Universidades Lusíada

Baptista, Manuel

O impacto do desenvolvimento sustentável no poder de compra

http://hdl.handle.net/11067/945

Metadados

Data de Publicação 2013

Resumo Um dos primordiais contributos deste artigo prende-se com o facto de relacionar a evolução dos Fundos Gerais Municipais per capita com uma série de indicadores de desenvolvimento sustentável, testando a sua correlação com o nível de desenvolvimento económico dos municípios mensurado pelo IPC. Para este efeito, recorreu-se a uma regressão linear múltipla, no programa PASW 18.0, considerando o período de 1999 a 2008. Os resultados desta regressão revelaram que os concelhos menos populosos, com áre...

Palavras Chave Desenvolvimento sustentável, Desenvolvimento económico

Tipo article

Revisão de Pares Não

Coleções [ULL-FCEE] LEE, n. 17 (2013)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-04-19T22:23:21Z com informação proveniente do Repositório

http://repositorio.ulusiada.pt

O IMPACTO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO PODER DE COMPRA

Manuel Baptista
Universidade Lusíada de Lisboa
Ministério da Defesa Nacional

Resumo: Um dos primordiais contributos deste artigo prende-se com o facto de relacionar a evolução dos Fundos Gerais Municipais per capita com uma série de indicadores de desenvolvimento sustentável, testando a sua correlação com o nível de desenvolvimento económico dos municípios mensurado pelo IPC. Para este efeito, recorreu-se a uma regressão linear múltipla, no programa PASW 18.0, considerando o período de 1999 a 2008. Os resultados desta regressão revelaram que os concelhos menos populosos, com área inferior, mais rurais, com menores Receitas próprias (autonomia financeira), menor número de Projectos municipais da Agenda 21, logo com menores indicadores de Governança, com menores despesas de Gestão dos resíduos na protecção do ambiente, com menores condições de nível de vida, são os que arrecadam maiores níveis de Fundo Geral Municipal (FGM) per capita, mas têm menor Indicador per capita do poder de compra (IPC).

Um novo contributo para a área em estudo é o modelo econométrico construído a nível municipal.

Palavras-Chave: Análise econométrica; Descentralização financeira; Finanças locais; Desenvolvimento Sustentável; Governança.

Abstract: One of the main contributions of this paper is the attempt to relate the evolution of the General Municipal Fund per capita with a range of indicators of sustainable development, testing its correlation with the economic development level of municipalities measured by IPC. For this purpose a multiple linear regression in PASW 18.0, considering the period of years 1999 at 2008, was performed. The results revealed that the less populous counties, with lower area, more rural and less self revenue (financial autonomy), with fewer Agenda 21 projects municipals, so with lower governance indicators and with lower costs of residues management in environmental protection, with a low level of life are the ones which register the highest levels of City General Fund (CGF) per capita, but have lower levels of per capita purchasing power (IPC).

A new contribution to the area of study is the build econometric model for municipals.

Key-words: Econometric analysis; Financial Decentralization, Local finance; Sustainable Development; Governance.

1. Introdução

Como referem Matias (1987) e Filellini (1990), as transferências vindas de impostos nacionais não chegam para cobrir as despesas das jurisdições locais. De um modo geral, são as regiões mais ricas que maiores quantias de receitas recebem pela via fiscal. Torna-se imprescindível que as jurisdições tenham receitas próprias, indispensáveis ao funcionamento das suas atribuições e competências, assim como ajudas adicionais.

O Objectivo deste artigo é analisar o impacto do Desenvolvimento Sustentável no Poder de Compra nas jurisdições no contexto das Autarquias. Assim, definir estratégias económicas para tirar Portugal da crise e resolver os problemas da falta da descentralização e aplicação dos fundos.

As Hipóteses de Investigação são as seguintes:

- Hipótese um: A utilização de estruturas de governança local aumenta com o grau de desenvolvimento (poder de compra) nos municípios portugueses.
- Hipótese dois: O grau de desenvolvimento dos concelhos está associado positivamente aos esforços dos municípios com a sustentabilidade ambiental e financeira e com o nível de autonomia financeira.

A metodologia, consiste na análise de bibliografia nacional e internacional.

Em 2000 quando terminou o frenesi com ações de empresas de tecnologia na rede mundial de computadores os preços baixaram. O banco central americano,Fed[1] ,baixou os juros de 6,5% ao ano , para 3,5% em poucos meses e, depois do terrorismo de 11 de setembro de 2001, diminuiu para 1% .

A taxa de juro real, ficou negativa por trinta e um meses sucessivos.Expande-se uma bolha de crédito imobiliário dispersa, com bancos comerciais financiando valores elevados de compras alavancadas de diversas empresas, com condições de empréstimos cada vez mais baixos. O sistema bancário paralelo envolve em instituições financeiras que parecem bancos, agem como bancos, recebem empréstimos e emprestam como bancos mas, esta parte importante não são

1 Federal Reserve.

regulamentadas como bancos. (MIHM e ROUBINI, 2010:89). A Crise Suprime[2] em Portugal surgiu no ano de 2008.

2. Enquadramento Teórico

Em conformidade com Filellini (1990), o Federalismo Fiscal permite ao país adoptar uma estrutura descentralizada compatível com um alargado leque de preferências individuais. As perspectivas de mobilidade para pessoas e empresas, diferentes gastos e tributação das unidades locais podem levar a importantes efeitos locacionais[3], podendo implicar uma certa competição entre autarquias e influenciando as políticas de receitas e gastos dos governos centrais e locais. O resultado desta competição intergovernamental tem influência sobre a eficiência alocativa dos recursos. A centralização significa uniformidade e a descentralização significa diversidade, sendo um mecanismo semelhante ao "mercado", possibilitando a afectação eficiente de recursos num contexto geográfico.

