalhada da sua incidência e caracterização na Região Centro no período 2005 a 2009. Uma vez que este âmbito temporal abarcou a vigência de duas

<sup>15</sup> A partir de 2008, com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março, constitui motivo de celebração de contrato de reequilíbrio financeiro a apresentação de três das seguintes situações:

- a) Ultrapassagem do limite dos empréstimos a médio e longo prazo;
- b) Endividamento líquido superior a 175% das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF e da participação no IRS, da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativas ao ano anterior;
- c) Existência de dívidas a fornecedores de valor superior a 50% das receitas totais do ano anterior;
- d) Rácio dos passivos financeiros, incluindo o valor dos passivos financeiros excepcionados para o cálculo do endividamento líquido, em percentagem da receita total, superior a 300%;
- e) Prazo médio de pagamentos a fornecedores superior a seis meses;
- f) Violação da redução em pelo menos 10% em cada ano do montante excedente do limite de endividamento líquido e do limite de empréstimos.

<sup>16</sup> No PREDE I a data limite das candidaturas foi 15 de Janeiro de 2009 e no PREDE II o prazo decorreu até 30 de Junho de 2009, constituindo garantia de reembolso, tal como no PPTH, as transferências do FEF.

leis de finanças locais e algumas das rubricas do endividamento possuem alguma volatilidade, optou-se por considerar os valores médios em cada um dos períodos nos quais cada uma das leis estava em vigor (2005/2006 e 2007/2009)<sup>17</sup>.

A caracterização do endividamento municipal na Região Centro foi elaborada em termos nominais. Como um dos objectivos da alteração da legislação sobre finanças locais consistiu no controlo nominal do endividamento, considerou-se importante evidenciar e divulgar as responsabilidades assumidas pelos diversos municípios com os valores nominais constantes das contas de execução orçamental. Por outro lado, uma vez que a variação de preços ocorrida entre os dois períodos temporais analisados não foi expressiva (1,6%)<sup>18</sup>, as conclusões decorrentes de uma análise a preços correntes não se alteraram significativamente<sup>19</sup>. Ainda assim, ao nível da Região Centro, sempre que se considerou oportuno, realçaram-se as diferenças decorrentes de uma análise a preços constantes.

#### 1. ENDIVIDAMENTO TOTAL

Durante o período 2007 a 2009, as dívidas a terceiros<sup>20</sup> dos municípios da Região Centro, ascenderam, em média, a 1636 milhões de euros. Trata-se de um valor 8%<sup>21</sup> superior ao registado para a média dos anos 2005 e 2006 e que correspondeu a 1510 milhões de euros, contrariando as expectativas criadas com a alteração legislativa. Este crescimento deveu-se ao endividamento de médio e longo prazo o qual é mais representativo no total das dívidas a terceiros, conforme se comprova pela observação da Figura 1. Em média, nos anos 2005 e 2006 as dívidas a mais de um ano correspondiam a 60% do endividamento, tendo passado para 64%, no período 2007 a 2009. No curto prazo assistiu-se a uma ligeira redução da média das dívidas a terceiros as quais, em média, passaram de 606,2 milhões de euros, em 2005 e 2006, para 594,5 milhões de euros, entre 2007 e 2009.

<sup>17</sup> Os valores absolutos anuais utilizados, desagregados por município e NUTS III, encontram-se discriminados no estudo a partir do qual foi elaborado o presente artigo, disponível, como já referido, em [www.ccdrc.pt](http://www.ccdrc.pt).

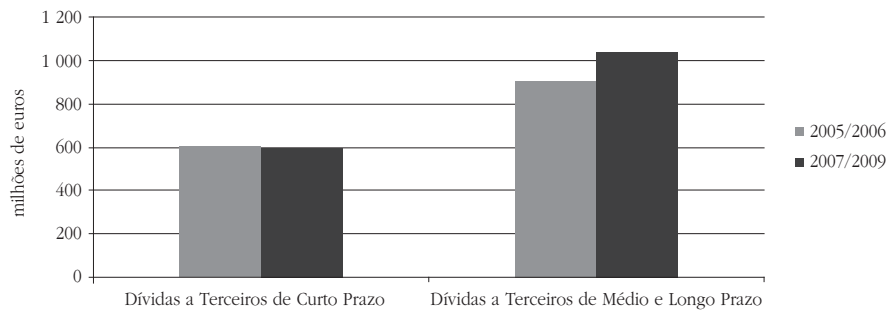
<sup>18</sup> Para o cálculo desta variação recorreu-se à média dos valores anuais do Índice de Preços no Consumidor relativo a Portugal, em cada um dos períodos analisados.

<sup>19</sup> Em termos sub-regionais, tendo em conta a análise efectuada, apenas teria havido alteração na leitura dos resultados em cinco situações.

<sup>20</sup> Recorde-se que foram excluídos do endividamento os montantes relativos a cauções e garantias por se tratar de valores contemplados nas ordens de pagamento e servirem para garantia de cumprimento dos contratos assumidos entre as partes. Também não foram considerados os montantes (sem expressão) de adiantamentos de clientes.

<sup>21</sup> Eliminando o efeito do nível dos preços, a variação real do endividamento municipal na Região Centro foi de 6,6%.

**FIGURA 1. VALOR MÉDIO DAS DÍVIDAS A TERCEIROS NA REGIÃO CENTRO DE ACORDO COM O SEU PRAZO**

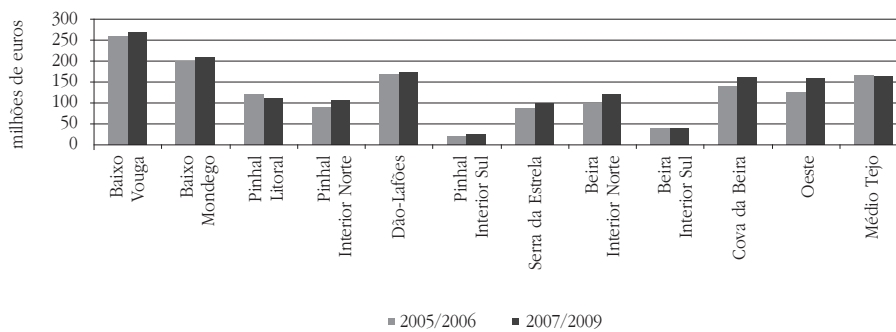


Fonte: Cálculos próprios a partir de balanços das Câmaras Municipais e DGAL.

As NUTS III que evidenciaram os maiores valores médios de dívidas a terceiros foram o Baixo Vouga, o Baixo Mondego e o Dão-Lafões (Figura 2). O conjunto das dívidas a terceiros destas três sub-regiões representou no período 2005/2006 e 2007/2009, respectivamente, 41,5% e 39,7% das dívidas a terceiros de toda a Região Centro.

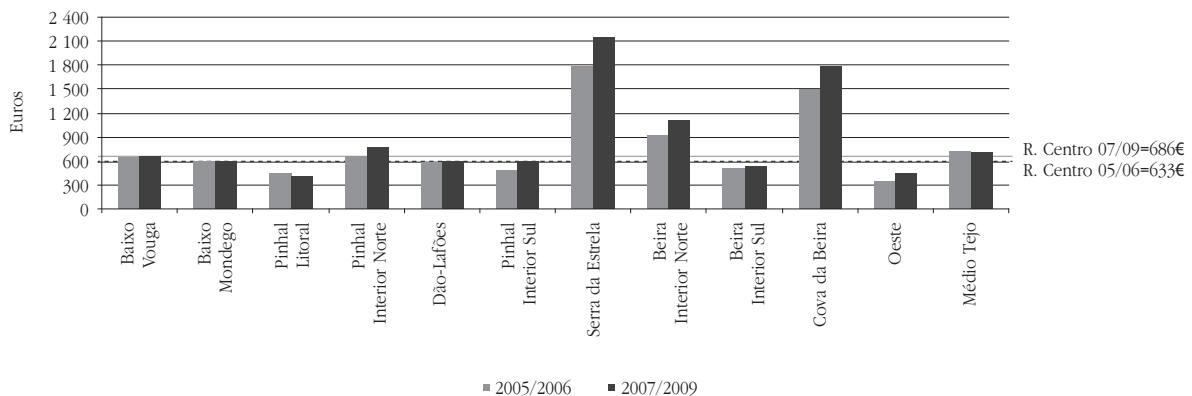
Tal como sucedeu para o total da região, também ao nível das várias NUTS III se verificou um acréscimo generalizado das dívidas a terceiros entre os anos 2005 e 2006 e o período 2007 a 2009. Apenas o Pinhal Litoral e o Médio Tejo registaram uma redução do valor médio das dívidas a terceiros.

**FIGURA 2. VALOR MÉDIO DAS DÍVIDAS A TERCEIROS, POR NUTS III**



Fonte: Cálculos próprios a partir de balanços das Câmaras Municipais e DGAL.

**FIGURA 3. VALOR MÉDIO DAS DÍVIDAS A TERCEIROS POR HABITANTE, POR NUTS III**



Fonte: Cálculos próprios a partir de balanços das Câmaras Municipais, DGAL e INE.

