

10. Regiões diferentes, efeitos fiscais diferentes: uma discussão em torno da importância dos desenhos da descentralização fiscal em Portugal

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.132.11>

Paulo Reis Mourão

Departamento de Economia & NIPE/Universidade do Minho, paulom@eeg.uminho.pt

<https://orcid.org/0000-0001-6046-645X>

Paulo Araújo

Santa Casa da Misericórdia de Ponte de Lima & Mestrado em Economia Social da EEG/Universidade do Minho, paulo.rui.araujo@gmail.com

Resumo

Na avaliação das áreas envolventes de um dado município, dentro das várias discussões em torno da Regionalização, escasseiam os exercícios que testem como desenhos diferentes podem conduzir a reações diferenciadas de cada município. Neste capítulo, propomos um exercício desta natureza, baseado na Análise *Shift-Share*. Com dados observados entre 2009 e 2019, concluímos que o cálculo das variações diferenciais atribuídas a cada município considerando a NUT III/CIM envolvente é significativamente diferente face ao cálculo das mesmas variações diferenciais se considerarmos o distrito administrativo como área envolvente. Este resultado foi analisado para os impostos IMI, IMT, IUC e para a Despesa Municipal corrente. Surgem assim desafios que emergem da necessidade de reconhecer que o desenho das regiões, ainda que não anule a responsabilidade individual dos fatores endógenos de cada município, será sempre um elemento influente nos resultados alcançados, nomeadamente em matéria de descentralização fiscal.

Palavras-chave: descentralização; Análise *Shift-Share*; IUC; IMI; IMT; despesa municipal corrente.

Introdução

Colocarmos o mesmo indivíduo em grupos diferentes provoca reações distintas, quer por parte dele, quer por parte de cada grupo envolvente. Dimensões científicas como as da Psicologia Diferencial têm contribuído para o alcance desta evidência ao nível do comportamento dos indivíduos, com implicações importantes em áreas como a Organização dos Recursos Humanos, por exemplo. No entanto, quando revemos os debates em torno da Descentralização, nomeadamente da Descentralização Fiscal, ou mesmo da Regionalização (debates ainda mais latos e, até ao momento, menos consensuais, como notado em Cadima Ribeiro [2018], facilmente identificamos um espaço vazio nesta problemática para o exemplo português).

Assim, neste capítulo, pretendemos perceber se desenhos de descentralização fiscal diferentes comportam reações fiscais diferentes por parte dos municípios em Portugal. Olhamos para os municípios não tanto como o arquétipo ideal da descentralização (ainda que os executivos de Portugal venham assumindo, implicitamente, a preferência por modelos municipalistas de descentralização) mas, antes, como “células” de análise preferencial. Olharemos para estas “células” analíticas em face de dois desenhos maiores de descentralização, coincidentes com os dois desenhos mais recentes – os distritos administrativos, que fizeram a transição entre o Estado Novo e os anos da Democracia, e as Comunidades Intermunicipais (CIM), que, aproveitando a modelização estatística europeia (suportada por conceitos como o de NUTS III), procuraram agrupar os municípios contíguos num modelo de maior capacidade de intervenção territorial, de financiamento de base europeia e de geração de sinergias locais.

Nesta linha de análise, procuraremos testar, com recurso a uma metodologia analítica que tem sido sobejamente usada na economia regional – a Análise *Shift-share* ou Análise das Componentes de Variação –, se o mérito atribuído a cada município na dinâmica da coleta fiscal de 3 impostos (IMI, IMT e IUC) ou na receção da despesa municipal depende de olharmos para esse município como integrante de um dado distrito administrativo ou de uma dada CIM. Assim, avaliaremos se desenhos diferentes de regiões comportam reações diferentes de base municipal em Portugal.

Este capítulo está estruturado nas secções seguintes: a secção 1 apresenta a discussão envolvente de Descentralização Fiscal e da atual situação para os municípios portugueses; a secção 2 apresenta o exercício empírico suportado numa Análise *Shift-share*, testando se as Variações de responsabilização

municipal (denominadas originalmente como ‘Variações Diferenciais’) dependem significativamente do modelo de descentralização em observação – se o modelo assente em distritos administrativos se o modelo assente em CIM; finalmente, a secção 3 conclui.

10.1. Descentralização e descentralização fiscal

A descentralização enquanto processo de transferência de competências de um governo central para as autarquias compreende uma complexidade elevada, quer ao nível de responsabilização dos órgãos locais, quer ao nível de acompanhamento por parte do governo central.

O facto de o centro de decisão e responsabilidade se encontrarem ao nível local potencializa o desenvolvimento local, mas também exige mais capacidade de resposta, eficácia e assertividade por parte dos atores no terreno. A descentralização aproxima os decisores públicos dos cidadãos, permitindo uma mais adequada resposta às necessidades de bens e serviços públicos às populações locais (Oates, 1999). Assim, quanto maiores as diferenças nas preferências dos indivíduos entre as comunidades de um país, maiores as vantagens da descentralização (Veiga, 2014).

Os municípios portugueses têm vindo a ser dotados de cada vez mais competências, desde a área de gestão dos equipamentos de educação até competências ao nível da ação social, competências estas que se encontravam na responsabilidade do Instituto da Segurança Social. O Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, alterado pelos Decretos-Lei n.º 23/2022, de 14 de fevereiro, e n.º 87-B/2022, de 29 de dezembro, concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais, no domínio da Ação Social, estando já materializada essa descentralização em 136 dos 308 municípios¹.

No entanto, a nível institucional, nomeadamente na capacidade de captação de receitas, os municípios estão ainda muito dependentes do governo central, o que resulta em problemas de responsabilização dos decisores e leva a um menor envolvimento dos cidadãos (Teles, 2021).

1 In <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=acordo-de-descentralizacao-na-acao-social>

10.1.1. A descentralização fiscal – alguns trabalhos de referência

Brennan e Buchanan (1980) foram dos primeiros autores a modelar, dentro da corrente neoclássica, as implicações da descentralização, tendo então em vista a realidade norte-americana. Consideram a competitividade entre governos locais como fator de limitação no crescimento dos impostos locais e ainda como fator de estímulo para a disponibilização eficiente a nível local de bens e serviços públicos, contribuindo assim para controlar o crescimento do Estado. Há, no entanto, outros autores – casos de Zodrow e Mieszkowski (1986) e Wilson (1986) – que relevam o facto de uma concorrência fiscal excessiva poder resultar na fixação de níveis de impostos e de despesa abaixo do ótimo social, em particular quando existe volatilidade na base de tributação.

Um dos aspetos a considerar é também o efeito contágio dos municípios envolventes. Muitas vezes, podemos estar a limitar ganhos de escala ao oferecer bens e serviços iguais em municípios vizinhos, tornando a oferta pública descentralizada ineficaz (Veiga, 2014).

A descentralização fiscal tem por objetivo a transferência de competências fiscais para os governos locais, ficando estes com poderes limitados pela legislação vigente no que respeita a receitas e gastos (Tanzi, 1995).

A descentralização política e fiscal tem ainda influência na mobilidade de cidadãos. Tiebout (1956) analisou esta mobilidade como um mecanismo que revela a preferência dos cidadãos em fixar a sua residência em função dos governos locais e na forma como estes definem as suas despesas e receitas. Assim, de acordo com o modelo de Tiebout (1956), são os cidadãos que procuram primeiramente o melhor governo (local), o que conduz um governo local a procurar gerar a sinalização de competências atrativas para a população.

10.1.2. Dificuldades da descentralização fiscal absoluta

Mas, no entanto, existem dimensões que dificilmente são descentralizáveis. De acordo com Musgrave (1959), a redistribuição de riqueza e a estabilização económica são duas dessas dimensões que dificilmente serão descentralizadas, dado o controle que o governo central pretende nestas medidas a nível nacional e mesmo a nível comunitário.

