

XIV Encontro AECA 2010 “Innovación y responsabilidad: desafíos y soluciones”,
Coimbra, Portugal, 23 e 24 de Setembro de 2010

A Nova Sociologia Institucional e a fixação de taxas municipais: estudo em autarquias portuguesas

Manuel Magalhães* e Joaquim Leite**

*Estig, Instituto Politécnico de Bragança (m.magalhaes22@gmail.com)

**Estig, Instituto Politécnico de Bragança (jleite@ipb.pt)

Resumo:

Esta investigação pretendeu realçar o peso de factores institucionais na dispersão das taxas municipais fixadas. Os municípios portugueses dos distritos de Bragança, Vila Real, Porto, Braga e Viana do Castelo foram objecto de estudo, especificamente para as taxas de emissão de cartão de vendedor ambulante, utilização de lugares de terrado por m² ou fracção, por dia em feiras e emissão de licença de motociclos, por serem taxas consideradas entre aquelas com maior propensão para a comparabilidade, que foram tratadas com recurso a estatísticas descritivas. Os resultados mostraram uma elevada dispersão não apenas no estudo global para todos os distritos, mas também no estudo distrito a distrito. O papel da componente institucional foi interpretado à luz da Nova Gestão Pública e da Nova Sociologia Institucional.

Palavras-chave:

Taxas municipais, Gestão autárquica, Nova Gestão Pública (NPM), Nova Sociologia Institucional (NIS)

Abstract:

This research aimed to highlight the institutional factors role for fixed municipal taxes dispersion. Portuguese municipals of Bragança, Vila Real, Porto, Braga e Viana do Castelo were studied, specifically for ambulant seller card emission tax, mound places for m² or fraction in fair days use tax, and motorcycles license emission tax, because this taxes are those who have more propensity for comparability. Descriptive statistics were used to analysis data. The results showed an elevate dispersion, not only for global study in all districts, but also in each district isolated. The role of institutional component was interpreted having the New Public Management and New Institutional Sociology as theoretic support.

Key words:

Municipal taxes, Municipal Management, New Public Management (NPM), New Institutional Sociology (NIS)

INTRODUÇÃO

A diminuição de receitas das autarquias locais e a necessidade de corresponder a novas exigências da população têm justificado o constante recurso à criação de taxas municipais por parte das autarquias locais, com o objectivo, entre outros, de arrecadar mais receita.

Assim sendo, tornou-se importante criar mecanismos de regulação, para que as autarquias locais fundamentassem, do ponto de vista económico-financeiro, a criação das suas taxas. A aprovação do novo Regime Geral de Taxas das Autarquias Locais (RG TAL), veio impor algum rigor neste domínio, fazendo com que as autarquias locais sejam obrigadas a fundamentar devidamente as suas taxas, aumentando assim a transparência e o rigor na actividade local. No entanto, as taxas municipais não podem ser justificadas somente do ponto de vista económico. Factores políticos e sociais intrínsecos aos municípios têm também a sua contribuição.

Neste contexto, é à luz da Nova Sociologia Institucional (*New Institutional Sociology* - NIS) que podemos interpretar o valor fixado para as taxas municipais como dependente de factores económicos mas também de critérios políticos, culturais e sociais, sob a forma de isomorfismo. Segundo esta teoria, o conjunto de normas, crenças e valores dos vários actores sociais, aliada à componente económica, têm uma enorme importância.

Por outro lado, o conjunto de reformas ocorridas na administração pública tentou responder às debilidades do sistema de gestão pública, consubstanciando num conjunto de ataques a este mesmo sistema e ao surgimento da Nova Gestão Pública (*New Public Management* - NPM). Este novo modelo de gestão pretendeu uma maior flexibilização e eficiência do sistema público, melhorando também o serviço para o cidadão.

A metodologia deste trabalho teve como objectivo central compreender o papel dos factores institucionais na dispersão das taxas municipais fixadas. Para isso, estabeleceu-se como modelo de análise o conjunto de factores que são considerados na fixação de taxas municipais, nomeadamente os factores económicos e institucionais. A recolha de dados realizou-se através dos documentos de prestação de contas, dos relatórios de fundamentação económico-financeira e das tabelas de taxas e tarifas dos municípios. Os dados foram analisados através de estatísticas descritivas (média, moda, desvio padrão, máximo, mínimo e amplitude total) para uma melhor execução dos objectivos.

No primeiro ponto deste trabalho, apresenta-se o enquadramento teórico que serviu de suporte ao estudo, abordando a NIS, a NPM, a gestão autárquica e o enquadramento sócio-legal das taxas municipais. O ponto seguinte expõe a metodologia utilizada, evidenciando,

em especial, a pergunta de partida, a exploração, a construção do modelo de análise, a observação e a análise das informações. No terceiro ponto, são apresentados os resultados deste estudo, focando os serviços objecto de taxas, as componentes das taxas municipais, a análise de dispersão e a contribuição das taxas na totalidade das receitas próprias. Finalmente, o último ponto sumariza as conclusões do estudo, limitações e algumas sugestões para futuros trabalhos.

1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO

Para enquadrar teoricamente o presente estudo foram abordadas a NIS, a NPM, a gestão autárquica e o enquadramento sócio-legal das taxas municipais.

1.1. Nova Sociologia Institucional (*New Institutional Sociology*)

Ao longo dos últimos anos, a teoria institucional tem sido utilizada por diversos autores para analisar os sistemas de contabilidade e controlo de gestão. Para esta teoria, os factores institucionais e culturais devem ser tidos em conta para explicar a mudança organizacional (Burns & Scapens, 2000). Além da vertente económica, as teorias organizacionais e comportamentais também explicam as mudanças ocorridas. No sector público, o papel desta teoria tem sido cada vez mais importante (Gomes et al., 2009).

Uma das correntes institucionais desta teoria é a NIS, que surgiu devido à aplicação da teoria dos sistemas abertos ao estudo das organizações (Major & Vieira, 2009). Esta teoria representa uma oposição aos pressupostos de racionalidade dos actores organizacionais, enfatizando o simbólico, os aspectos cognitivos, culturais e normativos nas organizações (Major & Vieira, 2009).

