

Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Diana Filipa Rodrigues de Carvalho

Análise da Competição Fiscal entre os
Municípios Portugueses



Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Diana Filipa Rodrigues de Carvalho

Análise da Competição Fiscal entre os Municípios Portugueses

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Administração Pública
Gestão Pública e Políticas Públicas

Trabalho realizado sob a orientação de
Professor Doutor António Fernando Freitas Tavares
Professor Doutor Miguel Ângelo Vilela Rodrigues

janeiro de 2021

DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada.

Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.

Licença concedida aos utilizadores deste trabalho



Atribuição

CC BY

Agradecimentos

Aos meus orientadores, Professor Doutor António Tavares e Professor Doutor Miguel Ângelo Rodrigues, pela disponibilidade, acompanhamento, atenção e ensinamentos o prestadas ao longo de todo o percurso.

Aos meus pais, Maria da Glória e Francisco, pelo apoio incondicional. Sem eles a concretização da presente dissertação não seria possível. Sou eternamente grata pelo voto de confiança que sempre depositaram em mim.

À Joana, por todas palavras de incentivo, força e confiança que teve sempre ao longo de toda a jornada.

À Cristiana pela disponibilidade, ajuda, amizade e experiência de quem já passou pelo mesmo percurso.

Aos restantes amigos e família, por todo o apoio, ânimo, paciência e companheirismo.

Muito obrigada!

DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho académico e confirmo que não recorri à prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducente à sua elaboração.

Mais declaro que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

RESUMO

Este estudo tem como tema a competição fiscal entre os municípios portugueses. O estudo da imitação na definição das taxas de imposto entre municípios vizinhos tem vindo a crescer e nos últimos anos assistiu-se ao aumento de publicações, em vários países, demonstrando empiricamente a existência de *yardstick competition*.

A competição fiscal é uma realidade na grande maioria dos países europeus e o efeito de imitação na definição das taxas de imposto locais entre jurisdições vizinhas é demonstrado empiricamente. Ao longo dos anos, temos assistido a uma descentralização de competências por parte dos governos centrais para as autarquias locais, na Europa. No contexto português, presenciámos nas últimas décadas a evolução das Leis das Finanças Locais em período democrático, originando profundas alterações ao nível da cobrança das receitas locais. Assim sendo, a competição fiscal entre os municípios portugueses é ainda um tema recente.

Com a presente investigação, pretendemos acrescentar conhecimento sobre a competição fiscal entre os municípios portugueses. Um dos objetivos centrais trata-se de compreender quais os principais fatores que influenciam a fixação das taxas de impostos nos municípios portugueses. Portanto, perceber o porquê de determinados municípios cobrarem taxas de impostos mais elevadas, relativamente a outros. Outro grande objetivo desta investigação, consiste em perceber se os municípios portugueses definem as suas taxas de imposto por imitação, relativamente às taxas praticadas por jurisdições vizinhas.

A análise empírica baseou-se em dados dos 278 municípios de Portugal continental, relativos ao Imposto Municipal Sobre Imóveis, à Derrama sobre o lucro tributável das empresas, à Derrama Reduzida e à parcela de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares que pode ser liquidada pelos municípios.

Palavras-chave: Competição Fiscal; *Yardstick Competition*; Taxas de Imposto; Municípios Portugueses.

ABSTRACT

This study focuses on fiscal competition between Portuguese municipalities. The study of the imitation in setting tax rates among neighbors municipalities has been growing and, in recent years, there has been an increase in publications in many countries, empirically demonstrating a yardstick competition.

Fiscal competition is a reality in the vast majority of European countries and the imitation effect on the definition of local tax rates between neighboring jurisdictions is empirically demonstrated. Over the years, the central governments have been decentralizing competences to local authorities in Europe. In the Portuguese context, we have witnessed in recent decades the evolution of local finance laws during the democratic period, leading to profound changes in local revenue collection. Therefore, fiscal competition between Portuguese municipalities is still a recent theme.

The present investigation aims to increase knowledge about fiscal competition between Portuguese municipalities. One of the central objectives is to understand the main factors that influence the setting of tax rates in Portuguese municipalities. Why do some municipalities charge higher tax rates compared to others? Another objective of this investigation is to understand whether Portuguese municipalities define their tax rates by imitation of tax rates practiced by neighboring jurisdictions.

The empirical analysis was based on data from the 278 municipalities of mainland Portugal, related to the Municipal Property Tax, the Derrama on the taxable profit of firms and the Income Tax.

Keywords:

Fiscal Competition; Yardstick Competition; Tax Rates; Portuguese Municipalities.

ÍNDICE

DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS	ii
Agradecimentos.....	iii
DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE.....	iv
RESUMO	v
ABSTRACT.....	vi
Lista de Abreviaturas	ix
Lista de Gráficos.....	x
Lista de Tabelas	xi
Lista de Mapas	xii
1. INTRODUÇÃO	1
2. REVISÃO DA LITERATURA.....	6
2.1. Estudos sobre os Efeitos dos Impostos nas Empresas.....	6
2.2. Estudos sobre os Efeitos dos Impostos nas Decisões dos Cidadãos.....	9
2.3. Estudos que Versam sobre a Competição Fiscal e Yardstick Competition	12
3. CONTEXTO DA INVESTIGAÇÃO.....	26
3.1. Evolução das Receitas Fiscais dos Municípios Portugueses	26
a) Enquadramento	26
b) Primeira Lei das Finanças Locais, Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro.....	26
c) Segunda Lei das Finanças Locais, Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de março	27
d) Terceira Lei das Finanças Locais, Lei n.º 1/87, de 6 de janeiro	28
e) Quarta Lei das Finanças Locais, Lei n.º 42/98, de 6 de agosto	29
f) Quinta Lei das Finanças Locais, Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro	30
g) Sexta Lei das Finanças Locais, Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.....	32
h) Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto.....	35
3.2. Enquadramento Financeiro dos Municípios Portugueses	36

3.3.	Definição das Taxas de Impostos Municipais	39
a)	Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI)	41
b)	Imposto Municipal sobre Transações Onerosas de Imóveis (IMT)	43
c)	Imposto Municipal sobre Negócios (DERRAMA)	43
d)	Imposto Único de Circulação (IUC)	44
e)	Participação Variável no Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRS) .	45
4.	ABORDAGEM METODOLÓGICA.....	46
4.1.	Hipóteses de Trabalho.....	46
4.2.	Modelo Empírico	49
4.2.1.	Análise dos dados.....	49
4.2.2.	Especificação do Modelo.....	50
4.2.3.	Métodos de Estimação.....	53
5.	RESULTADOS.....	54
5.1.	Estatística Descritiva	54
a)	Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI)	54
b)	Derrama	55
c)	Derrama Reduzida	56
d)	Participação Variável no Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRS) .	57
5.2.	Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI).....	58
5.3.	Derrama	61
5.4.	Derrama Reduzida	64
5.5.	Participação Variável no Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRS)	66
6.	CONCLUSÕES.....	70
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	74

Lista de Abreviaturas

CIMI – Código do Imposto Municipal sobre Imóveis

FEF – Fundo de Equilíbrio Financeiro

FFF – Fundo de Financiamento de Freguesias

IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis

IMT – Imposto Municipal sobre Transações Onerosas de Imóveis

IRC – Imposto Municipal sobre os Rendimentos de Pessoas Coletivas

IRS – Imposto Municipal sobre os Rendimentos de Pessoas Singulares

IUC – Imposto Único de Circulação

IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado

LFL – Lei das Finanças Locais

OLS – *Ordinary Least Squares*

SAR – Modelo Espacial Autorregressivo

SEM – Modelo do Erro Espacial

Lista de Gráficos

Gráfico 1 - Evolução da taxa de IMI entre 2009 e 2019	54
Gráfico 2 - Evolução da taxa da Derrama entre 2009 e 2019.....	55
Gráfico 3 - Evolução da taxa da Derrama Reduzida entre 2009 e 2019.....	56
Gráfico 4 - Evolução da taxa do IRS entre 2009 e 2019.....	57

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Tabela Descritiva das Variáveis	52
Tabela 2 – Resultados sobre a Taxa do Imposto Municipal sobre Imóveis	59
Tabela 3 – Resultados sobre a Taxa da Derrama.....	62
Tabela 4 – Resultados sobre a Taxa da Derrama Reduzida.....	64
Tabela 5 – Resultados sobre a participação no Imposto Municipal sobre os Rendimentos de Pessoas Individuais	68

Lista de Mapas

Mapa 1 - IMI nos anos de 2009, 2012, 2016 e 2019	60
Mapa 2 - Derrama nos anos de 2009, 2012, 2016 e 2019	63
Mapa 3 - Derrama Reduzida nos anos de 2009, 2012, 2016 e 2019	66
Mapa 4 - IRS nos anos de 2009, 2012, 2016 e 2019	69

1. INTRODUÇÃO

A competição fiscal entre municípios é uma realidade em diversos países europeus e o efeito de imitação na definição das taxas de imposto locais é igualmente comum entre municípios vizinhos. Nas últimas décadas, verificou-se uma descentralização de competências dos governos centrais para os governos locais. Em particular, em Portugal, sucessivas reformas fiscais proporcionaram grandes alterações ao nível da arrecadação de receitas municipais (Coimbra, Costa e Carvalho, 2011). Os poderes tributários dos municípios portugueses adquiriram uma maior relevância com a publicação da quarta lei das Finanças Locais, a Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro. Desde então, os municípios têm a possibilidade de conceder isenções e benefícios fiscais e cobrar impostos e, bem como, estabelecer uma parcela da taxa do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS). Tendo por base estas alterações, torna-se pertinente o interesse pela fiscalidade ao nível municipal, e, por conseguinte, pela competição fiscal entre os municípios portugueses (Costa e Carvalho, 2013). A atual Lei das Finanças Locais, a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, em matéria de poderes tributários traduz que os municípios portugueses têm a possibilidade de cobrar e liquidar impostos e outros tributos, cuja receita tenham direito, e ainda, conceder isenções (totais ou parciais) e benefícios fiscais (artigo n.º 15 da Lei n.º 73/2013).

Em 2018, entrou em vigor a Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, introduzindo algumas alterações à sexta Lei das Finanças Locais, a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro. No que concerne às isenções e benefícios sociais, a Lei n.º 51/2018 prevê que o regulamento das mesmas a aprovar pela assembleia municipal tenha em consideração a tutela de interesses públicos relevantes, com impacto na economia local ou regional (artigo n.º 16 da Lei n.º 51/2018). Outra alteração relevante trata-se de uma participação dos municípios de 7,5% da receita do Imposto Sobre o Valor Acrescentado (IVA) cobrado nos setores do alojamento, restauração, comunicações, eletricidade, água e gás (artigo n.º 25 da Lei n.º 51/2018).

Portugal tem 308 municípios, incluindo os municípios dos arquipélagos dos Açores e da Madeira, e apresentam grandes diferenças no que concerne à sua base fiscal. Os municípios portugueses beneficiam da receita da cobrança de impostos municipais. A receita fiscal dos municípios abrange impostos indiretos e impostos diretos. Os impostos indiretos consistem nas receitas provenientes da concessão de licenças e outros serviços municipais. O Imposto Municipal

sobre Imóveis (IMI), o Imposto Municipal sobre as Transações de Imóveis (IMT), o Imposto Único de Circulação (IUC) e o Imposto Municipal sobre Negócios (DERRAMA) são os denominados impostos diretos, uma vez que incidem diretamente sobre o rendimento de indivíduos ou empresas num determinado período de tempo. Os municípios beneficiam, ainda, de uma participação variável (entre 0% a 5%) no Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares, que apesar de não se tratar de um imposto municipal constitui uma demonstração dos poderes tributários dos municípios, nomeadamente, devido à possibilidade de redução do montante pago em IRS pelos munícipes (artigo n.º 22 da Lei n.º 73/2013).

Os impostos locais são uma fonte imprescindível ao financiamento das autarquias locais portuguesas. No entanto, e tal como mencionado acima, as jurisdições apresentam grandes diferenças relativamente à sua base fiscal. Isto pode justificar-se pela decisão política da definição das taxas de imposto em cada município, que naturalmente acarreta consequências quer ao nível do financiamento da despesa pública, quer ao nível das escolhas dos cidadãos-eleitores e na atração de residentes e empresas.

Assim sendo, esta investigação ambiciona acrescentar conhecimento sobre a competição fiscal entre os municípios portugueses. Um dos objetivos centrais trata-se de compreender quais os principais fatores que influenciam a fixação das taxas de impostos nos municípios portugueses. Portanto, perceber o porquê de determinados municípios cobrarem taxas de impostos mais elevadas, relativamente a outros. Outro grande objetivo desta investigação, consiste em perceber se os municípios portugueses definem as suas taxas de imposto por imitação, relativamente às taxas praticadas por jurisdições vizinhas. No exercício de enquadramento temático, é fulcral proceder à averiguação dos motivos que estão subjacentes às diferentes taxas de impostos definidas pelos municípios portugueses, bem como inquirir sobre o possível efeito de imitação dos municípios vizinhos na determinação de taxas de imposto. Deste modo, esta investigação propõe-se responder às seguintes perguntas de investigação:

“Os fatores económicos influenciam a fixação das taxas de imposto por parte dos municípios portugueses?”

“Os fatores demográficos influenciam a fixação das taxas de imposto por parte dos municípios portugueses?”

“Será possível perceber o efeito de imitação na fixação de taxas de impostos por parte dos municípios portugueses?”

O crescente interesse pelo estudo da imitação de impostos entre os municípios coincide com a possibilidade de utilizar técnicas de econometria espacial, de modo a testar a interação espacial entre os municípios, na definição das taxas de imposto. Os municípios dedicam mais atenção à concorrência, não apenas no lado da despesa, mas também do lado da receita, isto é, na definição de taxas de imposto locais. Além disso, é provável que a competição por novos recursos seja acompanhada por uma *yardstick competition*, visto que os eleitores têm a capacidade de utilizar informações de jurisdições vizinhas para avaliar as suas (Edmiston e Turnbull, 2003). Nos últimos anos, assistiu-se ao aumento de publicações nesta matéria. A competição fiscal entre autarquias locais revelou-se uma realidade, e vários autores têm vindo a demonstrar evidências empíricas da existência de *yardstick competition*, em vários países europeus, e não só.

Numa série de estudos de uma equipa ligada à Faculdade de Economia da Universidade do Porto, os autores confirmam a existência de competição entre os municípios portugueses, mas as suas análises sugerem que a concorrência fiscal varia consoante o imposto analisado (Coimbra, Costa e Carvalho, 2011; Costa, Carvalho e Coimbra, 2011; Costa e Carvalho, 2013). Uma vez que este conjunto de estudos teve lugar há mais de uma década, justifica-se uma nova análise da questão da competição fiscal e *yardstick competition* no contexto português.

No presente estudo consideramos os 278 municípios de Portugal Continental, atentando que, somente deste modo, seria possível chegar a conclusões adequadas e viáveis sobre a fixação das taxas de impostos nos municípios portugueses. A existência de contiguidade territorial é imprescindível para testar a possível existência de concorrência ou imitação fiscal, assim sendo, não são considerados os municípios dos Arquipélagos da Madeira e dos Açores, uma vez que poderiam colocar em causa os resultados.

O período compreendido entre 2009 e 2019, inclusive, trata-se do período de análise desta investigação, enfatizando os impostos: o IMI, a Derrama sobre o lucro tributável das empresas, a Derrama Reduzida, assim como, a parcela de IRS que pode ser cobrada pelos municípios. Ficam excluídos o IMT e o IUC, porque apesar das suas receitas reverterem em favor

dos municípios, as taxas de imposto não são definidas por estes, variam consoante o tipo e o destino do prédio e consoante o custo ambiental e viário, respetivamente.

A presente dissertação de mestrado encontra-se organizada em seis partes, de modo a garantir uma melhor abordagem ao tema em análise e, conseqüentemente, definir uma linha orientadora ao seu desenvolvimento.

Deste modo, numa primeira parte, efetuamos uma introdução ao conteúdo deste estudo, compreendendo uma breve apresentação do tema em análise, bem como a relevância do seu contexto. São também descritos os objetivos e as perguntas da investigação às quais pretendemos dar resposta.

O segundo capítulo tem como propósito apresentar a revisão da literatura científica relativa ao tema em análise. Assim sendo, realizamos uma abordagem aos principais contributos da literatura especializada sobre o tema central da investigação: estudos sobre os efeitos dos impostos nas empresas; estudos sobre os efeitos dos impostos nas decisões dos cidadãos; e por fim, estudos que versam sobre a *yardstick competition*.

Na terceira secção, apresentamos o contexto do estudo, no qual analisamos a evolução das receitas fiscais dos municípios portugueses, realizamos um enquadramento financeiro dos municípios portugueses, e avançamos com uma breve definição das taxas de imposto municipais.

Na quarta parte, expomos o desenho da investigação, que desempenhou o papel de guia e apoio para o desenvolvimento de todo o estudo. Inicialmente, descrevemos e explicamos as hipóteses que pretendemos testar. Ainda neste capítulo, são descritas as opções relativas aos métodos de investigação, bem como os instrumentos de recolha de dados adequados aos objetivos pretendidos e o procedimento orientador da análise.

Na quinta secção, descrevemos a análise e discutimos os resultados obtidos. Primeiramente, realizamos uma breve referência à estatística descritiva e, em segundo lugar, apresentamos os resultados empíricos e discutimos os resultados, a fim de comprovar a veracidade das hipóteses.

Por fim, no último capítulo sintetizamos as conclusões retiradas do estudo efetuado para os municípios portugueses e apresentamos as respostas às perguntas de investigação.

2. REVISÃO DA LITERATURA

2.1. Estudos sobre os Efeitos dos Impostos nas Empresas

Das investigações que estudam os efeitos dos impostos nas empresas enfatizamos Edmiston e Turnbull (2003) sobre os governos locais da Geórgia nos Estados Unidos da América e Carlsen et al. (2005) sobre os municípios noruegueses.

Edmiston e Turnbull (2003) estudaram os efeitos espaciais da concorrência entre governos locais da Geórgia nos Estados Unidos da América para o desenvolvimento económico. Observar o processo de atração de novas indústrias do ponto de vista de uma competição entre jurisdições exhibe uma série de fatores capazes de influenciar incentivos ao desenvolvimento, de modo a deslocar empresas. Ora, isto implica uma relação espacial na competição entre jurisdições. Para os autores, a competição entre jurisdições é um fator determinante para averiguar se um determinado distrito utiliza ou não incentivos fiscais.

A proximidade entre governos locais é fulcral na concorrência entre os mesmos. Tendo em conta que o efeito da concorrência espacial entre as jurisdições é o ponto central deste estudo, Edmiston e Turnbull (2003) evidenciam um resultado sólido do ponto de vista da competição entre jurisdições. O facto de um determinado distrito favorecer a fixação de novas indústrias através de reduções ou incentivos fiscais reflete-se nas políticas fiscais das jurisdições vizinhas. No entanto, as políticas de desenvolvimento económico de jurisdições mais afastadas apresentam um efeito muito reduzido na política de uma determinada jurisdição.

Edmiston e Turnbull (2003) revelam que o aumento das taxas de imposto sobre a propriedade afasta as empresas, intensificando a dificuldade de recrutamento da jurisdição. No entanto, este aumento provoca uma tendência para utilizar os incentivos fiscais para o recrutamento de novas indústrias. Dito isto, é possível afirmar que os governos locais utilizam os benefícios fiscais como compensação pelo aumento das taxas de imposto. As jurisdições com taxas de desemprego mais altas recebem um maior benefício do recrutamento da indústria e, assim sendo, perseguem ferozmente as empresas, ao contrário das jurisdições mais desenvolvidas, onde o esforço para o recrutamento da indústria é menor. A título de exemplo, os governos locais que abrangem áreas urbanas centrais são menos propensos a utilizar incentivos. O coeficiente fiscal positivo explica que as jurisdições com menor capacidade fiscal não tendem a depender de diminuições fiscais

para o recrutamento de novas indústrias. Os autores, demonstram ainda que os governos locais mais frágeis do ponto de vista fiscal na Geórgia são menos propensos a suportar os incentivos (reduções ou isenções fiscais) ao recrutamento da indústria a curto prazo, por outro lado, tendem a usufruir de possíveis benefícios a longo prazo.

Carlsen et al. (2005) estabelecem uma relação entre as condições de mobilidade local das empresas e o nível das taxas de imposto locais. Partindo de dados para os municípios da Noruega, a análise empírica trata a relação entre as condições de mobilidade e o nível fiscal local, com o propósito de conhecer a relação entre o grau de mobilidade das empresas de um determinado município e as taxas de imposto para as infraestruturas que influenciam as empresas. Note-se que o financiamento das autarquias locais na Noruega é centralizado, caracterizado por subvenções e impostos regulamentados sobre o rendimento e a riqueza. O elemento fulcral do regime fiscal local são taxas dos serviços de infraestruturas, fiscalizadas pela administração central, não podendo ultrapassar os custos de produção dos serviços; no entanto, variam consideravelmente entre os governos locais.

Os dados utilizados nesta investigação sobre o nível de taxas de imposto para as infraestruturas são comparáveis entre autarquias locais. A taxa média anual de esgotos liquidada por uma habitação normalizada em cada município é utilizada para medir o nível fiscal. Nesta medida, inserem-se as taxas liquidadas pelas empresas, nas quais os seus pagamentos se encontram estritamente ligados com a unidade de habitação normalizada, tendo em conta o seu consumo de água. A análise empírica de Carlsen et al. (2005) tem por base a relação entre as condições de mobilidade local e as taxas de imposto local. A ideia central deste estudo é que as autarquias locais experienciem distintas condições de mobilidade, uma vez que apresentam diferentes estruturas industriais. A mobilidade geográfica das empresas está dependente dos custos da mudança dos fatores de produção. Diferentes indústrias encaram distintos custos de deslocalização e os governos locais com diferentes indústrias apresentam, naturalmente, distintas mobilidades.