É na alocação de recursos que a importância da descentralização fiscal é reconhecida, uma vez que os governos subnacionais, pela facilidade de conhecerem as preferências locais, sabem como maximizar os benefícios do uso de recursos nas suas localidades (Oates, 1999).

O princípio da equidade visa assim assegurar que não existam diferenças significativas entre as taxas de impostos praticadas nas diferentes jurisdições descentralizadas. Os impostos sobre os rendimentos devem ser definidos ao nível do Governo Central, como forma de mitigar os efeitos migratórios previstos por Tiebout (1956). Em contrapartida, os impostos relativamente a imóveis e relacionados com benefícios regionais específicos deverão ser definidos a nível subnacional (Musgrave e Musgrave, 1980).

Na segunda metade do século XX, autores como Qian e Weingast (1997) e Oates (2005) centraram a sua atenção nos incentivos transmitidos aos governos subnacionais tendo presente a sua proximidade e conhecimento das comunidades. Analisaram ainda o desenvolvimento de um sistema de transferências com vista ao incentivo marginal ao crescimento da economia local e revitalização da mesma. Com este incentivo, os governos subnacionais tornar-se-iam mais responsáveis pela população e pelo desenvolvimento económico do território da sua jurisdição.

10.1.3. Desafios da descentralização fiscal

A descentralização fiscal, por sua vez, promove a transferência da autoridade tributária e das despesas para o governo subnacional, gerando assim um contacto mais próximo com a população, diminuindo assimetrias de informação e permitindo identificar de forma mais precisa as preferências dos consumidores e, conseqüentemente, adequar melhor a oferta de bens e serviços públicos (Oates, 1999; Tiebout, 1956). As administrações locais passam a ser responsáveis pelas suas decisões, tendo assim um incentivo ao bom desempenho das mesmas (Tanzi, 1995).

No entanto, a descentralização fiscal também tem os seus riscos associados. Segundo Prud'Homme (1995), as principais conseqüências são o aumento das disparidades entre governos subnacionais, a diminuição da estabilidade e a diminuição da eficiência provocada pelo impacto negativo a nível macroeconómico e o aumento da corrupção.

Para atenuar os problemas causados pela descentralização fiscal, relativamente à existência de desequilíbrios fiscais e perda de eficiência, é necessária a transferência de recursos entre o governo central e o governo subnacional, tendo por objetivo a redução da carga fiscal, condicionar a competição tributária e compensar os governos subnacionais que promovem efetivamente o crescimento económico (Weingast, 2009).

A autonomia financeira torna-se assim fundamental para a concretização da autonomia local, juntamente com outras dimensões de autonomia, nomeadamente a autonomia orçamental, a patrimonial, a creditícia, a de tesouraria e a tributária (Pinto, 2014).

A opção de tributar mais ou menos leva as autarquias a oferecer bens e serviços públicos de um modo heterogéneo e os concelhos a serem dotados de despesas públicas de capital (vulgo, investimento público) que tenderão a ser correspondidas por investimentos privados, também numa distribuição desigual.

Estas opções dos governantes locais levarão a que os municípios avaliem melhor a ação destes e consequentemente votarão conforme as suas preferências se identifiquem ou não com as opções tomadas a nível local. Este desafio levará a uma maior responsabilidade da democratização da autonomia local (Pinto, 2014).

A descentralização de competências assume-se, no contexto atual, como um dos grandes desafios em curso nas autarquias locais, com cada vez mais competências a todos os níveis. Estas competências não podem estar reféns de transferências do governo central. Têm de existir mecanismos de financiamento próprios das autarquias que lhes permitam o seu crescimento e desenvoltura, o seu desenvolvimento e potencialização do futuro das suas comunidades, conforme previsto no próprio Art. 9.º da Carta Europeia de Autonomia Local².

10.1.4. Um retrato sumário de algumas dimensões da descentralização fiscal atual em Portugal

Centremos a nossa análise numa primeira observação de alguns dos principais agregados para o caso português em matéria de descentralização fiscal.

² In http://bdjur.almedina.net/citem.php?field=item_id&value=2192388

Na Figura 1 podemos observar a evolução do peso dos impostos locais nas receitas dos municípios portugueses no período de 2009 a 2019.

Impostos Locais / Receita Municípios

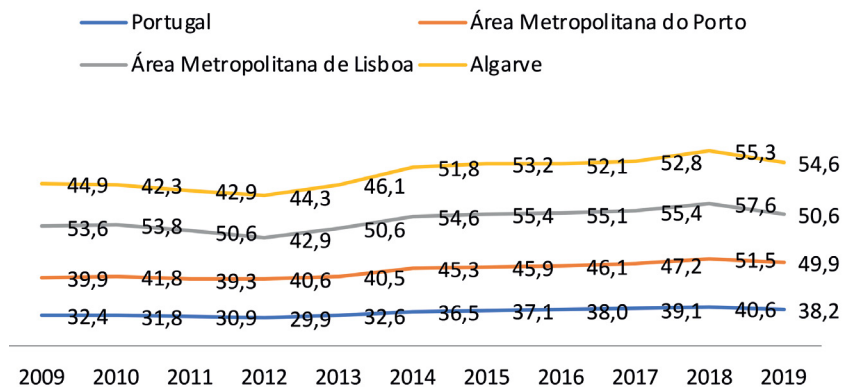


Figura 1 % dos Impostos Locais nas Receitas dos Municípios. Fonte: DGO/MF - Base de Dados (2022).

O IUC (imposto único de circulação), o IMI (imposto municipal sobre imóveis) e o IMT (imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis), são os denominados impostos locais (Pinto, 2014) cuja cobrança cabe ao Governo Central, sendo a receita transferida para o orçamento dos municípios.

Na análise à Figura 1, verificamos que, quando analisados na sua globalidade, estes impostos têm assumido um peso crescente na receita dos municípios portugueses, passando de 32,4% das receitas dos municípios portugueses em 2009 para 38,2% das receitas em 2019, peso esse mais relevante nas áreas metropolitanas do Porto e Lisboa e no Algarve, onde constituem aproximadamente 50% das receitas dos municípios.

Relativamente ao IMI, a fixação da taxa respetiva cabe à autarquia local – cfr. artigo 112.º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI). Assim, os municípios fixam a taxa a aplicar em cada ano, dentro dos intervalos constantes da lei. Para os prédios urbanos, poderão fixar uma taxa entre 0,5% e 0,8%, enquanto para os prédios rústicos terão a liberdade de fixar entre 0,3% e 0,5%. Estes intervalos balizam a liberdade dos municípios na fixação de taxas (Pinto, 2014).

O IMT, por sua vez, apesar de se assumir como um imposto local, não reflete qualquer poder tributário por parte dos municípios, uma vez que a taxa é fixada pelo Estado e o Município (podendo conceder isenções e benefícios fiscais) está sempre condicionado pelo preenchimento de determinados requisitos, conforme o Código do IMT (Pinto, 2014).

O IUC, também tido como imposto local, dada uma parte significativa da sua receita ser destinada aos municípios, não pressupõe poder tributário significativo por parte dos municípios, uma vez que a base de tributação e as taxas são definidas pelo Estado.

Os municípios têm ainda como receitas provenientes de impostos:

- a derrama, que pode ser taxada anualmente a nível local, mas que está condicionada aos limites estipulados pela lei e que tributa os lucros das empresas com sede no concelho;
- e uma participação até 5% no IRS dos sujeitos passivos com residência fiscal no concelho.

Tendo presente a reflexão exposta, podemos afirmar que o alargamento dos poderes locais, como consequência da descentralização administrativa, deve ser acompanhada por uma descentralização tributária, capacitando as autarquias com instrumentos que lhes permitam um financiamento mais objetivo e amplo dos seus projetos, gerando, como temos vindo a referir, uma maior responsabilização destas.

Como movimento correlacionado com o observado aumento das receitas municipais de base tributária, temos vindo a assistir a uma diminuição das transferências centrais para as referidas autarquias (Figura 2).