Na corrente institucional NIS, as práticas de contabilidade de gestão são resultado não só de pressões económicas, mas também consequência da importância dada ao conjunto de normas, crenças e valores dos principais actores organizacionais (Leich et al., 2009) e às pressões do meio envolvente institucional (DiMaggio & Powell, 1983), ou seja, são factores externos que pressionam o processo de mudança interna.

A pressão externa e a publicação de legislação leva as organizações a seguirem estruturas e sistemas parecidos, tornando as suas práticas semelhantes, ocorrendo assim o processo de

isomorfismo (DiMaggio & Powell, 1983). No entanto, a ocorrência de processos de isomorfismo é fundamental para a sobrevivência e sucesso das organizações. Para a NIS existem quatro tipos de isomorfismo: (i) isomorfismo competitivo; (ii) isomorfismo coercivo; (iii) isomorfismo mimético e (iv) isomorfismo normativo (Major & Vieira, 2009).

O isomorfismo competitivo verifica-se sempre que uma organização é forçada a adoptar mecanismos específicos para se tornar mais eficiente (Major & Vieira, 2009) e diferencia-se dos outros tipos de isomorfismo, pois, ao contrário deles, não são as questões de ordem cultural, social e política que explicam a mudança.

No isomorfismo coercivo, são as pressões formais ou informais, criadas pelo meio onde a organização se desenvolve, que levam ao processo de mudança e ao uso de determinadas práticas pela organização (Gomes et al., 2009). Este tipo de isomorfismo, enquadrado no âmbito da NIS, serviu de suporte teórico em diversos estudos, nomeadamente, na dispersão de custos unitários hospitalares (e.g. Leite & Rodrigues, 2010). Por outro lado, muitas organizações tendem a sofrer pressões no sentido de imitarem organizações que possuem práticas conducentes ao sucesso, sendo este processo designado por isomorfismo mimético (Major & Vieira, 2009). O isomorfismo normativo ocorre sempre que as organizações sofrem pressões de organizações profissionais (Gomes et al., 2009).

O conceito de *decoupling* é também um factor importante para a NIS e ocorre devido à separação existente nas organizações entre os sistemas de natureza formal e informal, ou seja, as organizações estão mais empenhadas em aparentar que são eficientes perante o meio organizacional em que estão inseridos, do que propriamente em serem eficientes (Major & Vieira, 2009).

A NIS é, como outras correntes institucionais, alvo de críticas, tais como: (i) a negligência de factores relacionados com o poder e os interesses dos vários membros da organização; (ii) dicotomizar os factores de eficiência dos factores institucionais e (iii) a incapacidade para explicar a mudança (Major & Vieira, 2009). Os mesmos autores referem ainda que as críticas apontadas à NIS se devem ao facto desta ignorar questões relacionadas com o conflito no interior das organizações, ser mais adoptada para conduzir estudos em organizações sem fins lucrativos e explicar os processos de mudança e isomorfismo como resultado de pressões externas, desprezando o estudo da mudança divergente.

1.2. Nova Gestão Pública (*New Public Management*)

O crescimento das expectativas e necessidades das populações, associado a diversas pressões do ponto de vista financeiro, político, ideológico e aos ataques aos modelos de gestão ligados ao *Welfare State*, levou ao nascimento de um novo modelo de gestão pública: a NPM.

A NPM, como modelo de gestão, é bastante difícil de ser correctamente definida (Rodrigues, 2007). No sector público, o conceito que deverá ser tido em conta como referência para a gestão é a eficiência, ou seja, cumprir os objectivos com o menor gasto possível, não prejudicando o consumidor (Cambra-Berdún & Cambra-Fierro, 2006).

Neste novo modelo de gestão, são introduzidas no sistema público ferramentas de gestão privada, promove-se a competição entre os fornecedores de bens e serviços públicos com o objectivo de aumentar a qualidade e a eficiência da gestão pública (Rodrigues & Araújo, 2005; Berdún & Fierro, 2006).

Com este novo modelo de gestão, pretende-se um sector público aberto a incentivos do mercado, menos hierárquico, uma burocracia mais flexível e, sobretudo, uma maior incidência nos resultados (Cejudo, 2008). É defendida a flexibilização das estruturas, a descentralização do poder e da autonomia, a orientação para o cliente, a gestão por objectivos, a racionalização dos recursos, a medida do desempenho orientada para os *outputs /outcomes* e o conceito do *value for money* (Hood, 1995; Gomes et al., 2009).

Segundo Hood (1991), a NPM representa as doutrinas administrativas que dominaram as reformas da administração pública em diversos países e é uma abordagem constituída por sete elementos que estão interligados:

- A entrada no sector público de gestores profissionais provenientes do sector privado, procurando desta forma a profissionalização da gestão e uma orientação para as técnicas de gestão;
- A definição de medidas e padrões de desempenho com objectivos mensuráveis e claramente definidos;
- A preocupação com o controlo dos resultados, enfatizando a necessidade de insistir nos resultados e não nos processos;
- A desagregação de unidades do sector público, dividindo grandes estruturas em unidades mais pequenas e recorrendo a formas inovadoras de organização das actividades;

- A introdução de factores que promovam a concorrência no sector público, nomeadamente com a contratação, procurando com isto baixar custos e melhorar a qualidade da prestação dos serviços;
- A ênfase nos estilos e práticas de gestão do sector privado, introduzindo modelos que flexibilizam a gestão;
- A preocupação com a disciplina e parcimónia na utilização de recursos, cortando nos custos e procurando maior eficiência na utilização dos recursos.

Um dos aspectos-chave ligados à NPM é a gestão mais profissional dos assuntos administrativos, mas a diminuição do controlo político e a eficiência ao nível da atenção dada ao serviço são outras características bastante relevantes neste novo modelo de gestão (Berdún & Fierro, 2006). Este é um modelo que procura reorganizar a administração pública de forma a melhorar o seu desempenho, aumentar a sua eficácia, orientar a administração pública para as necessidades dos cidadãos, definir e identificar competências e responsabilidades, evitar a corrupção e tornar a gestão pública mais transparente e idónea (Rodrigues & Araújo, 2005).