Para alcançar a medida empírica de mobilidade, Carlsen et al. (2005) estudaram primeiramente as diferenças na mobilidade geográfica entre os setores industriais, baseando-se no pressuposto de que os setores industriais com elevada variação de lucros entre as autarquias locais são menos móveis. A produção alimentar, de bebidas e de tabaco, assim como o têxtil e o vestuário e os ferros, aço e ligas metálicas são, segundos os autores, os setores relevantes com

elevada variabilidade de lucros e, conseqüentemente, os setores de baixa mobilidade. Estes apresentam, por norma, uma estrita relação com os recursos locais. Por outro lado, os produtos de papel e aparelhos eletrônicos e equipamentos de transporte são os setores de alta mobilidade. Em segundo lugar, os autores determinaram o grau de mobilidade local baseando-se na composição das indústrias. Assim sendo, a mobilidade para cada governo local é a média ponderada em todos os setores industriais do desvio padrão da rentabilidade do capital. O modelo estrutural estimado trata-se de uma função reação derivada da concorrência fiscal e estendida à mobilidade geográfica. O efeito dos impostos das jurisdições vizinhas decorre das circunstâncias de mobilidade geográfica e, por consequência, há uma interação entre ambos os fatores. Se as empresas locais forem mais móveis, as autarquias locais são, por norma, mais suscetíveis às alterações nas taxas de imposto dos municípios vizinhos.

Carlsen et al. (2005) formularam algumas especificações referentes à tributação das jurisdições vizinhas e da mobilidade geográfica. Inicialmente, é estimado o efeito da distância no modelo teórico, e de seguida, o efeito da mobilidade geográfica em interação com a distância. O primeiro teste empírico comprova a preponderância da mobilidade e a sua influência sobre a definição das taxas de imposto pelas jurisdições vizinhas. O efeito da mobilidade é negativo e mantém o nível das taxas de imposto relativamente baixo. A elasticidade é cerca de -0,15 para a média das taxas de imposto dos municípios vizinhos. Quanto maior o nível fiscal das jurisdições vizinhas, mais forte o efeito de mobilidade. Na especificação em questão, o coeficiente da variável reação é elevado. A elasticidade direta é de cerca de 1, e o efeito de interação evidencia que uma mobilidade elevada aumenta a resposta tributária das taxas de imposto dos municípios vizinhos. Sempre que a mobilidade é inscrita como uma variável isolada representa um efeito estatisticamente expressivo no nível fiscal local e a elasticidade do nível fiscal local relativamente à mobilidade é de -0,3. O coeficiente da variável de reação é de 0,7. Quando a mobilidade é considerada como uma variável isolada assim como em interação com as taxas de imposto dos municípios vizinhos, não são visíveis efeitos estatisticamente expressivos do ponto de vista da mobilidade. O efeito da jurisdição vizinha sobre a tributação local é de cerca de 0,7 e apresenta expressividade em todas as formulações do modelo. Na formulação da variável de reação, o efeito de discrepância espacial diminui o tamanho do coeficiente, apesar de ser muitíssimo expressivo. Em suma, as autarquias locais com elevada mobilidade apresentam, por norma, níveis de

tributação reduzidos. Assim sendo, os resultados do estudo de Carlsen et al. (2005) demonstram que a mobilidade influencia a tributação local.

2.2. Estudos sobre os Efeitos dos Impostos nas Decisões dos Cidadãos

Dos trabalhos que versam sobre os efeitos dos impostos nas decisões dos cidadãos destacamos Binet (2003) sobre os municípios franceses, John Arthur Spry (2005) sobre os distritos escolares do Ohio nos Estados Unidos da América e Gérard et al. (2009) sobre os municípios belgas.

Binet (2003) testou a presença de competição fiscal num conjunto de pequenos municípios franceses, que tendem a mover-se no sentido de atrair residentes. Note-se que não são incluídos os padrões de mobilidade das empresas, uma vez que não existem dados suficientes para tal. Para além disto, a autora elucida que, desde 1999, a legislação nacional incitou à cooperação entre jurisdições vizinhas, determinando a mesma taxa de imposto para as empresas. Naturalmente, os incentivos à competição fiscal e de despesas para a atração de empresas são baixos, visto que grande parte dos municípios partilham as receitas fiscais com as jurisdições vizinhas.

O propósito de Binet (2003) era avaliar a relação de causalidade das taxas de imposto ou das despesas públicas locais com o comportamento habitacional no âmbito da localização. Para tal, procedeu a uma análise econométrica concretizada numa amostra de 27 municípios franceses concernentes à mesma área suburbana no período compreendido entre 1987 e 1996. Os resultados empíricos corroboram a hipótese da competição fiscal, em particular, 17 municípios aumentaram o nível de investimento público local e 12 governos locais diminuíram as taxas de imposto, de modo a atrair novos residentes. No âmbito financeiro das jurisdições implicadas na concorrência fiscal revelam que os governos locais envolvidos em competição fiscal detêm uma dívida *per capita* superior à média. Contudo, os residentes tendem a não perceber esta situação, muito menos os efeitos de um orçamento local deficitário.

Grande parte dos municípios em análise caracterizam-se por elevadas taxas de imposto sobre as empresas. No entanto, apenas estes são capazes de financiar políticas de incentivo direccionadas para os residentes, apesar de níveis altos de endividamento. Relativamente às restantes jurisdições desta investigação, as conclusões não são tão claras. Binet (2003) destaca duas importantes conclusões. Em primeiro lugar, verifica-se a ocorrência de competição

intermunicipal quer ao nível das despesas de investimento público local, quer ao nível das taxas de imposto na atração de novos residentes. Em segundo lugar, as migrações populacionais apresentam uma influência pouco significativa nas variáveis fiscais locais. A hipótese da competição fiscal é corroborada.

Spry (2005) estudou os motivos pelos quais os distritos escolares do Ohio nos Estados Unidos da América tendem a utilizar os impostos sobre a propriedade em detrimento do imposto sobre o rendimento. Neste sentido, foram testadas as consequências da concorrência fiscal local na utilização dos impostos sobre a propriedade e dos impostos sobre o rendimento. No âmbito deste estudo, o autor realiza uma revisão ao modelo de Nechyba, que expressa que quando os custos de mobilidade entre governos locais diminuem, estes recorrem de forma mais significativa a impostos sobre a propriedade do que a impostos sobre o rendimento.

Nechyba (1997) formaliza a percepção de que os governos locais optam por utilizar o imposto sobre a propriedade, uma vez que a propriedade é imóvel, enquanto os indivíduos e os seus rendimentos são móveis. O modelo de Nechyba deriva duas proposições, suscetíveis de serem testadas: a utilização de impostos locais sobre o rendimento dos agregados familiares reduz com a intensidade da competição fiscal; ou a utilização de impostos locais sobre o rendimento aumenta com a intensidade da competição fiscal interjurisdicional, equitativamente com o custo da mobilidade. Quando o custo da mobilidade fica próximo de zero, supõe-se que os impostos sobre o rendimento da propriedade desapareçam. Ao admitir a utilização de um imposto sobre o rendimento local por parte dos distritos escolares do Ohio, Spry (2005) comprova que a competição fiscal para os consumidores móveis restringe a capacidade das jurisdições na utilização de um imposto sobre o rendimento local.

Spry (2005) afirmou que a mobilidade de Tiebout explica a relevância das taxas de imposto sobre a propriedade como principal fonte de receita das autarquias locais. Os distritos escolares vizinhos apresentam um efeito negativo significativo na utilização do imposto sobre o rendimento do distrito escolar de Ohio. Quando os distritos escolares empregam o imposto sobre o rendimento, as respetivas taxas são bastante reduzidas. Este argumento está em concordância com o modelo de Nechyba.

Este estudo expressa um segundo motivo para a primazia da utilização de impostos sobre a propriedade por parte dos governos locais. Trata-se da atratividade política em exportar parte do

imposto sobre a propriedade para os proprietários de imóveis residentes exteriormente à jurisdição. Empiricamente, quando um distrito escolar em Ohio está rodeado por mais seis distritos escolares, a uma distância de 10 milhas, a possibilidade de possuir um imposto sobre o rendimento é inferior a 10%.

Gérard et al. (2009) examinaram a existência de interação entre os municípios da Bélgica, sendo a língua falada um fator facilitador para a presença de tal interação. É necessário sublinhar que a Bélgica é um país composto por vários níveis de interação intergovernamental, mais precisamente, uma federação, três regiões e três comunidades. As regiões, Flandres, Valónia e Bruxelas, são responsáveis essencialmente por assuntos relacionados com o território, como o desenvolvimento económico dos municípios, por exemplo. As comunidades de língua flamenga, francesa e alemã são responsáveis por assuntos relacionados com os indivíduos, como por exemplo, a saúde. Ainda neste seguimento, a Bélgica é também constituída por dez províncias e 589 municípios. É sobre estes últimos que se centra esta investigação.

Em matéria de impostos, os autores esclarecem que na Bélgica, o imposto sobre o rendimento de pessoas coletivas e o imposto sobre o valor acrescentado são unicamente federais. Já o imposto sobre o rendimento de pessoas singulares é maioritariamente federal, embora as regiões e os municípios tenham a possibilidade de acrescentar sobretaxas positivas ou negativas. O produto do imposto sobre imóveis reverte para as regiões que definem a sua taxa, embora os municípios possam adicionar sobretaxas positivas ou negativas. As principais fontes de receita dos municípios belgas, representando 80% das receitas fiscais municipais, são o imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e o imposto municipal sobre a propriedade.

Gérard et al. (2009) retiram duas importantes conclusões deste estudo. Em primeiro lugar, demonstraram que os municípios belgas interagem entre si sobre os dois impostos fulcrais, o imposto sobre o rendimento de pessoas individuais e o imposto sobre a propriedade, testando os possíveis efeitos da proximidade no âmbito da linguagem na evidência empírica da interdependência fiscal. Assim, a língua é importante para as interações entre jurisdições vizinhas. Mais precisamente, no caso do imposto sobre o rendimento de pessoas individuais, a intensidade das interações é menor entre municípios que falam línguas diferentes do que entre jurisdições que falam a mesma língua. Esta segunda conclusão é, segundo os autores, “interessante”, contribuindo para suportar a ideia de uma maior autonomia fiscal das regiões.

2.3. Estudos que Versam sobre a Competição Fiscal e *Yardstick Competition*

O conceito de *yardstick competition* foi exposto por Shleifer, em 1985, como um caminho para aumentar a regulação de esquemas de monopólios comerciais, e foi, primeiramente, aplicado na análise da competição intermunicipal por Salmon (1987). Sob informação simétrica, a competição permite a comparação do desempenho dos diferentes incumbentes, conduzindo não apenas à eficiência técnica, mas também à responsabilização dos eleitos perante o interesse público. Este último modelo, de Pierre Salmon (1987), ficou então conhecido na literatura como *yardstick competition model*.

Besley e Case (1995) justificam a existência de interação fiscal na assimetria de informação sobre os impostos. Os municípios vizinhos necessitam de assimetrias de informação de modo a que os eleitores a utilizem para avaliar o desempenho do seu município. Os eleitores condicionam as suas escolhas eleitorais, quando estabelecem uma relação entre o desempenho eleitoral do seu município e o desempenho dos municípios vizinhos. Os autores consideram, ainda, que a teoria da *yardstick competition* compreende duas hipóteses. A hipótese do voto comparativo determina que um aumento da taxa de um imposto influencia um impacto eleitoral negativo quando não é acompanhada pelo aumento das taxas de imposto nos municípios vizinhos. A hipótese da imitação tributária determina que os governantes imitam as decisões tomadas por outros municípios em condições idênticas.

A teoria da *yardstick competition* traduz que as escolhas dos municípios vizinhos podem proporcionar uma externalidade positiva aos eleitores, relativamente à qualidade do seu próprio município. Ao observar as escolhas fiscais dos municípios vizinhos, os cidadãos podem avaliar as escolhas fiscais dos seus municípios. No entanto, para que a comparação seja viável é necessário que as condições económicas e institucionais dos municípios em comparação sejam idênticas (Bordignon et al., 2003). A existência de municípios comparáveis entre si é essencial para que se consubstancie a *yardstick competition*. No entanto, mesmo que os municípios atuem no mesmo ambiente institucional, ou tenham responsabilidades de prestação de serviços idênticas, divergem quanto à capacidade fiscal e às necessidades de gastos. As diferenças fiscais surgem por duas razões. A primeira, trata-se do facto de alguns municípios despenderem mais dinheiro por habitante, de modo a proporcionar um nível de serviço equivalente. A segunda, trata-se da variabilidade da capacidade de receita dos municípios, isto é, os municípios com uma base

tributária maior usufruem de receitas fiscais elevadas, mesmo com taxas de imposto mais baixas (Allers, 2012).

Brueckner (2003) refere dois importantes modelos de interação estratégica para explicar a *yardstick competition* entre os municípios. No primeiro, que o autor denomina de *spill over model*, os municípios consideram as decisões de outros municípios, portanto, as decisões dos municípios dependem das suas condições específicas, assim como das decisões dos outros municípios. No segundo modelo, *resource-flow model*, os municípios não levam em consideração as decisões dos outros municípios, no entanto, são indiretamente influenciados por elas. No modelo *spill over*, as decisões políticas sobre as taxas de impostos são tomadas com base em decisões de outros municípios, confirmando assim, a existência de *yardstick competition* entre os municípios (citado em Costa, Carvalho e Coimbra, 2011).

O crescente interesse pelo estudo da imitação de impostos entre os municípios coincide com a possibilidade de utilizar técnicas de econometria espacial, de modo a testar a interação espacial entre os municípios, quando estes definem as taxas de imposto. Atualmente, os governos locais estão sujeitos a constantes pressões para satisfazer as necessidades dos seus cidadãos/eleitores. Assim sendo, é possível afirmar que os municípios dedicam mais atenção à concorrência, não apenas no lado da despesa, mas também no lado da receita, isto é, na definição de taxas de impostos municipais. Além disso, é provável que a competição por novos recursos seja acompanhada por uma *yardstick competition*, visto que os eleitores têm a capacidade de usar informações de municípios vizinhos para avaliar os seus (Edmiston e Turnbull, 2003).

Posto isto, nos últimos anos assistiu-se ao aumento de estudos, em vários países, demonstrado empiricamente a existência de *yardstick competition*. No âmbito das investigações sobre esta questão destacamos Kangashaeju et al. (2006) sobre os municípios finlandeses, Bosch e Solé-Ollé (2007) sobre os municípios espanhóis, Fiva e Ratso (2007) e Revelli e Tovmo (2007) sobre os municípios noruegueses, Geys e Revelli (2009) sobre os municípios da região da Flandres na Bélgica, Caldeira (2010) sobre os municípios chineses e Padovano e Petracca (2014) sobre os municípios italianos.

Kangashaeju et al. (2006) testaram a existência de competição fiscal nos municípios finlandeses, mais concretamente, a presença de interação estratégica intermunicipal no momento da determinação das taxas de imposto sobre os rendimentos. Para os autores, existem duas

formas de explicar a competição fiscal entre municípios. A primeira traduz a ideia de que a competição fiscal entre municípios é baseada na mobilidade, em que uma mudança nas taxas de impostos de um determinado município produz mudanças nas taxas de impostos de outros municípios. A segunda forma explica a competição fiscal entre municípios através de assimetrias de informação entre os eleitores e os representantes políticos.

Segundo os resultados desta investigação, os municípios aumentam a taxa do imposto sobre os rendimentos em 0,303%, quando a taxa média do imposto numa jurisdição vizinha aumenta 1%. Os resultados empíricos revelam que a magnitude das interações estratégicas entre os municípios é idêntica à abordada nas investigações que tocam nesta questão. Kangashaeju et al. (2006) verificam a existência de interação fiscal no contexto dos governos locais, e sugerem que os municípios finlandeses se encontram envolvidos em competição tributária, apesar de um forte regime de compensação de receitas. A pesquisa esclarece ainda que o desemprego, a população e outras variáveis demográficas, com exceção da densidade populacional, não apresentam qualquer efeito estatístico na taxa de imposto sobre os rendimentos.

Bosch e Solé-Ollé (2007) analisaram os custos eleitorais para os municípios espanhóis quando aumentam a taxa de imposto sobre a propriedade. Assim sendo, propuseram como hipótese a ser testada a *yardstick competition*, através da análise dos efeitos sobre os resultados eleitorais do partido eleito do aumento dos impostos sobre a propriedade numa determinada jurisdição e noutros municípios comparáveis. Com efeito, os autores utilizaram uma vasta base de dados de cerca de 3000 municípios espanhóis e três ciclos eleitorais locais (1995, 1999 e 2003).

A evidência empírica indica que o aumento do imposto sobre a propriedade, quer ao nível do município como das jurisdições vizinhas apresenta um impacto que não pode ser ignorado pelo partido eleito; e este impacto é mais acentuado quando o partido governante é de direita, quando se trata de uma coligação ou quando não é o caso de um primeiro mandato. Segundo Bosch e Solé-Ollé (2007), a *yardstick competition* emerge com o propósito de determinar quando é que um aumento de uma taxa de imposto pode ser penalizado pelo eleitor. Note-se que existe, por parte do eleitor, uma dificuldade em compreender se um aumento de impostos é legítimo ou se é resultado de políticas extravagantes por parte dos governantes. No entanto, os autores sugerem que em sistemas descentralizados, os eleitores detêm estratégias mais eficazes para disciplinar os políticos eleitos, como é o caso de utilizarem outros governos locais como exemplo para avaliarem o desempenho fiscal do próprio. Assim sendo, os eleitores podem considerar que um

aumento de impostos é imprescindível, no âmbito de um aumento numa jurisdição equiparável e, posto isto, penalizam os políticos eleitos que aumentem impostos de modo não comparativo com os municípios vizinhos.

Tendo em conta os traços políticos dos governos locais, os resultados empíricos mostram diferentes efeitos dos aumentos das taxas de imposto. Bosch e Solé-Ollé (2007) concluíram que os efeitos nos resultados eleitorais dependem da ideologia, uma vez que quando o governo é de esquerda, os resultados empíricos exibem um efeito negativo, mas estatisticamente não expressivo, dos aumentos das taxas de impostos da jurisdição. Por outro lado, quando o governo é de direita os testes empíricos revelam um efeito estatisticamente negativo e significativo. Logo, os governos de direita são tendencialmente mais sancionados pelos eleitores do que os governos de esquerda quando aumentam as taxas de imposto.

Os resultados indicam igualmente que os aumentos das taxas de imposto das jurisdições vizinhas possuem um impacto estatisticamente positivo nos votos de todos os governos locais, sendo que, o efeito é superior no caso dos partidos de direita. Os governos de direita perdem 9% do seu eleitorado, ao passo que os governos de esquerda apenas 4,4% para um aumento de 1% na taxa de imposto sobre a propriedade. Relativamente aos aumentos de taxas de imposto dos municípios vizinhos, os governos de direita aumentam o eleitorado em 8,2%, ao passo que os de esquerda são menos recompensados, em apenas 3,8%. Posto isto, os autores sugerem que os eleitores tendem a utilizar menos os aumentos das taxas de imposto para avaliar o desempenho dos governos eleitos no caso de governos de esquerda, tendo o mesmo peso quer em aumentos das taxas de imposto na própria jurisdição, quer em aumentos das taxas de imposto nos municípios vizinhos.

Os testes empíricos apontam, em caso de governo de coligação, o coeficiente da interação é negativo e estatisticamente considerável, isto é, o impacto do aumento das taxas de imposto na votação é mais forte para as coligações do que para os governos maioritários. Em caso de aumento de 1% na taxa de imposto sobre a propriedade, os governos maioritários perdem 4,4% dos votos, enquanto que as coligações perdem 8,9%. Portanto, as coligações são mais responsabilizadas pelo aumento das taxas de imposto do que os governos maioritários, uma vez que, as perdas de votos de uma coligação são significativamente superiores. No contexto espanhol, os eleitores não demonstram ter problemas em imputar responsabilidades pela tributação, sancionando os partidos de uma coligação de igual forma, sem certezas em relação ao partido responsável.

Segundo Bosch e Solé-Ollé (2007), a punição pode ser justificada pela falta de confiança dos eleitores espanhóis nas coligações governamentais, uma vez que estas enfrentam frequentemente problemas de ação coletiva, tornando-as mais aptas a aprovar aumentos de despesas a fim de beneficiar parceiros de coligação. Analogamente à ideologia, o resultado é extensível ao efeito dos aumentos das taxas de imposto nas jurisdições vizinhas, gerando um aumento de 3,8% e 7,2% na votação, nos governos maioritários e nas coligações, respetivamente.

Bosch e Solé-Ollé (2007) concluem que, perante uma vasta base de dados, os custos eleitorais são estatisticamente significativos e não negligenciáveis. Todavia, os custos eleitorais dos aumentos das taxas de imposto estão dependentes das políticas fiscais das jurisdições vizinhas, visto que os eleitores tendem a sancionar somente aumentos de taxas de imposto superiores comparativamente às taxas de impostos praticadas por autarquias vizinhas. Deste modo, comprovam que a condição indispensável à existência de *yardstick competition* se materializa no contexto espanhol.

Allers e Elhorst (2005) analisaram a imitação das taxas de imposto dos municípios holandeses, com o objetivo de perceber se essa imitação pode ser atribuída à teoria da *yardstick competition*. Os resultados empíricos revelaram que um aumento da taxa de imposto sobre a propriedade em 10% nas jurisdições vizinhas leva a um aumento da taxa de imposto em 3,5%. Os autores assumem que a *yardstick competition* oferece aos eleitores a possibilidade de avaliar o desempenho dos seus governantes, ao comparar as taxas de imposto. Os resultados desta investigação estão em concordância com o estudo de Bosch e Solé-Ollé (2007).

Fiva e Ratso (2007) analisaram a possível existência de *yardstick competition* nos municípios noruegueses, partindo do pressuposto que a escolha de ter tributação sobre a propriedade é influenciada pelas escolhas das jurisdições vizinhas, tendo em conta um modelo completo e positivo de tributação local. Note-se que os municípios na Noruega têm a possibilidade de optar por ter tributação sobre a propriedade. Os autores esclarecem ainda que o financiamento, no contexto local norueguês, é profundamente centralizado, sendo que cerca de 80% das receitas dos governos locais são transferências do Estado e de taxas de imposto sobre os rendimentos.

A análise empírica de Fiva e Ratso (2007) versa sobre os determinantes da escolha da tributação sobre a propriedade. As transferências da administração central para os governos locais não influenciam a existência de taxas de imposto sobre a propriedade, o que é consistente com o

“efeito *flypaper*”. Rios e Costa (2005) esclarecem que o efeito *flypaper* está associado ao efeito nas despesas públicas locais, instigado pelas transferências intergovernamentais em bloco (*block grants*). A designação deste efeito decorre da ideia de que o dinheiro das transferências intergovernamentais é utilizado para aumentar as despesas públicas e não para reduzir os impostos (citado em Fiva e Ratso, 2007).