O federalismo fiscal pressupõe uma estrutura hierarquizada de níveis alternativos de governo que oferecem bens e serviços públicos, a escalas diferentes, podendo-se distinguir os seguintes: bens ou serviços que são utilizados por todos os residentes no território nacional[4]; bens ou serviços que têm um impacto regional porque dão benefícios a residentes em certa região[5]; e bens ou serviços que geram benefícios para uma extensão territorial mais restrita, ou seja, ao nível local[6]. Assim, tendo em conta a análise alocativa no contexto dum sistema federal de descentralização financeira, cada nível de governo tem a responsabilidade de criação de bens e serviços para consumo e acumulação. Esta responsabilidade é limitada, pois, não inclui a capacidade de redistribuir rendimentos entre pessoas e regiões e promover a estabilidade e o crescimento económico, que são atribuições do governo central. As competências alocativas atribuídas classificam-se como concorrentes, quando feitas em graus diferentes pelos vários governos[7], como exclusivas, quando vedadas as várias esferas do governo[8], e como supletivas, quando um nível de governo completa a actuação de outro[9].

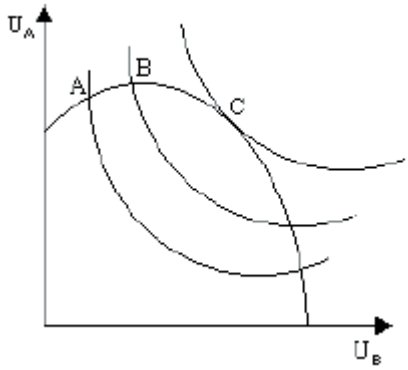
O que a escala geográfica espacial refere é que as escolhas colectivas

2 Crédito ao sector imobiliário, automóveis e ao consumo.
3 Por exemplo, um governo municipal poderá estar hesitante em cobrar um novo imposto, pois tal provocará uma fuga de pessoas e empresas para uma nova autarquia.
4 Por exemplo, na Defesa Nacional.
5 Por exemplo, a acção de despoluição de um rio ou Hospital Distrital.
6 A título exemplificativo refiram-se: Jardim, Equipamento Desportivo, Piscina, vias de acesso, abastecimento de água, características locais do prédio.
7 Tal como acontece nos serviços de saúde e educação.
8 Por exemplo, na Defesa Nacional.
9 Por exemplo, no Tráfego nas estradas.

referentes ao perfil do produto público devem ser feitas pelas populações sobre as quais recaem os custos e benefícios respectivos. Assim, esta regra só é eficiente quando são satisfeitas as seguintes condições: a população local tenha rendimento suficiente para viabilizar os custos, o processo político seja eficiente e os custos e benefícios possam ser internalizados pelo subconjunto populacional. Sobre estas condições ideais, o volume dos serviços praticados deve avançar até ao ponto em que os seus benefícios marginais igualem os custos marginais de sua produção. Essa igualdade assegura a alocação eficiente dos recursos.

Quando se analisa a equidade de uma política pública, procura-se analisar se a distribuição do rendimento gerado pela política é equitativo. O objectivo da política distributiva é maximizar o bem-estar social. O Estado intervém na distribuição porque, na ausência de intervenção pública, a economia de mercado produziria uma quantidade sub-óptima do bem público. Seguindo Barros (2007), suponhamos uma economia com dois agentes, A e B. A é um agente rico e B um agente pobre. O bem-estar do pobre depende do seu rendimento: UB(RB). O bem-estar do rico, que é altruísta, depende do seu rendimento e do rendimento do pobre : UA (RA, RB). Consideremos igualmente RA+RB = R. Observe-se o Gráfico 1 abaixo:

Gráfico 1: Utilidade total entre o agente rico e do pobre



Fonte: Barros (2007) "II fundamentos teóricos da intervenção pública", aula 5, Economia Pública, pág. 2

Todos os indivíduos ricos têm tendência a ocultar o seu altruísmo, de modo a verem o rendimento do pobre aumentar com a transferência de outros ricos. Considere-se o ponto de partida A fixado pelo mercado. A intervenção pública faz o ponto deslocar-se de A para B, para que o indivíduo pobre (B) passe a ter mais rendimento e o indivíduo rico (A) também. A passagem de A para B, e depois de B para C origina uma diminuição da utilidade de A. Sem política pública ficar-se-ia em A. Por esta razão se diz que uma economia de mercado em funcionamento garante o objectivo de eficiência mas conduz a uma quantidade sub-óptima do

bem público. Com intervenção do Estado, a capacidade da economia de gerar rendimento não é totalmente aproveitada, ou seja, uma parte do rendimento que é tirado aos mais ricos não chega aos mais carenciados[10].

Assim, a intervenção do Estado, através da utilização do sistema fiscal, conduz a imperfeições na relação dos agentes que, por um lado, passam a despender algum do seu rendimento na procura de estratégias que lhes permitam minimizar (ainda que legalmente) o valor dos impostos a pagar e, por outro lado, as transferências do governo dadas aos cidadãos[11] podem desmotivar os beneficiados, na procura de emprego[12].

3. Descentralização Financeira e Impostos

Barbosa (1998) considera ser possível, na descentralização financeira, diferenciar dois níveis: o nível central e o nível sub-central[13], a que correspondem as autarquias locais. Assim, aborda-se o problema da descentralização financeira óptima, ou seja, como se deve organizar de forma óptima a intervenção do Estado. Como vimos, Oates (1969, 1972) enunciou os princípios do federalismo fiscal que, na óptica dos países unitários, se entende por teoria da descentralização financeira, cujo tema principal é a distribuição pelos diversos níveis de governo[14] da responsabilidade acerca do tipo e nível de provisão pública e serviços que podem ser levados adiante por cada um deles de forma eficiente. A descentralização tem subjacente a eficiência e a maximização de satisfação. Os bens ou serviços locais e a decisão descentralizada possibilitam, em certas situações, aumentar o bem-estar por autarquia, logo o bem-estar total, em que o nível da provisão tem em conta as preferências e necessidades concretas da população, pelo que as autarquias com populações de gostos e preferências diferentes terão ofertas diferentes de um certo bem local[15]. Este ajustamento da oferta às preferências e gostos dos residentes assegura uma afectação eficiente de recursos.