Com a implementação da NPM inúmeras mudanças ocorrem na gestão do sector público, nomeadamente na redução dos custos, no controlo e avaliação da gestão pelos resultados, na introdução de novas ferramentas de gestão, na descentralização e profissionalização da gestão pública (Hood, 1995). Espera-se com este modelo de gestão que os gestores públicos decidam de forma livre e assumam as responsabilidades, descartando as pressões de ordem política ou cultural que se limitem ao cumprimento dos objectivos assumidos e que consigam ter um controlo dos resultados (Cambra-Berdún & Cambra-Fierro, 2006).

A NPM traduz uma tendência de reformas encetadas no sector público dos países desenvolvidos, com base na hegemonia dos três E's - Economia, Eficiência e Eficácia (Carvalho & Santiago, 2008) e refere-se a um conjunto de ideias e práticas que tem como objectivo utilizar as técnicas e abordagens de negócio do sector privado, aplicando-as no sector público e promovendo a reestruturação dos processos e lógicas de funcionamento, a redefinição de objectivos estratégicos e uma maior preocupação pela satisfação dos clientes (Denhardt & Denhardt, 2000; Diefenbach, 2009)

Como outros modelos de gestão, para além dos aspectos positivos atrás enunciados, também a NPM é alvo de críticas desfavoráveis. A maior parte dos críticos deste modelo está de acordo em quatro aspectos negativos que apontam à NPM: (i) ser superficial, não ter consistência e apenas mudar a forma dos gestores públicos falarem com o público; (ii) causar estragos no serviço público ao ser ineficaz na capacidade de cumprir as suas reivindicações

centrais; (iii) ser veículo de vantagem particular que apenas promove uma nova elite de gestores públicos e (iv) ter diferentes implicações nos aspectos de gestão, função de diferentes valores administrativos, apesar de proclamar que é uma gestão para todos (Diefenbach, 2009).

Refira-se que a problemática teórica descrita nos parágrafos anteriores foi determinante para a construção do procedimento metodológico em que o presente estudo se baseou.

1.3. Gestão autárquica

As autarquias portuguesas só ganharam uma verdadeira autonomia política, administrativa e financeira após o 25 de Abril de 1974, pois que, até então, as autarquias sempre estiveram submetidas a uma tutela da administração central fortemente centralizada. Seguindo o caminho da descentralização, a Constituição de 1976 legitimou o poder local, reconhecendo as autarquias e definindo um quadro institucional e financeiro que garante a afirmação do poder local (Santos & Bessa, 1999).

Nos anos pós 25 de Abril, a via da descentralização não abrandou. Em 1984, o Decreto-Lei n.º 100/84 alarga mais uma vez as atribuições e competências dos municípios, em relação aos interesses comuns e específicos da população no âmbito do desenvolvimento e salubridade pública, saneamento, saúde, educação, ensino, protecção e assistência a infância e terceira idade entre outros bens próprios da população (Santos & Bessa, 1999). Ainda durante este mesmo ano, através do Decreto-Lei n.º 77/84, os municípios passam a ser responsáveis pelos investimentos públicos em variados domínios: equipamentos rurais e urbanos, saneamento básico, energia, transportes e comunicações, educação, cultura, desporto, lazer, saúde e ordenamento do território (Santos & Bessa, 1999).

Dada a evolução das políticas de transferência de poderes e competências para a administração local e a necessidade de aumentar a organização e a eficácia dos serviços municipais, as autarquias locais, que inicialmente estavam organizadas em serviços municipais e em serviços municipalizados, passaram, a partir de 1998, a poder criar empresas municipais (Rodrigues, 2007). As empresas municipais usam ferramentas e práticas de gestão privada, possuem maior liberdade e flexibilidade na gestão dos recursos humanos e possuem uma estrutura criada para agir segundo princípios de eficiência e eficácia, sujeita a pressões de mercado, não ocorrendo uma transferência efectiva de atribuições, mas sim uma transferência de responsabilidade da produção de bens e serviços públicos (Rodrigues, 2007).

Frequentemente existe uma relação organizacional forte entre o município e a empresa municipal, nomeadamente ao nível do acumular de funções nas empresas municipais e no executivo camarário, o que torna a empresa influenciável do ponto de vista político e a torna uma extensão do poder camarário (Rodrigues, 2007).

O sistema de contabilidade pública na governação local tem sofrido, nos últimos anos, inúmeras reformas, permitindo, assim, com o passar dos tempos, a introdução de práticas contabilísticas inovadoras (Gomes et al., 2009). Estas mudanças devem-se, sobretudo, ao ataque ao modelo de gestão associado ao Estado Providência (*Welfare State*) acusado de ser ineficiente, extremamente lento a responder as necessidades das populações locais e de prejudicar o crescimento económico (Rodrigues & Araújo, 2005) e ao surgimento de iniciativas associadas à NPM (Gomes et al., 2009).

Com as alterações ocorridas, especialmente após o paradigma da NPM, o sector público tem sido pressionado a reduzir os custos, aumentar a qualidade do serviço prestado, tornar-se mais eficaz e eficiente e a promover a transparência (Gomes et al., 2009).

Relativamente às autarquias locais, o ponto alto destas alterações reformistas coincide com a aprovação do POCAL, através do Decreto-Lei n.º 54-A/99 (Gomes et al., 2009). Este novo instrumento passa a ser um apoio fundamental na gestão dos municípios, alterando algumas práticas de gestão exigidas até então (Carvalho et al., 2007). A aprovação do POCAL permitiu a integração consistente da contabilidade orçamental, patrimonial e de custos na contabilidade pública moderna e obrigou os municípios ao desenvolvimento de um sistema de contabilidade de custos orientado para as actividades e para os *outputs* produzidos (Carvalho et al., 2005).

Segundo Gomes et al. (2009), são os municípios com maiores dificuldades financeiras que deverão estar mais preocupados com a adopção de novas técnicas de gestão de forma a melhorarem o seu desempenho.

1.4. Taxas Municipais: enquadramento legal e social

As taxas municipais são tributos que assentam na prestação de um serviço público local, na utilização privada de bens do domínio público e privado das autarquias locais ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento local (Ministério das Finanças, 2006). Dadas as diferentes alterações nos sistemas de gestão pública e na transferência de competências para o

poder local, o conceito de taxa tem sido moldado às crescentes necessidades financeiras de um estado em transformação (Silva, 2008).