10.1.5. Os esforços administrativos em torno da descentralização fiscal portuguesa – dos Distritos às CIM, das NUTS às CCDR

Os distritos administrativos existem em Portugal desde 1835, sucedendo a diversas tentativas de divisão territorial do conceito unitário do Estado Português (Caldas e Loureiro, 1966). Com a reforma da organização administrativa do país, as prefeituras e juntas gerais das províncias são extintas, as comarcas sofrem alterações nos seus limites e são transformadas em distritos (Tomás e Valério, 2019).

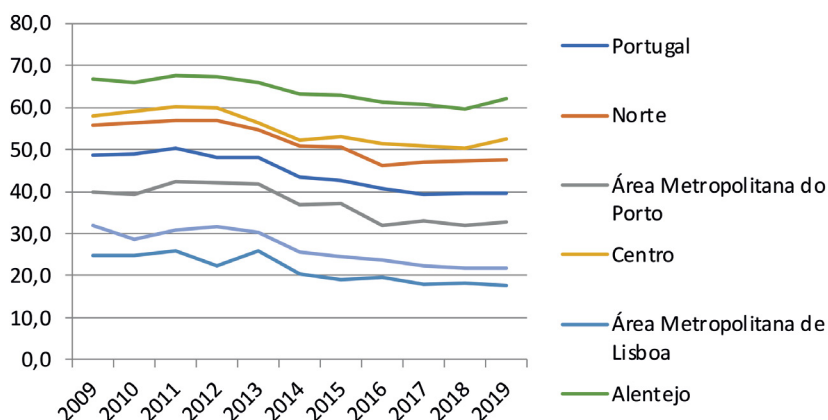


Figura 2 Evolução da % Transferências nas Receitas das Autarquias. Fonte: DGO/MF - Base de Dados (2022).

No período de 1835 a 2013 assistiu-se a várias etapas evolutivas no que à organização administrativa do território português diz respeito. Em 1936, o Estado Novo, no âmbito da sua política de regionalização, criou novas províncias dotadas de órgãos executivos (as juntas de província) e de órgãos deliberativos, os conselhos provinciais (Caldas e Loureiro, 1966).

As novas províncias dividiam o território português em 11 regiões naturais, tendo por base os estudos do geógrafo Amorim Girão, que repartia o território em 13 regiões naturais, mas promovendo a junção da região natural da Beira Alta e da Beira Transmontana, designando-a de Beira Alta, e juntando também as regiões de Trás-os-Montes e Alto Douro, designando-a de Trás os Montes e Alto Douro.

Assim foi dividido o território em: Província de Trás-os-Montes e Alto Douro; Província do Minho; Província do Douro Litoral; Província da Beira Litoral; Província da Beira Alta; Província da Beira Baixa; Província do Ribatejo; Província da Estremadura; Província do Alto Alentejo; Província do Baixo Alentejo; e Província do Algarve.

Em 1969, com o III Plano de Fomento Nacional, foram criadas as regiões de planeamento, com vista ao desenvolvimento regional, dividindo as regiões do Continente em sub-regiões, cada uma englobando dois ou mais distritos.

A Região do Norte englobava a Sub-região do Litoral Norte, distritos de Viana do Castelo, Braga e Porto, e a Sub-Região do Interior Norte, distritos de Bragança e Vila Real. A Região do Centro era composta pela Sub-região

do Litoral Centro, integrando os distritos de Aveiro, Coimbra e Leiria, e Sub-região do Interior Centro, constituída pelos distritos de Viseu, Guarda e Castelo Branco. A Região de Lisboa incluía a Sub-região do Litoral de Lisboa, constituída pelos distritos de Lisboa e Setúbal, e a Sub-região do Interior de Lisboa, que incluía o distrito de Santarém. A Região Sul, por sua vez, era formada pela Sub-região do Alentejo, integrando os distritos de Portalegre, Évora e Beja, e pela Sub-Região do Algarve, correspondendo ao distrito de Faro.

Ainda existiam as Regiões dos Açores e da Madeira, compostas pelos respectivos distritos dos arquipélagos respetivos.

A origem das Comissões de Coordenação Regional (CCR) remonta a 1979, substituindo as comissões consultivas regionais, passando as regiões de planeamento a designar-se de áreas de atuação das CCR, alterando-se ao mesmo tempo a denominação da antiga região de Lisboa para Lisboa e Vale do Tejo e da antiga região Sul, que passou a dividir-se em Alentejo e Algarve³. Portugal continental ficou assim organizado em 5 CCR, que ainda hoje existem, embora com designação ligeiramente alterada:

- CCDR-N - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte;
- CCDRC - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro;
- CCDR LVT - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale Tejo;
- CCDRA- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo;
- CCDR ALG - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve.

Em 1986, Portugal adota a divisão da Comunidade Europeia em unidades territoriais para fins estatísticos, comumente designadas por NUTS⁴, sendo estas divididas em unidades de nível I, II e III.

Conforme explorado por Tomás e Valério, em 2019, com o Decreto-Lei n.º 46/89, de 15 de fevereiro de 1989, foi estabelecida a Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUTS), envolvendo três níveis de unidades:

1. O primeiro nível (NUTS I), com 3 unidades – Continente; Açores; e Madeira;
2. O segundo nível (NUTS II), com 7 unidades, das quais 5 (Norte; Centro; Lisboa e Vale do Tejo; Alentejo; e Algarve), correspondentes a subdivisões do Continente e referentes à área geográfica das CCDR, e 2 (Açores; e Madeira) correspondentes às NUTS I homónimas.

³ <https://www.ccdr-n.pt/pagina/institucional/quem-somos-e-o-que-fazemos/historia>

⁴ Com origem no francês *nomenclature d'unités territoriales statistiques*

3. O terceiro nível (NUTS III) com 30 unidades, das quais 8 correspondem a subdivisões da região Norte (Minho-Lima; Cávado; Ave; Grande Porto; Tâmega; Entre Douro e Vouga; Douro; e Alto Trás-os-Montes), e 10 a subdivisões da região Centro (Baixo Vouga; Baixo Mondego; Pinhal Litoral; Pinhal Interior Norte; Pinhal Interior Sul; Dão-Lafões; Serra da Estrela; Beira Interior Norte; Beira Interior Sul; e Cova da Beira). Correspondentes à subdivisão da região de Lisboa e Vale do Tejo eram 5 unidades (Oeste; Grande Lisboa; Península de Setúbal; Médio Tejo; e Lezíria do Tejo). 4 unidades correspondem à subdivisão da região do Alentejo, 1 unidade à região Algarve, 1 à região dos Açores e 1 à região da Madeira.

A composição por concelhos das NUTS III do Continente era a seguinte:

- Minho-Lima: Arcos de Valdevez; Caminha; Melgaço; Monção; Paredes de Coura; Ponte da Barca; Ponte de Lima; Valença; Viana do Castelo; e Vila Nova de Cerveira;
- Cávado: Amares; Barcelos; Braga; Esposende; Terras de Bouro; e Vila Verde;
- Ave: Fafe; Guimarães; Póvoa de Lanhoso; Vieira do Minho; Vila Nova de Famalicão; e Santo Tirso;
- Grande Porto: Espinho; Gondomar; Maia; Matosinhos; Porto; Póvoa de Varzim; Valongo; Vila do Conde; e Vila Nova de Gaia;
- Tâmega: Castelo de Paiva; Cabeceiras de Basto; Celorico de Basto; Amarante; Baião; Felgueiras; Lousada; Marco de Canaveses; Paços de Ferreira; Paredes; Penafiel; Mondim de Basto; Ribeira de Pena; Cinfães; e Resende;
- Entre Douro e Vouga: Arouca; Feira; Oliveira de Azeméis; São João da Madeira; e Vale de Cambra;
- Douro: Carraceda de Ansiães; Freixo de Espada à Cinta; Torre de Moncorvo; Vila Flor; Vila Nova de Foz Côa; Alijó; Mesão Frio; Peso da Régua; Sabrosa; Santa Marta de Penaguião; Vila Real; Armamar; Lamego; Moimenta da Beira; Penedono; São João da Pesqueira; Sernancelhe; Tabuaço; Tarouca;
- Alto Trás-os-Montes: Alfândega da Fé; Bragança; Macedo de Cavaleiros; Miranda do Douro; Mirandela; Mogadouro; Vimioso; Vinhais; Boticas; Chaves; Montalegre; Murça; Valpaços; Vila Pouca de Aguiar;
- Baixo Vouga: Águeda; Albergaria-a-Velha; Anadia; Aveiro; Estarreja; Ílhavo; Mealhada; Murtosa; Oliveira do Bairro; Ovar; Sever do Vouga; e Vagos;
- Baixo Mondego: Cantanhede; Coimbra; Condeixa-a-Nova; Figueira da Foz; Mira; Montemor-o-Velho; Penacova; e Soure;
- Pinhal Litoral: Batalha; Leiria; Marinha Grande; Pombal; e Porto de Mós;