A teoria do federalismo fiscal tem por base o modelo de localização de Tiebout (1956) que se baseia na procura de bens públicos. Os indivíduos têm gostos diferentes e utilizam de forma livre a mobilidade para se localizarem numa comunidade que oferece os bens públicos que satisfazem as suas preferências. O

10 Pode-se ter descrições mais pormenorizadas em OKUN (1975) e em BROWNING e JONSON (1984), no que respeita à tentativa de calcular a percentagem do rendimento retirado aos mais ricos que se desperdiça no circuito de redistribuição pelos mais carenciados.

11 O Rendimento Social de Inserção é, em Portugal, o exemplo mais recente.

12 Destaca-se VICKREY (1954), que procurou determinar o nível óptimo de taxação do rendimento compatível com um doseamento correcto entre eficiência e equidade, e BAUMOL (1986), que, para além da área da taxação, aborda áreas diversificadas como as negociações salariais e o racionamento.

13 Da periferia.

14 Federal, ou central, regional e local.

15 Por exemplo, podem não ter o mesmo número de rotundas, piscinas, escolas, uma vez que as preferências são diferentes.

mecanismo de localização é semelhante ao da concorrência e de revelação de preferência no mercado. Tiebout refere que, face a determinados pressupostos, o resultado geral seria óptimo de Pareto, isto é, uma vez fixado na área que satisfaz a sua procura, ninguém teria incentivo para melhorar a situação mudando-se para outro sítio. Quanto às limitações do modelo, são as seguintes: o mercado de trabalho restringe a entrada e/ou saída; a mobilidade tem custos; o número de jurisdições é limitado e oferece combinações de bens públicos/impostos diferentes; existem distorções no mercado de habitação e nos impostos que sobre ele incidem. Por outro lado, a descentralização deve basear-se na existência de receitas próprias ao nível local e deve definir de um modo eficaz o controlo da gestão financeira autárquica[16], o que, na prática, apresenta condicionalismos.

Segundo a teoria dos clubes defendida por Buchanan (1950) e Rubinfeld (1987), o resultado pode conduzir à existência de equilíbrio eficiente e pode ser visto através do modelo de Tiebout como um processo que leva à provisão óptima dos bens locais num sistema constituído por numerosas pequenas jurisdições homogéneas a nível de preferência e de rendimentos, como se fossem "clubes". Porém, a jurisdição fornece diversos bens públicos, enquanto o clube é suposto fornecer só um bem que é partilhado, quer em termos de benefícios, quer dos custos respectivos, por todos os seus elementos. A generalização do modelo de clubes tem deparado com problemas. Um deles relaciona-se com o facto de não existir a quantidade suficiente de pessoas de cada tipo de rendimento e de preferências que permite a cada clube[17] a escala adequada para a provisão óptima dos bens públicos. Refira-se que o agente ao fazer a provisão do bem tem a capacidade de excluir quem esteja interessado no seu consumo. Os bens locais são bens públicos impuros, isto é, com possibilidade de exclusão. Embora a jurisdição ofereça diversos bens públicos, o clube estabelece o fornecimento de um só bem que é usufruído por todos os seus membros. Os pressupostos consistem numa economia em pleno emprego, sem oscilações cíclicas e em que todos os indivíduos são idênticos em preferências e capacidades de pagamento. Assim, pode-se preferir a provisão centralizada tratando-se de bens indivisíveis, com economias de escala e aos quais correspondem um maior grau de inclusividade no clube a nível de população e em termos de área. A provisão descentralizada restringir-se-ia a bens com altos custos de congestionamento e com custos médios rapidamente crescentes.

Segundo Barbosa (1998), com a introdução dos impostos sobre a propriedade, o modelo de Tiebout torna-se mais complexo, isto é, o equilíbrio exigiria um número bastante grande de comunidades que satisfizessem de modo simultâneo as preferências pelos níveis desejados de bens públicos e de habitação.

A teoria dos clubes e a teoria da descentralização de Musgrave dão indícios de uma maior descentralização do poder e autonomia financeira dos

16 Crédito e endividamento global.

17 Clube é um grupo voluntário de indivíduos que têm um benefício mútuo por partilhar um bem/serviço com possibilidade de exclusão.

municípios. Assim, pretende-se analisar quais os municípios que ganham mais, o que se irá constatar na realidade com a regressão múltipla econométrica no capítulo 4, através de variáveis representativas do desenvolvimento sustentável (governança), evidenciando melhor a descentralização, a responsabilização e a autonomia financeira dos municípios e o seu efeito no IPC.

3.1 Vantagens e limites de um sistema descentralizado

Utilizando a síntese apresentada por Bravo e Sá (2000), a descentralização da provisão pública e das decisões tem vantagens: é uma condição para a responsabilidade financeira de eleitores e eleitos, pois os custos da provisão são suportados por quem deles beneficia; possibilita corresponder à diversidade de preferências, uma vez que a existência de muitas e várias comunidades é assegurada contra o poder de monopólio, por exemplo, a subida dos impostos na localidade pode ocasionar a deslocação para outra comunidade, conduzindo à eficiência, na afectação dos recursos públicos. Saliente-se que a provisão e seu financiamento são decididos pelas colectividades locais de forma a satisfazer as suas preferências.

3.2 Sistema fiscal e Eficiência

Costa (2002) considera que, nas receitas próprias, dos governos locais, está incluída uma importante fatia que são os impostos locais. Para ser eficiente e eficaz, um sistema fiscal tem que obedecer a um conjunto de propriedades: deve ser o mais neutral possível, de modo a não haver distorção nas decisões dos agentes económicos; deve tornar claro para os contribuintes o custo de oportunidade ligado aos bens e serviços providos e deve ter custos de administração local tão menores quanto menor for a área da jurisdição.