Dadas as atribuições e competências inerentes às autarquias, é de esperar que o nível populacional influencie o nível das despesas e a consequente necessidade de recursos e endividamento dos municípios. Desta forma, considerou-se importante relativizar os valores de endivi-

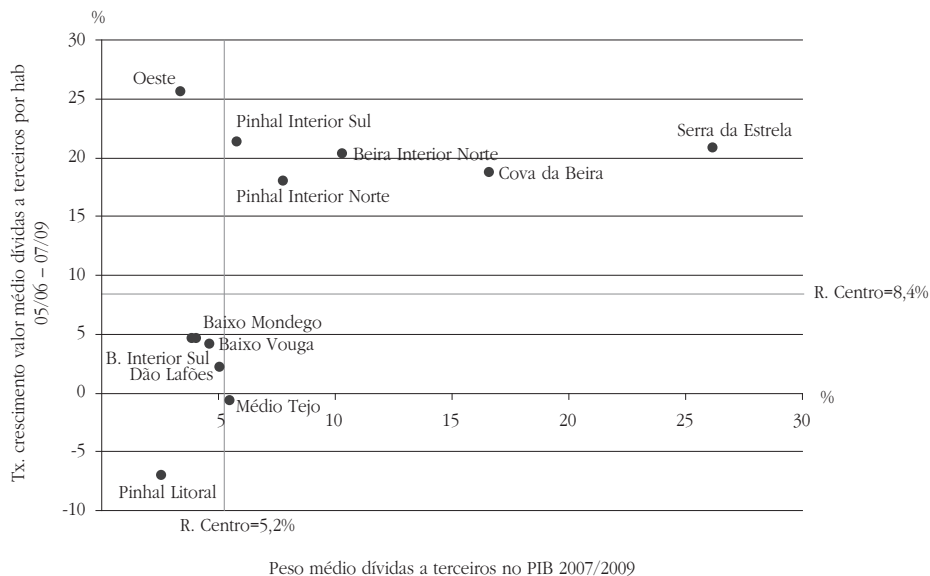
damento das diferentes NUTS III relativamente às respectivas populações, o que foi representado na Figura 3. Da sua análise verifica-se que as sub-regiões que, em termos absolutos, eram as que apresentavam um maior valor de dívidas a terceiros são agora as que registam dos mais bai-

xos endividamentos por habitante. Em sentido contrário encontram-se as sub-regiões da Serra da Estrela e da Cova da Beira, as quais, nos períodos analisados registaram os mais elevados valores médios de dívidas a terceiros por habitante, claramente distanciadas das restantes sub-regiões. De facto, no período 2007/2009, as dívidas a terceiros por habitante evidenciadas pela Serra da Estrela são cerca de cinco vezes superiores às evidenciadas pelas duas sub-regiões com os menores níveis de endividamento por habitante, Pinhal Litoral e Oeste.

A Figura 4 relaciona o peso médio que o endividamento das 12 NUTS III representava no respectivo Produto Interno Bruto (PIB) com a taxa de crescimento do valor médio das dívidas a terceiros por habitante verificada entre os períodos 2005/2006 e 2007/2009, em cada um desses territórios. Da sua observação constata-se que as dívidas a terceiros dos municípios da Região Centro representavam, no período 2007/2009, 5,2% da produção regional medida através do PIB, valor que registou um crescimento de 8,4% face ao verificado no período 2005/2006 (em que representava 5,1%). Adicionalmente, é visível que as sub-regiões se enquadram essencialmente em dois grupos. Por um lado, cinco sub-regiões, todas localizadas no interior da região, apresentaram taxas de crescimento do endividamento médio por habitante e um peso do endividamento no

respectivo PIB superiores à média regional. Destas destaca-se a Serra da Estrela, onde o peso das dívidas a terceiros no PIB da sub-região em 2007/2009 foi mais do quádruplo da média regional, e a Cova da Beira, em que o mesmo indicador atingiu 16,6%. Na situação oposta, ou seja, em que os indicadores analisados apresentavam valores inferiores aos verificados para a Região Centro, encontravam-se outras cinco sub-regiões, três localizadas no litoral (Pinhal Litoral, Baixo Mondego e Baixo Vouga) e ainda a Beira Interior Sul e o Dão-Lafões. Apenas duas sub-regiões se afastaram daqueles padrões: o Oeste e o Médio Tejo. A primeira evidenciou um peso do endividamento no respectivo PIB inferior ao verificado para a Região Centro (o segundo mais baixo) conjugado com um crescimento no valor médio das dívidas a terceiros por habitante significativo (conduzindo a que o endividamento médio tenha passado de 2,8% do PIB, no biénio 2005/2006, para 3,4%, no período 2007/2009). O Médio Tejo constatou uma redução no valor médio das dívidas a terceiros por habitante entre 2005/2006 e 2007/2009 (em oposição ao verificado na região) e evidenciou um peso do endividamento no PIB ligeiramente superior à média regional. Destaque ainda para o Pinhal Litoral por ser a sub-região com o menor peso do endividamento na respectiva produção de toda a Região Centro, no período 2007/2009.

**FIGURA 4: PESO MÉDIO DAS DÍVIDAS A TERCEIROS NO PIB NO PERÍODO 2007/2009 E TAXA DE CRESCIMENTO DO VALOR MÉDIO DAS DÍVIDAS A TERCEIROS POR HABITANTE ENTRE 2005/2006 E 2007/2009**



Fonte: Cálculos próprios a partir de balanços das Câmaras Municipais, DGAL e INE.

Ao nível municipal, o valor médio do endividamento por habitante nos períodos 2005/2006 e 2007/2009 encontra-se cartografado na Figura 5. A sua leitura permite constatar que 57% dos municípios evidenciaram valores médios de dívidas a terceiros por habitante inferiores ao verificado para a região no período 2005/2006. Destes, são de realçar Oliveira do Hospital, Penacova, Torres Vedras, Caldas da Rainha, Batalha, Porto de Mós e Pombal

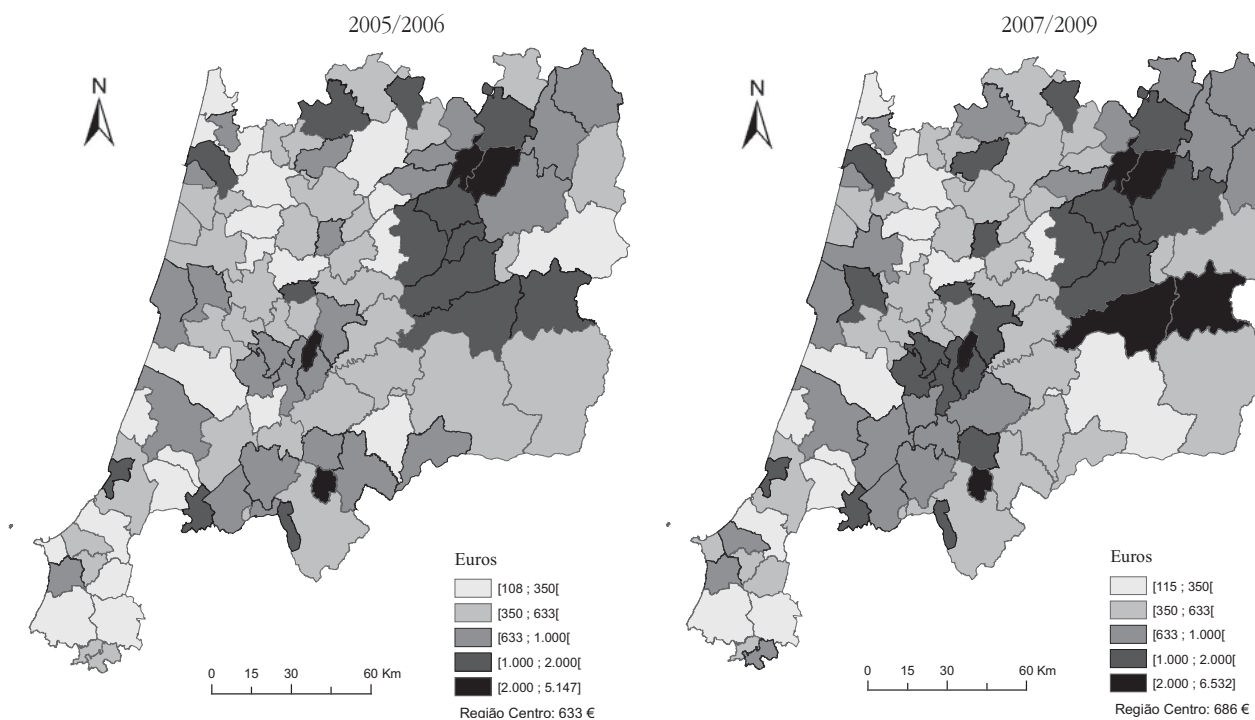
por apresentarem os valores mais baixos, não chegando o indicador a atingir os 200 euros. Contrariamente, os municípios de Fornos de Algodres, Castanheira de Pêra, Celorico da Beira e Sardoal registaram valores superiores a 2000 euros. Apesar de os municípios apresentarem valores muito díspares de endividamento, confirmou-se a tendência de concentração dos valores mais baixos nos municípios do litoral norte e sul da região e dos valores

mais elevados no interior norte, relativamente ao período em referência.

No período 2007/2009, o panorama do endividamento anual médio por habitante em termos de dispersão territorial manteve-se semelhante ao verificado no período 2005/2006. Os menores valores do indicador em questão encontravam-se em Penacova (115 €), Batalha (128 €), Oliveira do Hospital (165 €) e Pombal (171 €), os quais já no período anterior tinham registado dos valores mais baixos. No extremo oposto mantiveram-se, à semelhança do biénio 2005/2006, Fornos de Algodres (6531 €), Castanheira de Pêra (3797 €) e Celorico da Beira (2328 €) e, adicionalmen-

te, Fundão (2402 €), Sardoal (2137 €) e Penamacor (2110 €). Realce-se ainda o agravamento do endividamento da maioria dos municípios da Região Centro, sendo de destacar Alvaiázere e Meda por terem mais que duplicado o seu valor médio anual das dívidas a terceiros nos períodos considerados. Também Torres Vedras, Cantanhede, Almeida, Sabugal e Caldas da Rainha registaram acréscimos significativos (superiores a 65%). Apenas 36 dos 100 municípios da Região Centro constataram uma diminuição do montante médio anual de dívidas a terceiros por habitante. As reduções mais importantes foram verificadas nos municípios de Abrantes, Ovar, Sátão e Mação, onde os decréscimos superaram 25%.

**FIGURA 5. VALOR MÉDIO DAS DÍVIDAS A TERCEIROS POR HABITANTE, POR MUNICÍPIO**



Fonte: Cálculos próprios a partir de balanços das Câmaras Municipais, DGAL e INE.

As dívidas dos municípios têm uma composição diversificada. Para a presente análise optou-se por decompor o endividamento nas seguintes categorias: Empréstimos, Fornecedores de bens e serviços correntes, Fornecedores de imobilizado, Estado, Administração autárquica e Credores diversos. A Tabela 1 descreve o peso médio de cada uma destas rubricas no total das dívidas a terceiros nos dois períodos em análise.