Esta investigação sublinha a importância dos fatores políticos, sendo que uma maior quantidade de eleitores socialistas no município aumenta a possibilidade da existência de tributação sobre a propriedade. Aliás, os autores confirmam que as políticas socialistas contribuem para uma tributação superior. Fiva e Ratso (2007) concluem que uma maior fragmentação partidária está relacionada com uma maior probabilidade de tributação sobre a propriedade. A interpretação convencional fundamenta-se, segundo os autores, na força política, uma vez que só os municípios mais fortes conseguem conter o constrangimento da despesa pública e manter o nível tributário.

Revelli e Tovmo (2007) testaram empiricamente se a eficiência dos municípios noruegueses exhibe um padrão espacial compatível com a hipótese da *yardstick competition*. Inicialmente, analisaram a eficiência na produção de serviços públicos locais na Noruega como variável-chave para testar a presença de competição intermunicipal. Posteriormente, testaram se a hipótese da *yardstick competition* é a responsável pelo padrão de competição entre as jurisdições. Para tal, os autores avaliaram informações de um inquérito concretizado nos municípios noruegueses. O inquérito sugere que as jurisdições locais comparam os seus desempenhos na prestação de serviços públicos locais com os desempenhos de outros governos locais (*benchmarking*). As informações do inquérito foram ainda utilizadas para apurar se o *benchmarking* ativo dos municípios origina uma correlação entre o grau de eficiência dos mesmos e dos municípios vizinhos na prestação de serviços públicos locais.

Os resultados da análise empírica revelam que o padrão espacial observado na eficiência é justificado por um modelo de dependência de erros espaciais, isto é, está positivamente correlacionado entre os governos locais vizinhos. Para além disto, Revelli e Tovmo (2007) avançam para a existência de uma correlação espacial de eficiência significativa nos municípios que comparam a prestação de serviços públicos locais com as autarquias vizinhas. Estes resultados sugerem que o padrão espacial observado na eficiência é compatível com comparações dos

desempenhos locais (*benchmarking*), dando origem à *yardstick competition* entre os municípios na provisão de serviços públicos locais.

Geys e Revelli (2009) centraram a sua análise nos determinantes económicos e políticos do *mix* de impostos na região da Flandres na Bélgica. Note-se que nos municípios da Flandres existem inúmeros instrumentos fiscais disponíveis, desde sobretaxas sobre o rendimento dos indivíduos e receitas fiscais, até impostos sobre as empresas, assim como taxas e encargos para beneficiários de serviços, num total de mais de 120 taxas de imposto locais distintas. Para além disto, os governos locais têm a possibilidade de determinar taxas de imposto e bases fiscais para praticamente todos os impostos locais, tal como mencionado anteriormente no estudo de Gérard et al. (2009). Assim sendo, na Flandres existe uma enorme variação nas escolhas dos instrumentos tributários, e na medida em que são utilizados. Na análise empírica, os autores utilizaram os dados de 289 dos 308 municípios da Flandres durante o período compreendido entre 1995 e 2002, abrangendo um sistema de cinco equações das receitas fiscais sobre o rendimento, a propriedade, as empresas, as taxas de utilização de serviços e as outras receitas próprias.

Os resultados empíricos evidenciam que a receita total como percentagem de rendimento de um município tem um efeito positivo e expressivo em todas fontes de receitas acima mencionadas, consubstanciando o “efeito escala”, de acordo com o qual à medida que a dimensão do governo local aumenta, aumentam as receitas de cada fonte de imposto. É de igual forma demonstrado que a força do efeito escala varia em todas as fontes de receita. Mais propriamente, e uma vez que a soma dos coeficientes nas cinco equações é igual a 1, as receitas do imposto sobre a propriedade respondem de forma elástica ao aumento do requisito orçamental, com um coeficiente de cerca de 0,5. Já os impostos sobre as empresas e as taxas pela utilização de serviços apresentam uma elasticidade bastante reduzida, próxima de zero. O mesmo se verifica ao nível das receitas de imposto sobre o rendimento, com uma elasticidade de cerca de 0,1. Posto isto, Geys e Revelli (2009) sugerem os impostos sobre a propriedade e outras fontes de receita são as fontes de receita mais preponderantes dos municípios da Flandres, na procura de fundos complementares. As receitas tributárias oriundas dos impostos sobre as empresas e sobre o rendimento apresentam bases fiscais mais móveis e afiguram-se menos elásticas. As autarquias

locais na Flandres têm conhecimento da dificuldade de retirar recursos de bases fiscais móveis em ambiente competitivo, sendo esta a possível explicação para os resultados descritos.

Tal como já mencionado, os impostos sobre a propriedade revelam-se mais elásticos do que os impostos sobre as empresas ou sobre os rendimentos. Uma segunda explicação aponta para o facto do imposto sobre os rendimentos se basear na residência, enquanto que o imposto sobre a propriedade se baseia na fonte. Deste modo, a exportação do imposto pode ocorrer sobre a propriedade, visto que o contribuinte do imposto não precisa de ser residente do município onde se situa a propriedade, reduzindo o custo político do imposto.

Geys e Revelli (2009) avançam ainda que a percentagem de cada fonte de imposto no total das receitas tributárias é utilizada nesta investigação como variável dependente, compreendendo como variáveis independentes, as características económicas e sociodemográficas dos municípios e, numa segunda fase, as variáveis políticas. Numa análise mais detalhada sobre os resultados empíricos conclui-se que a dimensão das bases tributárias é o determinante mais relevante na definição de receitas provenientes dos impostos sobre os rendimentos, sobre os imóveis e sobre as empresas. Os autores consideram que as variáveis políticas não apresentam efeitos significativos na correspondência da receita fiscal do imposto sobre o rendimento com a receita total dos impostos das jurisdições, à exceção da percentagem de mulheres nos órgãos executivos municipais. Uma maior proporção de mulheres nos órgãos executivos municipais está correlacionada com uma maior dependência dos impostos sobre o rendimento e sobre os imóveis.

A porção do imposto sobre a propriedade é significativamente influenciada pela base de imposto sobre a propriedade e pela dimensão da jurisdição. Com efeito, a densidade populacional e a percentagem de idosos exercem um efeito positivo na parte do imposto sobre a propriedade. Verifica-se igualmente um efeito positivo da fragmentação dos municípios, sugerindo que as jurisdições mais fragmentadas dependem, em grande parte, da tributação dos bens. No que concerne à dependência referente aos impostos sobre as empresas e as taxas liquidadas pelos utilizadores dos serviços públicos locais, apresentam uma reduzida relação com a dimensão total das receitas fiscais. No que diz respeito às outras receitas próprias, estas encontram-se relacionadas forte e positivamente com a dimensão total das receitas tributárias, sugerindo que os serviços administrativos sem custos para o utilizador são menos abrangentes em situações

orçamentais rigorosas. As restantes variáveis exprimem um fraco poder explicativo nesta equação, sendo que os municípios governados por partidos de esquerda e os municípios com uma maior representação de mulheres nos executivos municipais tendem a cobrar mais serviços administrativos.

Relativamente à dependência intermunicipal, Geys e Revelli (2009) procuraram encontrar provas empíricas da existência de interação entre as escolhas tributárias locais, através da existência de autocorrelação espacial. A presença de autocorrelação espacial expressiva na receita cobrada pela utilização de serviços administrativos demonstra que, depois de identificadas as características internas económicas e políticas, a escolha do *mix* de impostos num município está dependente das escolhas nas outras autarquias locais, existindo assim uma correlação com o processo de competição intermunicipal. Os autores sugerem também a existência de evidências empíricas da variação da dependência interjurisdicional, de acordo com o nível de mobilidade do imposto base. Sendo que, os impostos base relacionados com o comércio são mais móveis do que os impostos base relacionados com a propriedade.

É importante salientar que os municípios em estudo apresentam características sociais e económicas muito semelhantes, levando Geys e Revelli (2009) a questionar-se até que ponto a forte correlação intermunicipal não é influenciada pela falha no controlo das semelhanças socioeconómicas entre jurisdições vizinhas, corroborando a análise dos autores às receitas administrativas, que revela a falta de provas de dependência intermunicipal na fixação do *mix* de impostos locais. Em suma, a investigação apresenta várias características económicas imprescindíveis para o *mix* de impostos analisados, sendo a dimensão total das exigências de receitas e as dimensões das bases fiscais dos impostos sobre rendimentos, sobre a propriedade e sobre as empresas, as determinantes mais fortes do *mix* de impostos locais. Outras características socioeconómicas como a composição demográfica ou a densidade populacional dos municípios, afetam de igual forma o *mix* de impostos locais, intensificando a dependência das jurisdições nalguns tipos de tributação. As variáveis políticas como a força, a ideologia ou a composição do executivo local, exercem um papel “negligenciável” na decisão do *mix* de impostos locais. A junção destes resultados sugere que o *mix* de impostos locais escolhido pelos municípios da Flandres espelha as condições socioeconómicas do município e dificilmente é alterado por possíveis enviesamentos políticos. Os dados municipais exibem um nível de autocorrelação

espacial positiva, possivelmente justificada através do processo de competição interjurisdicional. Contudo, a análise não manifesta evidências da dependência espacial residual na determinação do *mix* de impostos locais, uma vez que o padrão espacial estudado é orientado praticamente pelo facto dos municípios apresentarem estruturas socioeconómicas idênticas, manipulando as escolhas do *mix* de impostos locais em direções similares.

Caldeira (2010) analisou a ocorrência de competição intermunicipal nos municípios chineses através do modelo de *yardstick competition*, no qual o governo central materializa a competição entre os governos locais, recompensando-os ou sancionando-os tendo em conta os seus desempenhos económicos. Por outras palavras, o governo central utiliza o desempenho económico de um município vizinho para julgar uma jurisdição. Os municípios são constrangidos a “preocuparem-se” com o que as taxas de imposto dos governos locais vizinhos, bem como com o seu nível de despesa pública. Foram analisadas 29 províncias chinesas durante o período compreendido entre 1980 e 2004. Os resultados fornecem provas empíricas da existência de interações ao nível da despesa pública, assim como da ocorrência de competição intermunicipal.

A autora esclarece que o atual sistema tributário chinês é na sua grande maioria centralizado, sendo que o poder dos governos locais não se baseia num sistema de representação eleitoral e a mobilidade populacional é restrita. Assim sendo, o governo central pode fomentar a *yardstick competition*, recompensando ou sancionando os governos locais, tendo em conta os seus desempenhos económicos. Num contexto em que o governo central utiliza o desempenho económico de um município vizinho para julgar uma jurisdição, esta é estimulada a seguir as escolhas fiscais do município vizinho, de modo a não ser punida.

Numa análise mais profunda, Caldeira (2010) testou empiricamente a existência de interações de despesa pública. Os resultados demonstram a existência de interações estratégicas relativamente ao total de despesas públicas locais, sendo que estas variam de acordo com a sua categoria e são reforçadas pelo grau de descentralização da administração central. Decorrente da *yardstick competition* promovida pelo governo central, os municípios chineses tendem a diminuir a despesa pública a fim de atrair empresas.

Para que a competição intermunicipal se concretize é necessária a existência de governos locais eleitos diretamente pelos eleitores, assim como um certo nível de descentralização. Caldeira (2010) afirma que a China é um sistema político centralizado associado a um sistema de controlo

vertical e de responsabilização dos políticos locais. Apesar do contexto chinês, a utilização pelo governo central do modelo de *yardstick competition* para avaliar o desempenho dos governos locais é válida.

Padovano e Petrarca (2014) estudaram a possível correlação entre a popularidade do presidente da câmara e as suas decisões tributárias, de modo consistente com a teoria da *yardstick competition*. Assim sendo, incluíram todos os municípios italianos durante o período em que estes tiveram a possibilidade de definir a taxa de imposto sobre a propriedade, entre 1995 e 2004.

Os testes empíricos confirmam a correlação entre a popularidade do presidente da câmara e as suas decisões tributárias, uma vez que um aumento na taxa de imposto sobre a propriedade, reduz a popularidade do presidente da câmara. Demonstram também um aumento do comportamento de imitação das taxas de imposto dos municípios vizinhos em anos eleitorais. Os autarcas tendem a definir taxas de imposto mais elevadas quando não têm que disputar a reeleição. Os autores mostram ainda que os governos locais de direita tendem a fixar taxas de imposto sobre a propriedade 0,7% menores do que os governos de esquerda.

Padovano e Petrarca (2014) afirmam que as conclusões são sólidas para definições alternativas de popularidade do presidente da câmara e para a existência de *yardstick competition* entre os municípios italianos. Os resultados confirmam que a definição de taxas de impostos pelos municípios é influenciada pelo ciclo político-económico, uma vez que os municípios que não têm que enfrentar uma reeleição, estabelecem taxas de imposto superiores, reforçando assim a possível correlação entre a popularidade do presidente da câmara e as suas decisões tributárias, manifestas às preocupações de reeleição. Isto, juntamente com a interação estratégica das jurisdições locais, confirmada pelo facto de quando os governantes locais determinam a sua tributação consideram as decisões dos municípios vizinhos, sendo consistente com a *yardstick competition*.

Numa série de estudos de uma equipa ligada à Faculdade de Economia da Universidade do Porto, os autores confirmam a existência de competição entre os municípios portugueses, mas as suas análises sugerem que a concorrência fiscal varia consoante o imposto analisado (Coimbra, Costa e Carvalho, 2011; Costa, Carvalho e Coimbra, 2011; Costa e Carvalho, 2013). Primeiro, verifica-se que há concorrência fiscal entre municípios ao nível da taxa de IRS que reverte para o

município, com as autarquias mais carenciadas a optarem por devolver o IRS aos seus residentes, já que é nelas que a perda de receita fiscal é menor. Segundo, as evidências empíricas apontam igualmente para competição fiscal ao nível do IMI, embora aqui ela seja mais vincada no período de 2004 a 2007 e para a propriedade avaliada no período 2008-2009. Os resultados não são conclusivos para a propriedade não avaliada do período 2008-2009. Terceiro, a competição fiscal ocorre também com a Derrama do IRC, algo expectável dada a natureza mais móvel das empresas. Para além da competição fiscal, os autores testam ainda a existência de *yardstick competition* entre os municípios portugueses, uma hipótese baseada no argumento de que a competição não ocorre para atrair recursos móveis, como sugerido no modelo de Tiebout, mas sim para captar votos junto do eleitorado. Estes trabalhos empíricos apontam fortemente para a confirmação desta hipótese. Os executivos locais tendem a diminuir as taxas de imposto em períodos pré-eleitorais, mostrando assim, também no domínio das políticas fiscais locais, a existência de ciclos político-económicos. As taxas de imposto são mais elevadas, em média, em municípios com rendimentos per capita mais elevados, situados na esquerda do espectro ideológico, liderados por executivos maioritários e por presidentes de câmara eleitos com maior percentagem de votos (Costa, Carvalho e Coimbra, 2011). Os resultados correspondentes a estas duas últimas variáveis sugerem que os executivos tendem a praticar taxas de imposto mais elevadas quando a probabilidade de retaliação nas urnas é menor. Por último, sublinhar que o resultado que liga os rendimentos *per capita* mais elevados a taxas de imposto igualmente mais elevadas aponta para a incapacidade do mecanismo de Tiebout operar no contexto dos municípios portugueses. Os executivos locais não hesitam em aplicar taxas de imposto mais elevadas, sem qualquer receio de fuga de cidadãos e empresas, como seria expectável no 'mundo' de Tiebout. Esta conclusão obriga-nos a refletir sobre até que ponto os municípios portugueses funcionam num sistema político policêntrico e competitivo ou se, pelo contrário, é o contexto monocêntrico e rígido que facilita a existência de taxas de imposto mais elevadas em municípios com rendimentos mais altos.

Coimbra, Costa e Carvalho (2011) observaram a interação estratégica entre executivos municipais portugueses na determinação das taxas de imposto municipais. Numa primeira fase pretendiam encontrar provas empíricas da existência da competição fiscal entre os municípios portugueses e, em segundo lugar, dos impostos que tendem a entrar nessa competição. Para tal, os autores analisaram separadamente as principais taxas de impostos municipais para os 278

municípios de Portugal continental no período compreendido entre 2000 e 2009: para a taxa de Imposto sobre os Rendimentos de Pessoas Individuais utilizaram dados de 2009; para a taxa de imposto da Contribuição Autárquica utilizaram dados durante o período de 2000 a 2003; para a taxa de Imposto Municipal sobre Imóveis utilizaram dados dos períodos compreendidos entre 2004 e 2007 e entre 2008 e 2009; e para a taxa de imposto sobre as empresas (Derrama) utilizaram dados do período compreendido entre 2004 e 2009. Os resultados empíricos demonstram a existência de uma interação estratégica entre os governos locais portugueses na definição das taxas de imposto, embora os resultados de algumas taxas de imposto se mostrem pouco expressivos. Quanto à taxa de imposto sobre os rendimentos dos indivíduos, os resultados afiguram-se expressivos. Por outro lado, na definição da taxa da Contribuição Autárquica, as evidências empíricas não são conclusivas, uma vez que os coeficientes da variável que capta a competição fiscal não são estatisticamente significativos. No que concerne ao imposto sobre os imóveis, existem indícios de competição fiscal quer no período compreendido entre 2004 e 2007, quer entre 2008 e 2009. Existem igualmente provas empíricas de interação estratégica entre os municípios na determinação da Derrama.

Os autores afirmam que apesar das reduzidas competências dos municípios portugueses, os resultados confirmam a existência de competição intermunicipal na escolha das taxas de imposto local, corroborando outras investigações empíricas semelhantes noutros países. Segundo Coimbra, Costa e Carvalho (2011) as expectativas teóricas apontavam para uma maior competição fiscal intermunicipal nos impostos com os recursos mais móveis como é o caso da Derrama ou para impostos com uma perceção eleitoral mais forte como é o caso do imposto sobre os rendimentos dos indivíduos. Mas de facto, e à exceção da Contribuição Autárquica, os resultados demonstram que a competição fiscal intermunicipal não é significativamente diferente consoante o tipo de imposto.

Numa investigação posterior, Costa, Carvalho e Coimbra, (2011) analisaram empiricamente a existência de uma interação estratégica entre os executivos dos municípios portugueses na determinação de taxas de impostos municipais, mais especificamente, a existência de competição intermunicipal. No presente estudo, ampliaram a pesquisa introduzindo outras variáveis explicativas, de modo a responder às mesmas questões, centrando-se no imposto sobre a propriedade, o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI). A *yardstick competition* foi testada

empiricamente através na análise dos padrões de dependência de diferentes municípios em interação com diferentes regimes políticos. Os resultados sobre a presença da *yardstick competition* são expressivos, particularmente em autarquias locais governadas por uma maioria sólida.

Costa e Carvalho (2013) acrescentam que os municípios portugueses dedicam mais atenção à competição das receitas na definição das taxas de imposto municipais. Em primeiro lugar, a competição relativa às despesas possui uma menor importância, uma vez que grande parte das necessidades no âmbito de infraestruturas estão concretizadas. Em segundo lugar, os eleitores são mais “sofisticados” e não analisam somente as despesas, mas de igual forma, as receitas, e particularmente a carga de impostos locais. E mais, os eleitores têm um maior acesso à informação relativamente às taxas de imposto dos municípios vizinhos e, naturalmente, utilizam essa informação para avaliar o desempenho dos seus executivos locais, demonstrando assim a existência de *yardstick competition*.

Este estudo fornece resultados empíricos suportando a existência de interação estratégica entre os municípios portugueses na definição das taxas do Imposto Municipal sobre Imóveis e na existência de *yardstick competition*. A pesquisa facultou ainda resultados empíricos sobre o efeito de fatores económicos e das variáveis políticas nas taxas de IMI. Os autores comprovaram que os partidos de esquerda fixam taxas de IMI mais elevadas do que os partidos de direita e que os municípios portugueses criam o ciclo político-económico que estabelece as taxas do imposto em menção mais reduzidas, em anos eleitorais. Avançam também que os municípios com uma maior base orçamental e os municípios mais dependentes da administração central determinam taxas do imposto sobre a propriedade mais reduzidas.

Costa e Carvalho (2013) confirmam existência de *yardstick competition*, embora os resultados empíricos sejam menos robustos comparativamente às expectativas teóricas. A presença da *yardstick competition* deve-se à reciprocidade da interação na determinação das taxas do Imposto Municipal sobre Imóveis.

3. CONTEXTO DA INVESTIGAÇÃO

3.1. Evolução das Receitas Fiscais dos Municípios Portugueses

a) Enquadramento

O poder local foi objeto de profundas alterações no âmbito da sua organização, hierarquização e sustentação financeira, através de novas formas de tributação e taxação e do recurso a diferentes meios de arrecadação de receitas, na tentativa de lhe conferir maior autonomia e descentralização (Ramalho, 2017). Neste enquadramento, prossegue-se a uma breve análise ao período de interesse no âmbito desta dissertação, particularmente entre 2009 e 2019, destacando os aspetos financeiros e tributários, assim como aos mecanismos perequativos.

Contudo, é pertinente observar as principais alterações ao nível das receitas fiscais municipais ao longo da evolução das Leis das Finanças Locais no contexto democrático.

b) Primeira Lei das Finanças Locais, Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro

A primeira Lei das Finanças Locais, a Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro, revelou-se fulcral na concretização dos princípios de autonomia do poder local definidos anteriormente na Constituição da República Portuguesa de 1976 (Camões, 2006). A Lei definiu as bases de um novo regime de finanças locais, consagrando a verdadeira autonomia financeira das autarquias locais, nas quais os órgãos competentes ficam responsáveis pela gestão do seu património, assim como, pelas decisões orçamentais (Mendes, 2008). Além do disposto, os municípios portugueses passaram a ter previamente conhecimento das receitas atribuídas, de modo a assegurar as despesas às finalidades da sua governação (Teixeira, 2014).