- Pinhal Interior Norte: Arganil; Góis; Lousã; Miranda do Corvo; Oliveira do Hospital; Pampilhosa da Serra; Penela; Tábua; Vila Nova de Poiares; Alvaiázere; Ansião; Castanheira de Pera; Figueiró dos Vinhos; e Pedrógão Grande;
- Pinhal Interior Sul: Mação; Oleiros; Proença-a-Nova; Sertã; Vila de Rei;
- Dão-Lafões: Aguiar da Beira; Carregal do Sal; Castro Daire; Mangualde; Mortágua; Nelas; Oliveira de Frades; Penalva do Castelo; Santa Comba Dão; São Pedro do Sul; Sátão; Tondela; Vila Nova de Paiva; Viseu; e Vouzela;
- Serra da Estrela: Fornos de Algodres; Gouveia; e Seia;
- Beira Interior Norte – Almeida; Celorico da Beira; Figueira de Castelo Rodrigo; Guarda; Manteigas; Meda; Pinhel; Sabugal; e Trancoso;
- Beira Interior Sul: Castelo Branco; Idanha-a-Nova; Penamacor; e Vila Velha de Ródão;
- Cova da Beira – Belmonte; Covilhã; e Fundão;
- Oeste: Alcobça; Bombarral; Caldas da Rainha; Nazaré; Óbidos; Peniche; Alenquer; Arruda dos Vinhos; Cadaval; Lourinhã; Mafra; Sobral de Monte Agraço; e Torres Vedras;
- Grande Lisboa – Amadora; Cascais; Lisboa; Loures; Oeiras; Sintra; e Vila Franca de Xira;
- Península de Setúbal – Alcochete; Almada; Barreiro; Moita; Montijo; Palmela; Seixal; Sesimbra; e Setúbal;
- Médio Tejo: Abrantes; Alcanena; Constância; Entroncamento; Ferreira do Zêzere; Gavião; Sardoal; Tomar; Torres Novas; Vila Nova da Barquinha; e Vila Nova de Ourém;
- Lezíria do Tejo; Azambuja; Almeirim; Alpiarça; Benavente; Cartaxo; Chamusca; Coruche; Golegã; Rio Maior; Salvaterra de Magos; e Santarém;
- Alentejo Litoral: Alcácer do Sal; Grândola; Odemira; Santiago do Cacém; e Sines;
- Alto Alentejo: Mora; Alter do Chão; Arronches; Avis; Campo Maior; Castelo de Vide; Crato; Elvas; Fronteira; Marvão; Monforte; Nisa; Ponte de Sor; e Portalegre;
- Alentejo Central: Alandroal; Arraiolos; Borba; Estremoz; Évora; Montemor-o-Novo; Mourão; Portel; Redondo; Reguengos de Monsaraz; Vendas Novas; Viana do Alentejo; Vila Viçosa; e Sousel;
- Baixo Alentejo: Aljustrel; Almodôvar; Alvito; Barrancos; Beja; Castro Verde; Cuba; Ferreira do Alentejo; Mértola; Moura; Ourique; Serpa; e Vidigueira;

- Algarve: Albufeira; Alcoutim; Aljezur; Castro Marim; Faro; Lagoa; Lagos; Loulé; Monchique; Olhão; Portimão; São Brás de Alportel; Silves; Tavira; Vila do Bispo; e Vila Real de Santo António.

Na sequência da divisão do território em NUTS foram efetuadas várias atualizações, acompanhadas por reestruturações administrativas, sendo que a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, determinou que as NUTS III passassem a ser coincidentes com as áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais reguladas pela mesma Lei.

No caso das NUTS III (que servem de base às áreas metropolitanas e às comunidades intermunicipais), “teve-se em vista conseguir unidades cuja dimensão espacial e demográfica não apresentasse grande desproporção entre si e, simultaneamente, que procurassem conciliar, na medida do possível, os requisitos enunciados com a identidade de características dos respetivos territórios, com a problemática do desenvolvimento económico-social, e com a vigente circunscrição dos agrupamentos de municípios ou de áreas de planeamento sub-regional” (Amaral & Coutinho, 2019, p.32).

As Áreas Metropolitanas caracterizam-se por serem áreas densamente povoadas, com grandes interligações e movimentos de pessoas, do centro para a periferia e da periferia para o centro, que criam interdependências quanto à gestão dos interesses das populações e, por isso, problemas específicos e distintos dos existentes em áreas urbanas que não tenham esta dimensão e dinâmicas (Amaral e Coutinho, 2019).

As comunidades intermunicipais são assim pessoas coletivas de direito público, criadas por vários municípios para a realização de interesses comuns. Devem ser constituídas por um mínimo de 5 municípios e abranger uma população total superior a 80.000 habitantes. (Amaral e Coutinho, 2019).

Em conformidade com a Lei 11/2003, de 13 de maio, as comunidades intermunicipais podem ser de dois tipos: Comunidades intermunicipais de fins gerais; ou Associações de municípios de fins específicos. As comunidades intermunicipais de fins gerais são constituídas por municípios ligados entre si por um nexo territorial. As associações de municípios de fins específicos são criadas para a realização de interesses específicos comuns aos municípios que as integram, sem necessidade de uma conexão territorial.

A configuração das comunidades intermunicipais como pessoas coletivas públicas de fins múltiplos e não de fins específicos, consubstancia, de acordo com Amaral e Coutinho (2019), uma aproximação propositada às regiões

administrativas, com o objetivo de preencher a sua ausência, garantindo por via das comunidades intermunicipais um nível intermédio entre os municípios e o Estado, no território não abrangido pelas áreas metropolitanas. Atualmente, são as seguintes:

Na Região Norte

- Comunidade Intermunicipal do Alto Minho - concelhos de: Arcos de Valdevez; Caminha; Melgaço; Monção; Paredes de Coura; Ponte da Barca; Ponte de Lima; Valença; Viana do Castelo; e Vila Nova de Cerveira;
- Comunidade Intermunicipal do Cávado - concelhos de: Amares; Barcelos; Braga; Esposende; Terras de Bouro; e Vila Verde;
- Comunidade Intermunicipal do Ave - concelhos de: Fafe; Guimarães; Póvoa de Lanhoso; Vieira do Minho; Vila Nova de Famalicão; Vizela; Cabeceiras de Basto; e Mondim de Basto;
- Área Metropolitana do Porto - concelhos de: Santo Tirso; Trofa; Arouca; Oliveira de Azeméis; Santa Maria da Feira; São João da Madeira; Vale de Cambra; Espinho; Gondomar; Maia; Matosinhos; Porto; Póvoa de Varzim; Valongo; Vila do Conde; Vila Nova de Gaia; e Paredes;
- Comunidade Intermunicipal do Alto Tâmega - concelhos de: Boticas; Chaves; Montalegre; Valpaços; Vila Pouca de Aguiar; e Ribeira de Pena;
- Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa - concelhos de: Amarante; Baião; Castelo de Paiva; Celorico de Basto; Cinfães; Felgueiras; Lousada; Marco de Canaveses; Paços de Ferreira; Penafiel; e Resende;
- Comunidade Intermunicipal do Douro - concelhos de: Murça; Alijó; Armamar; Carrazeda de Ansiães; Freixo de Espada à Cinta; Lamego; Mesão Frio; Moimenta da Beira; Penedono; Peso da Régua; Sabrosa; Santa Marta de Penaguião; São João da Pesqueira; Sernancelhe; Tabuaço; Tarouca; Torre de Moncorvo; Vila Nova de Foz Côa; e Vila Real;
- Comunidade Intermunicipal das Terras de Trás-os-Montes - concelhos de: Alfândega da Fé; Bragança; Macedo de Cavaleiros; Miranda do Douro; Mirandela; Mogadouro; Vimioso; Vinhais; e Vila Flor.