Um sistema de impostos locais pode levar à indução de que o custo de oportunidade possa ser tomado em conta se, de algum modo, a oferta aumentada de bens e serviços públicos a nível local ocasionar uma contrapartida em termos fiscais, o que pressupõe a tomada de um indicador de esforço fiscal na distribuição das transferências intergovernamentais pelas autarquias. O custo de oportunidade é mais nítido se houver maior proximidade entre eleitores e eleitos, mesmo que os fundos advenham das transferências incondicionais. A harmonização horizontal das taxas dos impostos locais permite evitar grandes distorções na localização dos agentes económicos. A separação da base de incidência torna mais claro para os contribuintes a natureza distinta dos impostos que revertem a favor das autarquias locais. No entanto, tem a desvantagem de aumentar os custos de administração. Como resolução deste problema, faz-se a adopção de impostos de sobreposição, como é o caso da derrama, que permite manter baixos os custos de administração e ajusta-se melhor à necessidade

de manter a harmonização fiscal[18]. Quando se opta pela separação da base de incidência, é possível manter baixos os custos de administração entregando a cobrança dos impostos a organismos fiscais dependentes do governo central que depois transferem as receitas para as jurisdições, cobrando uma comissão sobre as receitas a entregar ao governo local. Para se evitar a distorção da decisão de localização a taxa tem de ser muito baixa[19], reduzindo bastante a receita do imposto tendo em conta os custos de administração do imposto e o efeito na mobilidade como fuga ao imposto. A utilização de impostos sobre o rendimento a nível local é mais frequente no sul da Europa.

Costa (2002) salienta que os impostos próprios têm a vantagem de incidir sobre os eleitores locais que, em princípio, também devem ser os beneficiários, o que assegura a responsabilização fiscal. Os impostos locais deviam ser utilizados para financiar a provisão pública[20] onde esta é inexistente, ou quando é difícil estimar a relação directa entre serviço e beneficiário[21], ao contrário das taxas. O imposto sobre a propriedade, do tipo IMI, não está directamente relacionado com os serviços públicos da residência numa certa localidade, apenas indirectamente. A base tributável é estreita, uma vez que a elasticidade do rendimento dos impostos prediais é reduzida[22].

Para Hirsch (1970), a eficiência na tributação pode-se observar através de vários aspectos: relacionando o montante de impostos que a política fiscal do governo impõe a cada cidadão com os benefícios que recebe como output da política de despesa do governo; comparando as receitas de cada imposto com os custos administrativos do seu lançamento, liquidação e cobrança; analisando os efeitos distorcidos dos impostos sobre as decisões de carácter privado, resultantes de alterações na política fiscal, sendo então possível confrontar, com ajustamento na relação trabalho ou lazer, a criação de desemprego de modo involuntário, as modificações nas decisões de localização e as modificações na proporção da afectação do rendimento entre consumo e investimento quer a nível individual, quer a nível agregado.

3.3 Descentralização e estratégia regional e local na UE

PORTO (1998) destaca que o processo de convergência económica e monetária desenvolvido durante a década seguinte, que culminou com a colocação em circulação do Euro no início de 2002, caracterizou-se pela implementação de políticas económicas de estabilização. As políticas macroeconómicas para os

18 Um imposto que incide sobre a colecta de outro imposto, como é a derrama, tem um efeito marginal sobre a carga fiscal dos contribuintes e, por isso, não vai implicar a mudança na decisão de localização.

19 Por exemplo, sobre o rendimento das pessoas singulares ou sobre o rendimento das pessoas colectivas.

20 Por exemplo, a iluminação pública, as infra-estruturas, os passeios e os equipamentos colectivos.

21 Por exemplo, os bens públicos puros, característicos de não-exclusão e não-rivalidade.

22 Em grande parte devido à desactualização das matrizes prediais.

países da zona Euro continuaram a manter como objectivo central a estabilidade das macro-magnitudes, a fim de gerar crescimento económico saudável, isento de tensões nos preços. Relativamente ao emprego, parece existir uma tendência orientada para dar protagonismo a ideias baseadas em conceitos micro-económicos, como as políticas activas de emprego, as novas bacias de emprego e a economia social. É precisamente neste contexto que as estratégias de desenvolvimento regional, até ao momento limitadas no seu alcance e objectivos, parecem poder vir a assumir funções da política económica, no quadro de uma descentralização parcial da política de emprego (p.e., políticas activas de emprego) e da política industrial (p.e., promoção do empreendedorismo).

Da importância que as estratégias de desenvolvimento de base territorial portuguesa podem vir a ter num horizonte temporal não muito longínquo, no contexto da UE (QREN 2007-2013), adiantam-se as possibilidades de alteração do modelo de partilha de competências entre as diferentes Administrações e sublinham-se, tacitamente, as oportunidades que as instituições promotoras do desenvolvimento regional podem vir a explorar no contexto da captação de novas competências, delegadas pela Administração Central.

Os processos de planeamento consistem na definição de um conjunto de acções tendentes à transformação de um sistema. Essas acções respondem a um conjunto de objectivos previamente estabelecidos, os quais, por sua vez, estão orientados para a obtenção de um objectivo último, denominado fim (Blakely, 1989).

A planificação do desenvolvimento regional é um processo com uma destacada componente social, onde os indivíduos e a comunidade, as instituições e a sociedade, os políticos e os não-políticos têm interesses e necessidades contrapostas, que respondem, consequentemente, a objectivos em conflito.

O fim inerente a todo processo de desenvolvimento regional pode ser expresso como "o incremento da qualidade de vida da população num determinado contexto espacial e temporal". O comportamento racional que em Economia se pressupõe nos agentes económicos, motivador de escolhas preferentes segundo uma perspectiva maximizadora da utilidade, adquire no processo de planeamento do desenvolvimento uma dimensão superlativa.

O referido conflito de objectivos e o impacte globalizado das consequências do planeamento justificam plenamente a participação activa dos representantes dos agentes institucionais económicos, sociais e políticos no processo de elaboração dos Planos de Desenvolvimento Regional, com a finalidade de conseguir elevados níveis de consenso, através da negociação e do diálogo institucional.