O processo de transformação na governação local foi reforçado pela publicação da Lei das Finanças Locais (Lei nº 2/2007 de 15 de Janeiro – NLFL) e pela Lei n.º 53-E/2006, de 29 de Dezembro que estabelece o Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais (RGTAL).

Estes dois diplomas trouxeram uma maior transparência e rigor na actividade local, obrigando as autarquias a proceder à fundamentação económico-financeira das suas taxas (Gomes et al., 2009). Assim, as autarquias locais deverão ter os regulamentos de taxas municipais fundamentados, contendo sob pena de nulidade: (i) a indicação da base de incidência objectiva e subjectiva; (ii) o valor ou a fórmula de cálculo do valor das taxas a cobrar e (iii) a fundamentação económico-financeira relativa ao valor das taxas, designadamente os custos directos e indirectos, os encargos financeiros, amortizações e futuros investimentos realizados ou a realizar pela autarquia local (Câmara Municipal de Barcelos, 2009).

A criação de taxas pelos municípios deve respeitar “os princípios da equivalência, da justa repartição de encargos públicos e da publicidade incidindo sobre utilidades prestadas aos particulares ou geradas pela actividade dos municípios ou resultantes da realização de investimentos municipais” (Ministério das Finanças, 2007). Sendo assim, o valor a cobrar ao particular não deve ultrapassar o custo da actividade pública local ou o benefício auferido pelo particular (Ministério das Finanças, 2006).

Com a entrada em vigor do RGTAL, as taxas existentes foram revogadas no início do segundo ano financeiro posterior à entrada em vigor do diploma. No entanto, se os documentos vigentes fossem alterados para o novo regime jurídico ou estivessem conforme este, não ocorreriam alterações (Ministério das Finanças, 2006).

Dada a diminuição de receitas e a necessidade de corresponder a novas exigências, as autarquias locais têm recorrido sistematicamente à criação de novas taxas para aumentarem as suas receitas, porém a publicação do RGTAL permitiu criar algum rigor, inibindo assim as autarquias locais de recorrerem à criação de novas taxas de forma infundada (Silva, 2008).

As taxas municipais têm também uma componente institucional, ligada às diferentes opções políticas, culturais e sociais adoptadas por cada município dadas as suas realidades distintas. Estes mesmos componentes estão quantificados nas taxas municipais através de critérios de desincentivo a determinadas práticas, do custo social suportado pelo município ou do benefício auferido pelo particular (Câmara Municipal de Barcelos, 2009).

2. METODOLOGIA

Este estudo visa perceber em que medida os factores institucionais contribuem para a dispersão verificada na fixação de taxas municipais. Foi a partir deste objectivo, traduzido em questão geral de partida, e considerando a envolvente teórica explorada, que surgiu o tema: “A Nova Sociologia Institucional e a fixação de taxas municipais: estudo em autarquias portuguesas”. Este é um assunto pertinente e de interesse actual, não só devido às mudanças ocorridas a nível legislativo, em relação às taxas municipais, mas também à importância que as taxas municipais têm para as autarquias como fonte geradora de receita.

Para uma melhor resposta ao objectivo principal, a questão geral de partida foi decomposta em quatro questões específicas: (i) quais os serviços objecto de taxas municipais? (ii) quais as componentes que integram uma taxa municipal? (iii) qual a dispersão de taxas municipais? e (iv) qual a contribuição das taxas municipais para as receitas próprias dos municípios?

Dado que a realização deste trabalho necessitou de uma vasta exploração e pesquisa, numa fase inicial foram realizadas entrevistas exploratórias a colaboradores da Câmara Municipal de Bragança, da Câmara Municipal de Barcelos e aos orientadores deste estudo sobre as condicionantes da fixação das taxas municipais. Na segunda fase exploratória foi recolhida a legislação com influência na gestão municipal, nomeadamente ao nível das taxas das autarquias, os documentos de prestação de contas, consulta de artigos sobre os municípios e suas características, assim como foi realizada a pesquisa de artigos científicos e de livros relacionados com dois conceitos que suportam esta investigação, a NPM e a NIS.

Os conceitos de NPM e NIS incluem-se na problemática teórica que enquadra esta investigação, cujo modelo de análise relaciona dois conceitos principais: os factores de influência (económicos e institucionais) e a fixação de taxas municipais.

Os factores económicos são compostos pelos custos da actividade local, da qual fazem parte os custos directos e os custos indirectos, os encargos financeiros e futuros investimentos realizados ou a realizar pela autarquia local (Câmara Municipal de Bragança, 2007). No entanto, as taxas municipais têm também uma componente institucional, ligada às diferentes opções políticas e sociais adoptadas por cada município dadas as suas realidades distintas. Estes mesmos componentes estão quantificados nas taxas municipais através de critérios de desincentivo a determinadas práticas, do custo social suportado pelo município ou do benefício auferido pelo particular (Câmara Municipal de Barcelos, 2009).

Foram estudados sessenta e oito municípios portugueses que fazem parte dos distritos de Bragança, Vila Real, Porto, Braga e Viana do Castelo, especificamente para as taxas de emissão do cartão de vendedor ambulante, utilização de lugares de terrado por m² ou fracção, por dia em feiras e emissão de licença de motociclos por serem as taxas onde o grau de comparabilidade é maior, ou seja, são taxas que, independentemente do local onde são cobradas, representam para as autarquias em causa o mesmo serviço. Os dados foram recolhidos através dos documentos de prestação de contas das autarquias locais, nomeadamente nos relatórios de fundamentação económico-financeira, nas tabelas de taxas municipais e na legislação em vigor relativa a taxas municipais.

Como este trabalho é composto por diversas questões específicas, a observação foi diversificada. Assim, nas primeira e segunda questões incidu-se sobre a legislação portuguesa em vigor actualmente, relacionada com as taxas municipais (Ministério das finanças, 2006, 2007). Na segunda questão, analisaram-se também os relatórios autárquicos dos municípios de Bragança e Barcelos em 2007 e 2009, respectivamente, identificando todas os componentes que podem integrar uma taxa municipal. Nesta mesma questão, identificaram-se, em particular, quais os componentes das taxas em estudo (emissão do cartão de vendedor ambulante, utilização de lugares de terrado por m² ou fracção, por dia em feiras e emissão de licença de motociclos). Na terceira questão, estudaram-se as mesmas taxas da questão anterior, mas para uma população maior (autarquias dos distritos de Bragança, Vila Real, Porto, Braga e Viana do Castelo). Para a última questão, foi analisada a totalidade da receita proveniente das taxas municipais, o total de receitas próprias e a dimensão da autarquia. Nesta questão, os dados observados referem-se a dois municípios (Bragança e Barcelos), nos anos de 2007, 2008 e 2009. Os documentos relativos a taxas foram obtidos através da tabela geral de tarifas, taxas e licenças dos municípios em estudo, disponível quer em formato papel quer na página electrónica do município (Ministério das Finanças, 2006).