Na Região Centro

- Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro - concelhos de: Águeda; Albergaria-a-Velha; Anadia; Aveiro; Estarreja; Ílhavo; Murtosa; Oliveira do Bairro; Ovar; Sever do Vouga; e Vagos;

- Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra - concelhos de: Cantanhede; Coimbra; Condeixa-a-Nova; Figueira da Foz; Mira; Montemor-o-Velho; Penacova; Soure; Mealhada; Mortágua; Arganil; Góis; Lousã; Miranda do Corvo; Oliveira do Hospital; Pampilhosa da Serra; Penela; Tábua; e Vila Nova de Poiares;

- Comunidade Intermunicipal da Região de Leiria - concelhos de: Alvaiázere; Ansião; Castanheira de Pera; Figueiró dos Vinhos; Pedrógão Grande; Batalha; Leiria; Marinha Grande; Pombal; e Porto de Mós;

- Comunidade Intermunicipal Viseu Dão Lafões - concelhos de: Aguiar da Beira; Carregal do Sal; Castro Daire; Mangualde; Nelas; Oliveira de Frades; Penalva do Castelo; Santa Comba Dão; São Pedro do Sul; Sátão; Tondela; Vila Nova de Paiva; Viseu; e Vouzela;

- Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela - concelhos de: Almeida; Celorico da Beira; Figueira de Castelo Rodrigo; Guarda; Manteigas; Meda; Pinhel; Sabugal; Trancoso; Belmonte; Covilhã; Fundão; Fornos de Algodres; Gouveia; e Seia;

- Comunidade Intermunicipal da Beira Baixa - concelhos de: Castelo Branco; Idanha-a-Nova; Penamacor; Vila Velha de Ródão; Oleiros; e Proença-a-Nova;

- Comunidade Intermunicipal do Oeste - concelhos de: Alcobaça; Alenquer; Arruda dos Vinhos; Bombarral; Cadaval; Caldas da Rainha; Lourinhã; Nazaré; Óbidos; Peniche; Sobral de Monte Agraço; e Torres Vedras;

- Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo - concelhos de: Abrantes; Alcanena; Constância; Entroncamento; Ferreira do Zêzere; Ourém; Sardoal; Tomar; Torres Novas; Vila Nova da Barquinha; Mação; Sertã; e Vila de Rei.

Região de Lisboa

- Área Metropolitana de Lisboa - concelhos de: Amadora; Cascais; Lisboa; Loures; Mafra; Odivelas; Oeiras; Sintra; Vila Franca de Xira; Alcochete; Almada; Barreiro; Moita; Montijo; Palmela; Seixal; Sesimbra; e Setúbal.

Região do Alentejo

- Comunidade Intermunicipal do Alentejo Litoral - concelhos de: Alcácer do Sal; Grândola; Odemira; Santiago do Cacém; e Sines;

- Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo - concelhos de: Sousel; Alter do Chão; Arronches; Avis; Campo Maior; Castelo de Vide; Crato; Elvas; Fronteira; Gavião; Marvão; Monforte; Nisa; Ponte de Sor; e Portalegre;

- Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central - concelhos de: Alandroal; Arraiolos; Borba; Estremoz; Évora; Montemor-o-Novo; Mourão; Portel; Redondo; Reguengos de Monsaraz; Vendas Novas; Viana do Alentejo; Vila Viçosa; e Mora;

- Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo - concelhos de: Aljustrel; Almodôvar; Alvito; Barrancos; Beja; Castro Verde; Cuba; Ferreira do Alentejo; Mértola; Moura; Ourique; Serpa; e Vidigueira;

- Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo - concelhos de: Almeirim; Alpiarça; Azambuja; Benavente; Cartaxo; Chamusca; Coruche; Golegã; Rio Maior; Salvaterra de Magos; e Santarém.

Região do Algarve

- Comunidade Intermunicipal do Algarve - concelhos de: Albufeira; Alcoutim; Aljezur; Castro Marim; Faro; Lagoa; Lagos; Loulé; Monchique; Olhão; Portimão; São Brás de Alportel; Silves; Tavira; Vila do Bispo; e Vila Real de Santo António (Tomás & Valério, 2019).

Assim, atualmente, os 308 municípios estão agrupados em 25 NUTS III, 7 NUTS II e 3 NUTS I, equivalendo as NUTS III às Comunidades Intermunicipais que, muitas vezes constituídas por concelhos de diferentes distritos, têm uma conexão territorial.

10.1.6 – Um debate em aberto – que divisões administrativas para uma descentralização fiscal eficaz?

Dentro da evolução observada no ponto 1.5, omitimos propositadamente a evolução ideológica e técnica/metodológica de suporte ao decurso efetivado nas divisões administrativas em Portugal. No entanto, invocamos aqui o debate que genericamente tem comportado duas questões sucessivas, sem entrarmos nos pormenores ideológicos ou técnicos que poderão ser consultados nas obras referenciadas.

A primeira questão coloca-se nos seguintes termos: “É importante o desenho descentralizado para a eficácia da descentralização fiscal?” Havendo uma resposta afirmativa à primeira questão, o debate prossegue em torno de uma segunda interpelação: “Qual o desenho descentralizado a ser preferido?”

O espaço disponível obriga-nos a aligeirar a densidade que este debate tem comportado. Documentos que detalham o mesmo debate são Caldas e Loureiro (1966), Mourão (2007), Abrantes (2019) ou Vieira (2021).

Os argumentos apresentados em redor da primeira questão podem ser sintetizados nos grupos esperados. Por um lado, os argumentos a favor da resposta afirmativa. São argumentos que mostram que as divisões administrativas num território e, correlativamente, descentralizadas, influenciam o desempenho observado nas áreas dentro das respetivas jurisdições. Portanto, regiões diferentes comportam estímulos diferentes sobre um determinado local, nomeadamente num determinado município. Por sua vez, os argumentos que suportam a resposta alternativa advogam que cada município, com a sua dinâmica própria, tenderá a manter a mesma dinâmica independentemente de ficar alocado a uma divisão administrativa ou a uma outra diferente. Estes argumentos sublimam a capacidade autonómica de cada área jurisdicionada e apelidam de “artificial” a construção dos espaços descentralizados envolventes.

No entanto, a “história da regionalização” feita em Portugal mostra-nos, tacitamente, os seguintes aspetos:

- por uma via, os sucessivos desenhos de descentralização e/ou de regionalização revelam que tem persistido um conjunto de apoiantes com influência técnica e política da resposta afirmativa à primeira questão do debate. Esta linha de apoiantes reconhece que a descentralização comporta efeitos sobre a vida dos concelhos em Portugal e, como tal, tem havido um esforço em prol destes objetivos (apesar da tibieza com que a regionalização, prevista na Constituição vigente, tarda a acontecer de um modo assumido pelos poderes políticos nacionais);
- no entanto, por outra via, os vários desenhos ensaiados revelam que a resposta à segunda questão também não está fechada. Se existisse um modelo satisfatório, esse modelo persistiria. Como não tem existido esse modelo satisfatório – o que também se explica pelos estímulos próprios da evolução global – tem havido o ensaio sucessivo de vários modelos (como apontados no ponto 1.5);
- finalmente, a persistência do modelo de “descentralização municipalista”, que parece ter vingado e parece estar a ser reforçado nos exercícios recentes em Portugal, tem favorecido a perceção de que os decisores mais recentes julgam os desenhos de descentralização intermédia (entre os municípios e o Estado Central) com a referida “artificialidade” já invocada nos debates do passado.