Figura 1: Novos Paradigmas na consolidação das Estratégias

Fonte: EDEC (1999)

Os processos de reestruturação produtiva e a reformulação da distribuição de atribuições no seio dos estados da U.E. podem vir a reforçar o papel das Administrações de âmbito regional e supra-municipal na definição e dinamização das estratégias de desenvolvimento regional. O progressivo esvaziamento de competências da Administração Estadual Central, provocado por forças centralizadoras (Comissão Europeia, comissões regionais) e descentralizadoras (Administrações Periféricas do Estado), deve ser uma fonte de oportunidades para as instituições e processos de desenvolvimento regional. As forças descentralizadoras, resultado da aplicação do princípio da subsidiariedade, deverão impelir a transferência de determinadas competências da Administração Central para instituições promotoras do desenvolvimento regional. Ao mesmo tempo, a dificuldade manifesta dos municípios de desenvolver certo tipo de políticas, devido às limitações associadas à escala, deverá permitir a assunção de competências por parte de âmbitos intermédios (supra-municipais/regionais/locais).

3.4 Equidade e a Tributação

Burbidge e Myers (1994) analisaram a redistribuição de rendimento numa federação, tendo em conta a possibilidade de os agentes económicos se

transferirem de uma região para outra que melhor satisfaça as preferências, e concluíram que a redistribuição é uma função que devia ser desempenhada pelo governo de nível mais alto, excepto se os governos locais tiverem as mesmas preferências a nível de redistribuição.

Os defensores da atribuição da função de redistribuição do rendimento ao nível de governo central apresentam a seguinte situação: numa certa área geográfica em que os mais necessitados sejam beneficiados com transferências de dinheiro resultantes de impostos mais altos lançados sobre os mais ricos, enquanto nas áreas geográficas limítrofes os respectivos Governos locais não executam políticas semelhantes, dar-se-á um fluxo migratório em que, por um lado, os mais necessitados da área circundante vão à procura de melhores condições económicas, ao passo que, pelo outro, os mais ricos tendem a sair, reduzindo a base tributária da área geográfica em questão, comprometendo o sucesso da política do Governo Local. Este raciocínio que pode ser aplicado à mobilidade das pessoas e dos capitais entre países mostra que a obtenção de uma política redistributiva nacional deve ser bastante ponderada, de modo a não constituir um incentivo à saída dos mais ricos e ou à saída de capitais.

A incidência tributária pode ser regressiva, proporcional ou progressiva. A regressividade permite que os impostos aumentem menos que a renda. A proporcionalidade permite a evolução simultânea dos impostos com a renda. Por último, a progressividade faz com que os impostos evoluam mais rápido do que a renda. A tributação e as transferências mostram duas funções de uma mesma actuação do governo, tendo em vista a obtenção de situações que tendem para a equidade. A implantação de uma política de redistribuição do rendimento começa na tributação, ao angariar receitas e, através da tributação, ao taxar de modo diferente quem tiver rendimentos diferentes.

No que toca à tributação, diferenciam-se dois tipos de equidade: a equidade vertical e a equidade horizontal. Assim, a equidade vertical refere-se a contribuintes que, em situações diferentes, devam ser tributados de modo diferente. No entanto, é difícil dizer o quão diferente deve ser a tributação, de forma a garantir essa equidade. Este princípio tem como objectivo garantir que indivíduos com situações económicas diferentes sejam tratados de forma diferente. Ao nível das transferências intergovernamentais, este cenário não pode ser alcançado, uma vez que as autarquias locais, receptoras dessas transferências, não são totalmente compostas por indivíduos com características idênticas. Neste caso, a equidade vertical é realizável através de transferências individuais ou de base familiar.

Bentham (1789) e Mill (1848) referem como bem-estar a agregação da utilidade das actividades que os indivíduos desenvolvem: W= Ui, em que W mostra o nível de bem-estar e U mostra a utilidade.

A equidade horizontal defende que os contribuintes em igual situação têm idêntica capacidade para pagar impostos, devendo ser tratados da mesma forma. Musgrave (1976) e Feldestein (1976) apontaram este conceito como critério para o lançamento de impostos.

Segundo Buchanan (1950), as Autarquias Locais com menor base tributária estão impossibilitadas de redistribuir a mesma quantidade ou qualidade de bens públicos aos seus habitantes, ou seja, o fornecimento do mesmo pacote de bens leva a diferentes capitações de imposto, de acordo com a Autarquia Local. Daí que, para que esta situação suceda, deve existir alguma resistência à mobilidade entre Autarquias Locais. Havendo mobilidade, os benefícios fiscais das Autarquias Locais mais competitivas seriam dissipados de modo rápido pelo crescente custo de um lugar nesses locais.

Para Simons (1950), a equidade horizontal é mais importante que a vertical. Por outro lado, Musgrave (1959) define equidade intergeracional, no sentido de que o custo de determinadas opções tomadas no contexto da economia pública [23] deve ser referente às várias gerações de utilizadores, actual e futuras, já que seria favorável à geração actual transferir para as gerações vindouras os encargos que resultam em termos da despesa presente, bem como os encargos que resultam das opções tomadas sobre o seu financiamento. Assim, Barro (1974) defendeu que, para um certo nível de despesa, um menor nível de imposto hoje só significava mais imposto no futuro. Logo, o aligeiramento da carga fiscal da actual geração tem como consequência uma penalização das gerações vindouras, com ruptura de equidade intergerações. Tal significa que serão as gerações futuras que pagarão os encargos de empréstimos contraídos hoje.

Estas teorias da descentralização permitem compreender melhor a realidade da equidade, da eficiência, da redistribuição dos fundos, da provisão pública e da autonomia financeira dos municípios. Para reforçar melhor como os municípios ganham autonomia financeira, descentralização (governança) e desenvolvimento socioeconómico (efeito no IPC), recorre-se à teoria das transferências intergovernamentais.

4. Conceito de desenvolvimento sustetável

A WCED (1987) considera que o Desenvolvimento sustentável deve ser cada vez mais uma preocupação dos países, pois é necessário racionalizar a utilização dos recursos, de modo a satisfazer as necessidades da geração presente, sem reduzir as possibilidades das gerações futuras satisfazerem as suas. Dado que os recursos são escassos e as necessidades ilimitadas é necessário que o desenvolvimento económico se processe sem delapidar os recursos, proporcionando uma boa qualidade de vida e bem-estar social, sem poluição e com satisfação total das necessidades. É fundamental implementar um desenvolvimento integrado nos vários tipos de sectores, não privilegiando uns em detrimento dos outros e, ao mesmo tempo, promovendo um desenvolvimento harmonioso.