O diploma legal estabelece que no âmbito da descentralização financeira e de uma justa repartição de receitas entre a administração central e a administração local, como receita própria dos municípios, a totalidade de um conjunto de impostos gerados na respetiva circunscrição territorial, uma participação no produto de um outro conjunto de impostos e ainda uma participação percentual sobre a receita a nível nacional, distribuída por todos os municípios, obedecendo a critérios de proporcionalidade e índices de desenvolvimento legalmente estabelecidos (Ramalho, 2017). Deste modo, foram consagradas receitas fiscais dos municípios portugueses, a totalidade do produto da cobrança da Contribuição Predial Rústica e Urbana, do Imposto sobre Veículos e do Imposto de Turismo (Teixeira, 2014). Saliente-se que no anterior

regime, eram apenas reconhecidos aos municípios o direito de participar em determinados impostos, ao passo que com esta Lei, a receita de quatro impostos pertence na totalidade aos municípios portugueses (Ramalho, 2017). Constituía ainda receitas próprias dos municípios, uma participação percentual no produto do Imposto Profissional, do Imposto Complementar, da Contribuição Industrial, do Imposto sobre a Aplicação de Capitais, do Imposto sobre Sucessões e Doações e Sisa. A percentagem das previsões destes impostos reverte em benefício dos municípios, é definida pela Lei do Orçamento de Estado e não pode ser inferior a 18%. O montante é distribuído pelos municípios de modo proporcional segundo critérios, facilmente observáveis e avaliáveis (Teixeira, 2014). Os municípios portugueses gozavam ainda de uma participação em outras receitas inscritas no Orçamento de Estado, como se tratava do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF).

Segundo a Lei em menção, também as freguesias dispõem de receitas próprias. Portanto, enquanto órgãos dotados com autonomia financeira e administrativa podem, da mesma forma que os municípios, proceder ao lançamento de Derramas, à cobrança de taxas pela prestação de serviços, à atribuição de licenças e concessões pela utilização do espaço público da respetiva freguesia e à aplicação de coimas e multas. As freguesias beneficiam ainda de uma parcela do orçamento municipal, não podendo ser inferior a 5% do valor atribuído a cada município, por via do FEF, distribuída de acordo com critérios estabelecidos legalmente (Ramalho, 2017).

A primeira LFL entrou em vigor num período em que o contexto político se encontrava impetuoso, e tal como todos os documentos legais apresentava as suas lacunas e insuficiências. No entanto, é importante salientar que a Lei traduz um meritório esforço na obtenção de uma justa repartição dos recursos públicos entre as várias circunscrições locais, assim como na melhoria das relações verticais entre a administração central e a administração local (Ramalho, 2017).

c) Segunda Lei das Finanças Locais, Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de março

A publicação do Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de março, a segunda Lei das Finanças Locais, estabeleceu, fundamentalmente, uma maior facilidade de consulta e análise, conservando a estrutura básica da Lei anterior. No entanto, esta nova LFL, mais rigorosa e coerente, introduziu novos regulamentos, particularmente na melhoria de algumas regras orçamentais e na introdução

de instrumentos financeiros para que os municípios portugueses fossem capazes de gerar mais receitas próprias (Ramalho, 2017).

Relativamente às receitas próprias dos municípios portugueses, foi acrescido o produto de dois novos impostos, assentando num dos objetivos da Lei original de proporcionar aos municípios portugueses uma maior arrecadação de receitas próprias, sendo eles, o Imposto de Mais valias e a Taxa Municipal de Transportes (Teixeira, 2014). No entanto, é importante elucidar que este último, nunca foi cobrado visto que nunca foi alvo de regulamentação (Rocha e Pinto, 2014). Foi também introduzida como receita municipal o produto da taxa pela realização de infraestruturas urbanísticas. Assim como, passou a ser considerada como receita municipal, 2% do produto da Taxa Devida pela Primeira Venda do Pescado, sendo que esta apenas beneficiava alguns municípios do litoral. O imposto de turismo passou, nos termos da segunda LFL, a ser repartido pelas câmaras municipais e pelas comissões ou órgãos regionais de turismo (Teixeira, 2014).

Com a revisão da primeira LFL, uma das alterações mais relevantes prende-se com a eliminação da participação dos municípios nos chamados impostos diretos do Estado, levando assim à primazia do FEF como instrumento das transferências da administração central para a administração local (Camões, 2006).

No que respeita às freguesias, com a entrada em vigor da segunda LFL, não podem lançar derramas sobre os impostos, de modo, a evitar a dupla tributação (Ramalho, 2017).

d) Terceira Lei das Finanças Locais, Lei n.º 1/87, de 6 de janeiro

A terceira Lei Finanças Locais, a Lei n.º 1/87, de 6 de janeiro comportou, novamente, alterações ao sistema de financiamento dos municípios portugueses. Com a adesão à Comunidade Económica Europeia, a atual União Europeia, Portugal adotou uma série de diretrizes, como o sistema comum do Imposto sobre o Valor Acrescentado, tendo substituído o imposto de transações. O Decreto-Lei 394-B/84, de 26 de dezembro, aprovou o Código do Imposto Sobre o Valor Acrescentado que revogou o imposto de turismo, até então considerado uma receita local (Teixeira, 2014). No entanto, as receitas de turismo são igualmente tributadas no âmbito do IVA, que incide sobre a grande maioria de bens e serviços transacionáveis. Os municípios portugueses passam a ter direito a uma participação de 37,5% da recita do IVA gerada na sua circunscrição territorial, no âmbito da atividade turística (Ramalho, 2017). Com a Lei n.º 1/87, o produto da

cobrança da Sisa, imposto referente à transmissão onerosa de imóveis, passou a constituir receita municipal, sendo que até à data integrava uma receita do Estado (Teixeira, 2014).

Com a terceira LFL, o lançamento de Derramas é conservado, no entanto, a título excepcional para o financiamento de investimentos urgentes ou no âmbito de contratos de reequilíbrio financeiro (Ramalho, 2017). Mais tarde, com o Decreto-Lei 37/93, de 13 de fevereiro ficou ainda estabelecida a possibilidade de os municípios lançarem Derramas até ao máximo de 10% da cobrança do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC), relativamente ao rendimento gerado na respetiva circunscrição territorial (Teixeira, 2014).

É pertinente evidenciar que a Lei n.º 1/87 e as respetivas modificações (Lei n.º 2/92, de 9 de março e decreto-lei n.º 37/93, de 13 de fevereiro) se destacaram pelas melhores condições no financiamento dos municípios portugueses (Zbyszewsky, 2006).

e) Quarta Lei das Finanças Locais, Lei n.º 42/98, de 6 de agosto

A Lei n.º 42/98, de 6 de agosto, a quarta Lei das Finanças Locais, surge com a finalidade de fortificar o sistema de financiamento dos municípios portugueses, assim como reforçar os mecanismos perequativos verticais e horizontais (Ramalho, 2017).

Em matéria de impostos locais, a Lei procedeu à substituição da Contribuição Predial Rústica e Urbana pela Contribuição Autárquica e revogou o Imposto para o Serviço de Incêndios, o Imposto de mais-valias, a Taxa municipal de transportes, e ainda a Taxa pela Primeira Venda de Pescado, pois para além de pouco significativa, favorecia somente os municípios do litoral (Mendes, 2008). Assim sendo, passam a constituir receita dos municípios portugueses a cobrança da Contribuição Autárquica, do Imposto Municipal sobre Veículos e do Imposto Municipal da SISA. A Assembleia Municipal pode, por proposta da Câmara Municipal, conceder isenções e benefícios fiscais dos impostos referidos, desde que constituam uma contrapartida de fixação de projetos de investimento de interesse para o desenvolvimento municipal (Teixeira, 2014).

A Lei n.º 42/98 conserva a derrama sobre a coleta do Imposto sobre os Rendimentos Coletivos, até ao máximo de 10%, que corresponde ao rendimento gerado na circunscrição territorial do município por sujeitos passivos que pratiquem uma atividade de natureza comercial, industrial ou agrícola (Teixeira, 2014). De facto, originou-se uma situação de dupla tributação sobre as empresas dado que o IRC contribui para o financiamento dos municípios (Zbyszewsky, 2006).

Desde a publicação da primeira Lei das Finanças Locais que o legislador tem vindo a aumentar as receitas próprias dos municípios portugueses, a fim de reforçar a autonomia financeira e reduzir a dependência da administração central dos mesmos. Com a quarta Lei, isto foi em larga medida alcançado, dada a diversificação de fontes de receita, que aumentou relativamente às leis anteriores (Zbyszewsky, 2006).

f) Quinta Lei das Finanças Locais, Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro

A Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, a quinta Lei das Finanças Locais emergiu num período em que o país se encontrava perante um contexto económico débil, com o pretexto de alterar o modelo de distribuição dos recursos públicos entre a administração central e a administração local. A nova LFL é mais rigorosa no que concerne ao endividamento e a questões contabilísticas, colmatando assim certas lacunas dos diplomas antecedentes (Teixeira, 2014).

No que respeita às competências dos municípios na cobrança de receita fiscal, a Lei outorgou duas novas designações de impostos locais, particularmente, o Imposto Municipal sobre Imóveis e o Imposto Municipal Sobre Transações Onerosas de Imóveis, que substituíram, respetivamente, a Contribuição Autárquica e o Imposto Sisa. Pretende-se salientar, que esta reforma, no que concerne à propriedade imobiliária, conferiu-lhe mais clareza e aproximação aos valores de mercado de modo a colmatar situações de injustiça, como por exemplo, disparidades de tributação sobre prédios vizinhos. Posteriormente, e no mesmo âmbito, a Lei n.º 22-A/2007, de 29 de junho, levou também a que o Imposto Municipal sobre Veículos fosse substituído pelo Imposto Único Automóvel (Ramalho, 2017).

Com a quinta LFL, 50% da receita proveniente do IMI de prédios rústicos passa a constituir receita das freguesias, sendo que com a anterior Lei cabia na totalidade aos municípios (Mendes, 2008). Ainda em matéria relativa a impostos locais, destacam-se alterações no regime da derrama, que passa a incidir sobre o lucro tributável gerado no território do município, até ao limite de 1,5%, ao contrário do que acontecia anteriormente, que incidia sobre a cobrança dos rendimentos das pessoas coletivas (Ramalho, 2017).

A grande novidade consubstanciada pela Lei n.º 2/2007, trata-se do direito dos municípios portugueses, anualmente, a uma participação variável entre 0 e 5% do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares, gerada pelos sujeitos passivos residentes no respetivo território municipal. Esta participação em benefício dos municípios, pode-se traduzir na concessão

de um benefício fiscal, admitindo que o município abdica dela (Teixeira, 2014). Dito por outras palavras, caso os municípios determinem uma taxa inferior a 5%, o produto da diferença da taxa e da cobrança líquida é considerado como dedução à cobrança do IRS em favor do sujeito passivo (Rocha e Pinto, 2014). Deste modo, é importante ressaltar que os municípios portugueses passam a ter a possibilidade de cobrar os impostos municipais e conceder benefícios fiscais de forma mais geral, e não somente em casos da fixação de grandes projetos de interesse para a economia nacional, tal como era previsto anteriormente (Mendes, 2008).

O quinto diploma legal, no que concerne aos princípios orientadores do financiamento das Autarquias Locais portuguesas, revela-se até ao momento, o mais detalhado, particularmente, pela introdução de novos e rigorosos princípios e regras orçamentais (Ramalho, 2017). Neste âmbito, a Lei estabeleceu limites ao endividamento municipal mais explícitos, sendo que a sua transgressão implica uma diminuição no montante das transferências orçamentais. Importa ainda ressaltar o princípio da participação das autarquias nos recursos públicos que visa o alcance de um equilíbrio financeiro vertical, isto é, ajustar os recursos públicos aos diferentes níveis de administração de acordo com as respetivas competências e atribuições, e um equilíbrio financeiro horizontal, a fim de corrigir as assimetrias entre municípios e freguesias do mesmo nível. E o princípio da cooperação técnica e financeira que traduz a ideia de que, salvo raras exceções, não são permitidos às autarquias locais, subsídios ou participações financeiras, quer sejam provenientes do Estado, de institutos públicos ou de fundos autónomos (Teixeira, 2014).

A Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, no que concerne à sustentabilidade local, pretende capacitar as autarquias locais de financiamento para promover o desenvolvimento económico, a preservação do meio ambiente, o ordenamento do território e o bem-estar social. Esta finalidade é concretizada pela distinção dos municípios afetos à Rede Natura 2000 e Área Protegida, pela eliminação de dívidas contraídas no âmbito de atividades de reabilitação urbana dos limites de endividamento municipal, pela concessão de benefícios fiscais a contribuintes cuja atividade esteja enquadrada nos padrões de qualidade ambiental e urbanística e pela utilização de instrumentos tributários na promoção de finalidades sociais, urbanísticas e ambientais (Teixeira, 2014).

Quando às transferências do Estado para as autarquias locais, a quinta Lei, introduziu, mais uma vez, alterações nos critérios de repartição. Voltou-se à forma original, uma vez que o montante global a transferir, é repartido por dois fundos, o Fundo Geral Municipal e Fundo de Coesão Municipal, deixando de fora o Fundo de Base Municipal. A distribuição dos dois fundos pelos

municípios portugueses passou a ser concretizada com base em critérios fixos, fundamentados, essencialmente, no número de habitantes e no nível de capitação de impostos locais em cada município, em comparação com a respetiva média nacional, a fim de corrigir assimetrias regionais e alcançar uma mais justa e equilibrada repartição dos recursos públicos (Ramalho, 2017).

O quinto diploma, concebeu um novo fundo, o Fundo Social Municipal, representado por uma transferência do Orçamento de Estado, destinada a financiar despesas relativas a atribuições e competências sociais dos municípios, particularmente, nas áreas da educação, da saúde e da ação social. Este fundo concretiza o princípio da coerência, base do regime financeiro das autarquias locais (Teixeira, 2014).

Segundo a Lei em menção, o Fundo de Financiamento de Freguesias, passa a distinguir as freguesias por áreas predominantemente urbanas, mediantemente urbanas e predominantemente rurais, sendo estas últimas favorecidas. Fica também previsto um aumento de 10% da participação no Fundo de Financiamento de Freguesias (FFF), para as freguesias objeto de fusão, adiantando, o propósito de redução do número de freguesias, que se viria a concretizar com a Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro (Ramalho, 2017).

Dado o contexto da quinta LFL de estabilização das receitas locais, foi necessário fixar limites da participação da administração local nos impostos do Estado (Rocha e Pinto, 2014). No que diz respeito ao recurso ao crédito e ao endividamento municipal, o diploma legal em questão firmou novas normas para o cálculo dos seus limites, apresentou um novo conceito, o endividamento líquido e alterou a fórmula de cálculo do endividamento de empréstimos (Mendes, 2008). A Lei n.º 2/2007, contempla ainda o Fundo de Regularização Municipal, no âmbito do saneamento financeiro municipal, de modo a combater situações de desequilíbrio financeiro estrutural ou de rutura financeira dos municípios portugueses, de modo a reduzir as transferências dos municípios que infringem os limites de endividamento líquido (Ramalho, 2017). No que concerne a situações de calamidade pública, os municípios portugueses têm ainda a possibilidade de recorrer ao Fundo de Emergência Municipal para auxílio financeiro (Mendes, 2008).

g) Sexta Lei das Finanças Locais, Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro

A conjuntura económica deste período revelou-se marcadamente limitada pela soberania financeira do Estado português e pela opressão financeira das autarquias locais, num cenário de crise financeira internacional e das conseqüentes exigências intrínsecas ao Direito da União

Europeia. Tais circunstâncias colocam a estabilidade da construção europeia em risco, não sendo permitidos desvios, nomeadamente em termos de défice e de dívida pública. Assim sendo e com objetivo de preservar a estabilidade financeira da União Europeia foi aprovado um quadro jurídico de apoio aos Estados Membros em situação de desequilíbrio financeiro estrutural, abrangendo medidas de auxílio financeiro. No caso particular de Portugal, foi concebido um grupo executivo, a *Troika*, composto por representantes da Comissão Europeia, do Banco Central Europeu e do Fundo Monetário Internacional. Os dois pontos centrais do programa da *Troika* são a redução do défice público e a redução da despesa pública, em matéria de política financeira e finanças públicas. Relativamente à administração regional e local, um grande número de municípios e freguesias passam a integrar um plano de reestruturação (Rocha, 2011).

Depois de sete anos da introdução da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, Portugal continua perante uma grave crise económica, levando o Governo solicitar ajuda externa. Assim sendo, foi assinado o Programa de Assistência Económica e Financeira, no qual Portugal se comprometeu reformar a Lei n.º 2/2007. Esta reforma do diploma legal procurou ajustar as receitas autárquicas à drástica realidade, com uma maior exigência e transparência ao nível da prestação de contas, assim como assegurar a coordenação entre a administração central e as autarquias locais, de modo a alcançar um controlo orçamental e prever de situações de desequilíbrio financeiro. Posto isto, foi aprovada a sexta Lei de Finanças Locais, a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que entrou em vigor a 1 de janeiro de 2014, e determina o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Municipais. O diploma legal descreve uma diversidade de novos princípios que devem regular a atividade financeira da administração local. É explicitamente consagrado o princípio da legalidade, que traduz que a atividade financeira da administração local está sujeita à Constituição da República Portuguesa, à Lei e ao Direito da União Europeia. É nula qualquer decisão das autarquias locais do exercício de poderes tributários ou lançamento de taxas não previstas na Lei (Teixeira, 2014).

A sexta e atual Lei das Finanças Locais pretende a estabilidade entre as relações verticais de governo, assim como tornar as receitas municipais mais transparentes e menos dependentes do mercado imobiliário. O objetivo era, no prazo de três anos, eliminar o Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis, aumentando a receita do Imposto Municipal sobre Imóveis. Com o Programa de Assistência Económica e Financeira, Portugal foi obrigado a proceder à avaliação geral dos prédios urbanos, anteriormente prevista, mas não efetuada. O previsto

aumento do IMI resulta da referida avaliação, que decorreu no ano de 2012 e princípios de 2013. Contudo, o governo antecipou uma cláusula de salvaguarda para os anos de 2012 e 2013, para que o imposto não fosse liquidado em 2013 e 2014, uma vez que a economia das famílias portuguesas se encontrava frágil com os efeitos económicos da crise (Teixeira, Rocha e Miranda, 2015).

No que concerne aos poderes tributários dos municípios portugueses, a Lei estabelece a possibilidade de os municípios cobrarem e liquidarem impostos e outros tributos a cuja receita tenham direito, e ainda, conceder isenções e benefícios fiscais (artigo n.º 15 da Lei n.º 73/2013). Constituem receitas dos municípios portugueses, o produto da cobrança de um conjunto de impostos municipais, tais como, o IMI, o produto da cobrança de derramas (até 1,5% sobre o lucro tributável sujeito e não isento do imposto sobre o rendimento de pessoas coletivas) e uma parte do produto do imposto único de circulação (artigo n.º 14 da Lei n.º 73/2013). Os municípios participam, ainda, até ao limite de 5% no Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRS) dos sujeitos passivos com residência fiscal na respetiva área municipal (artigo n.º 26 da Lei n.º 73/2013). Com sexta LFL, as freguesias passam a beneficiar da totalidade do produto das receitas provenientes da cobrança do IMI dos prédios rústicos e de 1% do IMI dos prédios urbanos (Teixeira, 2014).

No que toca às transferências dos recursos públicos da administração central para as Autarquias Locais, são conservadas as subvenções anteriormente consagradas, o FEF, do qual fazem parte o Fundo Geral Municipal e o Fundo de Coesão Municipal, e o Fundo Social Municipal. Convém ainda destacar a redução significativa ao nível do FEF, assim como ao nível do FFF (Teixeira, 2014)

A Lei n.º 73/2013, criou o Fundo de Apoio Municipal (FAM), com a finalidade de auxiliar os municípios que se encontrem em situação de endividamento (artigo n.º 63 da Lei n.º 73/2013). As fontes de financiamento deste fundo incluem, forçosamente, a participação do Estado e de todos os municípios. Ora, esta norma do FAM vem afetar a autonomia na administração das receitas dos municípios, uma vez que são reduzidas as receitas de determinados municípios para serem afetadas a outros. Saliente-se que o mecanismo em questão obriga os municípios cumpridores a solucionar problemas de endividamentos de outros que podem resultar de uma má gestão financeira (Teixeira, Rocha e Miranda, 2015).

Tal como referido anteriormente, a Lei n.º 73/2013 foi aprovada num período em que Portugal enfrentava uma grave crise económica, tendo sido alvo de diversas críticas, sendo considerada um limite ao poder local (Teixeira, 2014).

Em matéria de endividamento municipal, o diploma legal em menção introduziu algumas modificações, contudo mantém-se a intenção de precaver situações de desequilíbrio financeiro e estabelecer mecanismos modernos de recuperação financeira. Sendo assim, foi concebido o sistema de alerta precoce de desvios para detetar situações de desvio na gestão orçamental dos municípios, permitindo fortalecer a monitorização da gestão pelos próprios e evitar situações de desequilíbrio financeiro. Em circunstâncias em que os municípios transgridam o limite da dívida, a sexta LFL estabelece a adoção de mecanismos de recuperação financeira, como por exemplo, um conjunto de regras de ajustamento. No sentido de assegurar a sustentabilidade das finanças públicas ficou estabelecido um novo calendário para a elaboração de orçamentos municipais e foi concretizado o Conselho de Coordenação Financeira, a fim de implementar uma verdadeira coordenação entre as Finanças Locais e as Finanças do Estado. O perímetro das entidades suscetíveis de relevarem para os limites de endividamento municipal foi ampliado. Assim sendo, as contas das entidades intermunicipais, das entidades associativas municipais e de outras entidades sobre as quais os municípios detenham poderes de controlo passam a integrar o perímetro de consolidação das contas dos municípios (Teixeira, Rocha e Miranda, 2015).

h) Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto

Em 2018, entrou em vigor a Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, introduzindo algumas alterações à sexta Lei das Finanças Locais, a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro. No que concerne às isenções e benefícios sociais, a Lei n.º 51/2018 prevê o regulamento das mesmas a aprovar pela assembleia municipal tenha em consideração a tutela de interesses públicos relevantes, com impacto na economia local ou regional (artigo n.º 16 da Lei n.º 51/2018).

Relativamente à repartição dos recursos públicos entre a administração central e os municípios, a fórmula de cálculo do FEF ligeiramente alterada. É retirada a dedução do montante afeto ao do Índice Sintético de Desenvolvimento Social, passando o FEF a corresponder 19,5% da média aritmética simples da receita proveniente do IRS, IRC e IVA. Outra alteração relevante trata-se de uma participação dos municípios de 7,5% da receita do IVA cobrado nos setores do alojamento, restauração, comunicações, eletricidade, água e gás. Esta participação é distribuída

aos municípios proporcionalmente, definida por referência ao IVA liquidado na respetiva divisão territorial relativamente às atividades económicas mencionadas (artigo n.º 25 da Lei n.º 51/2018). Tal como referido na fórmula de cálculo do FEF, também no que concerne à participação variável no IRS, foi retirada a dedução do montante afeto ao do Índice Sintético de Desenvolvimento Social (artigo n.º 26 da Lei n.º 51/2018).