A rubrica mais importante no endividamento dos municípios da Região Centro corresponde aos empréstimos, os quais são constituídos, quase exclusivamente, por dívidas de médio e longo prazo<sup>22</sup>. No período 2005/2006,

os empréstimos de médio e longo prazo dos municípios da Região Centro representavam, em média, 56,9% do total das dívidas, tendo o seu peso médio aumentado para 58,1%, no período 2007/2009. No período 2005/2006 apenas quatro sub-regiões evidenciaram uma representatividade dos empréstimos de médio e longo prazo superior à média regional. Tratou-se do Pinhal Litoral (75,5%), do Médio Tejo (67,9%), do Dão-Lafões (66,7%) e da Beira Interior Sul (64,4%). No período 2007/2009, verificou-se um aumento do número de sub-regiões com um peso dos empréstimos de médio e longo prazo superior à média regional.

<sup>22</sup> Recorde-se que os dados analisados correspondem a valores reportados a 31 de Dezembro de cada ano. Isto significa que os municípios podem recorrer a empréstimos de curto prazo para

fazerem face a dificuldades pontuais de tesouraria e que poderão ser regularizados antes do final do ano, não ficando, portanto, evidenciados na presente análise.

**TABELA 1. PESO MÉDIO DAS DIFERENTES RUBRICAS NO TOTAL DO ENDIVIDAMENTO DAS NUTS, NOS PERÍODOS 2005/2006 E 2007/2009**

Unidade: %

NUTS	Empréstimos de Curto Prazo		Empréstimos de Médio e Longo Prazo		Fornecedores de Bens e Serviços Correntes		Fornecedores Imobilizado		Estado		Administração Autárquica		Credores Diversos*	
	2005/ /2006	2007/ /2009	2005/ /2006	2007/ /2009	2005/ /2006	2007/ /2009	2005/ /2006	2007/ /2009	2005/ /2006	2007/ /2009	2005/ /2006	2007/ /2009	2005/ /2006	2007/ /2009
<b>Região Centro</b>	<b>0,2</b>	<b>0,8</b>	<b>56,9</b>	<b>58,1</b>	<b>10,4</b>	<b>10,3</b>	<b>22,7</b>	<b>16,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,7</b>	<b>0,3</b>	<b>0,6</b>	<b>9,0</b>	<b>13,0</b>
Baixo Vouga	0,0	0,4	52,5	57,5	11,5	11,8	28,2	21,3	0,3	0,4	0,3	0,2	7,2	8,4
Baixo Mondego	0,0	0,6	53,8	59,3	10,4	9,1	21,4	13,3	0,8	1,0	0,1	0,0	13,6	16,7
Pinhal Litoral	0,0	0,0	75,5	77,2	11,3	9,0	9,6	7,3	0,5	0,4	0,2	0,2	3,0	5,9
Pinhal Interior Norte	1,1	1,6	53,4	58,7	10,4	11,5	30,3	18,4	1,1	1,3	0,0	0,2	3,6	8,4
Dão-Lafões	0,1	1,0	66,7	67,3	8,8	8,7	18,3	11,0	0,5	0,6	0,5	2,5	5,1	9,1
Pinhal Interior Sul	0,5	0,4	46,0	40,1	12,4	17,5	30,7	25,8	1,3	1,3	0,1	0,2	8,9	14,8
Serra da Estrela	0,0	0,8	45,8	43,6	3,6	4,9	31,2	27,7	0,1	0,2	0,2	0,3	19,1	22,5
Beira Interior Norte	0,3	2,0	53,1	53,1	8,9	12,2	18,9	16,2	0,8	0,9	0,4	0,4	17,7	15,2
Beira Interior Sul	0,0	3,2	64,4	59,5	7,9	5,6	9,5	5,6	0,5	0,6	1,5	3,7	16,3	21,8
Cova da Beira	0,0	0,2	48,1	50,0	8,4	3,9	29,8	15,4	0,3	0,1	0,4	0,9	13,0	29,5
Oeste	0,7	1,1	48,4	47,5	18,4	20,6	24,5	18,5	0,8	1,1	0,1	0,2	7,1	11,1
Médio Tejo	0,0	0,0	67,9	67,9	9,9	9,8	18,1	16,8	0,5	1,0	0,2	0,5	3,3	4,0

\* Inclui todas as sub-contas da conta 26 – Outros Credores, do POCAL, com excepção das sub-contas 26.1 – Fornecedores de Imobilizado e 26.4 – Administração Autárquica

Fonte: Cálculos próprios a partir de balanços das Câmaras Municipais e DGAL.

Os fornecedores de imobilizado são outra rubrica com algum peso no endividamento dos municípios (bastante menos pronunciado que o dos empréstimos de médio e longo prazo). Na Região Centro, no período 2005/2006 este tipo de dívida representava, em média, cerca de 22,7% das dívidas a terceiros, tendo diminuído para 16,5% no período 2007/2009. Todas as sub-regiões verificaram uma redução da representatividade média deste tipo de dívida entre os dois períodos de análise, tendo sido esta mais sentida na Cova da Beira e no Pinhal Interior Norte.

A conjugação do aumento do peso dos empréstimos de médio e longo prazo e da redução da representatividade dos fornecedores de imobilizado poderá ser o reflexo da utilização dos mecanismos colocados à disposição dos municípios para encurtar os prazos de pagamento aos seus fornecedores (nomeadamente do *Programa Pagar a Tempo e Horas* e dos *Programas de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado*).

A rubrica credores diversos engloba um leque de dívidas muito abrangente como custos com o pessoal, as relacionadas com empresas municipais e associações de municípios e outras não enquadráveis nas especificadas na Tabela 1. Ainda assim, trata-se de uma rubrica com alguma representatividade a qual ultrapassou, por diversas vezes, a dos fornecedores de bens e serviços correntes. Assim, enquanto no período 2005/2006 os fornecedores de bens e serviços correntes representavam 10,4% do endividamento da Região Centro, os credores diversos pesa-

vam 9,0%, tendo o seu diferencial aumentado no período 2007/2009, passando os fornecedores de bens e serviços correntes e os credores diversos a representar 10,3% e 13%, respectivamente. Ao nível dos credores diversos são de destacar a Cova da Beira, a Serra da Estrela e a Beira Interior Sul uma vez que, no período 2007/2009 aquela rubrica era responsável por mais de 20% das dívidas daquelas sub-regiões.

As rubricas mais importantes no endividamento municipal, nomeadamente, empréstimos de médio e longo prazo, fornecedores de imobilizado e fornecedores de bens e serviços correntes, serão objecto de uma análise mais detalhada nos subcapítulos seguintes. A rubrica credores diversos, apesar de ter um peso significativo, não foi particularizada por envolver um leque muito diversificado de situações.

## 2. EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO E LONGO PRAZO

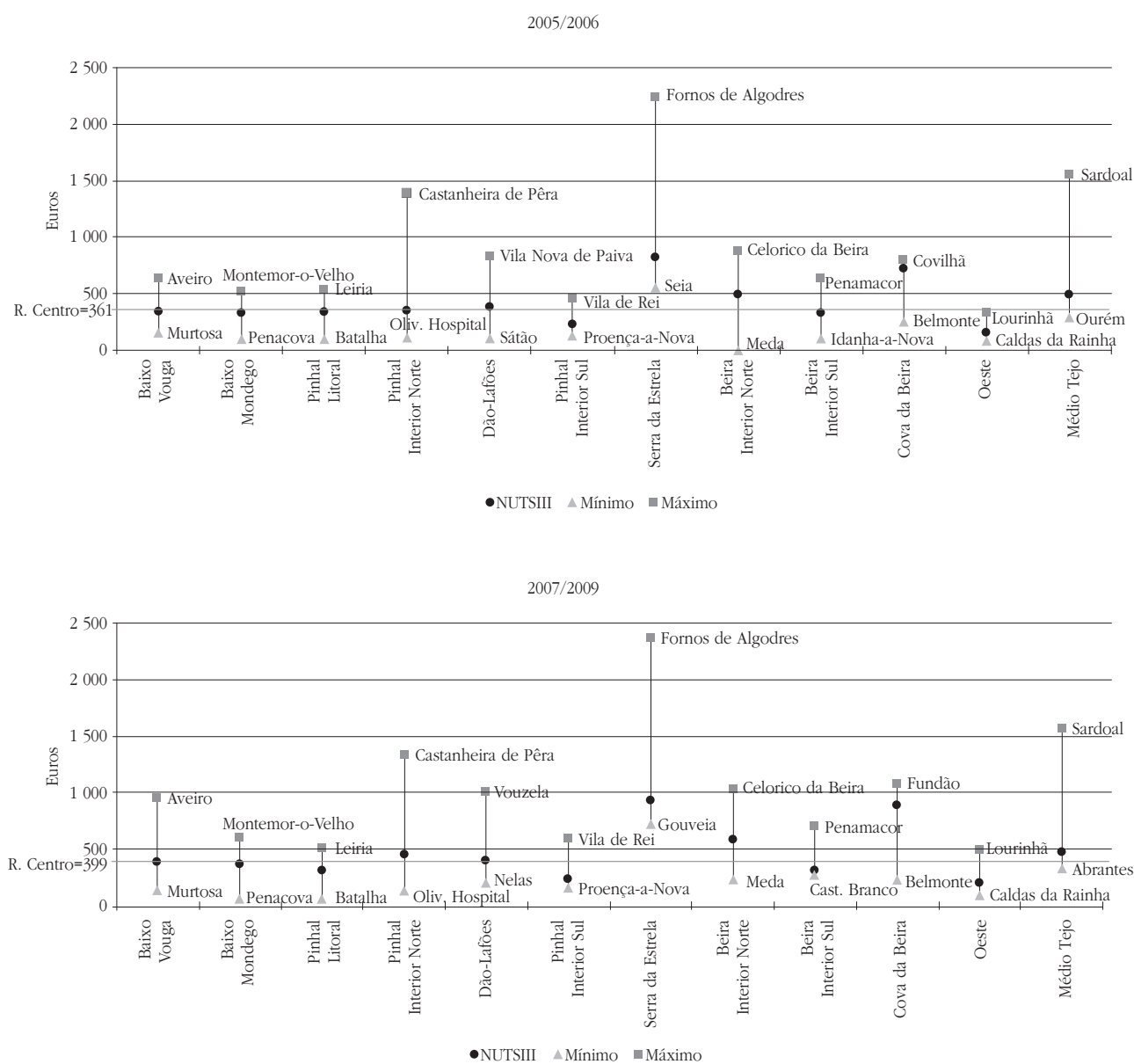
O endividamento dos municípios diz respeito, na sua maioria, a empréstimos de médio e longo prazo. A Região Centro, no período de 2007/2009 registou um valor médio de empréstimos por habitante de 399 euros, significando um crescimento de 10,5%<sup>23</sup>, face à média do biénio 2005/2006, altura em que se registou um valor médio

<sup>23</sup> Em termos reais, o aumento dos empréstimos de médio e longo prazo ficou-se pelos 8,8%.

de empréstimos por habitante de 361 euros. O aumento ocorrido poderá estar relacionado com a alteração legislativa. As duas leis de finanças locais aplicáveis ao período temporal analisado estabelecem limites ao endividamento autárquico no que concerne às receitas creditícias (dívidas a instituições financeiras), tendo como referência um conjunto de receitas municipais, de forma a garantir os compromissos e pagamentos do serviço da dívida. A última lei, apesar de estabelecer limites ao endividamento em função dos valores absolutos da dívida, alargou as receitas municipais que lhes servem de referência (receitas dos impostos municipais, do FEF, da participação no IRS, da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local e da derrama, relativas ao ano anterior).