O objectivo final da coesão socioeconómica é toda a população ter bom

23 Tipo e volume de serviços a prestar e o seu financiamento.

acesso a um bem-estar no que toca à preservação do ambiente e dos recursos naturais, a um ar puro sem poluição, a boas vias de comunicação e de transporte, a assistência médica, a educação e ao emprego. Esta definição foi contestada devido à relativa indefinição do termo necessidades. Por conseguinte, a UNEP (1991) definiu o objectivo de desenvolvimento sustentável como aquele que permite a melhoria da qualidade de vida dentro da capacidade da terra.

Análise empírica: factores de sustentabilidade e o desenvolvimento nos municípios portugueses

Segundo a A21L (2009) para Portugal, cerca de 118 municípios estão a desenvolver processos municipais de Agenda 21 Local (dados de 2009), em vários casos ligados regionalmente. A Agenda 21 Local é um processo inovador, porque existe um mandato acordado pelas Nações Unidas e são já muitos os exemplos de autoridades locais em todo o Mundo e Portugal que a estão a implantar. Trata-se de um processo que:

- Envolve uma responsabilidade global, não só através da diminuição dos impactos ambientais directos e indirectos, mas também da partilha de experiências com este fim;
- Evidencia o papel principal das autoridades locais na implementação da sustentabilidade ao nível local;
- Promove a participação de todos os sectores da comunidade local;
- Promove o bem-estar, integra a componente da qualidade do ambiente, económica, social, e cultural, com o objectivo de melhorar a qualidade de vida dos habitantes, tendo como base os princípios do desenvolvimento sustentado.

A AGENDA 21 (1992) destaca o facto de os Indicadores deverem ser desenvolvidos para gerar bases e para ajudar na tomada de decisão para melhorar a qualidade de vida. No entanto, várias aproximações para identificar um conjunto de indicadores e medidas de desenvolvimento sustentável estão a ser discutidas e desenvolvidas (UNDSD, 2006; WORLD BANK, 2002; OCED, 2000).

No presente caso, a variável dependente escolhida é o Indicador Per capita do Poder de Compra (IPC), tendo-se seleccionado igualmente quatro variáveis independentes para o período de 1999 a 2008 (estudo para um período de dez anos): Despesas com a gestão de resíduos na preservação do ambiente; Percentagem das Receitas próprias/Receitas totais; FGMpc e Projectos municipais da agenda 21 Local. A variável Projectos municipais da agenda 21 Local é uma variável Dummy: toma o valor 1 se " O município tem um Processo municipal" e 0 se "O município não tem um Processo municipal".

Tomando o IPC como variável dependente, de Portugal Continental, foi assumido que o IPC é uma função linear determinada pelos seguintes Indicadores:

IPC (Indicador Per capita do Poder de Compra)it= F (Despgestresidit; Rec prop/Rectotit; FGMpcit ; e Projpartictit)

onde,

IPCit = Indicador Per capita do Poder de Compra no município i e ano t.

Despgestresidit = Despesas com gestão de resíduos no município i e ano t.

Recprop/Rectotit = Receitas próprias em percentagem das Receitas totais no município i e ano t.

FGMpc = Fundo Geral Municipal per capita no município i e ano t.

Projparticit = Projectos participativos para criar Parcerias no município da Agenda 21 Local i e ano t (variável dummy).

Foram testados vários modelos, mas o modelo que apresentou melhores resultados e que permite uma melhor interpretação foi:

IPCit = Bo+ B1Despgestresidit + B2Recprop/Rectotit+ B3FGMpcit + B4Dit (Projpartic) + e

Através desta equação, conseguimos medir o significado das variáveis independentes na variação do IPC entre concelhos/regiões.

Pretende-se, com a estimação deste modelo, obter resultados que nos possibilitem dar resposta à seguinte questão:

- Qual o impacto das variáveis relacionadas com o desenvolvimento Sustentável no IPC, a nível municipal para Portugal Continental, no período de 1999 a 2008?

5. Conclusão

A análise econométrica mostra a importância da visão estratégica, pois os concelhos com menos população e menor área, ou seja, os "mais pobres" são os que recebem mais FGMpc e menos FGM total. Os municípios mais pobres acabam por ser os que deveriam receber mais FGM total, porque são os mais carentes a nível de equipamento, infra-estruturas, mais rurais, tendo uma fraca industrialização, acompanhada de um débil suporte do sector dos serviços, logo um menor IPC. Por conseguinte, baseando-se nas variáveis do desenvolvimento sustentável utilizadas na regressão linear múltipla, incluindo o FGMpc, são os concelhos mais pobres que mostram menor impacto no IPC. O sinal positivo do coeficiente da Autonomia financeira aponta para que quanto maior for o esforço fiscal (que se revelou significativo), evidenciado com as maiores Receitas próprias em percentagem das receitas totais (Recprop/Rectot), mais rico é o município, porque tem maior capacidade de se auto-financiar. Este facto evidencia um maior poder de compra (IPC), isto é, genericamente, os municípios mais pobres são os que se endividam mais e menos autonomia financeira têm. Esta circunstância é natural, visto que os municípios mais desenvolvidos apresentam menores indicadores de

carência social e de necessidades. As despesas municipais, evidenciadas através da variável das despesas com gestão dos resíduos (Despgestresid), demonstram que o seu acréscimo na protecção do meio ambiente implica um maior IPC.

Quanto maior for a participação dos cidadãos nas parcerias dos processos municipais da Agenda 21 Local, entre os agentes económicos (variável dummy - Projparticip), na elaboração e implementação dos planos estratégicos para permitir uma maior promoção da governança e desenvolvimento sustentável, maior será o impacto no IPC.

O FGMpc varia no sentido contrário do IPC porque tem o coeficiente negativo e o acréscimo deste está ligado a uma descida do IPC.