No que concerne às freguesias, concretizou-se um aumento da participação no FFF, correspondendo a 2,5% da média aritmética simples da receita do IRS, IRC e do IVA (artigo n.º 36 da Lei n.º 51/2018).

3.2. Enquadramento Financeiro dos Municípios Portugueses

Em Portugal, os governos locais são eleitos de forma democrática, portanto, são descentralizados politicamente. Isto pode justificar-se pela existência de sistemas de governação vertical, que implicam um certo grau de descentralização. Ora, estes sistemas assentam nas transferências da administração central para as autarquias locais. O atual sistema de transferências é resultado da evolução das Leis das Finanças Locais, durante o período democrático (Camões, 2006).

A gestão económico-financeira dos municípios portugueses é enquadrada no princípio da autonomia das autarquias locais, consagrado na Constituição da República Portuguesa (CRP), que traduz a existência de património e finanças próprias, assim como de um poder regulamentar no que diz respeito às questões tributárias (Zbyszewski, 2006). A autonomia local compreende a autonomia administrativa, que expressa o poder das autarquias locais de executar atos administrativos e conceber efeitos jurídicos autónomos e imediatos; a autonomia regulamentar, que exprime o âmbito de ação das autarquias tendo em conta os limites legais; e ainda a autonomia financeira, que traduz a existência de património e finanças próprios, bem como poderes tributários e receitas próprias. O princípio de autonomia local pressupõe, então que as autarquias sejam providas de financiamento para o cumprimento das competências e atribuições legalmente atribuídas, de modo a colmatar a dependência da administração central. A CRP contempla ainda a existência do princípio da descentralização democrática da administração pública e o princípio da subsidiariedade. O primeiro é reconhecido através da permutação de competências vertical da administração central para as autarquias locais, tendo como finalidade

densificar a coesão nacional e a solidariedade inter-regional, assim como fomentar uma gestão pública eficiente. O segundo expressa que a administração central deve concretizar somente as tarefas públicas que as autarquias locais não sejam capazes de executar eficazmente (Teixeira, 2014).

Tendo por base a Lei das Finanças Locais, os municípios portugueses têm a possibilidade de liquidar e cobrar os impostos e outras tributações a que tenham direito, assim como a cobrança coerciva (Coimbra, Costa e Carvalho, 2011). Portugal tem, incluindo os arquipélagos dos Açores e da Madeira, 308 municípios, distintos relativamente à sua base fiscal. A receita fiscal dos municípios portugueses representa aproximadamente um terço da receita total. Em muitos municípios, a receita fiscal representa menos de 20% da receita total (Coimbra, Costa e Carvalho, 2011). Posto isto, e tal como referido anteriormente, estas receitas não são suficientes para assegurar a totalidade das funções dos municípios, pelo que uma parte significativa depende das transferências da administração central. A diferença de potencial fiscal entre os municípios é fixada com base na ponderação das transferências da administração central, de modo a garantir a uniformidade na provisão de bens e serviços públicos. A fixação de uma base de impostos deve assentar nas competências municipais e nos serviços mínimos a prestar aos cidadãos de um dado município. Contudo, cada município detém o poder para elevar o nível de provisão acima do valor base. Para Valente (2000), existem duas formas de medir a capacidade fiscal dos municípios. Na primeira, determina-se o valor médio per capita do imposto cobrado a nível nacional, e aplica-se esse valor per capita à população do município. Na segunda forma, determina-se a taxa média do imposto a nível nacional e aplica-se essa taxa à base fiscal do imposto em cada município (citado em Zbyszewski, 2006).

A Constituição da República Portuguesa de 1976 concede às autarquias locais, poderes tributários, que se consubstanciam na Lei das Finanças Locais. Como já referido, a atual LFL, a Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro de 2013, determina o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais e outorga poderes tributários aos municípios portugueses, previstos em legislação tributária. Estes revelam-se na possibilidade dos municípios definirem, aumentarem e diminuírem taxas ou interferirem na concessão de benefícios e isenções fiscais (Teixeira, Rocha e Miranda, 2015). O poder tributário trata-se de um poder soberano da competência da Assembleia da República, podendo criar, modificar ou extinguir impostos respeitando os limites da CRP. Pode ainda ser de competência regional ou local, nos termos da

Constituição e da lei. O poder tributário regional ou local é considerado um poder de segundo grau, uma vez que é concretizado através de leis primárias, sendo elas a lei regional e regulamentos, respetivamente. Através da criação e adaptação de impostos, dos direitos de coleta e dos poderes administrativos da aplicação da lei fiscal afirma-se a participação das regiões autónomas e das autarquias locais nos poderes tributários da administração central. O poder tributário de conceber ou adaptar os tributos públicos por parte das autarquias locais, assim como o direito à receita dos mesmos está consubstanciado nas LFL, particularmente na atual Lei, Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro. Assim sendo, a Lei consagra o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais relativamente a impostos e outros tributos a cuja receita tenham direito. Ainda no que concerne aos poderes tributários, os municípios têm a possibilidade de cobrar impostos e outros tributos a cuja receita tenham direito, assim como de conceder isenções e benefícios fiscais. Os municípios são dotados de poderes no que concerne à definição da taxa do IMI e à sua receita; ao produto do IUC; à definição da taxa da derrama e o direito à sua receita; à diminuição do IRS; e por fim, a encargos de mais-valias. Relativamente ao poder tributário das freguesias, trata-se de um poder bastante restrito. Têm apenas a possibilidade de criar taxas, nos termos do Regime Geral das Taxas da Autarquias Locais. Apesar das freguesias deterem o direito ao produto da receita do IMI sobre os prédios rústicos, assim como uma participação da receita do IMI sobre prédios urbanos, não se verifica a existência de poderes tributários, visto que a taxa é fixada pelo respetivo município (Teixeira, 2014).

Nos termos da Lei das Finanças Locais, constituem receitas municipais os impostos municipais, a derrama sobre os lucros de sujeitos coletivos, as taxas decorrentes da concessão de licenças e da prestação de serviços, os encargos de mais-valias, as multas e as coimas, o produto de bens próprios, a participação no produto de outras entidades das quais os municípios pertençam, as heranças ou doações em benefício do município, o lucro da alienação de bens próprios, o produto dos empréstimos, e ainda, o produto da participação no Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares, no Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas e no Imposto sobre o Valor Acrescentado. Em concordância com a categorização económica, a estrutura das receitas municipais é dividida em receitas correntes e em receitas de capital. A primeira trata-se de receitas que se atualizam a cada período financeiro, aumentam o ativo financeiro ou reduzem o património não duradouro das autarquias locais. As segundas aumentam

tanto o ativo como o passivo financeiro ou diminuem o património duradouro (Almeida e Alpendre, 2012).

O Imposto Municipal sobre Imóveis, o Imposto Municipal sobre as Transações de Imóveis, o Imposto Único de Circulação) e o Imposto Municipal sobre Negócios (DERRAMA) são impostos diretos. As receitas resultantes da concessão de licenças e outros serviços prestados pelos municípios nas mais diversas áreas de atuação, como “mercados e feiras, loteamentos e obras, ocupação da via pública, publicidade, saneamento, caça, uso e porte de arma, entre outras” são impostos indiretos e taxas (Coimbra, Costa e Carvalho, 2011). É importante salientar que a receita fiscal dos impostos diretos reverte na totalidade para os municípios, à exceção do IMI, em que a receita do imposto da propriedade rural reverte em apenas 50% para os municípios (Costa e Carvalho, 2013). No entanto, é preciso enfatizar que os municípios não têm liberdade para fixar as taxas dos impostos diretos, uma vez que são limitados pela Lei das Finanças Públicas. Para além da cobrança dos impostos acima referidos, a atual Lei das Finanças Locais atribui aos municípios, a possibilidade de uma participação variável no IRS, parcial ou totalmente, até ao limite de 5%, em benefício dos contribuintes com residência fiscal na circunscrição municipal. Apesar do IRS não se tratar de um imposto local, a sua receita reverte, em parte, a favor dos municípios portugueses. Os municípios têm um poder cada vez mais interventivo, em termos tributários, visto que o seu regime financeiro, para além de respeitar as atribuições e competências que lhe estão conferidas, tem também como objetivo assegurar o financiamento de novas atribuições e competências (Coimbra, Costa e Carvalho, 2011).

3.3. Definição das Taxas de Impostos Municipais

Os impostos municipais representam uma importante fonte de financiamento municipal, porém variam de município para município. Um dos motivos para esta discrepância reside na definição das taxas de impostos por parte dos municípios. Se por um lado, os municípios têm elevados poderes tributários e dependem cada vez menos da administração central, por outro, a definição de taxas de impostos tem consequências quer ao nível do financiamento da despesa pública, quer ao nível das escolhas dos cidadãos/eleitores (Coimbra, Costa e Carvalho, 2011).

Os tributos são considerados uma receita pública cobrada pelo Estado ou por outras entidades públicas, legalmente portadoras do direito de requerer a execução das obrigações tributárias a uma entidade singular ou coletiva, património ou organização vinculada à liquidação

do tributo. Os tributos apresentam uma índole obrigatória e patrimonial, não tendo qualquer poder punitivo. São motivados pela existência de um facto tributário, isto é, sempre que se confirme um evento prenunciado na norma de incidência objetiva em relação a um sujeito incluído no âmbito da incidência subjetiva, formando-se deste modo, a relação jurídica tributária (Oliveira, 2011). A tributação visa a satisfação das carências financeiras do Estado e de outros entes públicos, bem como a promoção da justiça social, da igualdade de oportunidades e da correção de assimetrias na distribuição de riquezas (Teixeira, 2014). A Lei Geral Tributária expõe uma categorização do tributo esclarecendo que os tributos compreendem os impostos aduaneiros e especiais e outras espécies tributárias estabelecidas por lei, particularmente, as taxas e as contribuições financeiras em benefício de entes públicos. Dito isto, na ordem dos tributos assinalam-se três géneros de considerações: o imposto, a taxa e as contribuições especiais (Oliveira, 2011).

A criação de impostos está sujeita à regra da reserva da lei, que determina a sua incidência, a sua taxa, e os respetivos benefícios fiscais assim como as garantias dos contribuintes (Teixeira, 2014). O imposto trata-se de uma contribuição pecuniária, unilateral, definitiva e coerciva, imposta por uma entidade pública, legalmente dotada do direito de requerer a execução de obrigações tributárias a uma entidade singular ou coletiva, património ou organização obrigado à liquidação do imposto (Oliveira, 2011). Casalta Nabais (2007) desagrupa a noção de imposto em três componentes, um elemento objetivo, um elemento subjetivo e um elemento teleológico. O elemento objetivo traduz a ideia de que o imposto se trata de uma contribuição pecuniária unilateral, expressa em dinheiro, determinada por lei, não correspondendo a qualquer reembolso em benefício do contribuinte. O elemento subjetivo expõe que o imposto se trata de uma prestação obrigatória por parte de sujeitos individuais ou coletivos com capacidade contributiva em benefício de entidades públicas. E por fim, o elemento teleológico explica que o imposto é requerido por entidades públicas no âmbito do exercício das suas funções, não tendo uma índole sancionatória (citado em Teixeira, 2014).

Analogamente aos impostos, as taxas não se encontram submetidas ao princípio da legalidade fiscal. Embora, a criação do seu regime geral esteja sujeita a este princípio. As taxas, contribuições pecuniárias, coativas e não punitivas, são criadas através de Decretos-Lei ou de regulamentos, e visam a cobertura de despesas das entidades públicas. São estipuladas com base na prestação efetiva de um serviço público, na utilização de um bem de domínio público, ou na remoção de um obstáculo jurídico à conduta de sujeitos particulares (Teixeira, 2014). As taxas

apresentam uma índole bilateral na medida em que existem imposições associadas por um vínculo de reciprocidade, isto é, o montante da taxa encontra-se estritamente relacionado com o serviço público prestado pelo Estado ou por outras entidades públicas, justificando o seu pagamento. Apresentam uma incidência objetiva e subjetiva, estando desse modo, certificada a cobrança em favor obtido pelo sujeito passivo (Oliveira, 2011). Enquanto que as taxas são um meio de financiamento de serviços públicos que concedem benefícios particulares por parte de quem as utiliza, os impostos pretendem o financiamento dos serviços públicos de modo a facultar benefícios à sociedade em geral (Teixeira, 2014).

a) Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI)

O Imposto Municipal sobre Imóveis é um imposto sobre o património. Trata-se de uma receita municipal que incide sobre o valor patrimonial tributável dos imóveis (prédios rústicos e prédios urbanos), localizados em território português (artigo n.º 1 do Código do IMI). O Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, consagra um sistema de avaliação objetivo e baseado no valor de mercado. O valor patrimonial está estritamente relacionado com o valor da transação de cada imóvel, tendo por base as condições de mercado e o modo como este revela as particularidades do prédio e a sua circunstância. O novo método de avaliação pretende criar um sistema de fixação do valor patrimonial dos imóveis, atualizar os seus valores, bem como distribuir a tributação da propriedade imobiliária mais equitativamente (Teixeira, Rocha e Miranda, 2015).

Para efeitos do CIMI, um prédio é uma porção de território que compreendem águas, plantações, edifícios e construções de qualquer natureza nele integrado, continuamente, que corresponde ao património de uma pessoa singular ou uma pessoa coletiva e que possua valor económico, relativamente ao território onde estão implementados. Ainda nestas circunstâncias, um prédio pode ser dotado de autonomia económica relativamente à fração territorial na qual se encontra inserido. São igualmente considerados como prédios os edifícios ou construções móveis por natureza, quando destinados a fins não transitórios (artigo n.º 2 do Código do IMI). Importa ainda proceder a uma breve distinção entre prédios rústicos e prédios urbanos. Assim sendo, trata-se de prédios rústicos, os terrenos situados fora das mediações urbanas, objeto de utilização produtora de rendimentos agrícolas e silvícolas ou complementados por construções de índole acessória de valor reduzido. Em equivalentes circunstâncias, são prédios rústicos as águas e plantações dotadas de autonomia económica relativamente ao território onde se encontram (artigo

n.º 3 do Código do IMI). Já os prédios urbanos, são todos aqueles não classificados como prédios rústicos (artigo n.º 4 do Código do IMI).

O IMI sobre os prédios rústicos é liquidado com a taxa anual de 0,8% do valor patrimonial tributário dos imóveis. O produto da receita do IMI sobre os prédios rústicos reverte, exclusivamente, para as respetivas freguesias (artigo n.º 23 da Lei n.º 73/2013). Já o IMI sobre os prédios urbanos é liquidado com a taxa anual entre 0,3 e 0,45%. Neste caso, os municípios definem, mediante parecer da Assembleia Municipal, a taxa a aplicar, sendo que, podem ser elevadas pelas freguesias, anualmente, ao triplo, nos casos de prédios urbanos em ruínas ou desocupados, há mais de um ano (artigo n.º 112 do Código do IMI).

Mediante parecer da Assembleia Municipal, os municípios portugueses têm a possibilidade de aumentar ou diminuir a taxa do IMI até 30% em territórios onde decorram operações de reabilitação urbana ou combate à desertificação; reduzir até 20% em prédios arrendados; aumentar até 30% em prédios deteriorados; aumentar até 50% em prédios rústicos com áreas florestais em circunstância de abandono, não podendo resultar deste aumento uma cobrança de taxa de imposto inferior a 20€ por cada prédio incluído; e por fim, reduzir até 50% em prédios de interesse público, de valor municipal ou património cultural. Uma vez que é da competência das Assembleias Municipais a definição das taxas de impostos entre os intervalos de 0,3% a 0,45%, um proprietário de um prédio situado num dado concelho pode pagar mais ou menos taxa de imposto comparativamente a outro proprietário de um prédio em outro conselho, tendo ambos os prédios o mesmo valor patrimonial tributário (Teixeira, Rocha e Miranda, 2015).

O poder tributário dos municípios pode ser igualmente expresso relativamente à concessão de isenções de IMI, tendo por base o reconhecimento pela Assembleia Municipal do proveito pertinente do investimento para a região. Assim sendo, ficam isentos de IMI, os prédios onde se localizam as coletividades de cultura e recreio, as organizações não governamentais e outras associações não lucrativas com utilidade pública; os prédios urbanos objeto de reabilitação urbanística, por um período de 2 anos; os prédios urbanos destinados unicamente a parques de estacionamento subterrâneos públicos, por um período de 25 anos; os prédios situados em áreas de localização empresarial, construídos ou adquiridos pelas sociedades gestoras concernentes ou empresas nelas acomodadas, por um período de 10 anos; os prédios pertencentes a sujeitos passivos de IRC, que nos exercícios entre 2014 e 2020 executaram investimentos significantes,

por um período de 10 anos; os prédios urbanos objeto de obras de reabilitação, por um período de 5 anos. No que concerne às freguesias, estas não têm nenhum poder tributário relativamente ao IMI. No entanto, têm direito ao produto da receita do imposto sobre os prédios rústicos e a uma participação de 1% da receita sobre prédios urbanos, cabendo aos municípios, definir a relativa taxa (Teixeira, Rocha e Miranda, 2015).

b) Imposto Municipal sobre Transações Onerosas de Imóveis (IMT)

O Imposto Municipal sobre Transações Onerosas de Imóveis substituiu o Imposto Municipal SISA, que vigorava no ordenamento jurídico português desde 1 de janeiro de 1959. Fundamentalmente, o IMT preservou a estrutura original da SISA, no entanto, ampliou a base de incidência do imposto a fim de combater fraudes fiscais (Teixeira, 2014). O IMT incide sobre as transmissões, a título oneroso, do direito de propriedade (ou parte dele), sobre os imóveis situados em território nacional (artigo n.º 2 do Código do IMT). O IMT recai sobre o valor constante do ato ou do contrato ou ainda sobre o valor patrimonial tributário, segundo o que for maior (artigo n.º 12 do Código do IMT). São sujeitos ao pagamento do imposto, as pessoas singulares ou coletivas para quem se transmitem os bens (artigo n.º 4 do Código do IMT). A receita deste imposto reverte na totalidade para os municípios portugueses, contudo, as taxas do imposto não são definidas por estes, variam consoante o tipo e o destino do prédio em questão (Teixeira, 2014). No que concerne a este imposto, os poderes tributários dos municípios são significativamente reduzidos. Os municípios pronunciam-se unicamente em questões relacionadas com isenções fiscais no âmbito de investimentos pertinentes para os mesmos e na emissão de pareceres vinculativos (Teixeira, Rocha e Miranda, 2015).

A Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro não contempla o IMT como receita municipal, pois estava prevista a sua redução entre 2016 e 2017, e posteriormente a sua eliminação em 2018 (artigo n.º 81 da Lei n.º 73/2013). No entanto, em 2018 deu-se uma alteração à Lei das Finanças Locais, Lei n.º 51/2018 de 16 de agosto, que adicionou novamente o produto da cobrança do IMT às receitas municipais (artigo n.º 14 da Lei n.º 51/2018).

c) Imposto Municipal sobre Negócios (DERRAMA)

O Imposto Municipal sobre Negócios (Derrama) é um imposto municipal estritamente relacionado com o Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas, uma vez que a taxa a liquidar é calculada com base neste (Teixeira, Rocha e Miranda, 2015). A Derrama incide sobre o

lucro tributável sujeito e não isento de IRC. Portanto, trata-se de um imposto sobre o lucro de atividades comerciais, industriais ou agrícolas. Os municípios têm a possibilidade de definir a taxa da Derrama, até ao máximo de 1,5%, sobre o lucro tributável sujeito e não isento de imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (artigo n.º 18 da Lei n.º 73/2013).

Previamente à entrada em vigor da Quinta LFL, a Lei 2/2007, de 15 de janeiro, a Derrama tratava-se de um imposto complementar visto que incidia sobre a cobrança do IRC, apresentava uma índole extraordinária dado que só poderia ser lançada com base no reforço da capacidade financeira ou no âmbito da celebração de contratos de reequilíbrio financeiro, e suplementar, pois, presumia a cobrança de IRC. Com a publicação da enunciada Lei, a Derrama foi considerada um imposto autónomo do IRC, uma vez que a lei estabelece somente elementos que a estruturam, como é o caso do sujeito ativo e das margens das taxas, cabendo às autarquias locais a tributação e o estabelecimento preciso das taxas. A Lei em menção, modificou também a fórmula de cálculo da Derrama, passando os municípios a ter a possibilidade de lançar uma taxa até ao limite máximo de 1,5% sobre o lucro tributável sujeito e não isento de IRC. Contudo, em situações em que o volume de negócios de um sujeito passivo decorra, em mais de 50%, da exploração de recursos naturais, os municípios têm a possibilidade, excecionalmente, de propor a definição de um critério de distribuição da Derrama. A Assembleia Municipal pode determinar lançar uma taxa reduzida para os sujeitos passivos que, no ano precedente, não tenham alcançado um volume de negócios superior a 150.000,00 €. No entanto, esta alteração foi alvo de diversas críticas, tendo inclusive sido posta em causa a sua constitucionalidade. Todavia, o Tribunal Constitucional manifestou-se, não considerando a norma inconstitucional (Teixeira, Rocha e Miranda, 2015).

d) Imposto Único de Circulação (IUC)

O Imposto Único de Circulação entrou em vigor no ordenamento jurídico português a 1 de julho de 2007, tendo substituído o Imposto Municipal sobre Veículos. O Código do IUC demonstra uma grande preocupação com a questão ambiental, resultado dos acordos adotados pela União Europeia, no âmbito do Protocolo de Quioto, tendo em atenção a emissão de CO₂, penalizando os veículos com maior cilindrada (Teixeira, Rocha e Miranda, 2015).

O IUC incide os veículos de passageiros, de mercadorias e mistos, motociclos, ciclomotores, triciclos e quadriciclos, embarcações de recreio e aeronaves de uso particular, registados ou matriculados em Portugal, distribuídos por categorias de A a G (artigo n.º 2 do Código do IUC).