As sub-regiões que se destacaram por deterem, em ambos os períodos de análise, os valores médios mais elevados de empréstimos de médio e longo prazo por habitante foram a Serra da Estrela, a Cova da Beira, a Beira Interior Norte e o Médio Tejo (Figura 6). Na situação oposta encontravam-se, com os valores mais baixos, as NUTS III do Oeste e Pinhal Interior Sul. A maioria das sub-regiões registou um crescimento no valor médio dos empréstimos a médio e longo prazo por habitante entre os dois períodos, tendo os mais elevados sido registados no Pinhal Interior Norte (29,6%) e na Cova da Beira (23,6%). As exceções no agravamento do valor médio dos empréstimos por habitante foram registadas no Pinhal Litoral, que registou um decréscimo de 5%, na Beira Interior Sul (-3,4%) e no Médio Tejo (-0,8%).

**FIGURA 6. VALOR MÉDIO DOS EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO E LONGO PRAZO POR HABITANTE, POR NUTS III E MUNICÍPIOS COM VALORES EXTREMOS NA RESPECTIVA SUB-REGIÃO**



Fonte: Cálculos próprios a partir de balanços das Câmaras Municipais, DGAL e INE.

Ao nível municipal verifica-se que não houve grandes alterações no posicionamento extremo dos municípios, nas respectivas sub-regiões, entre os dois períodos analisados (2005/2006 e 2007/2009). As diferenças ocorreram essencialmente nos municípios que se posicionavam nos limites inferiores no período 2005/2006, nomeadamente, Sátão, Seia, Idanha-a-Nova e Ourém que deram lugar, respectivamente, aos municípios de Nelas, Gouveia, Castelo Branco e Abrantes, no período 2007/2009. Ao nível dos municípios que registaram os valores máximos da respectiva sub-região verificou-se alteração no posicionamento extremo, entre os dois períodos em análise, em apenas duas das 12 sub-regiões. Tratou-se do município de Vila Nova de Paiva que, no período 2005/2006, detinha o maior valor médio de empréstimos de médio e longo prazo por habitante do Dão-Lafões e que foi ultrapassado, no período 2007/2009 por Vouzela. Também a Covilhã que tinha o valor máximo do indicador em referência da sub-região da Cova da Beira, no período 2005/2006, deu lugar ao Fundão, no período 2007/2009. Realce-se ainda os municípios de Fornos de Algodres, Sardoal e Castanheira de Pêra por serem aqueles que, ao nível da Região Centro, evidenciaram os valores médios mais elevados em ambos os períodos.

Na maioria dos municípios da Região Centro verificou-se um aumento do valor médio dos empréstimos a médio e longo prazo por habitante entre o biénio 2005/2006 e o período 2007/2009. Apenas em 34 se constatou uma redução naquele indicador. Os municípios de Abrantes, Vagos, Batalha e Penacova foram os que registaram as maiores reduções relativas no valor médio dos empréstimos de médio e longo prazo por habitante, as quais foram superiores a 35%. Nos 66 municípios que registaram um acréscimo do valor médio dos empréstimos de médio e longo prazo por habitante são de destacar os municípios de Ansião, cujo

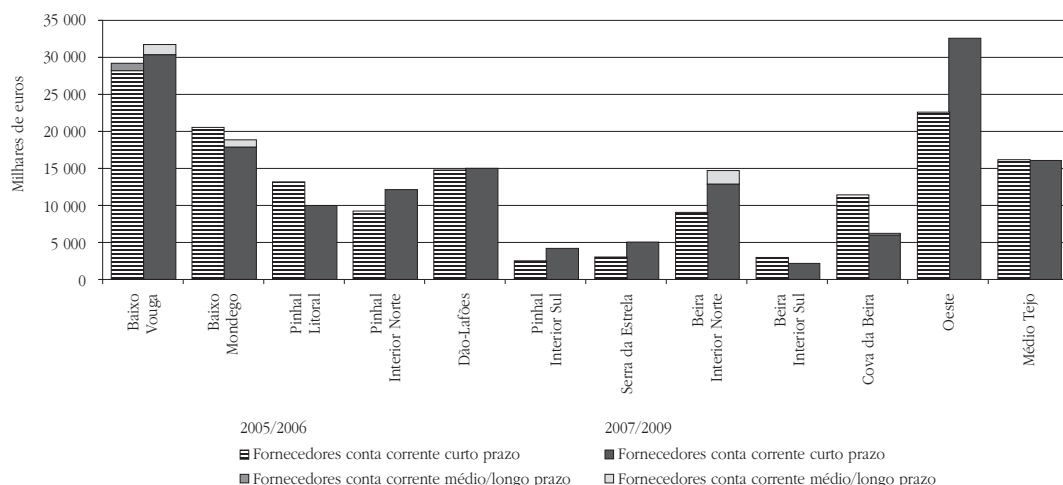
valor quase triplicou, Idanha-a-Nova e Sátão, com taxas de crescimento superiores a 150%, e Meda que passou de uma situação de não existência de empréstimos de médio e longo prazo no biénio 2005/2006, para um valor médio de empréstimos de médio e longo prazo por habitante de 228 euros.

### 3. FORNECEDORES DE BENS E SERVIÇOS CORRENTES

No desenvolvimento das atribuições que lhe estão designadas, as autarquias realizam despesas relativas à aquisição de bens e serviços correntes. Quando o pagamento dessas aquisições não é efectuado de imediato, os mesmos são registados no balanço em fornecedores conta corrente ou em fornecedores – facturas em recepção e conferência, as quais foram agregadas, como já referido, numa só rubrica, aqui sob a designação de fornecedores de bens e serviços correntes. As dívidas a médio/longo prazo relativas às contas acima mencionadas foram consideradas nos casos em que a sua desagregação constava do balanço dos municípios.

A evolução do valor médio de fornecedores de bens e serviços correntes, desagregada em função do prazo de pagamento das dívidas, para os períodos 2005/2006 e 2007/2009 encontra-se representada na Figura 7. Da sua leitura verificamos que o peso das dívidas de médio e longo prazo neste tipo de rubrica era, na maioria das sub-regiões, inexistente e, nos casos em que havia registo, era residual. A existência de dívidas a fornecedores de bens e serviços correntes de médio e longo prazo pode dever-se a situações de acordos de regularização de créditos com os fornecedores (o número 12 do artigo 38.º da última Lei das Finanças Locais interdita aos municípios a celebração de contratos com entidades financeiras para consolidação de dívida a curto prazo, bem como a cedência de créditos não vencidos).

**FIGURA 7. VALOR MÉDIO DOS FORNECEDORES DE BENS E SERVIÇOS CORRENTES DE ACORDO COM O SEU PRAZO, POR NUTS III**



Fonte: Cálculos próprios a partir de balanços das Câmaras Municipais e DGAL.

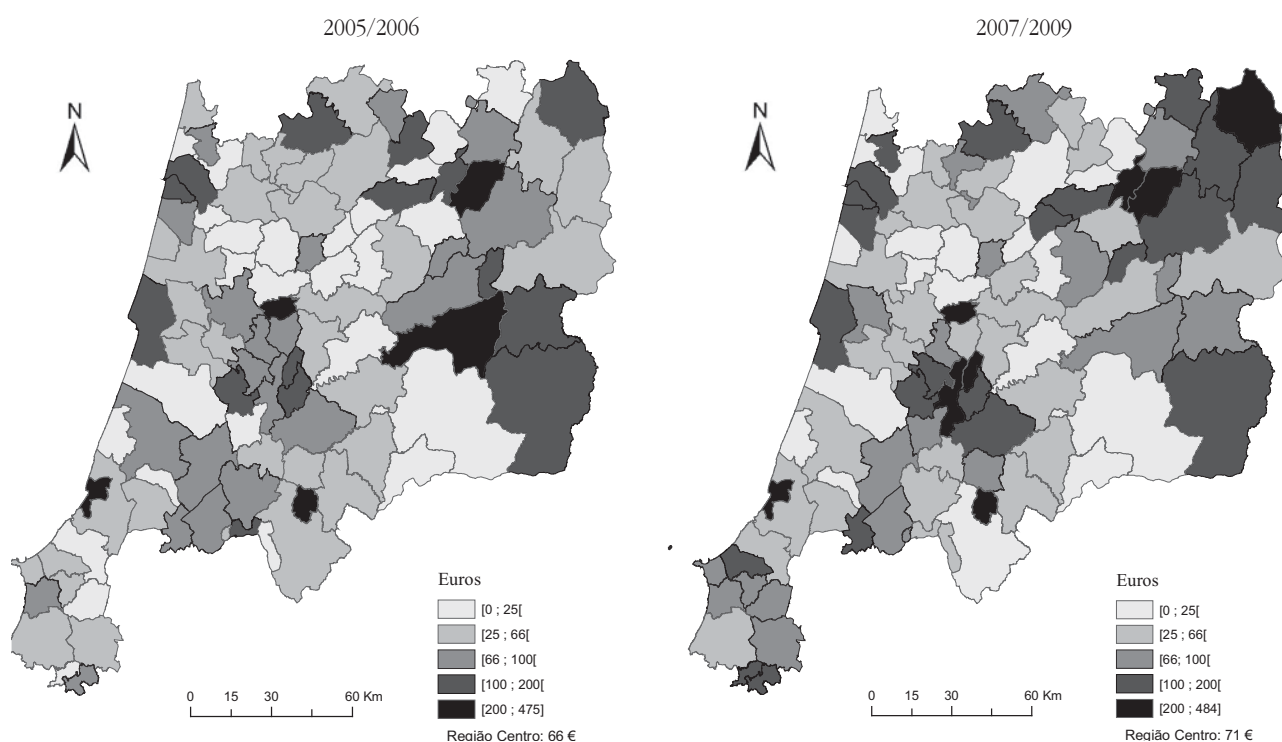
Da observação da Figura 7 verifica-se ainda que, das 12 sub-regiões que compõem a Região Centro, sete registaram um crescimento nos valores médios em dívida para com fornecedores de bens e serviços correntes. Foram excepção a Cova da Beira, o Pinhal Litoral, o Baixo Mondego, a Beira Interior Sul e o Médio Tejo. No último período em análise os valores médios mais elevados, superiores a 30 milhões de euros, registaram-se no Oeste e Baixo Vouga. Igualmente elevados foram os valores registados no Baixo Mondego (18 854 milhares de euros), Médio Tejo (16 887 milhares de euros) e Dão-Lafões (15 019 milhares de euros). Os valores médios mais baixos foram apresentados pelos municípios que constituem as NUTS III da Beira Interior Sul, do Pinhal Interior Sul e Serra da Estrela (respectivamente, 2175 milhares de euros, 4189 milhares de euros e 5043 milhares de euros).