Os municípios mais ricos têm maiores receitas próprias, logo menos dependência do crédito e do FGMpc. Pretendia-se também dotar as Autarquias de uma autonomia financeira capaz de gerar as suas próprias receitas, permitindo-lhes tomar decisões estratégicas e de gestão a médio e longo prazo, de forma autónoma. O facto do montante do FEF, até 1998, ser calculado com base em previsões de cobrança de impostos indirectos fez com que o valor recebido pelos municípios ficasse sempre aquém do que deviam ter recebido, provocando desvios nas verbas a receber e a consequente revolta por parte dos autarcas. As várias alterações das leis das finanças locais, adaptadas à realidade municipal, evidenciam a dificuldade em se obter um modelo de descentralização financeira que seja consensual e satisfaça em simultâneo os objectivos de uma afectação eficiente de recursos e de equidade horizontal. Na regressão econométrica, o FGMpc mostra que embora seja significativo, por si só não consegue promover o desenvolvimento sustentável, porque os municípios pobres recebem menos FGM total que os municípios mais ricos.

Como síntese e balanço referente à matéria dos fundos incondicionais em 2007, o FEF e o FGM, pode-se dizer que, embora realisticamente se tenha de admitir que não é através deles que se poderão corrigir as gritantes assimetrias regionais e inter-distritais existentes no nosso País, dada a escassez de instrumentos de política regional entre nós e das dificuldades com que as zonas mais atrasadas têm em promover o seu desenvolvimento, penso que é de reforçar a função de perequação do FGM, pelo que os seus índices deverão ser revistos de modo a beneficiar os municípios menos ricos ou mais carentes. Relativamente ao FCM (de acordo com a lei nº 42/98 de 6 de Agosto), os distritos e concelhos que mais arrecadam são os que menos população e menor área têm, ou seja, só recebem fundo de coesão as autarquias que têm uma capitação média de impostos locais inferiores à capitação média nacional e/ou têm um desenvolvimento social inferior ao nacional. No entanto, os distritos e concelhos com mais população, maior área e mais desenvolvidos, recebem menos como sucede em, Lisboa e Porto. Tal deve-se ao facto de se estar a tentar diminuir as assimetrias regionais. No entanto, em consonância com a actual lei das finanças locais, o FCM é repartido tendo por base 50% do FEF total, logo recebem mais os distritos mais desenvolvidos e mais populosos. Assim, o FCM, também deveria ser melhor distribuído em benefício

dos distritos mais carenciados. Os fundos municipais totais deveriam ser maiores para os distritos e concelhos mais necessitados de Portugal Continental.

Contudo, os distritos e concelhos que recebem maior valor de fundos totais a nível distrital e concelhio são os mais desenvolvidos (com mais população e maior área) e industrializados, de acordo com as leis das finanças locais antigas e a actual. Embora devido à grande atracção e fixação da população, são também estes municípios que precisam de maior dotação financeira, mas os municípios mais rurais e menos industrializados deveriam receber mais FGM total, para se desenvolverem e permitirem uma maior fixação da população, para não sobrecarregarem os grandes municípios que têm uma industrialização forte e para diminuírem as assimetrias regionais e tornarem um Portugal Continental coeso com um acesso de igualdade de oportunidades.

Com a regressão para o período de dez anos em estudo (1999 a 2008) confirma-se que os concelhos menos populosos, com área inferior, mais rurais, com mais endividamento, menos receitas próprias (menos autonomia financeira), inexistência de Projectos municipais da Agenda 21 Local para criar parcerias entre o cidadão e a Autarquia local (eficiência da Governança), menos despesas na preservação do ambiente, menos industrializados, com menos condições de nível de vida, com menos peso no sector terciário são os que recebem mais FGM per capita, mas têm menor IPC. A população residente e a área são variáveis bastantes importantes no cálculo e na distribuição dos fundos.

As hipóteses formuladas inicialmente e os resultados obtidos levaram a concluir que:

- se confirma em parte a Hipótese um, que destaca que a utilização de estruturas de governança local aumentam com o grau de desenvolvimento (poder de compra) nos municípios portugueses. Neste sentido, os municípios mais ricos com menor FGMpc (mas maior FGM total) são os que têm uma maior estrutura de governança, evidenciada pela variável Projectos municipais da Agenda 21 local que têm um maior IPC. Todavia, mostram um menor FGMpc com relação negativa e maior impacto no IPC, mostrando uma descentralização fraca, como se provou com a regressão múltipla.

Em geral, verifica-se a hipótese dois, que salienta que o grau de desenvolvimento dos concelhos está ligado positivamente aos esforços dos municípios com a sustentabilidade ambiental e financeira e com o nível de autonomia financeira, porque com a regressão múltipla provou-se também que quanto maiores forem as despesas com a gestão dos resíduos na preservação do ambiente, maiores são as percentagens das receitas próprias recebidas (maior esforço fiscal), menores são os FGMpc obtidos, implicando um maior IPC. Desta forma, os municípios mais ricos são os que têm maior autonomia financeira, maiores receitas próprias (menor dependência do FGMpc), maior sustentabilidade ambiental e desenvolvimento sustentável, embora o FGMpc

tenha uma ligação negativa com o IPC (relação inversa).

O novo contributo para a área em estudo é o modelo econométrico (análise empírica dos municípios), introduzido com variáveis explicativas do desenvolvimento sustentável (sendo uma terminologia ainda nova), que permite analisar o seu efeito no desenvolvimento socioeconómico, através do IPC (variável explicada). Também seria interessante comparar o impacto de outras variáveis, nomeadamente, da governança já monitorizadas para outros países, que deveriam ser monitorizadas para Portugal Continental (através de inquérito), e analisar quais os municípios que auferiram maiores excedentes de sustentabilidade e quais os municípios que mais ganham, a nível de produtividade ou poder de compra (IPC).