O tratamento dos dados obtidos realizou-se através de estatísticas descritivas (média, moda, desvio padrão, máximo, mínimo e amplitude total). A análise aos dados realizou-se, num momento inicial, para a totalidade da amostra e, posteriormente, os dados foram agrupados por distritos para uma análise parcial. Método de investigação análogo foi usado no estudo da dispersão de custos unitários hospitalares (Leite & Rodrigues, 2010).

3. RESULTADOS

Este ponto apresenta os resultados deste trabalho, começando por uma breve caracterização das autarquias dos distritos em estudo e prosseguindo com a análise dos resultados obtidos.

3.1. Taxas municipais: os municípios em estudo

Os distritos da região Norte de Portugal continental compreendem todos os distritos a norte do Rio Douro e alguns concelhos dos distritos de Aveiro, Guarda e Viseu. Os distritos englobados neste estudo (Braga, Bragança, Porto, Viana do Castelo e Vila Real) ocupam uma área total de 18162 km² e são constituídos por sessenta e oito municípios, com uma população residente de 3501966 habitantes, de acordo com dados do Instituto Nacional de Estatística (INE). Estes valores podem ser observados na Tabela 1.

Tabela 1

Distrito, Área Total, N.º Municípios e População Residente

Distrito	Área total (km²)	N.º Municípios	População Residente (2001)
Braga	2706	14	852644
Bragança	6598,6	12	140635
Porto	2331,1	18	1824123
Viana do Castelo	2218,3	10	250951
Vila Real	4307,7	14	215521
TOTAL	18162	68	3283874

Fonte: INE, 2001

Segundo a Nomenclatura das Unidades Territoriais (NUT), a região norte do país, dividida em oito NUTS (Alto Trás-os-Montes, Ave, Cávado, Douro, Entre Douro e Vouga, Minho-Lima, Grande Porto e Tâmega), caracteriza-se, em termos populacionais, por ser a região mais jovem do país e a única onde a proporção de jovens é superior à de idosos, por uma taxa de atracção a residentes superior à observada no restante território nacional e também por apresentar uma taxa de analfabetismo inferior à do país (INE, 2001).

Em termos de actividade económica na região Norte do país, cerca de um terço da população empregada exercia actividade num dos ramos da indústria, seguindo-se o comércio, alojamento, transporte e comunicações com um quarto da população empregada. Nos concelhos do Grande Porto predominavam actividades financeiras, imobiliárias e serviços às empresas, enquanto a indústria e a construção eram o domínio de parte do Cávado, Ave, Tâmega e Entre Douro e Vouga. Em relação ao Douro, Minho-Lima e Alto Trás-os-Montes as principais actividades centravam-se na agricultura, caça, silvicultura e pesca (INE, 2001).

3.2. Taxas municipais: os serviços objecto

Segundo o artigo 3.º do RGTAL, por taxa municipal consideram-se todos os “tributos que assentem na prestação de um serviço público local, com a utilização privada de bens do domínio público e privado das autarquias locais ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares, quando tal seja atribuição das autarquias locais, nos termos da lei” (Ministério das Finanças, 2006). Estes tributos incidem sobre utilidades prestadas aos particulares ou geradas pela actividade dos municípios nos seguintes serviços (Ministério das Finanças, 2006):

- Pela realização, manutenção e reforço de infra-estruturas urbanísticas primárias e secundárias;
- Pela concessão de licenças, prática de actos administrativos e satisfação administrativa de outras pretensões de carácter particular;
- Pela utilização e aproveitamento de bens do domínio público e privado municipal;
- Pela gestão de tráfego e de áreas de estacionamento;
- Pela gestão de equipamentos públicos de utilização colectiva;
- Pela prestação de serviços no domínio da prevenção de riscos e da protecção civil;
- Pelas actividades de promoção de finalidades sociais e de qualificação urbanística, territorial e ambiental;
- Pelas actividades de promoção do desenvolvimento e competitividade local e regional.

3.3. Taxas municipais: as componentes

Para a fixação de uma taxa municipal, as autarquias começam por apurar os custos da actividade pública local, procedendo à definição dos centros de responsabilidade do município e à identificação daqueles que prestam directamente bens e serviços à comunidade.

O custo total para cada taxa resulta do somatório do custo total directo com o custo total indirecto, mas influenciado também por pareceres externos à autarquia. O valor obtido corresponde ao referencial base da taxa a praticar pelo município e consubstancia a justificação económica do valor da taxa, considerando, assim, os custos directos, os custos indirectos e os pareceres externos. Os custos totais estão tipificados na Tabela 2 (Câmara Municipal de Bragança, 2007).

Tabela 2

Custos Totais da Actividade Pública Local

Custos totais	
Custos directos	Custos indirectos
Mão de obra directa	Mão de obra indirecta
Materiais consumíveis	Outros custos indirectos
Custo de utilização de máquinas e viaturas	
Amortizações	
Outros custos directos	

Fonte: Câmara Municipal de Bragança, 2007

A fixação de taxas municipais não tem em conta somente factores económicos. Em algumas situações, devidamente justificadas, o valor das taxas pode não corresponder ao conjunto de custos inerentes ao serviço, mas sim a critérios de incentivo e desincentivos previstos na legislação ou ainda ao benefício auferido pelo particular. Ao fixarem as suas taxas, os municípios têm também em conta factores políticos, culturais e sociais, que não são susceptíveis de ser justificados economicamente. Exemplificando, esses factores são: (i) benefício auferido pelo particular, (ii) custo social suportado pelo município, e (iii) factores de incentivo/desincentivo (Câmara Municipal de Bragança, 2007).