À semelhança do que tem sido efectuado e com o objectivo de anular o efeito que a dimensão dos municípios causa no valor das dívidas a fornecedores de bens e serviços correntes, optou-se por relativizar este indicador pela população. Desta forma, o valor médio das dívidas a fornecedores de bens e serviços correntes por habitante foi cartografado, para os períodos 2005/2006 e 2007/2009, na Figura 8. A sua leitura permite verificar a evolução do indicador em referência. Na maioria dos municípios (64) verificou-se o agravamento do valor médio das dívidas a fornecedores de bens e serviços correntes, constatável na análise à evolução dos valores da Região Centro, que pas-

saram de uma média de 66 euros, no período 2005/2006, para 71 euros, no período de 2007/2009. O maior valor médio de endividamento por habitante ao nível dos fornecedores de bens e serviços correntes, registado nos períodos 2005/2006 e 2007/2009, foi verificado na Nazaré, com 437 e 484 euros, respectivamente.

Com os maiores acréscimos nos níveis médios de endividamento de fornecedores de bens e serviços correntes por habitante encontravam-se Pampilhosa da Serra e Anadia, pelo facto de, em ambos os períodos, terem registado valores residuais e ainda Sobral de Monte Agraço, Meda e Pinhel que mais que quadruplicaram o valor médio dos fornecedores de bens e serviços correntes por habitante. Já em termos absolutos, as maiores variações ocorreram nos municípios de Castanheira de Pêra (que passou de um valor médio de 163 euros por habitante, no biénio 2005/2006, para 396 euros, no período 2007/2009), Figueiró dos Vinhos (que em 2005/2006 registou um valor médio de 76 euros e no período 2007/2009 atingiu 243 euros) e ainda Fornos de Algodres (onde o valor médio subiu de 196 euros para 342 euros, nos períodos considerados). Inversamente, apresentando as melhorias mais significativas ao nível do indicador em questão, encontravam-se Mealhada, que no período 2007/2009 anulou a dívida a fornecedores de bens e serviços correntes que tinha apresentado no biénio 2005/2006, e Vila Nova da Barquinha, Ovar, Fundão e Mira, que registaram decréscimos acima de 60%.

**FIGURA 8: VALOR MÉDIO DOS FORNECEDORES DE BENS E SERVIÇOS CORRENTES POR HABITANTE, POR MUNICÍPIO**



Fonte: Cálculos próprios a partir de balanços das Câmaras Municipais, DGAL e INE.

#### 4. FORNECEDORES DE IMOBILIZADO

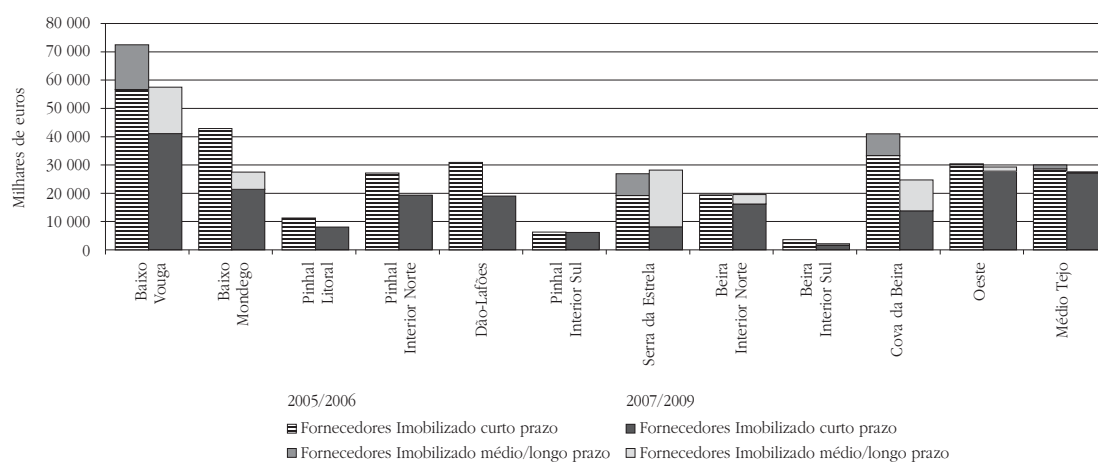
As dívidas para com agentes que fornecem bens de investimento encontram-se repercutidas no balanço das autarquias nas contas fornecedores de imobilizado e fornecedores de imobilizado – facturas em recepção e conferência. À semelhança do que foi efectuado para os fornecedores de bens e serviços correntes, também aqui foi feita a agregação destas duas contas. O valor médio das dívidas a fornecedores de imobilizado, desagregadas entre curto prazo e médio e longo prazo, e a sua evolução nos períodos considerados, estão representados na Figura 9. As dívidas a fornecedores de imobilizado a mais de um ano foram consideradas nos casos em que o seu registo constava do balanço das autarquias, à semelhança do efectuado para os fornecedores conta corrente.

Através da Figura 9 verifica-se uma tendência generalizada de decréscimo do valor médio dos fornecedores de imobilizado em quase todas as sub-regiões. Excepcionalmente a Serra da Estrela e a Beira Interior Norte. Contrariamente, é constatável o aumento das dívidas a

médio/longo prazo a fornecedores de imobilizado (o que pode ficar a dever-se a acordos de regularização de créditos com os fornecedores), significando que as reduções correspondentes foram efectuadas no endividamento a menos de um ano. A anterior Lei das Finanças Locais era omissa no que concerne a outras dívidas que não as resultantes da contracção de empréstimos e, consequentemente, às dívidas a fornecedores de imobilizado. Na actual lei foram estabelecidas novas regras no sentido de limitar, por credor ou fornecedor, os valores em dívida, de forma a não ultrapassarem, em 31 de Dezembro de cada ano, um terço do montante global dos créditos da mesma natureza existentes há mais de seis meses<sup>24</sup>.

A Serra da Estrela foi a sub-região com a maior representatividade das dívidas a fornecedores de médio e longo prazo no total das dívidas a fornecedores de imobilizado, a qual atingiu 71% no período de 2007/2009. Para esta situação contribuíram os municípios de Gouveia, onde 83% das dívidas a fornecedores eram superiores a um ano, e Seia onde o peso do médio e longo prazo ascendia a 80% das dívidas a fornecedores de imobilizado.

**FIGURA 9. VALOR MÉDIO DOS FORNECEDORES DE IMOBILIZADO, DE ACORDO COM O SEU PRAZO, POR NUTS III**



Fonte: Cálculos próprios a partir de balanços das Câmaras Municipais, DGAL.

No período 2007/2009, em termos absolutos, os valores médios em dívida mais elevados foram verificados no Baixo Vouga (57 553 milhares de euros), seguindo-se o Oeste (29 319 milhares de euros), Serra da Estrela (28 224 milhares de euros), Médio Tejo (27 588 milhares de euros) e Baixo Mondego (27 519 milhares de euros). Ao se considerar a distribuição da população verifica-se que, no período 2007/2009, a Serra da Estrela evidenciava o maior rácio de dívidas a fornecedores de imobilizado, tal como sucedeu no período 2005/2006. No entanto, as restantes sub-regiões do litoral, que tinham apresentado

dos maiores valores absolutos em dívida para com fornecedores de imobilizado, foram ultrapassados por sub-regiões como a Cova da Beira, a Beira Interior Norte ou o Pinhal Interior Sul.

<sup>24</sup> Caso tal se verificasse, a câmara municipal deveria apresentar à assembleia municipal, juntamente com os documentos de prestação de contas, um plano da sua resolução no período de um ano, não podendo ultrapassar o mandato dos órgãos autárquicos.