De qualquer modo, ao inquirirmos a literatura, não encontrámos esforços metodológicos satisfatórios que testassem, para Portugal, se regiões

diferentes estimulam de modo diferente os municípios que as compõem. Assim, no seguimento do exposto, importa perceber até que ponto a região em que se insere cada município influencia a evolução das dimensões da descentralização fiscal. Na próxima secção, discutiremos esta realidade focando o exercício sobre 4 agregados fiscais relevantes.

10.2. Importa a região ao município? Lições da análise *Shift-share* de 4 agregados fiscais

O reconhecimento de que os indivíduos tomam decisões diferentes em função dos grupos envolventes tem raízes no pensamento económico da Escola Institucionalista (Mourão, 2007). Como consumidores, escolhemos uma refeição diferente se vamos com o grupo de amigos A ou se vamos com o grupo de amigos B. Numa escala regional, vários trabalhos têm também demonstrado que:

- i) as regiões envolventes importam para as escolhas de uma determinada localidade;
- ii) a mesma localidade exhibe uma reação distinta (observada em variáveis socioeconómicas) dependendo da região administrativa que esteja em causa.

Os fundamentos para esta reação distinta são vários. Autores como Gillie (1971) ou Weßling e Bechler (2019) mostram que existe um efeito de *'push-up'* motivador por parte de municípios ou localidades vizinhas prestigiantes que passam a contactar com outra intensidade com uma dada localidade. Existem também efeitos de sentido contrário, nomeadamente o famoso efeito de centripetação (Colby, 1933) pelo qual certos locais ganham escala demográfica e económica em prejuízo dos locais vizinhos, dada a capacidade atrativa dos locais mais centrais. Finalmente, colocar o município A na mesma administração/jurisdicção que o município B pode levar a que os respetivos decisores públicos e políticos trabalhem melhor os processos de pressão junto dos poderes centrais e que, portanto, ganhem uma transferência ou despesa pública central/federal superior (Ruta, 2010).

Para analisar a dependência da avaliação da descentralização fiscal relativamente aos modelos seguidos, vamos partir de uma assunção *bayesiana* de que a coleta fiscal no município *i* dependente do modelo A é significativamente diferente da coleta fiscal no mesmo município *i* agora dependente do modelo B:

$$colecta_i^A \neq colecta_i^B$$

Compreende-se ainda que o modelo A coloca o município i num agrupamento regional (RegiãoX) diferenciado do modelo B (Regiãoy), ainda que possam existir unidades comuns entre a RegiãoX e a Regiãoy:

$$Região_x^A \neq Região_y^B$$

Para a avaliação empírica da assunção principal deste trabalho, vamos recorrer a um método reconhecido da Análise Regional, a *Análise Shift-Share* (Chun-Yun e Yang, 2008). Esta análise decompõe a evolução numa dada variável observada para um determinado espaço considerando uma responsabilidade individual mas, também, uma responsabilidade do espaço envolvente. Tem sido um método usado em muitos trabalhos empíricos, na medida em que permite distribuir o mérito (ou o demérito) nos valores observados para um dado espaço considerando também o crescimento nos valores observados para a área envolvente (Loveridge, 1995).

Assim, com inspiração na notação de Porsse e Vale (2020), a variação real da coleta fiscal proveniente de todos os impostos i numa dada localidade j entre um período inicial ($t=0$) e um período de corte/final ($t=1$) é dada por:

$$\Delta Colecta_{ij} = Colecta_{ij}^1 - Colecta_{ij}^0$$

Por sua vez, a variação de responsabilidade local entre os referidos períodos é sugerida por:

$$\Delta Colecta_j = \sum_i Colecta_{ij}^1 - \sum_i Colecta_{ij}^0$$

Esta variação é tradicionalmente decomposta em 3 componentes:

$$\Delta Colecta_j = R+P+D$$

R, Variação Regional (que depende da região em que a localidade se insere); P, Variação Proporcional; e D, Variação Diferencial.

A Variação regional (R) é dada por

$$R = \sum_i Colecta_{ij}^0 (r_{tt} - 1)$$

Onde r_{tt} é a taxa de crescimento da colecta fiscal global na região que inclui a localidade observada.

A Variação Proporcional faz o mesmo cálculo para cada imposto i :

$$P = i \text{ Colecta } ij^0 (r_{it} - r_{tt})$$

Onde r_{it} é a taxa de crescimento da arrecadação fiscal para o imposto i no conjunto regional.

Finalmente, a Variação Diferencial é dada por

$$D = \sum_i \text{Colecta}_{ij}^0 (r_{ij} - r_{tt})$$

Sendo r_{ij} a taxa de crescimento da arrecadação fiscal para o imposto i na localidade j .

Diversas Variantes para esta estruturação da análise *shift-share* foram posteriormente desenvolvidas (Loveridge, 1995). Vamos, para efeitos de simplificação, recorrer àquela variante que considera só duas componentes – a componente regional e a componente diferencial para três impostos apontados como ilustrativos da descentralização fiscal em Portugal, o IMI, o IMT e o IUC, como também para a despesa por município.

Assim, vamos analisar, para todos os municípios portugueses a importância de medirmos a arrecadação fiscal de cada um dos impostos em função dos dois principais modelos de descentralização em vigor: as NUTS III/CIM; e os distritos administrativos. Com recurso à Análise *Shift-share* poderemos assim avaliar se a “responsabilização individual” atribuída a cada município fica ou não fica dependente do padrão da região em que se insere, seja ela a NUTS III ou o distrito administrativo. Analisaremos ainda a diferença média dessa responsabilização, podendo assim observar quais os municípios mais influenciados pelo território envolvente. A próxima subsecção permitirá detalhar estas diferenças.

10.2.1. Uma leitura da sensibilidade dos municípios portugueses face ao território envolvente

Para o efeito enunciado, construímos um Quadro (Quadro 1, que pode ser disponibilizado, se solicitado) que mostra as Variações do IMI, IMT, IUC e Despesa Corrente, estas quatro dimensões *per capita* e em termos nominais, entre 2009 e 2019, para cada município português.

A fonte destas quatro variáveis foi a base de dados PORDATA (2023). Observe-se ainda que não deflacionámos estes valores recorrendo a deflatores específicos de agregados fiscais, como foi feito por Mourão (2006) para agregados nacionais, na assunção de que tal exercício se revelaria pouco significativo face ao propósito principal deste trabalho (com a justificação adicional de que não dispomos de deflatores municipalizados ou descentralizados, os quais poderiam comportar uma diferenciação mais significativa do resultado do exercício).

As médias das variações para IMI, IMT, IUC e Despesa Corrente *per capita* são, respetivamente, 92%, 41%, 95% e 26%. Em termos anuais, foram, respetivamente, 6,74%, 3,50%, 6,90% e 1,50%.

Nota-se ainda que determinados municípios “centrais” (nomeadamente, os que integram as sedes dos distritos administrativos) tiveram variações abaixo da média, na generalidade. Esta evolução revela duas forças já compreendidas na literatura. A primeira força é a de uma tendência marginal decrescente (mostrando que o crescimento marginal dos indivíduos com valores mais altos tende a ser menor do que o crescimento marginal dos indivíduos com valores mais baixos). A segunda força é a nosso ver mais importante e acusa um certo esgotamento do potencial fiscal, quer dos espaços/contribuintes tributados (com capacidade menor de, nas circunstâncias vigentes, poderem contribuir muito mais com esforço fiscal suplementar para as contas públicas), quer do próprio sistema fiscal (o que pode motivar discussões derivadas sobre o risco crescente do recurso à ilusão fiscal, ao marketing fiscal e à própria criatividade fiscal por parte do Estado face aos contribuintes esgotados).