Sendo os sujeitos passivos deste imposto, os proprietários dos veículos mencionados, sejam pessoas singulares ou coletivas, de direito público ou privado (artigo n.º 3 do Código do IUC). Trata-se de um imposto sazonal, de periodicidade anual, sendo obrigatório até ao cancelamento da matrícula, nos termos da lei. Cabe ao município, a receita do IUC no qual o sujeito passivo tem o seu domicílio fiscal. Os municípios portugueses têm direito à totalidade da receita do IUC sobre os veículos de categoria A, E, F e G, e a 70% do integrante respeitante à cilindrada sobre os veículos da categoria B. No caso dos veículos de aluguer de longa duração ou operacional, a receita é afeta ao município de residência do utilizador dos mesmos. Caso não seja possível aferir o município de domicílio fiscal do usuário do veículo, a receita gerada é distribuída equitativamente pelos municípios na mesma proporção da distribuição da receita total (Teixeira, Rocha e Miranda, 2015).

e) Participação Variável no Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRS)

A participação dos municípios no Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, foi aprovada pela quinta Lei das Finanças Locais, a Lei n.º 2/2007 de 15 de janeiro, com os propósitos de promover a autonomia financeira local, aumentar as receitas próprias dos municípios, fomentar a concorrência fiscal intermunicipal, assim como responsabilizar os eleitos locais pelas suas decisões (Teixeira, 2014). Corresponde, por imposição legal, a um valor variável entre 0% a 5% do IRS dos sujeitos passivos com residência fiscal na respetiva divisão territorial. No entanto, os municípios podem prescindir, parcial ou totalmente dessa receita. Os municípios portugueses estabelecem a taxa do IRS, como componente da sua participação nos impostos do Estado (Coimbra, Costa e Carvalho, 2011). Apesar desta participação não ser considerada um imposto local, constitui uma demonstração dos poderes tributários dos municípios, nomeadamente, devido à possibilidade de redução do montante pago em IRS pelos municípios (artigo n.º 22 da Lei n.º 73/2013). Por outras palavras, os municípios portugueses têm a possibilidade de determinar a percentagem pretendida, sendo que no caso da percentagem ser inferior a 5%, o produto da diferença entre as taxas e a cobrança líquida trata-se de uma dedução à coleta do IRS em benefício do sujeito passivo (Teixeira, Rocha e Miranda, 2015).

4. ABORDAGEM METODOLÓGICA

4.1. Hipóteses de Trabalho

No capítulo II, a revisão da literatura, foram explorados vários estudos no que concerne aos efeitos dos impostos sobre as empresas (Edmiston e Turnbull, 2003; Carlsen et al., 2005), aos efeitos dos impostos sobre as decisões dos cidadãos (Binet, 2003; John Arthur Spry, 2005; Gérard et al. 2009), assim como estudos que versam sobre a *yardstick competition* (Kangashaeju et al., 2006; Bosch e Solé-Ollé, 2007; Fiva e Ratso 2007; Revelli e Tovmo, 2007; Geys e Revelli, 2009; Caldeira, 2010; Padovano e Petracca, 2014; Coimbra, Costa e Carvalho, 2011; Costa, Carvalho e Coimbra, 2011; Costa e Carvalho, 2013).

No capítulo III, procedemos a uma breve contextualização das sucessivas alterações às Leis das Finanças Locais, ao longo das últimas décadas, que para além de reforçar o aspeto descentralizador, corroboraram os poderes tributários dos municípios a dois níveis, quer ao nível de decisão quanto à definição das taxas de impostos, quer ao nível da possibilidade de conceder benefícios e isenções fiscais. Os impostos locais são considerados uma importante fonte de receita para os municípios portugueses. No entanto, variam de município para município, por decisão política do executivo local (Coimbra, Costa e Carvalho, 2011). Assim sendo, com esta investigação pretendemos acrescentar conhecimento sobre a competição fiscal entre os municípios portugueses, mais particularmente, explorar a possível influência dos fatores económicos e sociodemográficos dos municípios portugueses na fixação das taxas de imposto por parte dos mesmos, assim como perceber se a fixação das taxas de impostos em determinados municípios irá influenciar os municípios vizinhos.

A presente dissertação tem como propósito responder às seguintes questões de partida: “os fatores económicos influenciam a fixação das taxas de imposto por parte dos municípios portugueses?”, “os fatores demográficos influenciam a fixação das taxas de imposto por parte dos municípios portugueses?” e “será possível perceber um efeito de imitação na fixação de taxas de imposto por parte dos municípios portugueses?”. Desta forma, com base na revisão de literatura e projetando a análise empírica, são deduzidas as seguintes hipóteses de trabalho:

H1: Municípios com menos transferências da Administração Central apresentam taxas de impostos locais mais elevadas.

Em Portugal, as receitas próprias dos municípios são insuficientes para assegurar a totalidade das funções dos mesmos e uma parte significativa dos municípios depende das transferências da administração central (Zbyszewski, 2006). Interessa, pois, analisar se os municípios com um menor volume de transferências da administração central aumentam as suas taxas de impostos locais.

Fiva e Ratso (2007), numa análise aos municípios noruegueses, defendem que as transferências da administração central para os municípios são utilizadas de modo a aumentar as despesas públicas e não por forma a reduzir os impostos locais. Note-se, que na Noruega o financiamento dos governos locais é altamente centralizado, tal como em Portugal.

Coimbra, Costa e Carvalho (2011) e Costa, Carvalho e Coimbra (2011) nos seus estudos sobre a concorrência fiscal entre os municípios portugueses verificam uma correlação negativa entre as transferências da administração central e a fixação das taxas de imposto. Evidenciam, ainda que as transferências da administração central são consideradas uma variável estatisticamente significativa para a definição das taxas de impostos locais por parte dos municípios portugueses.

Costa e Carvalho (2013) sublinham que os municípios com uma base orçamental mais reduzida e os municípios mais dependentes das transferências da administração central determinam as taxas do imposto municipal sobre a propriedade mais reduzidas, e vice-versa.

H2: Municípios com maior défice apresentam taxas de impostos locais mais elevadas.

Esta hipótese pressupõe que os municípios com maiores dificuldades do ponto de vista económico-financeiro, tendem a fixar taxas de impostos locais mais elevadas.

Binet (2003) num estudo sobre a competição fiscal entre os municípios franceses concluiu empiricamente que os governos locais envolvidos em competição fiscal detêm uma dívida *per capita* superior à média.

Costa e Carvalho (2013) fornecem resultados empíricos sobre o efeito de fatores económicos nas taxas de IMI. Avançam que os municípios com uma maior base orçamental determinam taxas do imposto sobre a propriedade mais reduzidas, assim sendo os municípios com um maior défice tendem a fixar taxas de imposto mais elevadas.

H3: Municípios com maior proporção de população jovem adotam taxas de impostos locais mais elevadas.

Geys e Revelli (2009) demonstram empiricamente que a densidade populacional e a composição demográfica dos municípios influenciam o *mix* de impostos locais, verificando um particular efeito positivo no imposto sobre a propriedade.

Costa e Carvalho (2013) no seu estudo sobre os municípios portugueses evidenciam que a população residente com idade menor ou igual a 14 anos é considerada uma variável estatisticamente significativa positiva para a determinação da taxa do imposto municipal sobre imóveis pelos municípios portugueses.

Ora, verifica-se uma forte influência das variáveis demográficas na fixação das taxas de imposto sobre a propriedade. Pretendemos testar a sua preponderância nas restantes taxas impostos já mencionadas.

H4: Os municípios portugueses revelam uma tendência de imitação das taxas de imposto locais fixadas pelos municípios vizinhos.

Com esta hipótese pretendemos demonstrar que os municípios portugueses têm em conta as taxas de impostos dos municípios vizinhos no momento em que determinam as suas taxas de impostos. Nos últimos anos tem-se verificado um aumento de estudos que demonstram evidências empíricas sobre a presença de interação estratégica intermunicipal no momento da determinação das taxas de impostos, em diversos países: Kangashaeju et al. (2006) sobre os municípios finlandeses, Bosch e Solé-Ollé (2007) sobre os municípios espanhóis, Fiva e Ratso (2007) e Revelli e Tovmo (2007) sobre os municípios noruegueses, Geys e Revelli (2009) sobre os municípios da região da Flandres na Bélgica, Caldeira (2010) sobre os municípios chineses e Padovano e Petracca (2014) sobre os municípios italianos.

Coimbra, Costa e Carvalho (2011) e Costa, Carvalho e Coimbra (2011) corroboram empiricamente a existência de competição fiscal entre os municípios portugueses, embora alguns resultados se afigurem pouco expressivos. Acrescentam que a concorrência intermunicipal varia de acordo com o imposto em análise. Os autores apresentam ainda resultados expressivos sobre a presença da *yardstick competition* ao nível dos municípios portugueses.

Costa e Carvalho (2013) centraram-se no estudo do Imposto Municipal sobre Imóveis, e fornecem provas empíricas que suportam a existência de interação estratégica entre os municípios portugueses na definição das taxas do IMI, assim como na existência de *yardstick competition*, embora os resultados empíricos sejam menos robustos comparativamente às expectativas teóricas.

4.2. Modelo Empírico

Esta secção pretende esclarecer o modelo a ser testado empiricamente, com a finalidade de compreender quais os principais fatores que influenciam a fixação das taxas de impostos nos municípios portugueses, assim como perceber se os municípios portugueses definem as suas taxas de imposto por imitação, relativamente às taxas praticadas por jurisdições vizinhas, isto é, corroborar a existência de competição fiscal entre os municípios portugueses. Para tal, consideramos fatores como as transferências da Administração Central, e as características económicas, sociodemográficas e políticas dos 278 municípios de Portugal Continental.

4.2.1. Análise dos dados

No âmbito de prosseguir com os objetivos desta investigação e de modo a testar as hipóteses acima mencionadas, optamos por analisar exclusivamente os 278 municípios de Portugal Continental, considerando que, somente deste modo, seria possível chegar a conclusões adequadas e viáveis sobre a fixação das taxas de impostos por parte dos municípios portugueses, particularmente no que diz respeito ao efeito de imitação das taxas dos municípios vizinhos. Partindo do pressuposto que é necessária a existência de contiguidade territorial para testar a possível existência de concorrência fiscal, não são considerados os municípios dos Arquipélagos da Madeira e dos Açores.

As taxas de impostos sobre as quais recaem a investigação são o IMI, a Derrama sobre o lucro tributável das empresas, a Derrama Reduzida e a parcela de IRS que pode ser cobrada pelos municípios. Ficam de fora o IMT e o IUC, porque apesar das suas receitas reverterem em favor dos municípios, as taxas de imposto não são definidas por estes, e variam consoante o tipo e o destino do prédio e consoante o custo ambiental e viário, respetivamente. O intervalo de tempo deste estudo é o período compreendido entre 2009 e 2019, inclusive.

A investigação envolve um estudo em painel, uma vez que combina a dimensão espacial e a dimensão temporal. Os 278 municípios de Portugal continental no período compreendido entre 2009 e 2019, relativamente ao IMI, a Derrama sobre o lucro tributável das empresas, a Derrama Reduzida e a parcela de IRS cobrada pelos municípios.

4.2.2. Especificação do Modelo

A taxa fixada pelos municípios, a variável dependente, é explicada por variáveis independentes como o Fundo de Equilíbrio Financeiro corrente, o Fundo de Equilíbrio Financeiro capital, o défice, a população, a população jovem (com menos de 14 anos), a população idosa (com mais de 65 anos), a cor política do partido que lidera o executivo autárquico e se o executivo se trata de um movimento independente.

O modelo é expresso matematicamente pela equação:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_i X_{it} + \varepsilon_{it}$$

Onde Y_{it} é a variável dependente: a taxa de imposto estabelecida pelo município i

A variável expõe as taxas de impostos estabelecidas pelo município i . Esta investigação considera o imposto sobre a propriedade (o Imposto Municipal sobre os Imóveis), os impostos sobre o lucro tributável das empresas (a Derrama e a Derrama Reduzida) e uma parcela sobre o imposto sobre os rendimentos individuais (o Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares).

O termo X_{it} representa a matriz das variáveis independentes onde:

- FEFcor – Fundo de Equilíbrio Financeiro Corrente:

O Fundo de Equilíbrio Financeiro trata-se de uma participação em receitas inscritas no Orçamento de Estado a que os municípios têm direito. A variável corresponde às transferências correntes previstas no Orçamento de Estado para o município i

- FEFcap – Fundo de Equilíbrio Financeiro Capital:

O Fundo de Equilíbrio Financeiro trata-se de uma participação em receitas inscritas no Orçamento de Estado a que os municípios têm direito. A variável corresponde às transferências capitais previstas no Orçamento de Estado para o município i .

- Défice:

Esta variável corresponde ao défice orçamental do município i . Calcula-se com base na diferença entre as receitas e as despesas dos municípios. Encontra-se expressa em logaritmo.

- Pop – População:

A variável corresponde à população residente no município i .

- Pop14 – População jovem, com menos de 14 anos:

A variável corresponde à população jovem, com idade inferior ou igual a 14 anos, residente no município i .

- Pop65 – População idosa, com mais de 65 anos:

A variável corresponde à população idosa, com idade superior ou igual a 65 anos, residente no município i .

As variáveis Esquerda e Independente são variáveis *dummy*, isto é, variáveis binárias (0 ou 1), utilizadas para representar uma variável com duas ou mais categorias.

- Esquerda – Ideologia política do partido governante

A variável corresponde à ideologia política que governa o município i . Sendo considerada uma variável *dummy* é codificada em 1 quando os municípios são governados por partidos centro esquerda e em 0 quando governados por outros partidos ou movimentos independentes.

- Independente – Se o executivo é um movimento independente

A variável corresponde ao executivo que governa o município i . Uma vez que se trata de uma variável *dummy* é codificada em 1 quando os municípios são governados por movimentos independentes e em 0 quando dirigidos por partidos políticos.

Os dados relativos às variáveis foram retirados do Instituto Nacional de Estatística (INE), particularmente do anuário de estatísticas regionais.

Análise da Competição Fiscal entre os Municípios Portugueses

Tabela 1 - Tabela Descritiva das Variáveis

Variáveis	Descrição da variável	Número de observações	Média	Desvio-padrão	Valor Máximo	Valor Mínimo
Variável Dependente Y_{it}						
IMI	Taxa de IMI estabelecida pelo município i	278	0,0035	0,0006	0,005	0,002
Derrama	Taxa da Derrama estabelecida pelos municípios	278	0,0091	0,0068	0,015	0
Derrama Reduzida	Taxa da Derrama estabelecida pelos municípios	278	0,0018	0,0036	0,014	0
IRS	Taxa da participação variável de IRS estabelecida pelos municípios	278	0,0346	0,0205	0,05	0
Variáveis Independentes X_{it}						
FEF_corr	Fundo de Equilíbrio Financeiro Corrente: transferências correntes previstas no Orçamento de Estado para o município i	278	4640,24	2387,38	18346	0
FEF_cap	Fundo de Equilíbrio Financeiro Capital: transferências capitais previstas no Orçamento de Estado para o município i	278	1432,63	1222,89	8928	0
Défice	Défice orçamental do município i	278	2580533,95	6077650,50	116845598,59	0
Pop	População: residente no município i	278	35666	57325	549998	1645
Pop_14	População jovem: com menos de 14 anos residente no município i	278	5130	8774	82758	155
Pop_65	População idosa: com mais de 65 anos residente no município i	278	7257	11956	143742	365
Esquerda (<i>dummy</i>)	Ideologia política do partido que governa o município i	278	_____	_____	_____	_____
Independente (<i>dummy</i>)	Executivo que governa o município i	278	_____	_____	_____	_____

4.2.3. Métodos de Estimação

Inicialmente optamos por utilizar um modelo de regressão linear com o método de estimação Ordinary Least Squares (OLS). O OLS é um método de estimação utilizado para estimar modelos de regressão linear, fácil de calcular, permitindo tratar e testar as diferentes variáveis. Contudo, a estimação por OLS não tem em conta a heterogeneidade existente e o modelo sofrerá de um erro de especificação e os enviesamentos serão grandes (Marques, 2000).

Posteriormente, empregamos um modelo de dados em painel com efeitos fixos. Das especificações dos modelos de dados em painel ressaltam duas, efeitos fixos e efeitos aleatórios. Optamos por utilizar a primeira porque consideramos ser mais apropriada, uma vez que se trata de observações dos municípios portugueses, para um conjunto de anos. Adicionalmente, usamos efeitos fixos, pelo facto de existirem variáveis não observáveis, que condicionam a tomada de decisão e são intrínsecas às características do decisor político. Ao contrário da estimação OLS, esta especificação passa a integrar as dimensões de espaço e tempo, utilizando efeitos fixos, isto é, o modelo é computado utilizando um vetor para capturar a heterogeneidade não observada de cada um dos municípios (Marques, 2000).

Por fim, complementamos a análise com os Modelos Espaciais Autorregressivos, o Modelo Espacial Autorregressivo (SAR) e o Modelo de Erro Espacial (SEM), dado que consideramos extremamente importante a estatística espacial para analisar as informações geográficas que pretendemos, através de matrizes de contiguidade (ou de vizinhança) fornecidas por estes modelos. Os dados recolhidos de entidades geograficamente próximas não são autónomos; pelo contrário, estão correlacionados espacialmente, isto é, as observações de entidades mais próximas são mais idênticas do que as de outras entidades. Assim sendo, os modelos teóricos mais adequados para estudar a correlação espacial são os modelos *spatial panel-data* (Belotti, Hughes e Mortari, 2017)

No modelo SAR, uma das variáveis independentes encontra-se dependente espacialmente da variável a ser explicada. Neste caso específico, a taxa de imposto cobrada pelo município j , para além de ser suportada por outras variáveis, será justificada pelas taxas de impostos dos municípios vizinhos. Este modelo apresenta ainda outra particularidade, o parâmetro espacial ρ . Sendo que, se o parâmetro adotar valor de zero, concluímos que não se verifica a dependência

espacial, ou seja, os municípios vizinhos não exercem qualquer influência no valor da variável em investigação. O modelo SEM não detém a informação da vizinhança como variável, mas no erro aleatório do modelo. Ora, o parâmetro espacial aqui, encontra-se presente no erro aleatório. Desta forma, a informação da vizinhança não é tão facilmente observável como no anterior modelo.

5. RESULTADOS

5.1. Estatística Descritiva

a) Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI)

O gráfico 1 representa a evolução da taxa média de IMI de 2009 a 2019. A taxa do IMI sofreu um aumento significativo entre 2009 a 2012, tendo atingido neste último ano os valores mais elevados. Posteriormente, entre 2012 e 2013, sofreu uma ligeira diminuição, tendo em 2014 voltado a aumentar. A partir de 2015 sofreu uma descida significativa, tendo mesmo atingido o ponto mais baixo em 2019. Ao longo destes 11 anos, a taxa máxima de IMI cobrada foi de 0,005 e a mínima de 0,002. A média da taxa do IMI entre os anos de 2009 e 2019 foi de 0,00350.

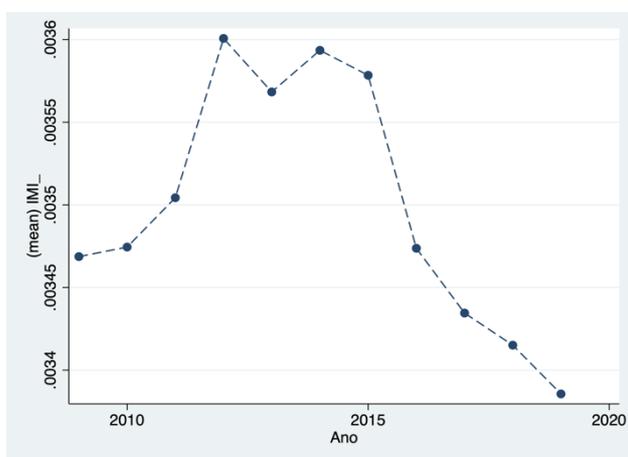


Gráfico 1 - Evolução da taxa de IMI entre 2009 e 2019

Entre 2009 e 2011 nenhum município cobrou a taxa máxima de IMI. Em 2012 foram 17 os municípios a cobrar a taxa de 0,005. Em 2013, 25 municípios tributaram esse valor. No ano seguinte, 30 municípios cobraram a taxa máxima de IMI e em 2015, 29. De 2016 em diante assistiu-se a uma considerável redução do número de municípios a cobrar o valor máximo da taxa de IMI: em 2016 foram apenas 3; em 2017 foram 2; ao passo que em 2018 e 2019 apenas 1 município. Quanto ao valor mínimo de IMI cobrado, no ano de 2009, 32 municípios tributaram a

taxa de 0,002. No ano posterior, foram 31 municípios a cobrar a taxa em questão. Em 2011, o número foi reduzido para 28. Nos restantes anos em estudo, nenhum município de Portugal continental cobrou a taxa mínima de 0,002.

b) Derrama

O gráfico 2 representa a evolução da taxa média da Derrama no período compreendido entre 2009 e 2019. A taxa da Derrama aumentou de forma expressiva entre 2009 e 2011. Entre 2011 e 2015 foi sofrendo ligeiros aumentos, no entanto entre 2015 e 2017 diminuiu, ainda que de forma insignificante. Entre 2017 e 2019, a taxa do imposto aumentou novamente, tendo atingido o seu pico em 2019.

A média da taxa da Derrama entre 2009 e 2019 foi de 0,00912. O valor máximo da taxa da Derrama cobrado foi de 0,015, enquanto o valor mínimo 0.