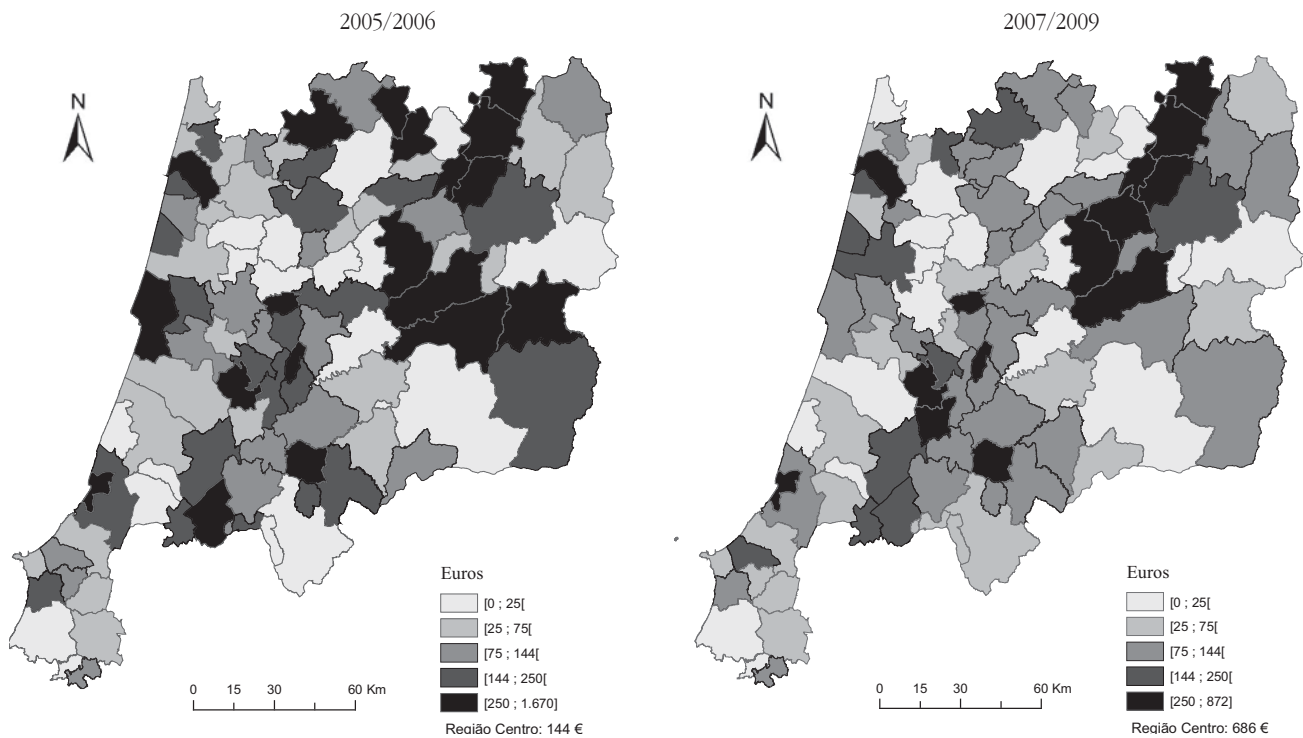
A nível municipal, o endividamento a fornecedores de imobilizado relativizado pela população encontra-se representado, para o período 2005/2006 e 2007/2009, na Figura 10. Em termos globais, a dívida média, por habitante, para com os fornecedores de imobilizado baixou de 144 para 113 euros entre 2005/2006 e 2007/2009, registando-se aumentos em 40 dos 100 municípios que compõem a Região Centro. Os acréscimos mais significativos ocorreram nos municípios de Constância, Aguiar da Beira, Penacova, Castelo Branco e Porto de Mós, casos em que os valores mais que quintuplicaram.

Dos municípios com maior endividamento médio por habitante no período 2007/2009, destacam-se Castanheira de Pêra (871 euros), Vila de Rei (804 euros), Seia (789 euros) e Fornos de Algodres (607 euros). Com valores

médios entre 400 e 500 euros por habitante, no mesmo período, encontravam-se a Covilhã, Vila Nova de Poiares, Aveiro e Celorico da Beira.

Uma análise mais detalhada ao período 2007/2009, na vigência das normas impostas pela nova Lei das Finanças Locais, pode ser efectuada tendo em consideração a evolução das dívidas a fornecedores de imobilizado entre os anos extremos deste período. No conjunto da Região Centro, as dívidas a fornecedores de imobilizado tiveram um crescimento de 53,1%<sup>25</sup> entre 2007 e 2009. Isso significou uma variação no seu peso relativo no total do endividamento. Assim, enquanto em 2007 as dívidas a fornecedores de imobilizado representavam 13% do total do endividamento da região, no último ano do período em análise o seu peso passou para 17%.

**FIGURA 10. VALOR MÉDIO DOS FORNECEDORES DE IMOBILIZADO POR HABITANTE, POR MUNICÍPIO**

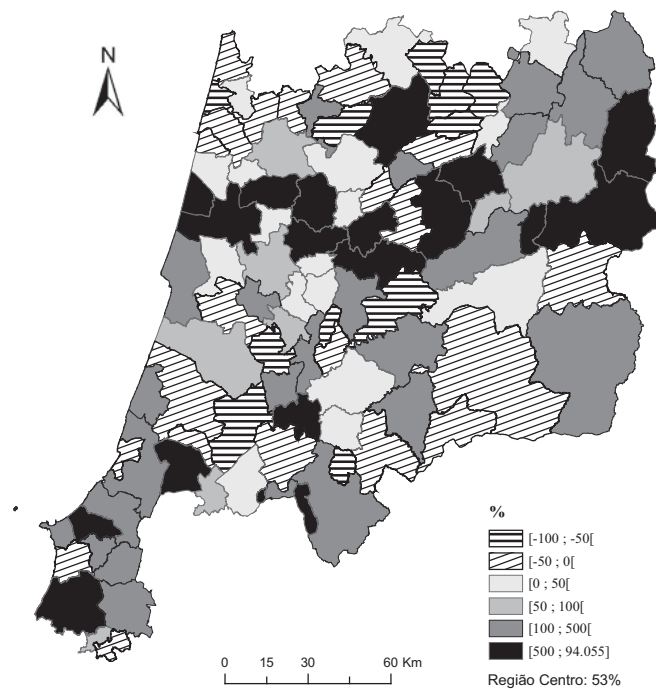


Fonte: Cálculos próprios a partir de balanços das Câmaras Municipais, DGAL e INE.

De acordo com a Figura 11, que tem representada, por município, a evolução do endividamento a fornecedores de imobilizado entre os anos 2007 e 2009, as taxas de crescimento das dívidas a fornecedores de imobilizado mais elevadas (superiores a 2000%) verificaram-se em Penacova, Mortágua, Porto de Mós, Gouveia, Viseu, Belmonte e Sabugal. Em sentido contrário destaca-se o município de Aguiar da Beira, o qual em 2009 já não apresentava valores em dívida para com fornecedores de imobilizado. Também com decréscimos significativos, superiores a três quartos da dívida a fornecedores de imobi-

lizado, encontravam-se vários municípios das sub-regiões do Dão-Lafões e Pinhal Interior Sul: Vouzela, Penalva do Castelo, Castanheira de Pêra, Sátão e Ansião.

<sup>25</sup> Ao se eliminar a variação dos preços, o aumento das dívidas a fornecedores de imobilizado entre o ano 2007 e o ano 2009 foi de 50,4%.

**FIGURA 11: TAXA DE VARIAÇÃO DOS FORNECEDORES DE IMOBILIZADO ENTRE 2007 E 2009, POR MUNICÍPIO**

Fonte: Cálculos próprios a partir de balanços das Câmaras Municipais, DGAL e INE.

#### IV. NOTAS FINAIS

O endividamento municipal na Região Centro foi caracterizado tendo em atenção a vigência das duas Leis de Finanças Locais aplicáveis ao período 2005-2009. Da análise efectuada são de destacar as seguintes conclusões:

- No período 2007/2009 o endividamento médio dos municípios da Região Centro correspondia a 5,2% do PIB, valor semelhante ao do biénio 2005/2006 (no qual registou o valor de 5,1%).
- As sub-regiões cujo peso das dívidas no PIB respectivo foi mais elevado nos dois períodos em análise foram a Serra da Estrela, a Cova da Beira e a Beira Interior Norte. Estas sub-regiões apresentaram, igualmente, os valores médios de dívidas a terceiros por habitante superiores às restantes NUTS III da Região Centro.
- O endividamento de médio e longo prazo foi bastante significativo no total das dívidas a terceiros no período 2005/2006 (correspondendo, em média, a 60% das dívidas), tendo o seu peso aumentado, no período 2007/2009, em média, para 64%.
- O endividamento de médio e longo prazo era constituído quase exclusivamente por empréstimos de médio e longo prazo, conduzindo a que estes fossem bastante representativos na estrutura da dívida dos municípios.
- As dívidas a fornecedores de bens e serviços correntes foram essencialmente de curto prazo e registaram, em média, um acréscimo entre os períodos 2005/2006 e 2007/2009 na maioria das sub-regiões que compõem a Região Centro.

- O valor médio das dívidas a fornecedores de imobilizado registou um decréscimo entre os períodos 2005/2006 e 2007/2009. Apesar da redução média constatada, a observação entre o ano 2007 e o ano 2009 evidenciou um crescimento da dívida a fornecedores de imobilizado.

#### V. AGRADECIMENTOS

Agradece-se toda a colaboração prestada pela Direcção de Serviço de Apoio Jurídico e à Administração Local das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro e de Lisboa e Vale do Tejo, sem as quais não teria sido possível a elaboração do presente documento.

#### VI. BIBLIOGRAFIA

- Neves, M. (2004), *Governo e administração local*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Decreto-Lei n.º 322/85, de 6 de Agosto.
- Decreto-Lei n.º 50-C/2007<sup>26</sup>, de 6 de Março.
- Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março.
- Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto.

<sup>26</sup> A numeração do Decreto-Lei n.º 50-C/2007, de 6 de Março, resulta da rectificação publicada na Declaração de Rectificação n.º 21/2007, de 21 de Março.

Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto.  
 Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro.  
 Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro.  
 Lei n.º 11/2003, de 13 de Maio.  
 Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro.  
 Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro.  
 Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro.  
 Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro.  
 Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro.

Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro.  
 Lei n.º 45/2008, de 27 de Agosto.  
 Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro.  
 Resolução de Conselho de Ministros n.º 34/2008, de 22 de Fevereiro.  
 Resolução de Conselho de Ministros n.º 191-A/2008, de 27 de Novembro.  
 Resolução de Conselho de Ministros n.º 29/2009, de 30 de Março.