Vamos analisar agora a Variação Diferencial, para cada município, dependendo se a região comparativa é a NUTS III/CIM ou o Distrito Administrativo. Construimos um Quadro (Quadro 2, que pode ser disponibilizado, se solicitado) que mostra estas Variações Diferenciais para os quatro agregados recolhidos.

Para o IMI, o coeficiente de correlação para a Variação Diferencial dos municípios considerando a NUTS III/CIM como território envolvente e a Variação Diferencial dos municípios considerando o Distrito Administrativo como área envolvente é de 0,884. Para efeitos comparativos (ainda que estes quadros estejam disponíveis se solicitados junto dos autores deste capítulo), verificámos que o coeficiente de correlação para a Variação Regional dos municípios considerando a NUTS III como território envolvente e a Variação Regional dos municípios considerando o Distrito Administrativo como ter-

ritório envolvente é de 0,722. Isto revela-nos que existem na coleta do IMI forças próprias de cada município que se sobrepõem às forças oriundas dos espaços envolventes, o que faz com que a “responsabilização individual” de cada concelho, independentemente da área envolvente, deve ser sempre considerada nas análises a serem efetuadas.

Realizando um teste *t*, observa-se que os valores da Variação Diferencial dos municípios considerando a NUTS III como área envolvente tendem a ser menores do que os valores da Variação Diferencial dos municípios considerando o Distrito Administrativo como área envolvente (*p-value* inferior a 1%). Esta constatação mostra-nos que importa a região envolvente na análise do desempenho de cada caso municipal em matéria de coleta fiscal. Aliás, são vários os exemplos que podem ser identificados na amostra, no sentido de que a respetiva Variação Diferencial considerando a NUTS III como território envolvente é significativamente diferente da Variação Diferencial considerando o Distrito Administrativo como território envolvente (vejam-se, a título ilustrativo, os valores de Viana do Castelo, Cabeceiras de Basto, ou Porto). Dado o crescimento médio da coleta IMI ter sido superior nas NUTS III envolventes do que nos distritos administrativos, estes concelhos acabaram por ter valores calculados para a Variação Diferencial considerando a NUTS III como envolvente de sentido negativo (enquanto os valores calculados para a Variação Diferencial considerando o distrito administrativo como área envolvente foram de sentido positivo). Portanto, a área envolvente condiciona o desempenho comparado de cada município, neste caso, em matéria de coleta fiscal.

O referido, decorre dos cálculos presentes no quadro 2, que elaborámos. Estes cálculos foram também feitos para o IMT, para o IUC e para a Despesa municipal corrente *per capita*. No geral, os coeficientes de correlação entre os valores da Variação Regional considerando o Distrito como espaço envolvente e a Variação Regional considerando a NUTS III como espaço envolvente são elevados (0,722 para o IMI; 0,863 para o IMT; 0,081 para o IUC; e 0,803 para a Despesa Corrente *per capita*). A mesma leitura pode ser feita para os coeficientes de correlação entre as Variações Diferenciais considerando o Distrito como área envolvente e as Variações Diferenciais considerando a NUTS III como envolvimento (0,884 para o IMI; 0,740 para o IMT; 0,432 para o IUC; e 0,935 para a Despesa Corrente *per capita*).

A tendência é a de que o coeficiente de correlação para os efeitos municipais (Variações Diferenciais) seja superior ao coeficiente de correlação para os efeitos regionais (Variações Regionais, cujo quadro com os cálculos

estará disponível se solicitado), por agregado fiscal. Repetimos a leitura feita, que sugere que na dinâmica fiscal sinalizada, apesar da influência das áreas envolventes, existe uma responsabilização especial da realidade de cada município nos valores coletados. O IUC revelou coeficientes de correlação inferiores que os calculados para o IMI, para o IMT e para a Despesa municipal corrente *per capita*. A nossa explicação prende-se com a heterogeneidade na evolução deste agregado fiscal nos diversos espaços de Portugal.

Realizando um teste *t*, observa-se que os valores da Variação Diferencial dos municípios considerando a NUTS III como área envolvente tendem a ser menores do que os valores da Variação Diferencial dos municípios considerando o Distrito Administrativo como espaço envolvente para os agregados fiscais IMT e IUC (*p-value* inferior a 1%). No entanto, a Variação Diferencial dos municípios considerando a NUTS III como área envolvente tende a não ser estatisticamente diferente da Variação Diferencial dos municípios considerando o Distrito Administrativo como espaço envolvente para o caso da Despesa Municipal corrente *per capita*. Mais uma vez, fica claro que a generalidade dos municípios teve crescimentos inferiores de coleta fiscal se observados no prisma das NUTS III ou CIM do que se observados no prisma dos respetivos distritos administrativos (indicando uma maior heterogeneidade de comportamento dentro dos distritos do que dentro das NUTS III ou CIM). No caso da despesa municipal corrente *per capita*, não houve diferença estatisticamente significativa (quer observada a variação por NUTSIII ou por distrito administrativo).

Assim, através da confirmação das diferenças significativas das Variações Diferenciais associadas a cada município, concluímos que é muito importante percebermos qual o território em que se insere. Provámos que áreas envolventes do mesmo município, mas de composição diferente, levam a valores das Variações Diferenciais (Municipais) também diferentes. Assim, se a Análise *Shift-share* é um método que se tem revelado útil para “responsabilizar” o mérito ou o demérito de um determinado espaço face à área envolvente relativamente à dinâmica observada numa dada variável, o nosso trabalho concluiu que a localização de um município numa dada NUTS III/CIM ou num dado distrito administrativo comporta leituras significativamente diferenciadas da sua responsabilização.

Em síntese, o desenho do território por NUTS III ou por CIM veio trazer uma maior homogeneização aos conjuntos de municípios, se comparada a homogeneização com a variabilidade por distrito administrativo. É esta homogeneização que explica a tendência de as Variações Diferenciais serem menores se a região envolvente de cada município for a respetiva NUTSIII ou a CIM.

10.3. Conclusões e desafios emergentes – entre a solidariedade fiscal e a subsidiariedade de competências efetivas passando por uma autonomia responsável

Este capítulo partiu de uma reflexão sobre a descentralização fiscal vigente na economia portuguesa e desenvolveu um exercício empírico demonstrativo de que i) os desenhos de descentralização impactam na capacidade de coleta fiscal municipal e ii) desenhos diferenciados levam a efeitos de responsabilização municipal também diferenciados. Portanto, no debate sempre-em-aberto sobre a Regionalização em Portugal, teremos sempre de ter em conta que desenhos de regiões diferentes terão impactos diferentes sobre a capacidade endógena da resposta de cada município, nomeadamente nas dimensões fiscais aqui salientadas.

Este Capítulo reconhece assim três desafios emergentes. Em primeiro lugar, a organização dos territórios deve ter por objetivo incrementar as sinergias entre concelhos e potencializar o desenvolvimento conjunto dos mesmos. Os efeitos indiretos do desenvolvimento de um município levam a impactos significativos no desenvolvimento dos municípios vizinhos (Mourão e Vilela, 2018).

Em segundo lugar, e focando-nos no atual contexto de descentralização de competências para os municípios, o desenho das Comunidades Intermunicipais obriga a que se pense em políticas e estratégias impactantes, não só em cada concelho, mas também nos concelhos vizinhos.

Finalmente, o princípio da solidariedade deve assim também estar presente nos desenhos descentralizados – os municípios deverão tomar decisões que beneficiem não só o seu território, mas o conjunto dos territórios em que se enquadram.