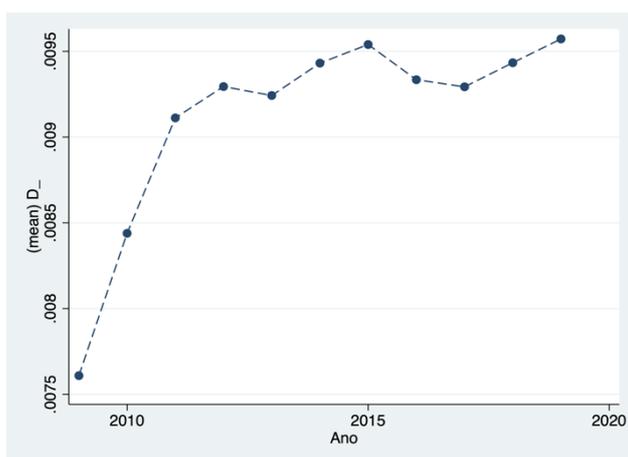


Gráfico 2 - Evolução da taxa da Derrama entre 2009 e 2019

Em 2009, 107 municípios cobraram a taxa máxima da Derrama e 122 cobraram 0. No ano seguinte, 130 municípios cobraram 0,015, sendo que 109 tributaram 0. Em 2011, o número de municípios a cobrar o valor máximo da taxa da Derrama voltou a aumentar, para 141, ao passo que apenas 96 municípios estabeleceram a taxa em 0. Em 2012, 137 municípios cobraram a taxa máxima da Derrama e 88 jurisdições cobraram 0. No ano de 2013, 135 municípios cobram a taxa de 0,015, já 93 municípios tributaram 0. No ano posterior, foram 140 municípios a estabelecer a taxa máxima cobrada da Derrama, enquanto que 87 definiram o valor mínimo de 0. De 2015 a 2019 assistiu-se a uma redução quer dos municípios que cobram a taxa mais elevada da Derrama, quer do número de municípios que cobram a taxa mais reduzida: em 2015 foram

139 e 86, respetivamente; em 2016, 132 municípios cobraram 0,015 e 88, 0; no ano de 2017 verificou-se que 127 tributaram a taxa mais elevada e 84 a mais diminuta; em 2018, o mesmo número de municípios do ano anterior cobrou a taxa de 0,015 e 83 municípios, 0; em 2019 foram 129 jurisdições a cobrar a taxa máxima da Derrama e apenas 79 a cobrar a taxa mínima.

c) Derrama Reduzida

O gráfico 3 representa a evolução da taxa média da Derrama Reduzida no período compreendido entre 2009 e 2019. A taxa da Derrama Reduzida aumentou significativamente entre 2009 e 2012. Sendo que neste último ano atingiu o valor mais elevado. Entre o ano 2012 e o ano de 2017 declinou expressivamente, tendo atingido o seu mínimo em 2017. Entre 2017 e 2019, a taxa do imposto aumentou novamente, ainda que de forma pouco significativa.

A média da taxa da Derrama Reduzida entre 2009 e 2019 foi de 0,00184. Sendo o valor máximo desta taxa cobrado de 0,014 e o mínimo de 0.

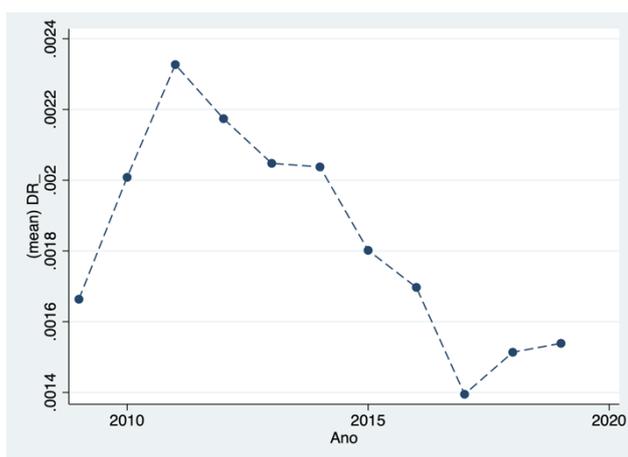


Gráfico 3 - Evolução da taxa da Derrama Reduzida entre 2009 e 2019

Entre 2009 e 2012, somente 2 municípios cobraram o valor máximo da taxa da Derrama Reduzida. De 2013 a 2016, inclusive, apenas 1 município cobrou a taxa de 0,014. Nos restantes anos alvo desta investigação, nenhum dos municípios cobrou a taxa máxima da Derrama Reduzida. Ao longo dos anos em análise, foram muitos os municípios que estabeleceram o valor da taxa em 0. O maior número de municípios a estabelecer este valor verificou-se em 2009, com 232, e o menor número foi verificado em 2011, com 190 municípios.

d) Participação Variável no Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRS)

O gráfico 4 representa a evolução da taxa média do IRS no período compreendido entre 2009 e 2019. O valor máximo cobrado da taxa de IRS foi de 0,05 e o mínimo de 0.

O valor mais baixo da taxa do IRS fixou-se no ano de 2009. Entre 2009 e 2012 aumentou, tendo em 2012 sofrido uma ligeira diminuição. Entre 2012 e 2015 aumentou expressivamente, tendo em 2015 atingido o seu auge. Entre 2015 e 2019 existiu uma estabilização, embora com uma pequena diminuição entre 2015 e 2017. A média da taxa de IRS entre 2009 e 2019 foi de 0,03458.

No decorrer dos anos em análise neste estudo, verificou-se que são bastantes os municípios a cobrar a taxa de 0,05 de IRS. Em 2009, 113 municípios cobraram essa taxa. Em 2012 foram 149 os municípios a cobrar a taxa máxima de IRS, e em 2015 verificou-se o número mais elevado de municípios (186) a tributar a taxa de 0,05. Em 2019, 157 jurisdições cobraram a taxa mais elevada de IRS. A taxa mínima de IRS a ser cobrada pelos municípios foi sofrendo uma grande diminuição ao longo dos anos. Em 2009, 116 municípios estabeleciam a taxa em 0. Em 2014, apenas 84 municípios tributavam a taxa mais reduzida de IRS, enquanto que em 2019, foram apenas 21 as jurisdições a definir esse valor.

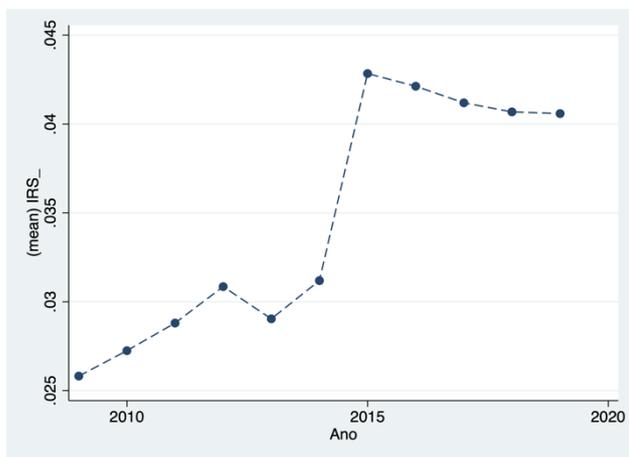


Gráfico 4 - Evolução da taxa do IRS entre 2009 e 2019

5.2. Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI)

A tabela 2 exibe os resultados obtidos do Modelo OLS, do Modelo de Efeitos Fixos e dos Modelos Espaciais Autorregressivos SAR e SEM sobre o IMI dos anos de 2009 a 2019.

Quando tido em consideração o modelo OLS, a variável População jovem é significativamente positiva para a fixação da taxa do IMI. A variável FEF capital também se afigura bastante significativa, mas neste caso, trata-se de uma correlação negativa. Para além destas, a variável *dummy* Esquerda apresenta ainda valores positivamente associados à variável dependente.

Relativamente ao modelo Paineis de Efeitos Fixos, apenas a variável População idosa e a variável *dummy* Esquerda são estatisticamente significativas para a fixação da taxa do IMI, uma vez que quando os efeitos fixos espaciais são tidos em conta, algumas variáveis perdem significância. Em ambos os casos trata-se de uma correlação negativa.

No que concerne aos modelos SAR e SEM, a variável Défice é significativa com um coeficiente positivo para a fixação da taxa de IMI. São ainda positivas e estatisticamente significativas as variáveis População e População idosa. Isto é, aumentos percentuais destas variáveis estão associados a um aumento da taxa de IMI.

Globalmente, tendo em conta todos os modelos, as variáveis com resultados mais robustos são a População, a População idosa e o Défice. Relativamente à População e à População idosa verifica-se uma correlação negativa, isto é, um aumento percentual destas aparece associado a uma diminuição da taxa de IMI. No caso da População idosa, em particular, é possível que surja como uma *proxy* para municípios que sofrem de desertificação e uma presença menos ativa da indústria da construção civil, o que poderia explicar a necessidade de atrair investimento neste setor praticando taxas da IMI mais baixas. Por outro lado, o défice tem um impacto positivo, o que significa que um aumento do défice, em termos percentuais, leva a um aumento da taxa do IMI. Desta forma, a hipótese H2 é corroborada, uma vez que os municípios com um maior défice, tendem por consequência a aumentar a taxa do IMI. Tendo em conta os resultados empíricos, podemos afirmar que fatores demográficos como a População e a População idosa e fatores económicos como o défice têm impacto na determinação da taxa de IMI dos municípios de Portugal continental.

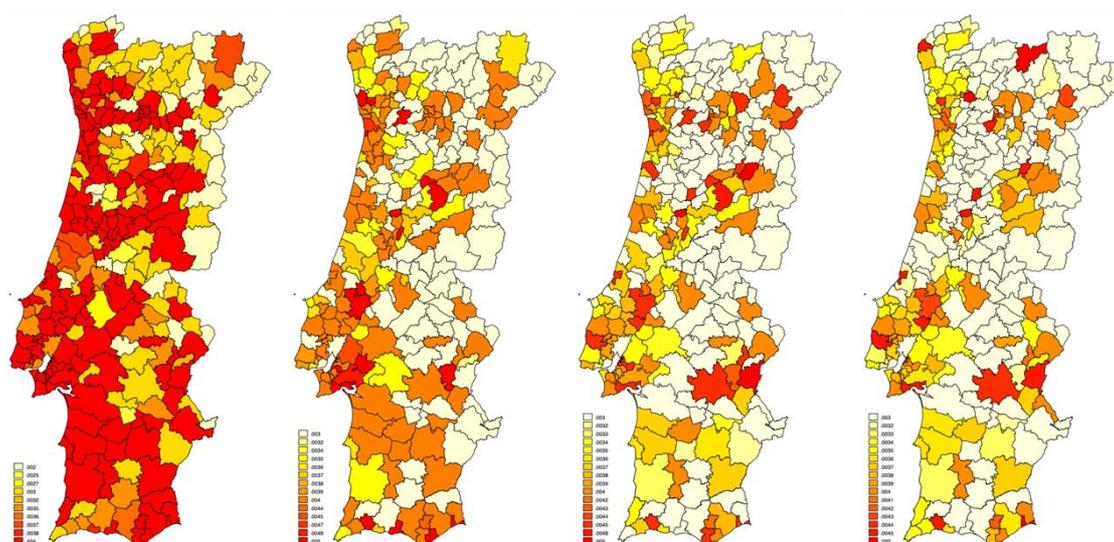
Tabela 2 – Resultados sobre a Taxa do Imposto Municipal sobre Imóveis

Variáveis	OLS	Modelos de Análise em Painel		
		Efeitos Fixos	Modelos Espaciais Autorregressivos	
			SAR	SEM
FEF corrente (log)	2.03e-05 (1.74e-05)	1.24e-05 (2.50e-05)	4.42e-05 (3.43e-05)	4.57e-05 (3.46e-05)
FEF capital (log)	-3.90e-05*** (1.46e-05)	-9.02e-06 (1.67e-05)	-8.49e-06 (3.81e-05)	-8.34e-06 (3.81e-05)
Défice (log)	3.51e-06* (1.83e-06)	2.90e-07 (1.33e-06)	1.95e-05*** (7.52e-06)	2.01e-05*** (7.58e-06)
Pop14 (log)	0.000540*** (0.000106)	5.37e-05 (0.000169)	-7.35e-05 (0.000163)	-6.55e-05 (0.000168)
Pop65 (log)	-0.000109 (9.39e-05)	-0.000920*** (0.000181)	-0.000456** (0.000189)	-0.000495** (0.000194)
Pop (log)	-0.000352* (0.000187)	-0.000139 (0.000502)	-0.00101** (0.000497)	-0.00102** (0.000504)
Esquerda (dummy)	5.63e-05** (2.44e-05)	-6.01e-05* (3.28e-05)	-5.84e-05* (3.05e-05)	-5.77e-05* (3.05e-05)
Independente (dummy)	7.86e-05* (4.33e-05)	1.64e-05 (4.43e-05)	-1.32e-06 (4.11e-05)	5.56e-07 (4.11e-05)
Rho	_____	_____	0.0809*** (0.0295)	_____
Lambda	_____	_____	_____	0.0759**
Constante	0.00372*** (0.000337)	0.0121*** (0.00336)	_____	(0.0300)
Observações	2,780	2,780	2,780	2,780
R-squared	0.123	0.025	0.082	0.081
Número de id	_____	278	278	278

Os coeficientes ρ e λ dos modelos SAR e SEM respetivamente, indiciam a presença de uma autocorrelação espacial positiva, permitindo assim confirmar a existência da tendência de imitação das taxas de imposto fixadas pelos municípios vizinhos entre os municípios portugueses quanto à fixação da taxa do IMI, no período compreendido entre 2009 e 2019, corroborando deste modo a hipótese H4.

A existência de uma tendência para a imitação das taxas de IMI dos municípios vizinhos quando um determinado município aumenta a taxa deste imposto pode ser atribuída à teoria da *yardstick competition*, uma vez que ao observar as escolhas fiscais das vizinhos, os cidadãos/eleitores podem avaliar as escolhas fiscais dos seus próprios municípios, sancionando-os ou beneficiando-os.

Mapa 1 - IMI nos anos de 2009, 2012, 2016 e 2019



No mapa 1, está representada a taxa do IMI nos anos 2009, 2012, 2016 e 2019 dos municípios de Portugal Continental. É possível observar a existência de efeitos de imitação das taxas de impostos dos municípios vizinhos, particularmente no ano de 2009. Confirma-se uma tendência de agrupamento dos municípios que cobram taxas do IMI mais elevadas, assim como o contrário. De modo geral, verifica-se uma expressiva diminuição da taxa do IMI à medida que nos aproximamos de anos mais recentes.

5.3. Derrama

A tabela 3 apresenta os resultados obtidos do modelo OLS, do Modelo de Efeitos Fixos e dos Modelos Espaciais Autorregressivos SAR e SEM sobre a Derrama dos anos de 2009 a 2019.

Relativamente ao modelo OLS, as variáveis FEF corrente, População jovem e as variáveis ideológicas (*dummy*) apresentam uma forte correlação positiva com a fixação da taxa da Derrama. A variável FEF capital é também estatisticamente significativa para a fixação da taxa da Derrama, porém o seu coeficiente é negativo.

Quando considerado o modelo Painel de Efeitos Fixos, as variáveis FEF capital, População idosa e Esquerda apresentam uma correlação negativa com a fixação da taxa da Derrama.

Tendo em conta os modelos SAR e SEM, as variáveis Défice, FEF capital e População apresentam coeficientes positivos para a determinação da taxa da Derrama. A variável População idosa e a variável *dummy* Esquerda são também significativas, no entanto, a associação é negativa.

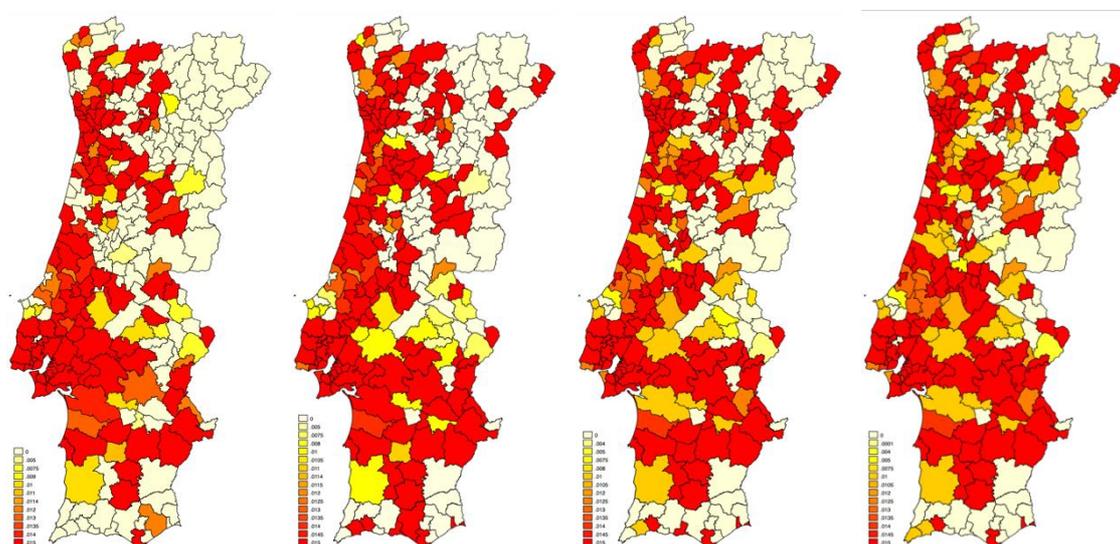
De modo geral, tendo em consideração os quatro modelos, as variáveis mais relevantes na explicação da fixação da Derrama são o FEF capital, o Défice, a População idosa, e a variável *dummy* Esquerda. As variáveis FEF capital e Défice são estatisticamente significativas e positivas, pressupondo que o seu aumento em termos percentuais está associado a um aumento da taxa da Derrama. Quanto à População idosa verifica-se uma correlação negativa, sendo que um aumento percentual desta variável leva à diminuição da taxa da Derrama. Relativamente à variável *dummy* Esquerda, a correlação é também negativa. Tratando-se de uma variável binária, significa que os municípios governados por partidos de centro esquerda estão associados a valores mais baixos da taxa da Derrama. Os resultados empíricos demonstram que quer as transferências da administração central, quer o déficit estão correlacionados com a fixação da taxa da Derrama, permitindo corroborar as hipóteses H1 e H2.

Tabela 3 – Resultados sobre a Taxa da Derrama

Variáveis	OLS	Modelos de Análise em Painel		
		Efeitos Fixos	Modelos Espaciais Autorregressivos	
			SAR	SEM
FEF corrente (log)	0.000498*** (0.000149)	0.000239 (0.000203)	-0.000325 (0.000280)	-0.000324 (0.000280)
FEF capital (log)	-0.000670*** (0.000148)	-0.000323** (0.000136)	0.000723** (0.000311)	0.000725** (0.000311)
Défice (log)	-4.67e-06 (1.98e-05)	-1.78e-05* (1.08e-05)	0.000185*** (6.14e-05)	0.000185*** (6.16e-05)
Pop14 (log)	0.00316** (0.00127)	-0.00248* (0.00137)	-0.000400 (0.00133)	-0.000346 (0.00135)
Pop65 (log)	-0.00140 (0.00101)	-0.00302** (0.00147)	-0.00654*** (0.00155)	-0.00660*** (0.00155)
Pop (log)	9.86e-05 (0.00216)	0.00132 (0.00408)	0.00848** (0.00406)	0.00851** (0.00408)
Esquerda (dummy)	0.00152*** (0.000270)	-0.000531** (0.000267)	-0.000600** (0.000249)	-0.000606** (0.000249)
Independente (dummy)	0.00151*** (0.000410)	-0.000156 (0.000361)	-0.000265 (0.000336)	-0.000270 (0.000336)
Rho	_____	_____	0.0201 (0.0295)	_____
Lambda	_____	_____	_____	0.0196 (0.0299)
Constante	-0.00501 (0.00379)	0.0411 (0.0273)	_____	_____
Observações	2,780	2,780	2,780	2,780
R-squared	0.194	0.026	0.130	0.132
Número de id	_____	278	278	278

Os coeficientes *rho* e *lambda* dos modelos SAR e SEM, respetivamente demonstram a presença de autocorrelação espacial positiva, no entanto, esta autocorrelação não se afigura significativa. Isto é, não é corroborada a hipótese da imitação das taxas definidas pelos municípios vizinhos entre os municípios portugueses relativamente à taxa da Derrama. Assim sendo, verifica-se empiricamente que não existe interação estratégica dos governos locais portugueses no momento em que definem a taxa da Derrama, e por consequência não se verifica a existência de *yardstick competition* no caso deste imposto.

Mapa 2 - Derrama nos anos de 2009, 2012, 2016 e 2019



No mapa n.º 2, está representada a taxa da Derrama nos anos 2009, 2012, 2016 e 2019 dos municípios de Portugal Continental. A sua visualização permite verificar o agrupamento das taxas de imposto mais elevadas da Derrama com as mais elevadas e das taxas da Derrama mais inferiores com as análogas. Apesar disto, a hipótese de imitação da taxa da Derrama por parte dos municípios vizinhos entre as jurisdições portuguesas não é corroborada empiricamente, uma vez que os resultados empíricos não são significativos.

5.4. Derrama Reduzida

Tabela 4 – Resultados sobre a Taxa da Derrama Reduzida

Variáveis	OLS	Modelos de Análise em Painel		
		Efeitos Fixos	Modelos Espaciais Autorregressivos	
			SAR	SEM
FEF corrente (log)	-0.000110 (0.000129)	-6.57e-06 (0.000161)	0.000160 (0.000225)	0.000168 (0.000223)
FEF capital (log)	0.000177** (8.98e-05)	0.000344*** (0.000108)	0.000289 (0.000249)	0.000285 (0.000249)
Défice (log)	4.06e-06 (1.21e-05)	6.73e-06 (8.57e-06)	2.72e-05 (4.92e-05)	3.14e-05 (4.90e-05)
Pop14 (log)	-0.00122* (0.000726)	-0.00469*** (0.00109)	-0.00532*** (0.00106)	-0.00520*** (0.00104)
Pop65 (log)	-0.00161*** (0.000591)	-0.00294** (0.00117)	-0.00205* (0.00124)	-0.00188 (0.00122)
Pop (log)	0.00357*** (0.00126)	0.0104*** (0.00324)	0.00811** (0.00326)	0.00781** (0.00323)
Esquerda (dummy)	-0.000137 (0.000147)	-0.000196 (0.000212)	-0.000180 (0.000199)	-0.000179 (0.000199)
Independente (dummy)	0.000438 (0.000285)	2.41e-05 (0.000286)	-1.63e-05 (0.000269)	-1.66e-05 (0.000269)
Rho	_____	_____	-0.0566* (0.0293)	_____
Lambda	_____	_____	_____	-0.0612** (0.0298)
Constante	-0.0106*** (0.00242)	-0.0413* (0.0217)	_____	_____
Observações	2,780	2,780	2,780	2,780
R-squared	0.082	0.018	0.032	0.030
Número de id	_____	278	278	278

A tabela 4 mostra os resultados obtidos dos Modelos OLS, Efeitos Fixos, SAR e SEM sobre a Derrama Reduzida dos anos de 2009 a 2019. Tendo em conta o modelo OLS, as variáveis População e FEF capital apresentam coeficientes estatisticamente significativos e positivos, na fixação da taxa da Derrama Reduzida. A variável População idosa é também significativa, exibindo um sinal negativo.

No que concerne ao modelo em Painel com Efeitos Fixos, e analogamente ao modelo anterior, as variáveis FEF capital e População apresentam sinal positivo na sua associação com a taxa da Derrama Reduzida. As variáveis População idosa e População jovem apresentam também significância para a fixação da taxa da Derrama Reduzida, porém o seu coeficiente é negativo. Considerando os efeitos fixos espaciais, para além das variáveis demográficas, há uma variável económica que se torna relevante para a fixação da taxa da Derrama Reduzida.