**VII. ANEXO**

MAPA DA REGIÃO CENTRO (ATÉ AGOSTO DE 2010)





# NORMAS PARA OS ARTIGOS A SUBMETER À REVISTA PORTUGUESA DE ESTUDOS REGIONAIS

## A. NORMAS RESPEITANTES À ACEITAÇÃO E AVALIAÇÃO DOS ARTIGOS

1. Só serão aceites para avaliação, em princípio, artigos que nunca tenham sido publicados em nenhum suporte (outra revista ou livro, incluindo livros de Actas). Exceptua-se a divulgação anterior em séries do tipo “working papers” (electrónicas ou em papel). Outras excepções pontuais podem ser aceites pela Direcção Editorial, se os direitos de reprodução estiverem salvaguardados.
2. Ao enviar uma proposta de artigo para a Revista, os autores devem renunciar explicitamente a submetê-la para publicação a qualquer outra revista ou livro até à conclusão do processo de avaliação. Para o efeito deverão sempre enviar, juntamente com o artigo que submetem, uma declaração assinada neste sentido. No caso de recusa do artigo pela Direcção Editorial, os autores ficarão livres para o publicar noutra parte.
3. Os artigos submetidos à Direcção Editorial para publicação serão sempre avaliados (anonimamente) por dois especialistas na área convidados para o efeito pela Direcção Editorial. Os dois avaliadores farão os comentários que entenderem ao artigo e classificá-lo-ão de acordo com critérios definidos pela Direcção Editorial. Os critérios de avaliação procurarão reflectir a originalidade, a consistência, a legibilidade e a correcção formal do artigo. No prazo máximo de 15 semanas após a submissão do artigo, os seus autores serão contactados pela Direcção Editorial, sendo-lhes comunicado o resultado da avaliação feita.

O processo de avaliação tem três desenlaces possíveis:

- (1) O artigo é admitido para publicação tal como está (ou com meras alterações de pormenor) e é inserido no plano editorial da revista. Neste caso, a data previsível de publicação será de imediato comunicada aos autores.
- (2) O artigo é considerado aceitável mas sob condição de serem efectuadas alterações significativas na sua forma ou nos seus conteúdos. Neste caso, os autores disporão de um máximo de 6 semanas para, se quiserem, procederem aos ajustamentos propostos e para voltarem a submeter o artigo, iniciando-se, após a recepção da versão corrigida, um novo processo de avaliação.
- (3) O artigo é recusado.

As decisões que a Direcção Editorial tomar com base nos pareceres recolhidos são soberanas e inapeláveis para qualquer outro órgão.

4. Assim que esteja feito o trabalho de formatação gráfica prévio à publicação do artigo na revista, serão enviadas ao autor as respectivas provas tipográficas para revisão. As eventuais correcções que este quiser fazer terão de ser devolvidas à Direcção Editorial no prazo máximo de 5 dias úteis a contar da data da sua recepção. Só serão aceites correcções de forma.
5. Ao autor ou a cada um dos co-autores de cada artigo aceite será oferecido um exemplar do número da Revista em que o artigo foi publicado.
6. Os originais, depois de formatados de acordo com as presentes normas, não poderão exceder as 30 páginas, incluindo a página de título, a página de resumo, as notas, os quadros, gráficos e mapas e as referências bibliográficas.
7. As propostas de artigo deverão ser enviadas por e-mail para rper@apdr.pt, ou pelo correio, para o Secretariado Técnico da Revista: APDR - Universidade dos Açores 9700-042 Angra do Heroísmo – PORTUGAL. Para informações ou para a comunicação posterior o contacto com o Secretariado Técnico far-se-á pelo e-mail: rper@apdr.pt.

## B. NORMAS RESPEITANTES À ESTRUTURA DOS ARTIGOS

1. Os autores deverão enviar o artigo completo (conforme os pontos seguintes) por e-mail para rper@apdr.pt ou em CD-rom para o endereço da APDR.
2. Os textos deverão ser processados em Microsoft Word for Windows (versão 97 ou posterior). O texto deverá ser integralmente a preto e branco.
3. Na publicação os gráficos, mapas, diagramas, etc. serão designados por “figuras” e as tabelas por “quadros”. 4. As eventuais figuras e quadros deverão ser disponibilizados de duas formas distintas: por um lado devem ser colocados no texto, com o aspecto pretendido pelos autores. Para além disso, deverão ser disponibilizados em ficheiros separados: os quadros, tabelas e gráficos serão entregues em Microsoft Excel for Windows, versão 97 ou posterior (no caso dos gráficos deverá ser enviado tanto o gráfico final como toda a série de dados que lhe está na origem, de preferência no mesmo ficheiro e um por worksheet); para os mapas deverá usar-se um formato vectorial em Corel Draw (versão 9 ou posterior)

5. As expressões matemáticas deverão ser tão simples quanto possível. Serão apresentadas numa linha (entre duas marcas de parágrafo) e numeradas sequencialmente na margem direita com numeração entre parêntesis curvos. A aplicação para a construção das expressões deverá ser ou o Equation Editor (Microsoft) ou o MathType.
6. Salvo casos excepcionais, que exigem justificação adequada a submeter à Direcção Editorial, o número máximo de co-autores das propostas de artigo é quatro.
7. O texto deve ser processado em página A4, com utilização do tipo de letra Times New Roman 12, a um espaço e meio, com um espaço após parágrafo de 6 pt. As margens superior, inferior, esquerda e direita devem ter 2,5 cm.
8. A primeira página conterà exclusivamente o título do artigo, em português e em inglês, bem como o nome, morada, telefone, fax e e-mail do autor, com indicação das funções exercidas e da instituição a que pertence. No caso de vários autores deverá aí indicar-se qual o contacto para toda a correspondência da Revista.
9. A segunda página conterà unicamente o título e dois resumos do artigo, um em português e outro inglês, com um máximo de 800 caracteres cada, seguidos de um parágrafo com indicação, em português e inglês, de palavras-chave até ao limite de 5, e ainda 2 a 5 códigos JEL apropriados à temática do artigo, a 3 dígitos, como por exemplo R11. Os títulos, os resumos, as palavras-chave e os códigos JEL são obrigatórios.
10. Na terceira página começará o texto do artigo, sendo as suas eventuais secções ou capítulos numerados sequencialmente utilizando apenas algarismos (não deverão utilizar-se nem letras nem numeração romana).
11. Cada uma das figuras e quadros deverá conter uma indicação clara da fonte e ser, tanto quanto possível, compreensível sem ser necessário recorrer ao texto. Todos deverão ter um título e, se aplicável, uma legenda descritiva.
12. A forma final das figuras e quadros será da responsabilidade da Direcção Editorial que procederá, sempre que necessário, aos ajustamentos necessários.

### C. NORMAS RESPEITANTES ÀS REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. A “Bibliografia” a apresentar no final de cada artigo deverá conter exclusivamente as citações e referências bibliográficas efectivamente feitas no texto.
2. Para garantir o anonimato dos artigos, o número máximo de citações de obras do autor do artigo (ou de cada um dos seus co-autores) é três e não são permitidas expressões que possam denunciar a autoria tais como, por exemplo, “conforme afirmámos em trabalhos anteriores (cfr. Silva (1998:3))”.
3. Os autores citados ao longo do texto serão indicados pelo apelido seguido, entre parêntesis curvos, do ano da publicação, de “:” e da(s) página(s) em que se encontra a citação. Por exemplo: ao citar-se “Silva (2003: 390-93)”: está-se a referir a obra escrita em 2003 pelo autor “Silva”, nas páginas 390 a 393. Deverá usar-se “Silva (2003: 390-93)” e não “SILVA (2003: 390-93)”. No caso de uma mera referenciação do autor bastará indicar “Silva (2003)”.
4. No caso de o mesmo autor ter mais de um trabalho do mesmo ano citado no artigo, indicar-se-á a ordem da citação, por exemplo: Silva (2003a: 240) e Silva (2003b: 232).
5. As referências bibliográficas serão listadas por ordem alfabética dos apelidos dos respectivos autores no fim do manuscrito. O nome será seguido do ano da obra entre parêntesis, e da descrição conforme com a seguinte regra geral:  
**Monografias:** Silva, Hermenegildo (2007a), *A Teoria dos Legumes*, Coimbra, Editora Agrícola  
**Colectâneas:** Sousa, João (2002), “Herbicidas e estruturas” in Cunha, Maria (coord.), *Teoria e Prática Hortícola*, Lisboa, Quintal Editora, pp. 222-244  
**Artigos de Revista:** Martins, Vicente (2009), “Leguminosas Gostosas”, *Revista Agrícola*, Vol. 32, nº 3, pp. 234-275
6. A forma final das referências bibliográficas será da responsabilidade da Direcção Editorial que procederá, sempre que necessário, aos ajustamentos necessários.

# NOMS FOR THE SUBMISSION OF PAPERS TO THE PORTUGUESE REVIEW OF REGIONAL STUDIES

## A. NORMS FOR THE SUBMISSION AND ASSESSMENT OF PAPERS

1. In principle, only papers that have never been published (in another Review or book, including conference Proceedings) can be considered. The previous publication in a series of “working papers” (electronic or paper format) is an exception to this rule. The Editorial Board may agree with other sporadic exceptions, when copyrights are secured.
2. When a paper is submitted to RPER, the authors must explicitly state that it will not be submitted for publication in any other review or book until the reviewing process is completed. For this purpose, a signed declaration must be sent along with the paper. If the paper is rejected by the Editorial Board, the authors are free to publish it anywhere else.
3. Papers submitted for publication will always be reviewed (anonymously) by two specialists in the area, invited by the Editorial Board. The two referees will offer their comments and classify it in accordance with the criteria defined by the Editorial Board. The reviewing criteria include originality, consistency, legibility and the paper’s formal correction. The authors will be informed by the Editorial Board of the results of the evaluation within 15 weeks of its receipt. The assessment has three possible outcomes:
  - (1) The paper is accepted for publication just as it is (or with minor changes) and it is included in the editorial plan for the Review. In this case, the authors are immediately informed of the expected publication date.
  - (2) The paper is considered acceptable provided that major changes are made to its form and/or contents. In this case, authors will have a maximum of six weeks to make such changes and to submit the paper again. Once the revised version is received, a new assessment process starts.
  - (3) The paper is refused.Decisions taken by the Editorial Board based on the opinions received are final and cannot be appealed.
4. Once the paper has been formatted for publishing, it will be sent to the author for graphics checking and revision. Any corrections the author might want to make must be sent to the Editorial Board within five days. Only formal corrections will be accepted.
5. Each author and co-author of accepted papers will be offered a number of the published Review

6. Articles cannot exceed 30 pages after being formatted according the present norms, including the title page, the summary page, notes, tables, graphics and maps and references.
7. Papers must be sent, by e-mail to rper@apdr.pt or by normal mail to the Executive Secretariat of RPER at APDR – APDR - Universidade dos Açores 9700-042 Angra do Heroísmo – PORTUGAL. For further information or future contact please use the e-mail address: rper@apdr.pt.