No seguimento desta linha de pensamento, também as receitas dos municípios devem ser analisadas no seu conjunto. Se dentro de uma CIM houver municípios com taxas de derrama muito elevadas e outros com taxas baixas, ou simplesmente nula, as empresas procurarão localizar-se no que lhes proporcionará mais retorno no final do ano.

O mesmo acontece com os particulares no que respeita aos seus investimentos imobiliários, pois se numa mesma CIM houver municípios com disparidades elevadas em termos de taxa de IMI praticadas, os investimentos tenderão, entre outros fatores de análise, a fugir para os municípios com

taxas mais atrativas. Não sendo possível no modelo português de receitas municipais a distribuição das mesmas a nível intermunicipal, esta solidariedade fiscal terá de passar por uma negociação ao nível das CIM por forma a não se criarem desequilíbrios significativos entre municípios, que possam constituir-se como elementos desestruturantes da coesão regional (Prud'Homme, 1995). A solidariedade fiscal terá ainda de assumir o Princípio da Subsidiariedade, ou seja, as decisões deverão ser tomadas tendo presente os objetivos da coletividade municipal em vez dos seus membros individualmente⁵.

Ao longo deste trabalho, sentimos a emergência de três linhas de investigação promissoras. A primeira prende-se com o alargamento deste exercício a outras realidades europeias, avaliando a sensibilidade dos municípios europeus a desenhos diferentes de descentralização. A segunda linha relaciona-se com a possibilidade de estimar modelos mais complexos, que testem como o padrão de heterogeneidade de cada região estimulou de modo diferente a dinâmica fiscal de cada município. Finalmente, percebemos o valor de olhar para modelos de eficiência técnica que avaliem a coleta fiscal de cada município, inquirindo sobre a eficiência do sistema fiscal vigente em função das realidades locais bem como sobre características endógenas.

⁵ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/7/o-principio-da-subsidiariedade>

Referências

Abrantes, R. D. (2019). Decentralization and (De)Politization in Portugal: Descentralização e (Des)Politização em Portugal. *Perspectivas - Journal of Political Science*, 20, 33-44.

Amaral, D. F., & Coutinho, J. (2019). Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais, *Comissão Independente para a Descentralização*, Vol. II, Lisboa: Assembleia da República.

Brennan, G., & Buchanan, J. (1980). *The power to tax: Analytical foundations of a fiscal constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.

Cadima Ribeiro, José (2018). Descentralizar ou Transferir? Defender o Poder Local Democrático. *Conferência/Debate “Descentralizar ou Transferir? Defender o Poder Local Democrático”*. Hotel Roma, Lisboa: Associação Intervenção Democrática – ID.

Caldas, E., & Loureiro, M. (1966). *Regiões homogêneas no continente português*. Lisboa: Instituto Nacional de Investigação Industrial/Fundação Gulbenkian.

Chun-Yun, S., & Yang, Y. (2008). A Review of Shift-Share Analysis and Its Application in Tourism. *International Journal of Management Perspectives*, 1, 21-30.

Colby, C. C. (1933). Centrifugal and Centripetal Forces in Urban Geography. *Annals of the Association of American Geographers*, 23(1), 1-20.

Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, alterado pelos Decretos-Lei n.º 23/2022, de 14 de fevereiro, e n.º 87-B/2022, de 29 de Dezembro, consultado em <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/transerencia-de-competencias/acao-social/> (acesso em 22 de fevereiro de 2023).

DGO/Direção Geral do Orçamento (2022) [Vários Relatórios e Indicadores]. Lisboa. Consultada em <https://www.dgo.gov.pt/Paginas/default.aspx> (acesso em 22 de fevereiro de 2023).

Gillie, F. B. (1971). The Town in Relation to its Region. *An Approach to Town Planning*, (pp. 24-29), Berlin, Boston: De Gruyter Mouton.

Lei 11/2003, de 13 de Maio, consultada em <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/11-2003-533576> (acesso em 22 de fevereiro de 2023).

Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, consultada em <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/75-2013-500023> (acesso em 22 de fevereiro de 2023).

Loveridge, S. (1995). A Practical Approach to Shift-Share Analysis. *Journal of the Community Development Society*, 26(1), 110-124.

Mourão, P.R. (2007). O Planeamento Regional em Portugal e na Comunidade Europeia, *Revista Galega de Economía*, 16(2), 1-16.

Mourão, P., & Vilela, C. (2018). “No country for old men”? The multipliers effects of pensions in Portuguese municipalities, *Journal of Pension Economics and Finance* 16(2), 1-15.

Musgrave, R (1959). *The theory of Public Finance: a study in public economy*, Tokyo: McGraw Hill Kogakusha.

Musgrave, R.A., & Musgrave, P.B. (1980). *Finanças públicas: teoria e prática*. São Paulo: Campus/USP.

Oates, W. (1999). An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149.

Oates, W. (2005). Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, 12, 349-373.

Pinto, A. (2014). *A Autonomia Tributária Local: A sua relevância e as novas exigências* (Dissertação de Mestrado em Direito Tributário e Fiscal, não publicada). Braga: Universidade do Minho.

PORDATA (2023). [Vários indicadores]. Lisboa. Consultada em: <https://www.pordata.pt/Municipios> (acesso em 22, 23 e 25 de fevereiro de 2023).

Porsse, A., & V. Vale (2020). *Análise Diferencial-Estrutural (Shift-Share)*. [Material desenvolvido para a disciplina Economia Regional e Urbana do Curso de Ciências Económicas da Universidade Federal do Paraná (UFPR)]. Curitiba: Universidade Federal do Paraná. Consultado em: <https://nedur.ufpr.br/wp-content/uploads/2020/08/07-shift-share.pdf> (acesso em 19 de março de 2023).

Prud'homme, R. (1995). The Dangers of Decentralization. *The World Bank Research Observer*, 10(2), 221-226.

Qian, Y., & Weingast, B. (1997). Federalism as a Commitment to Reserving Market Incentives. *Journal of Economic Perspectives*, 11(4), 83-92.

Ruta, M. (2010). Lobbying and (de)centralization. *Public Choice*, 144(1/2), 275–291.

Tanzi, V. (1995). *Government role and the efficiency of policy instruments*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Teles, F. (2021). *Descentralização e poder local em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.

Tomás, A., & Valério, N. (2019). Autarquias locais e divisões administrativas em Portugal 1836-2013. *Documento de Trabalho/ Working Paper nº 63-2019*, Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão – GHES.

Veiga, L. (2014). Descentralização orçamental: questões de autonomia e responsabilização, *Working Paper Series NIPE WP17/2014*, Braga: Universidade do Minho.

Vieira, T. (2021). O Paraíso Pode Esperar... Mas Poderá a Regionalização Portuguesa? Breve Avaliação dos Resultados das Estratégias de Descentralização Portugueses nos Últimos 20 Anos. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 59, 45-59.

Weßling, K., & Bechler, N. (2019). Where do regional influences matter? The impact of socio-spatial indicators on transitions from secondary school to university. *Rev Reg Res*, 39, 163-188.

Wiengast, B. (2009). Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives. *Journal of Urban Economics*, 65(3), 279-293.

Wilson, J. (1986). A theory of interregional tax competition. *Journal of Urban Economics*, 19, 296-315.

Zodrow, G. R., & Mieszkowski, P. (1986). Pigou, Tiebout, property taxation, and the underprovision of local public goods. *Journal of Urban Economics*, 19(3): 356-370.

Referências eletrônicas

http://bdjur.almedina.net/citem.php?field=item_id&value=2192388

<https://www.ccdr-n.pt/pagina/institucional/quem-somos-e-o-que-fazemos/historia>

<https://www.dgo.gov.pt/Paginas/default.aspx>

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/7/o-principio-da-subsidiariedade>

<https://www.pordata.pt/Municipios>

<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=acordo-de-descentralizacao-na-acao-social>