Quando considerados os modelos SAR e SEM, apenas a variável População jovem é estatisticamente significativa para a fixação da taxa da Derrama Reduzida, com um sinal negativo. A variável População afigura-se também determinante para a fixação de taxas de imposto mais elevadas.

Observando os resultados das variáveis nos quatro modelos, é possível afirmar que as variáveis mais importantes são as variáveis demográficas: População, População jovem e População idosa. Verifica-se uma correlação positiva entre a variável População e a fixação da taxa da Derrama Reduzida, sendo por isso que um aumento em termos percentuais da População, leva a um conseqüente aumento da taxa deste imposto. Contudo, no que concerne particularmente à População jovem e à População idosa, a associação afigura-se negativa. Desta forma, um aumento da percentagem destas variáveis aparece associada a uma diminuição da taxa da Derrama Reduzida.

Os coeficientes *rho* e *lambda* dos modelos SAR e SEM, respetivamente evidenciam a presença de uma correlação negativa, estatisticamente significativa. Sendo que um aumento da taxa da Derrama Reduzida num determinado município não provoca um aumento num município vizinho, pelo contrário, leva à diminuição da taxa do imposto, e vice-versa. Há evidências empíricas de dependência espacial entre os municípios portugueses no que concerne à taxa da Derrama Reduzida, no entanto e ao contrário do que se verifica nos restantes impostos em análise, é negativa.

ser governado por um partido de Esquerda é um fator relevante, consistentemente com a ideia de que os partidos de esquerda tendem a fixar taxas de imposto mais elevadas.

Tendo em conta o modelo em Painel de Efeitos Fixos, são estatisticamente significativas de sinal negativo para a fixação da taxa de IRS, as variáveis FEF capital e População jovem, População e População idosa. A variável FEF corrente apresenta uma influência positiva na fixação da taxa de imposto em menção. Considerando os efeitos espaciais, os fatores demográficos ganham relevância na fixação da taxa do IRS.

Analisando os modelos espaciais autorregressivos SAR e SEM, apenas a variável Déficit é estatisticamente significativa e positiva para a fixação da taxa do IRS, uma vez que a presença de autocorrelação espacial “anula” a significância das restantes variáveis.

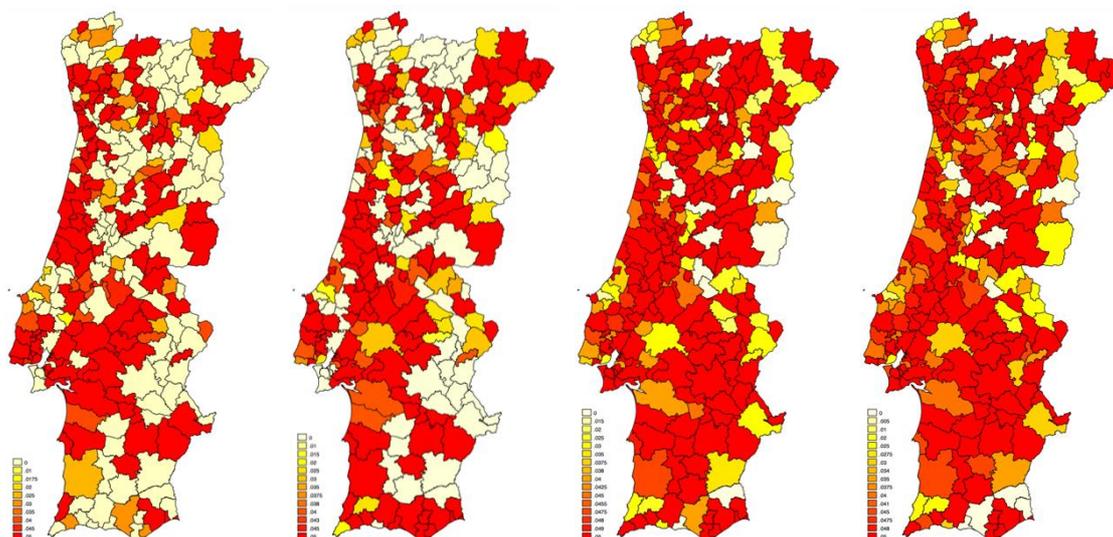
De forma transversal, tendo em conta os vários modelos analisados, as variáveis que se afiguram mais relevantes para a fixação da taxa do IRS são o FEF corrente, o FEF capital e o Déficit. A variável FEF corrente apresenta um coeficiente positivo na determinação do imposto, ou seja, o seu aumento em pontos percentuais está associado a um aumento da taxa de IRS. Já a variável FEF capital apresenta um impacto negativo, sendo que o seu aumento em termos percentuais produz um efeito negativo na taxa de IRS. O mesmo se verifica ao nível do variável Déficit, sendo que um aumento percentual deste, leva a um consequente aumento da taxa do imposto. Verifica-se empiricamente que um aumento do déficit municipal leva a um aumento da taxa de IRS, corroborando a hipótese H2.

Tabela 5 – Resultados sobre a participação no Imposto Municipal sobre os Rendimentos de Pessoas Individuais

Variáveis	OLS	Modelos de Análise em Paineis		
		Efeitos Fixos	Modelos Espaciais Autorregressivos	
			SAR	SEM
FEF corrente (log)	0.00599*** (0.000498)	0.00298*** (0.00107)	0.000911 (0.00147)	0.000822 (0.00149)
FEF capital (log)	-0.00756*** (0.000488)	-0.00246*** (0.000719)	0.000951 (0.00163)	0.00112 (0.00163)
Défice (log)	-0.000185*** (6.41e-05)	-1.85e-05 (5.71e-05)	0.000742** (0.000321)	0.000763** (0.000325)
Pop14 (log)	0.00755* (0.00390)	-0.0273*** (0.00725)	-0.0110 (0.00696)	-0.0115 (0.00722)
Pop65 (log)	-0.00453 (0.00302)	0.0198** (0.00778)	0.00299 (0.00808)	0.00461 (0.00845)
Pop (log)	-0.00115 (0.00655)	-0.0511** (0.0216)	-0.0136 (0.0213)	-0.0154 (0.0217)
Esquerda (dummy)	0.00261*** (0.000871)	-0.000482 (0.00141)	-0.000585 (0.00130)	-0.000760 (0.00131)
Independente (dummy)	0.00222 (0.00138)	-0.000910 (0.00191)	-0.000693 (0.00176)	-0.000613 (0.00176)
Rho	_____	_____	0.116*** (0.0289)	_____
Lambda	_____	_____	_____	0.117*** (0.0293)
Constante	0.0278** (0.0121)	0.572*** (0.145)	_____	_____
Observações	2,780	2,780	2,780	2,780
R-squared	0.116	0.141	0.031	0.032
Número de id	_____	278	278	278

Os coeficientes *rho* e *lambda* dos modelos SAR e SEM respetivamente, evidenciam a presença de dependência espacial, indicando deste modo a existência de imitação fiscal entre os municípios portugueses na fixação da taxa do Imposto sobre os Rendimentos de Pessoas Singulares. No mapa n.º 4, está representada a taxa do IRS nos anos de 2009, 2012, 2016 e 2019, dos municípios de Portugal continental, através do qual é possível verificar o efeito de imitação da taxa do imposto, uma vez que os municípios com taxas do imposto mais elevadas se encontram mais próximos de municípios com taxas mais elevadas e vice-versa.

Mapa 4 - IRS nos anos de 2009, 2012, 2016 e 2019



6. CONCLUSÕES

Atualmente, o estudo da concorrência fiscal entre governos locais e da teoria da *yardstick competition* tem sido alvo de um crescente interesse em todo o mundo, particularmente através da utilização de técnicas de econometria espacial. Torna-se cada vez mais pertinente investigar a possível existência de *yardstick competition* nas jurisdições locais, sendo que os eleitores possuem uma maior capacidade em utilizar as informações dos municípios vizinhos para avaliar os próprios. Todavia, verifica-se uma escassez de estudos empíricos nesta matéria sobre os municípios portugueses. As investigações ligadas à Faculdade de Economia da Universidade do Porto, anteriormente mencionadas, são um importante contributo teórico neste tema, no entanto, encontram-se desatualizadas. Deste modo, este estudo enfatizou a possível existência da tendência de imitação das taxas de imposto dos municípios vizinhos entre os municípios portugueses, assim como as variáveis mais pertinentes e determinantes para a fixação das taxas de impostos. Foram utilizados dados dos 278 municípios de Portugal Continental entre 2009 e 2019.

No que concerne ao IMI, os resultados empíricos demonstram a presença de fatores de dependência espacial, permitindo deste modo corroborar a existência de interação estratégica dos municípios portugueses no momento em que determinam a taxa do IMI. Neste seguimento, é possível afirmar que existem indícios empíricos da *yardstick competition*, uma vez que há uma forte tendência de imitação das taxas de imposto dos municípios vizinhos e sendo essa a condição necessária à sua existência. Verifica-se também um efeito positivo do défice, contribuindo para afirmar que um aumento percentual do défice leva a um aumento da taxa deste imposto.

Relativamente à Derrama, a pesquisa demonstra a presença de uma autocorrelação espacial positiva, porém não significativa. Deste modo, não é comprovada a hipótese da imitação por parte das jurisdições vizinhas entre os municípios portugueses na fixação da taxa deste imposto. Assim sendo, e uma vez que não se verifica uma relação de interdependência das políticas fiscais dos municípios vizinhos na fixação da taxa da Derrama, não é corroborada a teoria da *yardstick competition*. Existem ainda provas empíricas de que os fatores económicos são determinantes na fixação da taxa da Derrama. As transferências da administração central e o défice apresentam uma forte correlação positiva.

No caso da Derrama Reduzida, e ao contrário dos restantes impostos, a dependência espacial entre os governos locais no período compreendido entre 2009 e 2019 afigura-se negativa. Um aumento da taxa deste imposto num município leva a uma conseqüente diminuição da taxa num município vizinho, comprovando a ideia da concorrência da taxa da Derrama Reduzida por parte dos municípios portugueses. As variáveis mais determinantes na fixação da Derrama Reduzida são as variáveis demográficas, uma vez que os resultados demonstram uma forte propensão de que um aumento da população condiciona um aumento da taxa da Derrama Reduzida.

Quanto ao IRS, é demonstrada empiricamente a forte presença de uma autocorrelação espacial positiva, mais evidente do que quando comparado com os restantes impostos em menção. Deste modo, é possível afirmar a existência da imitação fiscal entre as jurisdições portuguesas ao nível da fixação da taxa da participação variável no IRS. Esta investigação fornece dados empíricos da existência da *yardstick competition*, tendo em conta a interação entre os municípios portugueses no momento em que determinam a taxa de IRS. É possível observar também que os fatores económicos, como o défice e as transferências da administração central, são preponderantes para a fixação da taxa deste imposto, dado que a pesquisa fornece provas empíricas de que as variáveis FEF corrente e Déficit são estatisticamente positivas.

A *yardstick competition* consagra aos cidadãos/eleitores a possibilidade de avaliar o desempenho fiscal do seu município, por comparação das taxas de imposto entre jurisdições. Esta teoria foi testada e corroborada neste estudo para o contexto português relativamente ao IMI e à participação variável no IRS, uma vez que se verifica a condição necessária à sua existência, a tendência de imitação das taxas de imposto dos municípios vizinhos. No caso da Derrama, a teoria da *yardstick competition* não é confirmada, uma vez que os resultados empíricos não demonstram a existência do efeito da imitação das taxas de imposto dos municípios vizinhos. Relativamente à Derrama Reduzida não é demonstrada a tendência de imitação da taxa fixada por municípios vizinhos, mas sim uma tendência contrária. Neste caso, verifica-se a existência de concorrência fiscal, isto é, quando se verifica um aumento na taxa da Derrama Reduzida num determinado município, há uma propensão de diminuição nas jurisdições vizinhas.

Os resultados demonstram empiricamente a preponderância dos fatores económicos na fixação das taxas de imposto dos municípios de Portugal, particularmente do défice. Por outro lado, no que concerne aos fatores demográficos, as conclusões não são tão evidentes.

Com a presente dissertação pretendíamos acrescentar conhecimento sobre a competição fiscal ao nível dos governos locais portugueses, tendo por base dois objetivos bastante pertinentes. Por um lado, conhecer quais os fatores influenciam a fixação das taxas de impostos nos municípios portugueses. Por outro lado, compreender se os municípios portugueses definem as suas taxas de imposto por imitação, relativamente às taxas praticadas por jurisdições vizinhas. Levantamos três questões: “os fatores económicos influenciam a fixação das taxas de imposto por parte dos municípios portugueses?”, “os fatores demográficos influenciam a fixação das taxas de imposto por parte dos municípios portugueses?” e “será possível perceber o efeito de imitação na fixação de taxas de impostos por parte dos municípios portugueses?”.

Por forma a responder a estas questões, sugerimos as hipóteses:

“H1: Os Municípios com menos transferências da Administração Central aumentam as suas taxas de impostos locais.”; “H2: Os Municípios com maior défice aumentam as suas taxas de impostos locais.”; “H3: Os Municípios com maior população jovem aumentam as suas taxas de impostos locais.” “H4: Os Municípios integram uma tendência de imitação das taxas de imposto locais fixadas pelos Municípios vizinhos.”

Todas as hipóteses foram corroboradas à exceção da hipótese 3, devido à falta de conclusões claras. Assim sendo, e com a finalidade de dar resposta às questões de partida concluímos que os fatores económicos influenciam a fixação das taxas de imposto nos municípios portugueses. No caso do IMI e da participação no IRS verifica-se o efeito de imitação na fixação de taxas de impostos por parte dos municípios portugueses, e por consequência a teoria da *yardstick competition*. Quanto à Derrama não se verifica qualquer efeito. Por outro lado, no que concerne à Derrama Reduzida, não se verifica imitação, mas sim competição na definição da taxa de imposto.

Tendo em conta os resultados empíricos, podemos extrapolar possíveis implicações para as políticas fiscais locais em Portugal continental. A investigação fornece provas empíricas de que as transferências da administração central e o défice orçamental dos municípios são fatores

decisivos para determinar a taxa dos impostos. Assim sendo, os municípios com um menor volume de transferências da administração central tendem a fixar taxas de imposto mais elevadas, tal como os municípios que apresentam um maior défice orçamental. Quanto à influência dos fatores demográficos nas políticas fiscais locais portuguesas, podemos afirmar, que ao nível da Derrama Reduzida, um aumento da população condiciona um aumento da taxa deste imposto.

A política fiscal de um determinado município é influenciada pelas políticas fiscais dos municípios vizinhos, no que respeita às taxas de IMI e à participação variável no IRS, sendo mais evidente neste último caso. Os resultados empíricos demonstram que existe um efeito de imitação das taxas de IMI e IRS dos municípios vizinhos, em contexto português. No caso da Derrama Reduzida, verifica-se também uma interação dos municípios portugueses ao nível das políticas fiscais, porém oposta às anteriores. As jurisdições competem entre si na determinação da Derrama Reduzida, isto é, dá-se uma competição ao nível das políticas fiscais locais.

Ao longo do processo de realização deste estudo foram encontradas algumas limitações. Julgamos que a maior limitação reside na dificuldade das conclusões apresentadas não poderem ser extrapoladas para o futuro, uma vez que existem fatores socioeconómicos que não podem ser controlados. Adicionalmente, não foram explorados outros fatores políticos que podem influenciar a determinação das taxas de imposto, como por exemplo, a presença de executivos minoritários, situações de *divided government* (executivo camarário de um partido e maioria na assembleia municipal de outro), a estabilidade governativa traduzida no número de mandatos consecutivos do Presidente da Câmara ou ainda o grau de competição eleitoral.

Na sequência das limitações apontadas, sugere-se a concretização de investigações futuras centradas na influência dos fatores políticos, para além dos fatores económicos e demográficos, na determinação das taxas de imposto dos municípios portugueses. Sugere-se ainda, um estudo mais aprofundado ao nível da teoria da *yardstick competition* em contexto português.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Allers, Maarten e J. Paul Elhorst. 2005. Tax Mimicking and Yardstick Competition among Local Governments in the Netherlands. *International Tax and Public Finance*, 12 (4), 493-513.

Allers, Maarten. 2012. Yardstick Competition, Fiscal Disparities, and Equalization. *Economics Letters*. 117, 4–6.

Almeida, Vanessa e José Alpendre. 2012. As Receitas nas Finanças Locais: Uma Caracterização para os Municípios do Centro de Portugal. Direção de Serviços do Desenvolvimento Regional, Divisão de Planeamento e Avaliação.

Belotti, Federico, Gordon Hughes e Andrea Piano Mortari. 2017. Spatial panel-data models using Stata. *The Stata Journal*. 17(1): 139-80.

Besley, Timothy e Anne Case. 1995. Incumbent Behavior: Vote-seeking, Tax-setting, and Yardstick competition. *American Economic Review*. 85(1): 25-45.

Binet, Marie-Estelle. 2003. Testing for Fiscal Competition among French Municipalities: Granger Causality Evidence in a Dynamic Panel Data Model. *Journal of Regional Science* 82, 277-89.

Bordignon, Massimo, Floriana Cerniglia e Federico Revelli. 2003. In Search of Yardstick Competition: A Spatial Analysis of Italian Municipality Property Tax Setting. *Journal of Urban Economics* 54 (2): 199-217.

Bosch, Núria e Albert Solé-Ollé. 2007. Yardstick Competition and the Political Costs of Raising Taxes: An Empirical Analysis of Spanish Municipalities. *International Tax and Public Finance*. 14 (1): 71-92.

Caldeira, Emilie. 2012. Yardstick competition in a Federation: Theory and Evidence from China. *China Economic Review*. 24(4):878-97.

Camões, Pedro J. 2006. Análise da Evolução das Finanças Locais Portuguesas. In Tavares, António. *Estudo e Ensino da Administração Pública em Portugal*. Lisboa: Escolar Editora.

Carlsen, Fredrik, Bjorg Langset e Jorn Rattso. 2005. The Relationship Between Firm Mobility and Tax Level: Empirical Evidence of Fiscal Competition Between Local Governments. *Journal of Urban Economics*, 58(2): 273-88.

Coimbra, Maria Luísa, José Silva Costa, Armindo Carvalho. 2011. Fiscal Competition Among Portuguese Municipalities. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais* 28 (3): 27-38.

Costa, José Silva e Armindo Carvalho. 2013. Yardstick Competition among Portuguese Municipalities: The Case of Urban Property Tax (IMI). FEP Working Paper 495(maio). FEP: Universidade do Porto.

Costa, José Silva, Armindo Carvalho e Maria Luísa Coimbra. 2011. Is There Yardstick Competition among Portuguese Municipalities? *Urban Public Economics Review*. 15, 32-61.

Edmiston, Kelly e Geoffrey K. Turnbull. 2003. Local Government Competition for Economic Development. *Journal of Urban Economics*.

Fiva, John H. e Jorn Rattso. 2007. Local Choice of Property Taxation: Evidence from Norway. *Public Choice* 132 (3-4): 457-70.

Gérard, Marcel, Humbert Jayet e Sonia Paty. 2009. Tax Interactions among Belgian Municipalities: Does Language Matter?. CESifo Working Paper, 2558.

Geys, Benny and Federico Revelli. 2009. Decentralization, Competition and the Local Tax Mix: Evidence from Flanders. Working Paper 2/2009, University of Torino.

Kangasharju, Aki, Antti Moisio, Emmanuelle Reulier e Yvon Rocaboy. 2006. Tax Competition Among Municipalities in Finland, *Urban Public Economics Review*, (5): 12-23.

Marques, Luís David. 2000. Modelos Dinâmicos com Dados em Pannel: revisão de literatura. Série Working Papers do Centro de Estudos Macroeconômicos e Previsão da Faculdade de Economia do Porto, 100.

Mendes, Sara S. C. 2008. A Nova Lei das Finanças Locais e as suas Repercussões na Gestão Municipal (Doctoral dissertation).

Oliveira, Sérgio Plácido Oliveira. 2011. A (in)constitucionalidade das taxas municipais por afixação ou inscrição de mensagens publicitárias de natureza comercial em edifícios, locais ou outros suportes propriedade de particulares (Masters dissertation).

Padovano, Fabio e Ilaria Petrarca. 2014. Are the Responsibility and competition hypotheses mutually consistent?. *European Journal of Political Economy*. 34, 459-77

Ramalho, António A. 2017. A Perequação Financeira com Referência aos Municípios: Dos Alvores da Nacionalidade à Atual Lei das Finanças Locais (Doctoral dissertation).

Revelli, Federico e Per Tovmo. 2007. Revealed Yardstick Competition: Local Government Efficiency Patterns in Norway. *Journal of Urban Economics*. 62, 121-34.

Rocha, Joaquim Freitas. 2011. Finanças Públicas Restritivas: O Impacto das Medidas da Troika nas Regiões Autónomas e nas Autarquias Locais. *Direito Regional e Local*. 15, 5-14.

Rocha, Joaquim Freitas e Ana Moura Pinto. 2014. As finanças Locais Portuguesas Após o 25 de abril de 1974. *Questões Atuais de Direito Local*. 2 , 43–67.

Salmon, Pierre. 1987. Decentralisation as an Incentive Scheme. *Oxford Review of Economic Policy*. 3, 24-43.

Spry, John Arthur. 2005. The Effects of Fiscal Competition on Local Property and Income Tax Reliance, *Topics in Economic Analysis and Policy*. The Berkeley Electronic Press.

Teixeira, Maria, Rosa Rocha e Nuno Miranda. 2015. As Várias Leis de Finaças das Autarquias Locais. *Revista Jurídica Portucalense*. 17, 119-57.

Teixeira, Maria Eduarda. 2014. O Poder Tributário das Autarquias. Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico do Porto.

Zbyszewski, João Paulo. 2006. O Financiamento das Autarquias Locais Portuguesas. Um Estudo sobre a Provisão Pública Municipal, Coimbra, Almedina.

Legislação

Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro - Código do Imposto Municipal sobre Imóveis.

Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro – Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis.

Lei n.º 22-A/2007, de 29 de junho - Código do Imposto Único de Circulação.

Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro – Lei das Finanças Locais.

Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto – Alteração à Lei das Finanças Locais e ao Código do Imposto Municipal sobre Imóveis.