## NORMS FOR STRUCTURING PAPERS

1. The authors must send a complete version of the paper by e-mail, or on a CD-Rom by mail, in the original Microsoft Word file, to the contacts specified in point 7 of Norms (A).
2. The texts must be processed in Microsoft Word for Windows (97 or later version). All written text must be black.
3. Graphics, maps, diagrams, etc. shall be refereed to as “Figures” and tables shall be refereed to as “Tables”.
4. Figures and Tables must be delivered in two different forms: inserted in the text, according to the author’s choice, and in a separate file. Tables and graphics must be delivered in Microsoft Excel for Windows 97 or later. Graphics must be sent in both the final form and accompanied by the original data, preferably in the same file (each graphic in a different worksheet). Maps must be sent in a vector format, like Corel Draw or Windows Metafile Applications.
5. Mathematical expressions must be as simple as possible. They will be presented on one line (between two paragraph marks) and numbered sequentially at the right margin, with numeration inside round brackets. Equation Editor (Microsoft) or Math Type are the accepted Applications for original format files.
6. The paper may have no more than four co-authors. Exceptions may be accepted when a reasonable explanation is presented to Editorial Board.
7. Text must be processed in A4 format, Times New Roman font, size 12, line space 1.5 and 6 pt space between paragraphs. The upper, lower, left and right margins must be 2.5 cm.
8. The first page shall contain only the paper’s title, the author’s name, address, phone and fax numbers and e-mail, and the affiliation of the author. In the case of

several authors, please indicate the contact person for correspondence.

9. Second page shall contain the title and the abstract of the paper, in English and if possible in Portuguese as well, with no more than 800 characters, followed by two lines, one with the key-words to a limit of 5, and the other with the proper JEL codes describing the paper. JEL codes must be from 2 up to 5, with three digits, as for example R11. The title, the abstract, the key-words and the JEL codes area all compulsory, at least in English.
10. Text starts on the third page. Sections or chapters are numbered sequentially using Arabic numbers only (letters or Roman numeration must not be used).
11. Figures and Tables must contain a clear source reference. These shall be as clear as possible. Each must have a title and, if applicable, a legend.
12. The final format of Figures and Tables will be of the responsibility of the Editorial Board, who will allow some adjustments, whenever necessary.

### NORMS FOR REFERENCES

1. The references listed at the end of each paper shall only contain citations and references actually mentioned in the text.
2. To ensure the anonymity of papers, each author's few references are limited to three and no expressions that

might betray the authorship are allowed (for example, "as we affirmed in previous works (cfr. Silva (1998:3))").

3. Authors cited in the text must be indicated by his/her surname followed, within round brackets, by year of publication, by ":" and by the relevant page number(s). For example, the citation "Silva (2003: 390-93)", refers to the work written in 2003 by the author Silva, on pages 390 to 393. If the author is merely mentioned, indication of "Silva (2003)" is sufficient.
4. In case an author has more than one work from the same year cited in the paper, citation must be ordered. For example: Silva (2003a: 240) and Silva (2003b: 232).
5. References must be listed alphabetically by authors' surnames, at the end of the manuscript. The name will be followed by year of publication inside round brackets and the description, thus:
 

**Monographs:** Silva, Hermenegildo (2007a), *The Vegetables Theory*, Cambridge, Agriculture Press

**Collection:** Sousa, João (2002), "Weed Killers and Manure" in Cunha, Maria (coord.), *Farming - Theories and Practices*, London, Grassland Publishing Company, pp. 222-244

**Review Papers:** Martins, Vicente (2009), Tasty Broccoli, *Farmer Review*, Vol. 32, n<sup>o</sup> 3, pp. 234-275
6. The final format of the references will be the responsibility of the Editorial Board, who will allow adjustments whenever necessary.

# PRÓXIMOS EVENTOS/COMING EVENTS

## **ERSA Congress | 51<sup>st</sup> European Congress of the Regional Science Association International**

*New Challenges for European Regions and Urban Areas in a Globalised World*

Barcelona | 30<sup>th</sup> August - 3<sup>rd</sup> September 2011

<http://www.ersa.org/ersa-congress/>

## **NECTAR Cluster 1 Workshop**

*Crucial Networks for Peripheral Territories*

Angra do Heroísmo | 16-17 September 2011.

<http://www.apdr.pt/NECTAR/>

## **1.º Congresso de Ciência e Desenvolvimento Regional da Angola**

*Desenvolvimento Sustentável Regional em Ambientes de Mudanças Radicais: A Experiência Africana*

Huambo | 23th September 2011

<http://www.apdr.pt/encontros/Huambo/>

## **58th Annual North American Meetings of the RSAI & Second Conference of the RSAmericas**

Miami | 9-12 November 2011

<http://www.narsc.org/newsite/>

## **1.º Conferência de Planeamento Regional e Urbano & 11.º Workshop da APDR**

*Território, Mercado imobiliário e a Habitação*

Universidade de Aveiro | 11 de Novembro de 2011

[http://www.apdr.pt/evento\\_11](http://www.apdr.pt/evento_11)

## **1.º Congresso de Ciência e Desenvolvimento Regional da Guiné-Bissau**

*Os desafios da Ciência Regional na África Ocidental*

Gabú | 6 a 9 de Dezembro de 2011

<http://www.apdr.pt/encontros/guine/>

# LIVROS/BOOKS



## **Ciência Regional em Cabo Verde**

Coordenador: Sousa Brito, Jorge

«O desenvolvimento das regiões depende do capital territorial nelas enraizado e das redes e dos fluxos que as vivificam. Este é um tema seminal da ciência regional que é sempre actual e importa retomar para reflexão e debate. Isto é ainda mais explícito num país como Cabo Verde, onde as facetas tangíveis e intangíveis, públicas e privadas do capital territorial estão intrinsecamente ligadas aos fluxos e redes de pessoas, de capitais, de conhecimento e de bens que a situação geográfica e a força cultural deste país possibilitam e potenciam.»

A presente compilação reúne as comunicações mais relevantes do I Congresso de Ciência Regional de Cabo Verde que a Universidade Jean Piaget de Cabo Verde em boa hora acolheu tendo especialmente em conta a particularidade que é a conjugação do carácter transdisciplinar da universidade com a natureza regional das vivências insulares cabo-verdianas. Uma conjugação que conduz a uma «dinâmica de desenvolvimento complexa, sob o confronto constante de realidades micro-regionais com realidades de dimensão macro-regional».

Jorge Sousa Brito

Data: Abril 2011; ISBN: 978-989-8131-83-6; N.º páginas: 224



### **Desafios Emergentes para o Desenvolvimento Regional**

Coordenadores: Dentinho, Tomaz Ponce & Viegas, José Manuel

Este livro corresponde ao primeiro de uma série de três obras e responde a uma proposta da Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional junto dos seus associados para a realização de três estudos sobre temas importantes para o desenvolvimento regional em Portugal: um primeiro sobre os problemas emergentes para o desenvolvimento regional, outro sobre casos de desenvolvimento regional e um terceiro sobre modelos operacionais de desenvolvimento regional.

O objectivo desta primeira obra é responder a questões emergentes para a problemática do desenvolvimento regional em Portugal nomeadamente as que se relacionam com os impactos territoriais que resultam de alterações profundas no movimento de pessoas, de capital, de energia e de mercadorias estimuladas por fenómenos globais. O resultado é um desafio estruturado e fundamentado à reinvenção das políticas tradicionais de desenvolvimento regional; pelo público, pelos políticos, pelos técnicos e pelos cientistas.

Data: Setembro 2010; ISBN: 978-989-8131-77-5; N.º páginas: 400

### **Modelos Operacionais de Economia Regional**

Coordenadores: Ramos, Pedro; Haddal, Eduardo & Anselmo, Eduardo

Num tempo em que, cada vez mais, se tornam claros os riscos de valorização excessiva do curto prazo, vale a pena dar atenção aos temas e aos processos que condicionam a melhoria sustentável da qualidade de vida. É disso que o desenvolvimento regional cuida.

Casos de Desenvolvimento Regional é um livro diferente. No conteúdo e na forma. Focado na economia e política do desenvolvimento regional, estabelece uma ponte entre teoria e prática que visa preencher uma falha no mercado editorial. Foi escrito para satisfazer dois públicos-alvo: inúmeras disciplinas de ensino superior no espaço lusófono e ibérico que versam sobre questões de desenvolvimento económico e social e profissionais ligados à formulação de políticas e à dinamização de acções colectivas visando a competitividade e a coesão dos territórios.

Adopta a metodologia de “casos de estudo”, com exercícios propostos no final de cada capítulo. Possui alguns textos em inglês para viabilizar a sua utilização com estudantes não fluentes em português. Os contributos foram escolhidos através de um processo competitivo para reunir experiências profissionais complementares, da academia à execução operacional, passando pela formulação e avaliação de políticas e pela dinamização de actores.

Data: Junho 2011; ISBN: 978-989-8131-82-9; N.º páginas: 560



### **Casos de Desenvolvimento Regional**

Coordenador: Baleiras, Rui Nuno

Num tempo em que, cada vez mais, se tornam claros os riscos de valorização excessiva do curto prazo, vale a pena dar atenção aos temas e aos processos que condicionam a melhoria sustentável da qualidade de vida. É disso que o desenvolvimento regional cuida.

Casos de Desenvolvimento Regional é um livro diferente. No conteúdo e na forma. Focado na economia e política do desenvolvimento regional, estabelece uma ponte entre teoria e prática que visa preencher uma falha no mercado editorial. Foi escrito para satisfazer dois públicos-alvo: inúmeras disciplinas de ensino superior no espaço lusófono e ibérico que versam sobre questões de desenvolvimento económico e social e profissionais ligados à formulação de políticas e à dinamização de acções colectivas visando a competitividade e a coesão dos territórios.

Adopta a metodologia de “casos de estudo”, com exercícios propostos no final de cada capítulo. Possui alguns textos em inglês para viabilizar a sua utilização com estudantes não fluentes em português. Os contributos foram escolhidos através de um processo competitivo para reunir experiências profissionais complementares, da academia à execução operacional, passando pela formulação e avaliação de políticas e pela dinamização de actores.

Data: Setembro 2011; ISBN: 978-989-8131-85-0; N.º páginas: 800