Nem todas as taxas incorporam os factores anteriormente descritos. Dependendo dos actos em que incidem, as taxas podem reflectir diferentes componentes. Em relação às taxas em estudo nesta investigação, decorrentes de actos administrativos adicionados a um

processo operacional e à gestão de bens do domínio público, as componentes da taxa reflectem: (i) custos directos, (ii) custos indirectos, (iii) benefício auferido pelo particular e (iv) custos sociais (Câmara Municipal de Bragança, 2007).

Segundo a Câmara Municipal de Bragança (2007), as taxas municipais podem ser divididas em catorze categorias diferentes. Dependendo das necessidades, infra-estruturas ou serviços que as autarquias possuem, a divisão das taxas tenderá a ser diferente. O número de taxas e a divisão das mesmas numa autarquia, a título de exemplo, está demonstrada na Tabela seguinte (Tabela 3):

Tabela 3

Categorias de Taxas Municipais

	Taxas municipais	N.º de taxas
I	Prestação de serviços administrativos	17
II	Higiene e salubridade pública	6
III	Cemitérios	14
IV	Utilização de instalações desportivas, culturais de recreio e outras	50
V	Ocupação da via ou espaço público	42
VI	Licenças de condução	6
VII	Publicidade	21
VIII	Mercados, feiras e venda ambulante	15
IX	Aferição de pesos, medidas e aparelhos medição	2
X	Diversos	13
XI	Instalações abastecedoras de carburantes líquidos, ar e água	4
XII	Licenciamento de actividades diversas	17
XIII	Utilização das instalações do aeródromo municipal	10
XIV	Urbanismo e edificação	163

Fonte: Adaptado de Câmara Municipal de Bragança, 2007

3.4. Taxas municipais: as medidas descritivas

Para analisar a frequência das variáveis, agruparam-se os dados em cinco classes iguais de amplitudes (quintis). Para uma melhor análise e interpretação, às medidas de dispersão absoluta (amplitude e desvio padrão), juntaram-se as medidas de localização (média e moda).

A Tabela 4 mostra a análise de dispersão da taxa de vendedor ambulante em 51 municípios do Norte de Portugal.

Tabela 4

Dispersão na Taxa de Vendedor Ambulante

Classe de Parâmetros	Frequência
3,24€ - 78,70 €	45
78,70 € - 154,15 €	4
154,15 € - 229,61 €	1
229,61 € - 305,06 €	0
305,06 € - 380,52 €	1
Amplitude total:	377,28€
Valor máximo / Valor mínimo:	11744,44%
Nº de autarquias:	51
Média:	45,05€
Moda:	25,00€
Desvio padrão:	62,02€

Da análise aos resultados da Tabela anterior pode referir-se que: (i) o intervalo de variação é de 377,28€ situando-se entre 3,24€ e 380,52€ (ii) o valor máximo excede o valor mínimo em 11744,44%; (iii) o valor mais frequente é 25,00€ e pertence ao primeiro quintil, onde se agrupam 45 das 51 autarquias observadas; (iv) o valor médio desta taxa é de 45,05€ e (v) a média quadrática dos desvios em relação à média apresenta uma dispersão de 62,02€

A dispersão verificada na taxa de utilização de lugares de terrado é apresentada na Tabela seguinte (Tabela 5).

Tabela 5

Dispersão na Taxa de Utilização de Lugares de Terrado

Classe de Parâmetros:	Frequência
0,11€ - 0,54€	27
0,54€ - 0,97€	14
0,97€ - 1,41€	4
1,41€ - 1,84€	1
1,84€ - 2,27€	2

Tabela 5

Dispersão na Taxa de Utilização de Lugares de Terrado (continuação)

Amplitude total:	2,16€
Valor máximo / Valor mínimo	2064,00%
Nº de autarquias:	48
Média:	0,61€
Moda:	0,50€
Desvio padrão:	0,42€

Através da análise dos dados da tabela anterior pode-se constatar que: (i) a amplitude total é de 2,16€, situando-se entre 0,11€ e 2,27€ (ii) o valor máximo excede o valor mínimo em 2064,00%; (iii) o valor mais frequente (0,50€) pertence ao primeiro quintil, onde se agrupam 27 autarquias; (iv) o valor médio desta taxa é de 0,61€ e (v) a média quadrática dos desvios em relação à média apresenta uma dispersão de 0,42€

Na Tabela seguinte (Tabela 6), é mostrada a análise de dispersão da taxa de emissão de licença de motociclos.

Tabela 6

Dispersão na Taxa de Emissão de Licença de Motociclos

Classe de Parâmetros	Frequência
4,10€ - 18,77€	20
18,77€ - 33,44€	20
33,44€ - 48,11€	5
48,11€ - 62,78€	1
62,78€ - 77,45€	2
Amplitude total:	73,35€
Valor máximo / Valor mínimo	1889,02%
Nº de autarquias:	48
Média:	24,44€
Moda:	15,00€
Desvio padrão:	15,06€

Os resultados apresentados na Tabela anterior mostram o seguinte: (i) a amplitude total de variação é de 73,35€, situando-se entre 4,10€ e 77,45€, (ii) o valor máximo excede o valor mínimo em 1889,02%; (iii) o valor mais frequente é 15,00€ e pertence ao primeiro quintil,

onde se agrupam 20 municípios; (iv) o valor médio desta taxa é de 24,44€ e (v) o desvio padrão apresenta um valor de 15,06€

Numa breve observação aos valores das três Tabelas anteriores, pode concluir-se que as taxas estudadas revelam uma muito elevada dispersão entre as autarquias em estudo. Apesar de grande parte dos municípios apresentar valores abaixo da média, a dispersão é muito significativa, dado que outros apresentam valores bastante discrepantes em relação à grande maioria dos municípios.

Depois de efectuar o estudo da dispersão para a globalidade dos municípios, torna-se importante perceber se, num contexto individual, essa dispersão se verifica. Por isso, de seguida, será realizado o estudo da dispersão para os diversos distritos estudados.

O estudo descritivo para a taxa de emissão de cartão de vendedor ambulante, para todos os distritos, está demonstrado na Tabela 7.