As estratégias para tirar Portugal da crise passa pelo Estado receber alguns dividendos dos bancos pois estão a ser recapitalizados e facilitar os créditos das empresas, os lucros da EDP deveriam ser distribuídos pelo Estado e baixar os seus preços, os prazos de pagamento dos empréstimos à Troika e a taxa de juro deveriam ser renegociados com maiores prazos e baixar a taxa de juro. Incentivar as exportações e o IDE[24] para estimular o crescimento económico e promover o emprego. Aumento da inovação por parte das empresas para aumentarem a competitividade, redução e isenção da taxa de IRC para as empresas nascentes, negociar melhor as parcerias público privadas. É preciso aumentar a fiscalização de produtos financeiros, e reduzir o risco de crédito. Diminuir a fraude fiscal, baixar o IVA em geral, não reduzir muito a taxa salarial para aumentar o poder de compra e consumo. Estimular a poupança com taxas de juro atractivas. Sustentar na Governança[25] com uma maior participação dos cidadãos[26] nas tomadas de decisão do governo e seus projectos. Os países da UE a nível político têm de ser tratados como regiões através de um poder central. Deve-se relacionar a intensidade de tempo da equidade com eficiência de modo haver eficácia para uma boa aplicação dos fundos. Ligar melhor o trinómio da inovação, crescimento e a competitividade. Sou a favor de Portugal sair do Euro para que os nossos bancos façam a emissão de moeda e não serem estrangulados pelos juros elevados do BCE e Alemanha. A Alemanha vai buscar crédito ao BCE a 1% e empresta a Portugal a 6%. Os fundos Estruturais foram mal aplicados apenas se investiu em auto-estradas, shoppings e betão e agora não há serviços para coordenarem estes equipamentos. Deve-se abolir as portagens do interior para desenvolver o interior, pelo que as estradas pagam-se a elas próprias com as receitas fiscais que geram à volta delas. Todos os que têm vínculo à função pública devem ser integrados no Estado ou permanecer na função pública. É necessário baixar a taxa de IRS para os juros dos depósitos. Aumentar a protecção social para toda a sociedade e ninguém ter menos que o salario mínimo.

24 Investimento Directo Estrangeiro.
25 Incentivar o Desenvolvimento Sustentável.
26 Aumentar a cidadania.

Referências bibliográficas

A21L (2009), "Agenda 21 Local para Portugal" Documento em Linha no dia 09/08/2010http://www.agenda21local.info/index.php?option=com_content &view=category&layout=blog&id=16&Itemid=36

AGENDA 21 (1992), "Programme of action for sustainable development", United Nations, New York.

Baptista, manuel (2010), "Autonomia Financeira e Desenvolvimento Sustentável das Autarquias Portuguesas". Tese de Doutoramento em Economia. Economia e Empresa. Série II, nº11, 2010. Lisboa: Universidade Lusíada.

BARBOSA, A. S. P. (1998), Economia Pública, McGrawhill, Lisboa.

BARRO, R. (1974), "Are Government Bonds Net Wealth?" Journal of Political Economy, 82(6), Dezembro. 1974, pp. 1095-117.

Barros (2007) "II fundamentos teóricos da intervenção pública", aula 5, Economia Pública.

BENTHAM, J. (1789), An introduction to the Principles of Morals and Legislation, 1907, Clarendon Press, Oxford.

BLAKELY, E. J. (1989), "Planning Local Economic Development: Theory and Practice", Sage, Londres.

BRAVO, A. B. S. e SÁ, J. A. V. (2000), Autarquias Locais, Descentralização e Melhor Gestão, Verbo, Lisboa.

BUCHANAN, J. M. (1950), "Federalism and Fiscal Equity", American Economic Review, 40, Setembro. 1950, pp. 583-99.

BURBIDGE, J. B. e MYERS, G. M. (1994), "Redistribution within and across the Regions of a Federation", Canadian Journal of Economics, 27 (3), Agosto 1994, pp. 620-36.

COSTA, J. (2002), Compêndio de Economia Regional, Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional, Coimbra.

FELDESTEIN, M. S. (1976), "On the theory of Tax Reform", Journal of Public Economics, 6, Julho-Agosto. 1976, pp. 77-104.

FILELLINI, A. (1990), Economia do Sector Público, Atlas, Lisboa.

HIRSH, W. Z. (1970), The Economics of State and Local Government, McGraw-Hill, New York.

MATIAS, V. J. V. F. (1987), Contributo para o Estudo das Finanças Municipais em Portugal: MPAT, CCRC, Coimbra.

MIHM, Stephen; ROUBINI, Nouriel (2010), A economia das crises: um curso relâmpago sobre o futuro do sistema financeiro internacional. Editora Intrínsica: Rio de Janeiro,.

MILL, J. S. (1848), "Principles of Political Economy with some of their Applications to social Philosophy", 1965, University of Toronto Press, Toronto.

MUSGRAVE, R. A. (1959), The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy, McGraw-Hill, New York.

MUSGRAVE, R. A. (1976), "ET, OT and SBT, Journal of Public Economics", 6,

Julho-Agosto. 1976, pp. 3-16.
OATES, W. E. (1969), "The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An empirical Study of Tax capitalization and the Tiebout Hypothesis", Journal of Political Economy, 77(6), Novembro-Dezembro. 1969, pp. 957-71.
OATES, W. E. (1972), Fiscal Federalism, Harcourt Brace Jovanovitch, New York.
OCED (2000), "To measure sustainable development" OCED, Paris.
PORTO, M. (1998), Portugal e a Agenda 2000, Liv. Escolar Editora.
RUBINFELD, D. (1987), The Economics of the local Public Sector in Handbook of Public Economics, vol.2, ed. By auerbach and Matin Feldestein. North-Holland.
SIMONS, H. C. (1950), "Federal Tax Reform", University of Chicago Press, Chicago.
TIEBOUT, C. M. (1956), "A pure theory of Local Expenditures", Journal of Political Economy, vol. 64 (5), Outubro. 1956, pp. 416-24.
UNDSD (2006), "Revising indicators of sustainable development: status and options", October, New York.
UNEP (1991) "Rapid Assessment of the Impact of the Iraq-Kuwait Conflict on Terrestrial Ecosystems - Part 2", Kuwait.
WCED (1987), Our common Future , Oxford University Press, Oxford.
WORLD BANK (2002), "World development report 2000/2001", World Bank, Washington, Em linha no dia 06.05.2002 http://worldbank.org.