Tabela 7

Dispersão na Taxa de Emissão de Cartão de Vendedor Ambulante por Distrito

	Distritos				
	Braga	Bragança	Porto	Viana do Castelo	Vila Real
Amplitude total	144,61€	190,00€	33,42€	377,28€	100,00€
Valor máximo/ Valor mínimo	3424,37%	2000,00%	757,87%	11744,44%	600,00%
N.º de Autarquias	10	9	13	10	10
Média	45,49€	39,82€	24,59€	65,32€	55,67€
Moda		25,00€			
Desvio Padrão	45,23€	60,38€	10,38€	117,80€	35,72€

Analisando a Tabela anterior, pode afirmar-se que: (i) o maior intervalo de variação é de 377,28€ e verifica-se no distrito de Viana do Castelo; (ii) o distrito do Porto apresenta a menor amplitude, tendo entre os seus municípios uma maior coerência quanto ao valor desta taxa; (iii) no distrito de Viana do Castelo, o valor máximo excede o valor mínimo em 11744,4€ sendo esta a maior diferença de percentagens verificada; (iv) a média mais alta por distrito verifica-se de novo em Viana do Castelo (65,32€), o mesmo acontecendo em relação ao desvio padrão (117,80€); (v) o valor mais frequente no distrito de Bragança é 25,00€ (somente neste distrito se verifica um valor mais frequente); e (vi) o distrito que apresenta

diferenças mais significativas para a taxa de emissão de cartão de vendedor ambulante é o de Viana do Castelo. Estas diferenças ocorrem, pois, neste distrito, situam-se os municípios que apresentam a maior e a menor taxa na globalidade do estudo.

Seguidamente, mostra-se o estudo da dispersão na taxa de utilização de lugares de terrado por distrito (Tabela 8).

Tabela 8

Dispersão na Taxa de Utilização de Lugares de Terrado por Distrito

	Distritos				
	Braga	Bragança	Porto	Viana do Castelo	Vila Real
Amplitude total	0,38€	2,07€	0,80€	1,18€	0,93€
Valor máximo/Valor mínimo	290,00%	1135,00%	827,27%	493,33%	351,35%
N.º de Autarquias	10	8	13	8	9
Média	0,39€	0,84€	0,52€	0,62€	0,77€
Moda		0,50€	0,60€	0,30€	1,00€
Desvio Padrão	0,13€	0,81€	0,23€	0,39€	0,31€

Os resultados apresentados na Tabela anterior permitem referir que: (i) o distrito de Bragança apresenta a maior amplitude total ao nível dos distritos (2,07€), porém, este valor é um pouco mais baixo que o verificado na globalidade do estudo; (ii) no distrito de Braga verifica-se o menor intervalo de variação, parecendo significar uma maior coerência quanto ao valor desta taxa; (iii) o distrito de Bragança é o único onde o valor máximo excede o valor mínimo em mais de 1000%; (iv) a média mais alta por distrito ocorre em Bragança (0,84€) e é neste distrito onde se verifica o maior desvio padrão (0,81€); (v) somente no distrito de Braga não se verifica a ocorrência de um valor mais frequente; e (vi) no distrito de Braga o valor máximo excede o valor mínimo em 290,00%, sendo que esta é a menor diferença verificada.

Na Tabela 9, é possível verificar o estudo da dispersão da taxa de emissão de licença de motociclos por distrito.

Tabela 9

Dispersão observada na Taxa de Emissão de Licença de Motociclos por Distrito

	Distritos				
	Braga	Bragança	Porto	Viana do Castelo	Vila Real
Amplitude total	67,21€	40,00€	73,35€	25,00€	41,00€
Valor máximo/ Valor mínimo	1119,88%	500,00%	1889,02%	291,28%	920,00%
N.º de Autarquias	10	8	14	6	10
Média	24,62€	25,91€	24,92€	19,72€	25,23€
Desvio Padrão	19,19€	12,46€	18,14€	9,30€	12,39€

Da tabela acima destaca-se o seguinte: (i) é no distrito do Porto que a amplitude de variação (73,35€) é mais significativa; (ii) no distrito do Porto o valor máximo excede o valor mínimo em 1889,02%; (iii) somente nos distritos de Porto e Braga o valor máximo excede o valor mínimo em mais de 1000%; (iv) o distrito de Bragança apresenta a média mais alta dos distritos em estudo (25,91€), sendo mesmo uma média superior à verificada no estudo global para esta taxa; (v) não existe um valor mais frequente (moda) quando o estudo é realizado por distritos; e (vi) a média quadrática dos desvios em relação à média apresenta uma dispersão de 9,30€ no distrito de Viana do Castelo (a mais baixa em termos de distritos).

3.5. Taxas municipais: a receita

Este ponto, com recurso apenas a um exemplo, dado que não foi possível obter dados sobre todas as autarquias, permite vislumbrar o peso das taxas nas receitas próprias de uma das autarquia do estudo ao longo de 3 anos recentes (Tabela 10).

Tabela 10

Total de Receitas Próprias

Ano	Receitas Próprias (RP)	Receita de Taxas (RT)	RT/RP
2007	12.466.209€	758.514,33€	6,08%
2008	13.224.581€	916.317,60€	6,93%
2009	12.540.114€	955.943,81€	7,62%

Fonte: Adaptado de Município X (a fonte dos dados solicitou anonimato)

Analisando a Tabela anterior, verifica-se que, para a autarquia em causa, o contributo das taxas municipais para as receitas próprias é limitado. Apesar de aumentar ligeiramente ao longo dos anos, a percentagem das taxas municipais no conjunto da receita própria foi inferior a 8%, em 2009, tendo sido de 6% em 2007. Estes valores permitem perceber que, apesar de serem para as autarquias uma fonte de receita indispensável, as taxas representam uma pequena contribuição para o orçamento camarário.

CONCLUSÃO

O regime contabilístico e financeiro das autarquias locais sofreu ao longo dos tempos variadas mudanças. Com o passar dos anos e com o aparecimento de novas leis foi possível observar uma crescente independência económica das autarquias em relação ao Estado.

As autarquias locais tiveram que se adaptar, de forma a responder às alterações verificadas, adoptando mecanismos de gestão privada, reduzindo os seus custos e controlando de forma mais profissional a sua gestão. Estas alterações na gestão camarária marcam o ataque ao modelo do *Welfare State* e a adopção dos princípios defendidos pela NPM.

Com a publicação da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de Dezembro, que estabelece o Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais, os municípios passaram a ter de fundamentar devidamente as suas taxas. Ainda segundo este normativo, o custo das taxas municipais não deverá ultrapassar o custo da actividade local ou o benefício auferido pelo particular. Foi a partir deste princípio, e considerando a dispersão verificada, que este trabalho procurou medir tal dispersão, interpretando as razões da mesma.

Ao realizar este estudo, pretendeu-se compreender como factores institucionais e económicos contribuem diferentemente para a dispersão das taxas municipais em cada autarquia, tendo o método de investigação consistido na recolha de informação municipal (taxas municipais, receitas, relatórios e legislação) tratada por estatísticas descritivas e análise de conteúdo.

Os resultados verificados neste estudo mostram que, apesar da legislação e dos mecanismos legais existentes para a fixação de taxas municipais, a amplitude de variação verificada nas taxas é demasiado elevada, ou seja, ocorre uma muito elevada dispersão nas taxas e suas componentes.

Considerando o enquadramento teórico que suportou esta investigação, interpreta-se uma dicotomia entre os objectivos da NPM, com maior pendência para os factores económicos, nomeadamente os resultados de eficiência, por um lado, e a existência de componentes institucionais nas taxas municipais corroboradas nos fundamentos teóricos da NIS, por outro. O isomorfismo coercivo decorrente da legislação sobre taxas municipais perde força, na medida em que permite que factores políticos, sociais e culturais possam compensar ou contornar as variáveis económicas.

Podem ser apontadas a este estudo algumas limitações, nomeadamente: (i) o número reduzido de municípios estudados; (ii) a tipologia e o número de taxas tratadas; (iii) a não consideração de características específicas de cada autarquia, no que concerne ao contexto organizacional, político, social, cultural e económico.

Para desenvolvimento de trabalhos futuros, sugere-se não só o alargamento da análise a *clusters* ou à totalidade dos municípios portugueses para mais tipologias de taxas, mas também o estudo de relações entre a política de fixação de taxas municipais e os aspectos intrínsecos próprios da envolvente em que cada município actua.

REFERÊNCIAS

- Burns, J. & Scapens, R. (2000). Conceptualizing management accounting change: an institutional Framework. *Management accounting research*, 11, 3-25.
- Câmara Municipal de Barcelos (2009). *Relatório de Fundamentação Económico-financeira da Tabela de Taxas do município de Barcelos*. Barcelos: Município de Barcelos.
- Câmara Municipal de Bragança (2007). *Relatório de suporte à Fundamentação Económico-financeira da matriz de taxas no Município de Bragança*. Bragança: Município de Bragança.
- Cambra-Berdún, J., & Cambra-Fierro, J. (2006). Considerations and implications on the necessity of increasing efficiency in the public education system: the new public management (NPM) and the market orientation as reference concepts. *International Review on Public and Non Profit Marketing*, 3(2), 41-58.
- Carvalho, J., Jorge, S., Fernandes, M., & Camões, P.(2005). Implementação do novo sistema de contabilidade autárquica – conformidade e fiabilidade da informação relatada, *TOC*, 65, 26-35.
- Carvalho, J., Fernandes, M., Camões, P., & Jorge, S. (2007). *Anuário financeiro dos Municípios Portugueses*. Lisboa: OTOC.
- Carvalho, M., & Santiago, R. (2008, Junho). *A Nova Gestão Pública e a organização hospitalar*. Lisboa, Portugal: VI Congresso Português de Sociologia.
- Cejudo, G. (2008). Explaining change in the Mexican public sector: the limits of New Public Management. *International Review of Administrative Sciences*, 74, 111.
- DiMaggio, P., & Powell, W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- Denhardt, R., & Denhardt, J. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60, 549–559.
- Diefenbach, T. (2009). New Public Management in public sector organizations: The dark sides of managerialistic “Enlightenment”. *Public administration*, 87(4), 892-909.
- Gomes, P., Carvalho, J. & Fernandes, M. (2009). Determinantes da adopção e desenvolvimento do sistema de contabilidade de custos nos Municípios Portugueses. *Contabilidade e Gestão*, 8, 11-40.
- Hood, C. (1991). A Public Management for all Seasons. *Public Administration*, 68, 3-19.

- Hood, C. (1995). The New Public Management in the 1980's: variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20, 93-109.
- INE (2001). *Censos 2001 Resultados definitivos: Norte*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística. Acedido a 16 de Abril de 2010, em http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=377623&PUBLICACOESmodo=2.
- Leicht, K., Walter, T., Sainsaulieu, I., & Davies, S. (2009). New Public Management and new professionalism across nations and contexts. *Current Sociology*, 57, 581.
- Leite, J., & Rodrigues, L. (2010). *Os indicadores de custo unitário na normalização da contabilidade de gestão hospitalar pública: uma abordagem no âmbito da nova sociologia institucional*. Lyon, França: II Congresso Transatlântico - Contabilidade, Controlo, Auditoria e Gestão de Custos no Marco da Globalização e a Normalização, 14 a 16 de Junho.
- Major, M., & Vieira, R. (2009). *Contabilidade e controlo de gestão: teoria, metodologia e prática*. Lisboa: Escolar Editora.
- Ministério das Finanças (2006). Lei nº 53-E/2006. *Diário da República*, n.º 249 (1.ª Série), 29 de Dezembro.
- Ministério das Finanças (2007). Lei nº 2/2007. *Diário da República*, n.º 10 (1.ª Série), 15 de Janeiro.
- Rodrigues, M., & Araújo, J. (2005). *A nova gestão pública na governação local*. Oeiras, Portugal: III Congresso Nacional de Administração Pública.
- Rodrigues, M. (2007, Outubro). *A gestão pública nos governos locais: uma era de mudança e modernização*. Santo Domingo, Republica Dominicana: XII Congreso Internacional del clad sobre la reforma del estado y de la administración pública.
- Santos, L., & Bessa, D. (1999). *Região Norte de Portugal: Actualizar e aprofundar o conhecimento*. Porto: Edições Afrontamento.
- Silva, S. (2008). *As Taxas e a Coerência do Sistema Tributário*. Braga: Centro de estudos Jurídicos do Minho.